

Opération de transfèrement d'un détenu : limitation réglementaire du poids et volume de ses biens pris en charge par l'État

Lire les commentaires de :

Grégoire Talpin

Le transfèrement des détenus, terrain d'opposition entre l'intérêt général et le droit de propriété

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 23LY03769 – 10 juillet 2025 – C+ 

INDEX

Mots-clés

Transfèrement d'un détenu, R. 57-6-18 du code de procédure pénale, Article 1er du premier protocole additionnel à la CEDH, Droit au respect des biens

Rubriques

Droits sociaux et travail

Résumé Note de juriste

Résumé

¹ La décision par laquelle le directeur d'un établissement pénitentiaire limite, sur le fondement de l'article R. 57-6-18 du code de procédure pénale, le volume d'objets personnels qu'un détenu a droit d'emporter gratuitement avec lui lors de son transfèrement a pour effet de priver celui-ci de la jouissance temporaire d'une partie de ses biens. Elle a ainsi pour effet, par elle-même, de limiter l'exercice du droit de propriété.

² Par suite, un moyen tiré de la méconnaissance de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est opérant à son encontre.

³ Si les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne font pas obstacle à l'édition, par l'autorité compétente, d'une réglementation de l'usage des biens, dans un but d'intérêt général, ayant pour effet d'affecter les conditions d'exercice du droit de propriété, il appartient au juge, pour vérifier la conformité à ces stipulations d'une décision individuelle prise sur la base d'une telle réglementation, d'une part, de tenir compte de l'ensemble de ses effets juridiques, d'autre part, et en fonction des circonstances concrètes de l'espèce, d'apprécier s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les limitations constatées à l'exercice du droit de propriété et les exigences d'intérêt général qui sont à l'origine de cette décision.

⁴ Les limitations instituées par l'article R. 57-6-18 du code de procédure pénale se fondent sur les contraintes pesant sur l'administration pénitentiaire lors des opérations de transfèrement, lesquelles, pour des raisons de sécurité, sont opérées en un seul convoi regroupant plusieurs détenus et leur paquetage. Elles ne font toutefois pas obstacle à ce que les biens non transférés, consignés auprès de l'établissement pénitentiaire d'origine, soient récupérés par des tiers de confiance ou acheminés par un transporteur privé rémunéré, après avoir sollicité, le cas échéant, pour les détenus qui sont dépourvus de ressources suffisantes, une aide financière de l'État en application des dispositions de l'article D. 347-1 du même code.

⁵ Enfin, en l'espèce, la décision en litige s'est limitée aux biens dont le volume excérait les capacités du convoi ayant assuré le transport du détenu. Eu égard notamment au volume de l'ensemble de ses biens et à la circonstance qu'il a pu être transféré avec une partie raisonnable

de ces derniers, la décision en litige ne peut être regardée comme ayant porté au droit de propriété du requérant une atteinte disproportionnée au but d'intérêt général poursuivi.

6

Par suite, il n'est fondé à soutenir, ni que les dispositions de l'article R. 57-6-18 du code de procédure pénale méconnaissent le droit au respect de ses biens qui résulte de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni que leur application, au cas d'espèce, a abouti à une telle méconnaissance.

01-04-01-02, Actes administratifs, Validité des actes administratifs, Traités et droits dérivés, Convention européenne des droits de l'homme

Note de juriste

Le transfèrement des détenus, terrain d'opposition entre l'intérêt général et le droit de propriété

Grégoire Talpin

Chargé des affaires juridiques et générales de l'École nationale des travaux publics de l'État

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10155](https://doi.org/10.35562/alyoda.10155)

La cour administrative d'appel de Lyon s'est prononcée sur le contenu de l'obligation, pesant sur l'administration pénitentiaire, de transférer les biens d'une personne détenue dans le cadre des opérations de transfèrement de celle-ci. Elle rappelle que le droit de propriété dont jouissent les personnes détenues doit être concilié avec les exigences relevant de l'intérêt général. Dans ce cadre, la juridiction administrative contrôle in concreto le caractère raisonnable du rapport de proportionnalité existant entre les limitations constatées à l'exercice du droit de propriété et les exigences d'intérêt général.

