2015-485 QPC - Reçu au greffe du Conseil constitutionnel le 28 juillet 2015

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
16 Boulevard Raspail
75007 PARIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE

PREMIERES OBSERVATIONS

Tendant à faire constater que les dispositions de l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

POUR : **Monsieur , actuellement incarcéré sous le n°1797 au centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne, Le champ des Grolles, Route D742, 86370 VIVONNE**

SCP SPINOSI & SUREAU

Sur la question n° 2015-485

DISCUSSION

I. Par une décision en date du 6 juillet 2015, le Conseil d'Etat a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité posée à l'appui de la requête de M. à l'encontre la décision de déclassement d'emploi prise à son encontre le 30 janvier 2013 par le directeur du centre pénitentiaire de .

Cette question vise les dispositions de l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, lesquelles prévoient que :

« *La participation des personnes détenues aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires donne lieu à l'établissement d'un acte d'engagement par l'administration pénitentiaire. Cet acte, signé par le chef d'établissement et la personne détenue, énonce les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération.*

Il précise notamment les modalités selon lesquelles la personne détenue, dans les conditions adaptées à sa situation et nonobstant l'absence de contrat de travail, bénéficie des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique prévues aux articles L. 5132-1 à L. 5132-17 du code du travail.

Dans le cadre de l'application du présent article, le chef d'établissement s'assure que les mesures appropriées sont prises afin de garantir l'égalité de traitement en matière d'accès et de maintien à l'activité professionnelle en faveur des personnes handicapées détenues. »

II. Pour transmettre la question de constitutionnalité, le Conseil d'Etat a jugé que :

« *le moyen tiré de ce [que ces dispositions] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au droit à l'emploi, à la liberté syndicale, au droit de grève et au principe de participation*

des travailleurs, respectivement garantis par les alinéas 5, 6, 7 et 8 du Préambule de la Constitution de 1946, soulève une question présentant un caractère sérieux ».

L'exposant entend présenter les observations suivantes au soutien de cette question.

III. Sur le contexte dans lequel s'inscrit la présente question prioritaire de constitutionnalité

Comme n'a pas manqué de le souligner l'ancien Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Monsieur Jean-Marie Delarue, le travail des personnes détenues dans les prisons françaises a « *des relents du XIXe siècle* »[1].

Dans un communiqué faisant suite à la décision n°2013-320/321 QPC rendue le 14 juin 2013 par le Conseil constitutionnel à propos des dispositions prévoyant l'absence de contrat de travail pour les relations de travail des personnes détenues, M. Delarue avait estimé que :

« *La décision de ce jour donne l'occasion de poser la question de la compatibilité de l'organisation du travail carcéral avec la justice sociale la plus évidente. (...)*

Le contrôle général répète ici, une fois de plus, son souhait que les règles communes du travail soient appliquées en prison avec des exceptions nécessaires au maintien de la finalité des établissements pénitentiaires.

Mais ces exceptions doivent rester limitées. Quelle nécessité peut justifier l'ignorance des règles de droit commun en matière d'hygiène et de sécurité, en matière de relations du travail, en matière de durée du travail ? Au nom de quels principes d'exécution des peines maintenir un dispositif qui s'apparente davantage aux conditions de travail du premier âge qu'à celle de la France de ce jour ?

Car au fil de ses visites et de ses rencontres c'est bien cela qui a été constaté :

---

[1] http://www.citazine.fr/article/le-travail-en-prison-un-luxe-mal-payé

- *des personnes continuant à travailler, dans une cellule, à 23 heures*
- *des "auxiliaires" du service général requis sept jours sur sept*
- *un responsable du travail refusant l'éventuelle venue d'une femme en atelier au motif qu'elle est en état de grossesse*
- *des produits toxiques manipulés sans les équipements prévus*
- *des inspections du travail quasi-inexistantes ; l'absence d'indemnisations journalières en cas de maladie ....*

Au delà de ces situations qu'autorise la règle aujourd'hui applicable, c'est bien la radicale dissymétrie de la relation de travail entre la personne détenue et son "employeur" qui constitue une anomalie profonde. » (**Production 1**).

