

# **RECOURS ADMINISTRATIF PRÉALABLE**

**aux fins d'abrogation et de modification de  
l'article R. 40 du Code Électoral  
avec création d'un article L. 17 -1**

à

**Monsieur le Ministre de l'Intérieur**  
Place Beauvau  
75008 PARIS

et

**Madame la Garde des Sceaux**  
13, Place Vendôme  
75042 PARIS CEDEX 01

par

l'association  
**"ROBIN DES LOIS"**  
59, boulevard Malesherbes  
75008 PARIS



L'association "ROBIN DES LOIS", régulièrement publiée au Journal Officiel, mène de nombreux combats - publics ou obscurs - pour assurer la Défense des Droits de l'Homme et des Libertés Publiques dans les prisons de la République française.

C'est l'un des objectifs inscrits dans ses statuts, et repris dans sa CHARTE (pièce n°1) publiée en permanence sur son site web.

Son intérêt à agir n'est donc pas contestable et a maintes fois été reconnu par le Conseil d'État pour une association menant des actions de même nature telle que l'Observatoire International des Prisons.

---

**La question du respect du droit de vote des personnes détenues est l'une de ses préoccupations.** Elle a , notamment, mené une forte campagne médiatique et associative en 2011 pour inciter les personnes détenues à s'inscrire sur les listes électorales en vue de l'Élection Présidentielle de 2012. Elle vient de renouveler cette mobilisation en décembre 2013, en prévision des scrutins de l'année 2014.

Il s'agit, bien entendu, du droit de vote pour les personnes de nationalité française, ou citoyens européens résidant en FRANCE pour les élections municipales et / ou européennes.

Il s'agit d'autre part des personnes jouissant de leurs droits civils et politiques étant rappelé que - contrairement à la situation qui prévalait avant la réforme du Code Pénal - la privation des Droits Civiques n'est plus automatique en cas de condamnation. Il s'agit d'une peine accessoire et complémentaire, ce qui relève du bon sens. L'emprisonnement doit être la privation de liberté, et rien d'autre. On ne voit pas comment on pourrait prétendre insérer ou réinsérer un auteur d'infractions pour en faire « un bon citoyen » en commençant par en faire un « mort civil » comme dans le passé.

Contrairement à d'autres pays Européens tels que la GRANDE-BRETAGNE - par exemple - la FRANCE ne conteste pas le droit de voter aux personnes détenues.

Mais elle le rend, *de facto*, impraticable.

"ROBIN DES LOIS" entend rendre ce droit effectif et - pour ce faire - obtenir l'abrogation et la modification de l'article R.40 du Code Électoral, avec la création d'un article L.17 de ce même instrument dans un souci de cohérence.

### ***sur l'illégalité externe de l'article R. 40***

Le Code Électoral fixe certaines règles très générales pour l'organisation du vote. Il s'agit des articles L. 53 à L. 70 du Code Électoral. Il est notamment déterminé (article L. 53) que l'élection se fait dans chaque commune, sans autre précision.

#### **L'article R. 40 du Code Électoral régit l'institution des bureaux de vote par arrêté du Préfet :**

« Les électeurs sont répartis par arrêté du préfet en autant de bureaux de vote que l'exigent les circonstances locales et le nombre des électeurs. Tout arrêté modifiant le périmètre des bureaux de vote doit être notifié au maire avant le 31 août de chaque année. Il entre en vigueur le 1er mars suivant et est pris en compte pour l'établissement des listes électorales entrant en vigueur à partir de cette date.

Toutefois cet arrêté peut être modifié pour tenir compte de changements intervenus dans les limites des circonscriptions administratives ou des circonscriptions prévues par l'article L. 124

Les lieux de vote sont désignés dans l'arrêté du préfet instituant les bureaux. Lorsqu'une commune comprend plusieurs circonscriptions ou fractions de circonscriptions électorales, le même arrêté détermine le bureau centralisateur de chaque circonscription au sein de la commune pour l'élection correspondante.

Sauf cas de force majeure, tout arrêté modifiant les lieux de vote et les bureaux centralisateurs est affiché au plus tard à l'ouverture de la campagne électorale dans la commune intéressée ».