¹ En 2000, une commission d'enquête sénatoriale s'alarmait des conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France. Elle constatait que « « *le droit de la prison* » rest[e] largement illusoire » [1]. Espace historiquement situé « *hors le droit* » [2], le monde carcéral a connu, depuis le début des années 1970 [3], une « *colonisation par le droit* » [4] favorisant notamment la reconnaissance des « *droits et devoirs des personnes détenues* » [5]. L'article 1 du Code pénitentiaire dispose d'ailleurs que le service public pénitentiaire « *assure l'ensemble de ses missions dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes à l'égard desquelles il intervient* » [6]. Reste que l'effectivité de ces derniers se heurte régulièrement aux contraintes du service public pénitentiaire. L'arrêt du 10 juillet 2025 de la cour administrative d'appel de Lyon donne à voir cette difficile conciliation entre les droits des détenus et les impératifs inhérents au bon fonctionnement du service pénitentiaire.

² En l'espèce, un détenu incarcéré dans un centre pénitentiaire a été transféré, à sa demande, dans un centre de détention. Une partie de ses biens n'a toutefois pas pu être transférée en même temps que lui, car elle excédait la capacité d'emport des véhicules ayant assuré le transfèrement. Le détenu a donc demandé leur expédition auprès du chef du centre pénitentiaire. Par lettre, du 19 décembre 2019, celui-ci l'a informé qu'un tel envoi était subordonné à la commande de la prestation auprès d'un transporteur privé et d'un blocage pécuniaire

de son compte individuel. Le détenu a alors sollicité, par lettre du 19 janvier 2020, l'expédition de ses biens aux frais de l'administration. En raison du silence gardé par l'administration, il a saisi le tribunal administratif d'une demande d'annulation de la décision implicite de rejet en résultant. Celle-ci ayant été rejetée, il a fait appel devant la cour administrative lyonnaise.

³ S'inscrivant dans la continuité de l'arrêt Bloch du Conseil d'État [7], la cour rappelle qu'il appartient au juge administratif « *s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale* ». Tel était le cas en l'espèce, car, pour le juge, la lettre du 19 janvier 2020 constituait un recours gracieux tendant à ce que le chef du centre pénitentiaire revienne sur sa décision du 19 décembre 2019 par laquelle il soumettait l'expédition des biens du détenu au paiement de leur coût par celui-ci. La demande du requérant dirigée contre le rejet du recours gracieux devait donc s'interpréter comme « tendant également à l'annulation de la décision initiale du 19 décembre 2019 ». Cette logique de rattrapage n'est par ailleurs pas spécifique aux recours administratifs facultatifs puisque le juge la met également en œuvre en matière de recours administratif préalable obligatoire [8].

⁴ Surtout, la cour s'est interrogée sur la conventionnalité de la base légale de la décision du 19 décembre 2019. Celle-ci était effectivement fondée sur l'article 24 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires annexé à l'article R. 57-6-18 du Code de procédure pénale qui dispose que « *lorsque la personne détenue est transférée, les objets lui appartenant sont déposés contre reçu entre les mains de l'agent de transfèrement s'ils ne sont pas trop lourds ou volumineux ; sinon, ils sont expédiés à la nouvelle destination de la personne détenue aux frais de cette dernière ou sont remis à un tiers désigné par elle, après accord du chef d'établissement* ». Or, le requérant excipait de l'inconventionnalité de ces dispositions au regard de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) qui dispose que :

« *toute personne physique [...] a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général* ».

5

Mettant en œuvre un contrôle de proportionnalité, la cour administrative d'appel de Lyon considère que ni la décision réglementaire ni la décision individuelle ne méconnaissent les dispositions européennes. Cette solution repose sur un raisonnement tendant à garantir l'effectivité du droit de propriété des personnes détenues tout en donnant à l'administration pénitentiaire les moyens juridiques nécessaires à son action. Après avoir rappelé la possibilité d'adopter, dans l'intérêt général, une réglementation ayant pour effet d'affecter les conditions d'exercice du droit de propriété (I), la cour s'assure du caractère raisonnable du rapport de proportionnalité existant entre les limitations à l'exercice du droit de propriété et les exigences d'intérêt général à l'origine de la décision litigieuse (II).

I. L'opposition contestable du droit de propriété à l'intérêt général

6

Mattias Guyomar relevait, en 2013, que « *la loi [pénitentiaire] est muette [...] sur le droit de propriété* » [9] des personnes détenues. Ce constat demeure pertinent puisque le livre III du code pénitentiaire relatif aux « *droits et obligations des personnes détenues* » n'y fait toujours pas expressément référence alors même que son titre III porte sur la « *protection des biens et aide matérielle* ». Pour autant, dans la lignée des arrêts du Conseil d'État [10] et de la Cour européenne des droits de l'homme [11], la cour d'appel administrative lyonnaise reconnaît que les détenus jouissent d'un tel droit protégé par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CESDH.