De son côté, le Défenseur des droits, Jacques Toubon, rappelait en 2013, dans un rapport sur son action auprès des personnes détenues, que le cadre juridique actuellement applicable au travail carcéral peut « *porter atteinte au principe d'égalité, notamment en excluant toute application d'un cadre juridique aux relations professionnelles des personnes détenues exerçant en milieu pénitentiaire ; au droit syndical, au droit de grève et à la négociation collective, qui sont pourtant reconnus sous différentes formes en Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne ou en Italie ; et au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, notamment parce qu'il ne garantit pas une protection juridique suffisante et un accès aux droits fondamentaux reconnus à chacun, et donc aux personnes détenues par la Constitution tels que le droit au recours juridictionnel effectif.* » (« L'action du défenseur des droits auprès des personnes détenues. Bilan 200/2013 », p. 48)[2].

A l'instar des organes de contrôle précités, nombreux sont les chercheurs, responsables politiques ou institutions à s'accorder depuis des années pour considérer que le travail carcéral « *relève en France très largement d'une zone de non-droit* »[3].

---

[2] http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/rapports/rapports-thematiques/bilan-de-laction-du-defenseur-des-droits-aupres-des

[3] P. Auvergnon, « Le travail pénitentiaire entre impératifs sécuritaires et droit commun », *Cahiers de la Justice*, Dalloz, 2011/3, p. 183-197

En présentation d'un ouvrage collectif récent, Philippe Auvergnon, directeur de recherche au CNRS et spécialiste français du travail en prison, souligne en ce sens que « *de façon récurrente, l'actualité rappelle la faiblesse, l'ineffectivité, pire, l'incertitude des droits du détenu travailleurs. Un tel déni n'est plus possible. Les constats d'associations, les rapports du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la multiplication des contentieux révèlent et interrogent la situation française, singulièrement au regard du cadre costitutionnel et des engagements internationaux de la France* »[4].

En 2013, plusieurs parlementaires dénonçaient au Sénat la situation d'insécurité juridique et de non droit qui caractérise le travail en détention, le sénateur François Fortassin expliquant notamment qu'« *en 2009, la précédente majorité n'avait pas été jusqu'à instituer un contrat de travail, craignant la réaction des entreprises ; l'acte d'engagement qu'elle avait prévu entre le détenu et l'administration est encore inappliqué, l'accès au travail demeure soumis à l'arbitraire de l'administration pénitentiaire. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a souvent dénoncé cette situation : salaires dérisoires, règles d'hygiène et de sécurité insuffisantes, machines vétustes... L'inspection du travail ne peut accéder aux locaux, sauf sur invitation de l'administration... [...] Privation de liberté ne signifie pas privation des droits. Les détenus restent des citoyens, des personnes humaines.* »[5]

Dix ans plutôt déjà, le sénateur Paul Loridant, affirmait dans un rapport d'information remis au Sénat que « *le droit du travail en prison ne peut plus aujourd'hui se dérouler dans des conditions exorbitantes du droit commun. Dans son rapport de juillet 1979 sur le travail pénitentiaire, Jean-Pierre Hoss notait déjà que « si l'on souhaite rapprocher la situation du détenu de celle d'un travailleur « de l'extérieur » et faciliter aussi sa réinsertion sociale, il paraît normal de lui permettre de passer un contrat de travail avec un employeur, comme cela est d'ailleurs possible pour le travailleur semi-libre ». Le conseil économique et social dans son rapport « travail et prison » de 1987 notait également qu'« il paraît impossible de donner une qualification claire à une relation de travail qui ne*

---

[4] *Droit du travail en prison. D'un déni à une reconnaissance*, P. Auvergnon (dir.), Presse universitaire de Bordeaux, mai 2015.