**Le lieu du bureau de vote est donc fixé par A.A.U. - acte administratif unilatéral - qu'il est extrêmement simple de modifier ou de compléter sans qu'il soit besoin de passer par la voie législative.**

L'association "ROBIN DES LOIS" demande au Ministre de l'Intérieur l'abrogation de l'article R. 40 en ce qu'il omet de prévoir le cas d'éventuels établissements pénitentiaires dans son domaine de compétence. La jurisprudence administrative figurant sous ledit article n'y fait pas davantage allusion.

**Cette omission est doublement illégale :**

*1) violation du principe d'égalité devant la loi ou le règlement*

L'argument, à ce stade (recours gracieux) n'appelle pas de longs développements tant il apparaît évident. Nul ne peut comprendre pourquoi le pouvoir réglementaire a omis ou délibérément négligé de prévoir l'organisation d'un bureau de vote à l'intérieur d'un Établissement pénitentiaire lorsqu'il en existe un sur une commune déterminée.

Étant admis qu'une personne détenue doit demeurer un citoyen à part entière - sauf privation temporaire et motivée de ses droits civiques - elle doit, à l'évidence pouvoir voter de la même manière qu'un citoyen libre, dans la commune où elle réside temporairement ou durablement.

Cette anomalie administrative est d'autant plus surprenante que l'installation temporaire d'un bureau de vote dans un Établissement pénitentiaire n'est pas plus compliquée que l'installation d'un bureau de vote dans une École, par exemple, comme il est fréquent à l'occasion de chaque scrutin :

- présence de mandataires de chaque liste (L. 58) aucune difficulté, sur simple autorisation du Chef d'Établissement
- installation d'un isoloir (L.62) : pas de difficulté particulière, dans un lieu qui pourrait être le Greffe de l'Établissement.

- copie de la liste électorale certifiée par le maire (L. 62) : pas de difficulté particulière
- présence d'une urne transparente (L. 63) : aucune difficulté
- contrôle par le candidat (L. 67) : aucune difficulté particulière ( simple autorisation du Chef d'Établissement)

*etc..*

Au lieu de cette simple installation, la réglementation actuelle rend quasi impossible le vote des personnes détenues sauf le cas de permissions de sortir ad hoc D. 143 du C.P.P.), réservé à un très faible nombre de personnes détenues. Nul ne peut sérieusement soutenir qu'une personne détenue à FRESNES mais inscrite sur la liste électorale de BORDEAUX va solliciter une permission de sortie pour aller voter, eu égard aux frais de transport considérables que cela entraîne.

Le vote par procuration est certes prévu mais - lui aussi - quasiment impossible, avec des formalités lourdes et dissuasives auprès du Greffe de l'Établissement pénitentiaire.

Enfin l'élection de domicile des personnes détenues auprès de l'Établissement pénitentiaire , notamment « *pour l'exercice de leurs droits civiques lorsqu'elles ne disposent pas d'un domicile personnel* » - prévu par l'article 30 de la loi du 24 novembre 2009 (loi pénitentiaire) - constitue un indécent trompe - l'œil. La personne détenue à BOIS d'ARCY, FRESNES ou RIOM peut, certes, être inscrite sur la liste électorale de la commune / ville où elle se trouve détenue. Mais l'expérience prouve qu'il lui est quasiment impossible de trouver un mandataire extérieur lui-même inscrit sur la liste électorale de BOIS d'ARCY, FRESNES ou RIOM.

Le simple bon sens permet de comprendre qu'une personne détenue dans une commune déterminée connaît très rarement un ami ou un parent dans la même commune, qui soit susceptible de voter à sa place par procuration.

2) *violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales ( et du Pacte International relatif aux droits civils et politiques)*

De la même manière qu'il existe « un bloc de constitutionnalité », il se constitue peu à peu en EUROPE ce que l'on pourrait appeler « *un bloc de conventionnalité* » concernant, entre autres, le respect des Droits de l'Homme dans les prisons.

Cet ensemble inclut les nombreux arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui imposent, peu à peu, aux États récalcitrants le respect d'un certain nombre de normes communes à l'EUROPE, en attendant la naissance d'une véritable Constitution pour celle-ci.

Les arrêts de la Cour intègrent bien souvent, et de plus en plus, **les Règles Pénitentiaires Européennes (pièce n° 3)** même si celles-ci ne sont que des « recommandations », sans valeur contraignante.