7

Cette reconnaissance est toutefois immédiatement pondérée d'une limitation, car, pour le juge lyonnais, les stipulations précitées « *ne font pas obstacle à l'édition, par l'autorité compétente, d'une réglementation de l'usage des biens, dans un but d'intérêt général, ayant pour effet d'affecter les conditions d'exercice du droit de propriété* ». La cour transpose ici la solution de principe dégagée par le Conseil d'État dans le cadre de l'inscription à l'inventaire des monuments historiques [12]. Plus généralement, son raisonnement n'étonne guère dès lors que les juridictions nationales et européennes reconnaissent que l'exercice des droits et libertés dont bénéficient les personnes détenues « *est subordonné aux contraintes inhérentes à [la] détention* » [13] et aux « *restrictions qui résultent normalement de la vie en détention* » [14]. Le Conseil d'État rappelle même que les personnes détenues ne jouissent du droit d'accès à l'information et du droit de propriété « *que dans les limites résultant des contraintes inhérentes à la détention et des nécessités tenant au maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements* » [15].

8

Cette règle, qui semble prendre sa source dans les spécificités du fonctionnement du service public pénitentiaire, interroge à double titre. En premier lieu, ses prémisses questionnent dès lors qu'ils

distinguent les droits et les libertés des détenus et l'intérêt général. Le juge administratif conditionne effectivement la validité d'une réglementation de l'usage des biens ayant pour effet d'affecter les conditions d'exercice du droit de propriété des personnes détenues à son but d'intérêt général. Ce dernier, présenté comme autonome du droit de propriété, tend même à s'y opposer. Ainsi, en l'espèce, l'intérêt général est caractérisé par « *des raisons de sécurité* » justifiant l'atteinte à l'exercice du droit de propriété. Un tel raisonnement ne présente aucune originalité en droit public [16]. Il n'en demeure pas moins problématique puisqu'il implique que la garantie des droits et libertés ne relève pas de l'intérêt général, mais des seuls intérêts privés des individus. C'est confondre la notion d'intérêt privé et le caractère personnel des droits et libertés. L'intérêt général agit alors comme un « *opérateur d'indifférenciation* » [17] favorisant l'action administrative au détriment de la protection des droits et libertés.

⁹ En second lieu, indépendamment du seul arrêt ici commenté, la diversité des motifs employés par la juridiction administrative pour légaliser les conditions particulières d'exercice du droit de propriété des personnes détenues questionne quant à leur signification et à leur cohérence. Comme il a été précédemment mentionné, le juge administratif se réfère tant aux « *contraintes inhérentes à la détention* », aux « *restrictions qui résultent normalement de la vie en détention* », aux « *nécessités tenant au maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements* » qu'au « *but d'intérêt général* » d'une réglementation pour justifier les limitations à l'exercice du droit de propriété. Outre que ces notions ne sont pas définies, la relation qu'elles entretiennent entre elles est incertaine. La lecture de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon indique que l'intérêt général comprend « *les contraintes pesant sur l'administration pénitentiaire lors des opérations de transfèrement, lesquelles, pour des raisons de sécurité, sont opérées en un seul convoi* ». Comprend-il également les « *contraintes inhérentes à la détention* » ? Ces dernières sont-elles solubles dans la notion de « *restrictions qui résultent normalement de la vie en détention* » ? Ou les critères de normalité et d'inhérence doivent-ils être distingués ? La flexibilité offerte par ces ébauches de notions se justifie au regard de la mission du juge. Leur utilisation ne permet toutefois pas véritablement de déterminer si, derrière la variété des expressions, le juge renvoie à une seule et même notion. Il conviendrait également de déterminer si la notion d'intérêt général revêt un contenu particulier lorsqu'elle est mobilisée en matière pénitentiaire.

¹⁰ Quoi qu'il en soit, en l'espèce, les dispositions du règlement intérieur type ayant fondé la décision individuelle litigieuse constituent une réglementation des biens des détenus édictée pour des motifs d'intérêt général qui affecte les conditions d'exercice du droit de

propriété. Comme l'a relevé la rapporteure publique dans une note à l'*Actualité juridique, droit administratif*, ce choix est logique dès lors que lesdites dispositions « *régissent entièrement la gestion des biens et valeurs pécuniaires des personnes détenues, acquis ou conservés durant leur détention* » [18].