[5] Compte rendu analytique officiel du 3 avril 2013 :http://www.senat.fr/cra/s20130403/s20130403_3.html#par_118

reconnaît ni employeur ni employé au sens du code du travail. Ainsi se trouve-t-on dans une zone de non-droit du travail dont les conséquences apparaissent toutes négatives : ni contrôle, ni sanction des modalités de la rupture, ni garantie de salaire, ni expression collective ni enfin possibilité de recours au contentieux individuel ». Un travail sans droit et sans contrat n'est pas un travail. Trop éloigné du régime du travail à l'extérieur, il ne peut préparer une future réinsertion. »[6]

Quelques années plus tard, c'était au tour du Conseil économique et social de plaider en faveur d'une amélioration notable des conditions des travailleurs détenus, formulant des recommandations dont l'actualité et la nécessité demeurent intactes :

« *D'une manière générale, il conviendrait de fixer un cadre juridique adapté au travail des détenus, précisant leurs droits et obligations ainsi que les règles applicables en matière de rémunération. Une introduction mesurée du droit dans la relation de travail apparaît souhaitable, à travers la généralisation d'un contrat d'engagement, comparable à un contrat de travail et aménagé en fonction des caractéristiques du milieu carcéral. Des garanties sociales élémentaires seraient attachées à ce contrat d'engagement, comme la cotisation à l'assurance chômage, la délivrance systématique d'un certificat de travail, le bénéfice des indemnités journalières en cas d'accident du travail et de maladies professionnelles. (...) Une amélioration significative des conditions de rémunération apparaît nécessaire au regard de la faiblesse des rémunérations actuelles, faiblesse qui réduit d'autant l'assiette d'indemnisation des victimes, tout en tenant compte de l'équilibre économique fragile du travail en prison.* »[7]

C'est dans ce contexte de critiques à la fois unanimes et partagées sur les graves insuffisances du cadre juridique applicable au travail carcéral que M. [redacted] entend saisir le Conseil constitutionnel de la présente question prioritaire de constitutionnalité.

---

[6] *Rapport d'information sur la mission de contrôle sur le compte de commerce 904-11 de la Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires (RIEP)*, Sénat, 19 juin 2002.

[7] Avis sur les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France, *La Documentation française*, février 2006.

Cette question tend à faire constater que les dispositions de l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution en ce que le législateur a, d'une part, méconnu la compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution et, ce faisant, affecté les droits et libertés constitutionnels garantis et, d'autre part, méconnu les droits constitutionnels prévus aux alinéas 5, 6, 7, 8, 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946, en les privant de toute garantie légale, ainsi que le principe de sauvegarde de la dignité humaine et la liberté contractuelle.

Sur la méconnaissance par le législateur de sa compétence

IV. Il y a lieu de rappeler d'emblée que le vice d'incompétence négative peut être utilement invoqué à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité dès lors qu'« *est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* » (Cons. constit., Déc. n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC KIMBERLY CLARK [Incompétence négative en matière fiscale]*).

Dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel estime que *« la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit »* (décision n°2010-5 QPC du 18 juin 2010, cons. 3).

Cet obstacle procédural est assez souplement envisagé, à charge pour le requérant de démontrer en quoi l'imprécision de la loi affecte les droits et libertés constitutionnels, ce qui a permis au Conseil constitutionnel de censurer des dispositions législatives pour ce motif (v. par ex décisions n°2010-45 QPC du 6 octobre 2010 ; n°2010-33 QPC du 22 septembre 2010 et n°2011-139 QPC du 24 juin 2011).

Il sera d'autant plus facilement surmonté en ce qui concerne les dispositions législatives faisant l'objet de la présente question qu'en ne déterminant pas les conditions dans lesquelles les personnes incarcérées peuvent être amenées à travailler au cours de leur peine, le législateur a privé de garanties légales les droits en principe reconnus

à tout travailleur, sur le fondement des textes constitutionnels et en particulier du Préambule de la Constitution de 1946.

En effet, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de rappeler qu'*« il incombe au législateur, dans le cadre de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, d'assurer la mise en œuvre des principes économiques et sociaux du Préambule de la Constitution de 1946, tout en les conciliant avec les libertés constitutionnellement garanties »* (décision n°2001-455 DC précitée, cons. 46).

S'agissant des travailleurs incarcérés, le législateur a manifestement omis, ainsi qu'il sera plus amplement démontré, de prévoir les conditions dans lesquelles, bien que privés de la liberté d'aller et de venir, ils bénéficient du droit d'obtenir un emploi, du droit d'adhérer à un syndicat et de défendre leurs droits par l'action syndicale, du droit de grève, du droit de négociation collective et du droit d'obtenir la protection de la santé, de la sécurité matérielle, du repos, des loisirs et des moyens convenables d'existence, droits garantis par les alinéas 5, 6, 7, 8, 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

Il a en outre omis d'entourer le principe de respect de dignité humaine ainsi que la liberté contractuelle des garanties légales qui s'imposent.