Tel est le cas, notamment, en matière de droits civiques

On peut citer la Règle 2 disposant que « les personnes privées de liberté conservent tous les droits qui ne leur ont pas été retirés selon la loi par la décision les condamnant à une peine d'emprisonnement ou les plaçant en détention provisoire ». "Cette règle complète la règle 1 en soulignant que la perte du droit à la liberté que subissent les détenus ne doit pas être comprise comme impliquant automatiquement le retrait de leurs droits politiques, civils, sociaux, économiques et culturels. "

Ou encore la Règle 5 prévoyant que « *la vie en prison est alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison* ».

La FRANCE est encore très loin de ces objectifs mais - en cas de saisine par l'association "ROBIN DES LOIS" - serait nécessairement condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour avoir omis ou refusé de prévoir un bureau de vote à l'intérieur de chaque Établissement pénitentiaire. Sa jurisprudence en matière de respect du droit de vote des personnes détenues se développe lentement mais inexorablement depuis l'arrêt HIRST c / ROYAUME-UNI (6 octobre 2005).

Sans qu'il soit besoin de s'étendre davantage à ce stade de la procédure, **il est essentiel de rappeler que la Cour s'attache à l'effectivité d'un droit**. Il ne suffit pas qu'un « droit » soit inscrit dans un texte quelconque pour satisfaire la Cour, dont la jurisprudence s'impose aux Tribunaux nationaux et - par conséquent - au Tribunal Administratif qui serait saisi en cas d'échec du présent recours gracieux. **Encore faut-il que ce droit soit effectif**.

En l'état actuel des choses, il est aisé de démontrer que ce droit n'est pas effectif en FRANCE en dépit de pieuses pétitions de principe. L'article R . 40 du Code Électoral est donc - dans sa rédaction actuelle - contraire à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et, par voie de conséquence, illégal.

De ce premier chef, déjà, l'association "ROBIN DES LOIS" demande expressément son abrogation partielle et sa rédaction comme suit :

« Les électeurs sont répartis par arrêté du préfet en autant de bureaux de vote que l'exigent les circonstances locales et le nombre des électeurs. Tout arrêté modifiant le périmètre des bureaux de vote doit être notifié au maire avant le 31 août de chaque année. Il entre en vigueur le 1er mars suivant et est pris en compte pour l'établissement des listes électorales entrant en vigueur à partir de cette date.

Toutefois cet arrêté peut être modifié pour tenir compte de changements intervenus dans les limites des circonscriptions administratives ou des circonscriptions prévues par l'article L. 124

Les lieux de vote sont désignés dans l'arrêté du préfet instituant les bureaux. Lorsqu'une commune comprend plusieurs circonscriptions ou fractions de circonscriptions électorales, le même arrêté détermine le bureau centralisateur de chaque circonscription au sein de la commune pour l'élection correspondante.

**En ce qui concerne les éventuels Établissements pénitentiaires situés sur une commune ou une ville, le préfet doit y prévoir un bureau de vote spécifique, mais organisé selon le droit commun du scrutin.**

Sauf cas de force majeure, tout arrêté modifiant les lieux de vote et les bureaux centralisateurs est affiché au plus tard à l'ouverture de la campagne électorale dans la commune intéressée ».

### ***sur l'illégalité interne de l'article R. 40***

Les rédacteurs successifs du Code Électoral ont de toute évidence commis une faute dans sa rédaction et, en particulier dans celle de l'article R.40 de cet instrument.

En oubliant de prévoir l'installation de bureaux de vote dans les Établissements pénitentiaires, ils ont également commis une erreur manifeste d'appréciation. De façon paradoxale, le drapeau de la République flotte sur la façade de chaque Établissement pénitentiaire mais il s'agit trop souvent - hélas - de zones de non-droit à l'intérieur.

Les arguments de ceux qui ont rédigé ce Code sont archaïques en concevant des lieux d'exclusion totale, ce qui est contraire à une saine conception de l'insertion ou de la réinsertion.