II. La protection limitée du droit de propriété par la mise en œuvre d'un contrôle in concreto

¹¹ Après avoir interprété l'article 1^{er} du premier protocole de la CESDH afin de concilier le droit de propriété et l'intérêt général, la cour administrative d'appel de Lyon précise son office. Confirmant la solution dégagée par le Conseil d'État en 2009 [19], elle rappelle que le juge administratif doit apprécier la conformité aux stipulations de l'article 1^{er} de la décision individuelle prise sur la base d'une décision réglementant l'usage des biens et qui, dans un but d'intérêt général, affecte les conditions d'exercice du droit de propriété. Pour ce faire, elle met en œuvre un double contrôle, le premier conditionnant le second.

¹² En premier lieu, le juge administratif doit « *tenir compte de l'ensemble de[s] effets juridiques* » de la décision individuelle afin de déterminer si celle-ci porte atteinte à l'exercice du droit de propriété. Le raisonnement du juge comporte alors, théoriquement, deux temps. *Primo*, il identifie les effets de la décision individuelle sur le droit de propriété. En l'espèce, ceux-ci prennent la forme d'une privation, pour le détenu, de la jouissance temporaire d'une partie de ses biens. *Secundo*, le juge détermine si ces effets sont susceptibles de porter atteinte à l'exercice du droit de propriété. En l'espèce, la cour considère logiquement que la privation précitée « *est susceptible de porter atteinte à l'exercice du droit de propriété protégé par les stipulations [de l'article 1^{er} du premier protocole de la CESDH]* ». La notion d'« atteinte à l'exercice du droit de propriété » est, effectivement, relativement accueillante puisqu'elle est caractérisée par la simple restriction de ce droit et non, uniquement, par une privation de propriété [20].

¹³ En second lieu, dès lors que la décision individuelle est susceptible de porter atteinte au droit de propriété protégé par les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole de la CESDH, le juge met en œuvre son second contrôle. Celui-ci consiste à apprécier, au regard des circonstances de l'espèce, « *s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les limitations constatées à l'exercice du droit de propriété et les exigences d'intérêt général qui sont à l'origine de cette décision [individuelle]* ». A la lecture des motivations juridictionnelles, il semble plutôt que la cour met en œuvre deux contrôles distincts : un premier, *in abstracto*, portant sur la conventionnalité de la décision réglementaire et un second, *in*

concreto, relatif à la conventionnalité de la décision individuelle.

Dans un premier temps, le juge administratif détermine si le droit de propriété « *peut être concilié avec les limitations envisagées par les dispositions de l'article R. 57-6-18 du code de procédure pénale* », c'est-à-dire par la décision réglementaire fondant l'acte litigieux. Tel est le cas en l'espèce, car la réglementation de l'usage des biens, justifiée par son but d'intérêt général, « *ne fait pas obstacle à ce que les personnes détenues récupèrent les biens non transférés* » par divers mécanismes et, notamment, après avoir sollicité une aide financière de l'État.

14

L'identification d'une conciliation entre les limitations résultant de la décision réglementaire et le droit de propriété semble engendrer une forme de présomption de rapport raisonnable de proportionnalité entre les limitations résultant de la décision individuelle et les exigences d'intérêt général qui en sont à l'origine [21]. Toutefois, la cour approfondit son contrôle, dans un second temps, par la mise en œuvre d'un contrôle *in concreto* reposant sur deux critères. D'abord, elle vérifie que l'atteinte au droit de propriété n'est pas générale, mais circonscrite à une partie limitée des biens de la personne détenue. En l'espèce, tel est le cas dès lors que seuls sont concernés les « *biens dont le volume excérait les capacités du convoi ayant assuré le transport* ». Ensuite, la cour met en balance le volume de l'ensemble des biens détenus par le requérant et la capacité de transport du convoi, telle que justifiée par l'intérêt général. En l'espèce, malgré le nombre important de biens dont disposait le requérant, celui-ci « *a pu être transféré avec une partie raisonnable de [ceux-ci]* ». Il en résulte que ni la décision réglementaire ni la décision individuelle ne méconnaissent le droit au respect de ses biens qui résulte de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CESDH.