L'argument d'une modification du corps électoral est parfaitement absurde puisque le corps électoral se trouve déjà souvent modifié par l'installation d'une Entreprise, de ses salariés et cadres ou de sous-traitants dans une Ville ou une commune sans que nul ne trouve à y redire. De la même manière, l'existence d'une prison modifie d'ores et déjà, à la marge, le corps électoral par l'installation (domicile) des personnels de surveillance ou des travailleurs sociaux dans la commune. Nul ne songerait, pour autant, à priver ceux-ci de leur droit de vote.

Les ministres concernés devront lire le petit ouvrage de Martine HERZOG-EVANS sur « LA PRISON DANS LA VILLE » (ERES, 2009) pour mesurer combien l'impact d'un Établissement pénitentiaire dans une ville / commune peut - être positif en termes de retombées économiques (augmentation de la fréquentation et de l'utilisation des commerces, des magasins , et restaurants, logements), humaines et sociales.

Il n'y a par conséquent rien de choquant à ce que des personnes détenues dans une ville ou une commune y votent, et que les élus locaux ou nationaux viennent s'intéresser à leurs conditions de détention, d'études, et de préparation à leur réinsertion.

L'article 26 de la loi du 24 novembre 2009 rappelle fort justement que « *les personne détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion* » mais **l'article 22 de cette même loi** - disposant que « l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits » - **se trouve constamment bafoué puisque le Code Électoral ne prévoit pas les modalités pratiques, concrètes et effectives pour l'exercice de leur droit de vote.**

Il appartient donc au Pouvoir réglementaire de constater les carences du Code Électoral en la matière, et de mettre l'Administration Pénitentiaire en mesure d'appliquer la loi - sans délai - en matière notamment de respect des droits civiques.

Les rédacteurs du Code Électoral ont, de toute évidence , commis une faute en omettant - volontairement ou involontairement - de prévoir les modalités concrètes de l'exercice du droit de vote pour les personnes détenues dans la rédaction de l'article R. 40 du Code Électoral ou tout autre article.

**Cet article sera donc - de plus fort - abrogé et remplacé par la rédaction proposée *supra*.**

**Dans un souci de cohérence , l'association "ROBIN DES LOIS" propose que l'article R. 40 nouveau soit complété par la création d'un article L. 17 - 1 nouveau ainsi rédigé** étant rappelé que cette partie du Code est relative à l'établissement des listes électorales , et non plus des bureaux de vote :

« Les personnes détenues dans un Établissement pénitentiaire sont automatiquement inscrites sur la liste électorale de la commune où se trouve implanté ledit Établissement.

Un formulaire ad hoc est rempli en même temps que les formalités d'écrou.

La personne écrouée peut refuser cette inscription si elle se trouve déjà inscrite dans une autre commune et préfère continuer d'y exercer son droit de vote par procuration.

Au moment de leur libération ou de leur transfert dans un autre Établissement, l'inscription temporaire sur le site de l'Établissement est levée. La personne concernée est réinscrite automatiquement à l'endroit où elle a donné son adresse ou bien à l'endroit où elle a été transférée.

Les règles applicables à la tenue de la liste électorale et à l'organisation du bureau de vote de chaque Établissement pénitentiaire sont rigoureusement identiques à celles du droit commun pour le surplus ».

### *sur la demande indemnitaire*

L'association "ROBIN DES LOIS" vit exclusivement de quelques cotisations et de quelques dons en s'abstenant de demander quelque subvention que ce soit pour assurer farouchement son indépendance.

Compte tenu du temps passé (consultations juridiques, documentation, rédaction etc.) elle demande une somme de 1 000 € au Ministre de l'Intérieur et de 1 000 € au Ministre de la Justice en réparation de son **préjudice matériel** puisque le présent RECOURS gracieux résulte d'illégalités et de fautes commises par les précédents ministres de l'Intérieur et de la Justice. En cas de nécessité de recours contentieux et de lourds honoraires d'avocats, cette demande indemnitaire serait portée à 5 000 € pour chaque Ministère. Ces sommes seront, comme à l'accoutumée, affectées à la défense et à l'information des personnes détenues qui font appel à l'association.

Enfin, au titre de son préjudice moral et de ceux pour lesquels elle se bat - elle sollicite le paiement d'une somme de 1 € symbolique versée par chaque Ministère.

PARIS, le vendredi 17 janvier 2014  
S.T.R.