15

La solution dégagée par la cour de Lyon met en exergue toute la difficulté du travail de conciliation entre les nécessités de l'action administrative en matière pénitentiaire et la protection effective des droits et des libertés des personnes détenues. Elle rappelle aussi que, par-delà sa dimension protectrice pour les administrés, le contrôle de proportionnalité constitue un puissant instrument de légitimation de l'équilibre trouvé dans chaque espèce. Maitre des éléments mis en balance, le juge objectivise sa décision en lui donnant une apparence de rationalité, tout en conservant une marge d'appréciation utile pour rechercher le juste (équilibre) dans chaque cas concret.

NOTES

[1] HYEST (J.-J.) et CABANEL (G.-P.), *Prisons : une humiliation pour la République*, T. 1, 2000, p. 138. [Retour au texte](#)

[2] *Ibid.*, p. 140. [Retour au texte](#)

[3] Sur ce point, v. notamment BOUSSARD (S.), *in BOUSSARD (S.) (dir.), « Les droits de la personne détenue », Dalloz, Coll. « Thèmes&Commentaires », 2013, p. 23-38. [Retour au texte](#)*

[4] DE SCHUTTER (O.) et KAMINSKI (D.), *L'institution du droit pénitentiaire. Enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, LGDJ, Coll. « La pensée juridique », 2002. [Retour au texte](#)

[5] [Loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009. \[Retour au texte\]\(#\)](#)

[6] (Nous soulignons). [Retour au texte](#)

[7] [CE, 7 mars 2018, n° 404079 et n° 404080 Lebon ; AJDA 2018. 535 ; et 1051, concl. X. Domino ; RDI 2018. 294, obs. P. Soler-Couteaux ; et 302, obs. M. Revert ; AJCT 2018. 410, obs. P. Jacquemoire. \[Retour au texte\]\(#\)](#)

[8] [CE, 19 décembre 2008, n° 297187. \[Retour au texte\]\(#\)](#)

[9] GUYOMAR (M.), obs. sur CE, 17 juillet 2013, n° 357405, *Gaz. Pal.*, 26 sept. 2013. [Retour au texte](#)

[10] Par ex. [CE, 17 juillet 2013, n° 357405](#). Pour la reconnaissance du droit de propriété des personnes détenues tel que protégé par l'art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, v. par ex. [CE, 10 février 2016, n° 375426](#); *D. act. 19 fé. 2016 ; AJ pénal*, 2016, p. 282, obs. Pastor. [Retour au texte](#)

[11] Sur ce point, v. le [Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Droits des détenus](#), 31 août 2025, spé. p. 85-86. [Retour au texte](#)

[12] [CE, Section, 8 juillet 2009, n° 308778 ; AJDA, 2009, p. 1405 ; CE, 2 juillet 2021, n° 447967, Ministre de la culture ; AJDA, 2021, p. 2401, note B. Defoort, AJ fam, 2021, p. 452 et les obs., AJCT, 2021, p. 543, obs. P. Noual ; RFDA, 2021, p. 902, chron. A. Ménard. \[Retour au texte\]\(#\)](#)

[13] [CE, 27 mai 2005, n° 280866. \[Retour au texte\]\(#\)](#)

[14] CEDH, 6 mars 1980, n° 8346/78, X. c/ Autriche. [Retour au texte](#)

[15] [CE, 17 juillet 2013, n° 357405. \[Retour au texte\]\(#\)](#)

[16] V. par ex. [Cons. Constit., décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Maitrise de l'immigration](#) ou [Cons. Constit., décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020, Union nationale des étudiants de France](#). [Retour au texte](#)

[17] HENNETTE VAUCHEZ (S.) et VAUCHEZ (A.), *Des juges bien trop sages*, Seuil, Coll. « La couleur des idées », 2025, p.61. [Retour au texte](#)

[18] PSILAKIS (Ch.), « Limitation du transfert des effets personnels et protection du droit de propriété d'un détenu », *AJDA*, 2025, p. 1974. [Retour au texte](#)

[19] [CE, Section, 8 juillet 2009, n° 308778, précité. \[Retour au texte\]\(#\)](#)

[20] V. par ex. CE, 2 juillet 2021, n° 447967, Ministre de la culture, précité. Retour au texte

[21] Dans ses conclusions sur l'arrêt du CE, 2 juillet 2021, n° 447967 précité, le rapporteur public considérait que « *dès l'instant que l'inscription est légalement justifiée, au regard de l'intérêt que présente l'œuvre au point de vue de l'histoire et de l'art, il existe en principe un rapport raisonnable de proportionnalité entre ces limitations et les exigences d'intérêt général qui les justifient* ». Retour au texte