Ainsi, en édictant les dispositions litigieuses de l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, le législateur a incontestablement **méconnu l'étendue de sa compétence** en déléguant trop largement aux autorités d'application de la loi le soin de déterminer les règles applicables au travail carcéral, affectant notamment les droits garantis par les alinéas 5, 6, 7, 8, 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946, ainsi que le droit au respect de la dignité de la personne humaine et de la liberté contractuelle.

IV-1. En vertu de l'article 34 de la Constitution, en effet :

« *La loi fixe les règles concernant :*

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; (...)
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; (...)
La loi détermine les principes fondamentaux : (...)
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale. »

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel estime que, nonobstant l'incarcération, les personnes détenues demeurent, à l'exception de la liberté d'aller et de venir, titulaires de l'intégralité des droits et libertés constitutionnellement garantis.

Dans sa décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, il a ainsi affirmé que « *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion ; qu'il appartient, dès lors, au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le droit pénal et la procédure pénale,* ***de déterminer les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne*** » (cons. 3).

Il a en outre précisé qu'il appartient au législateur « ***de garantir les droits et libertés des personnes détenues dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention*** » (cons. 4).

Il en résulte donc que les personnes incarcérées demeurent sous la protection de la loi et que, à l'instar de ce qui prévaut pour les citoyens libres, le législateur ne peut priver de garantie légale des exigences constitutionnelles ainsi que l'a encore récemment rappelé le Conseil constitutionnel (décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014, cons. 5).

En effet, comme l'affirmait le Président Canivet dès 2000 « *pour avoir perdu sa liberté d'aller et de venir, la personne détenue n'en conserve pas moins toutes ses autres libertés. L'Etat de droit, que la hiérarchie des normes assure sur le fondement de la Constitution, conserve le même contenu et la même force dans le milieu carcéral que dans la société libre, sans pouvoir être amoindri ou dissocié.* ***Les droits et***

garanties du détenu, autres que sa liberté d'aller et de venir, ne peuvent donc recevoir de limitations que de la loi »[8].

Il est essentiel d'insister sur le fait que les personnes détenues demeurent, aux termes des décisions précitées du Conseil constitutionnel, titulaires de l'intégralité de ces droits. Si le législateur peut, dans la mise en œuvre de ces droits, tenir compte des *« limites inhérentes aux contraintes de la détention »*, en d'autres termes prévoir un régime aménagé de l'exercice de ces droits, c'est à lui et à lui seul qu'apparient cette compétence.

Il ne peut donc déléguer au pouvoir réglementaire, et encore moins aux autorités administratives, le soin de définir les conditions et les modalités d'exercice de ces droits sans méconnaître la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution.

C'est là le sens et l'esprit de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative.

IV-2. En l'occurrence, en ne déterminant pas de manière suffisamment précise les conditions dans lesquelles les personnes incarcérées peuvent être amenées à travailler au cours de leur peine, le législateur est incontestablement resté en-deçà de sa compétence et a, ce faisant, manifestement affecté les droits et libertés que la Constitution garantit.

Il convient tout d'abord de souligner que la situation si souvent dénoncée de *« non-droit »*[9] qui affecte le travail des personnes détenues trouve son fondement dans les dispositions soumises au contrôle du Conseil constitutionnel dans le cadre de la présente question prioritaire de constitutionnalité.

D'une part, en effet, par les dispositions litigieuses, le législateur a manifestement laissé au pouvoir exécutif le soin de définir les

---

8 Rapport sur l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, mars 2000, La Documentation française, p.65

9 P. AUVERGNON, « Le travail pénitentiaire entre impératifs sécuritaires et droit commun », Cahiers de la Justice, Dalloz, 2011/3, p. 183-197.

conditions dans lesquelles s'exercent les relations de travail des personnes détenues de sorte que les principales dispositions encadrant cette relation de travail sont de nature réglementaire (v. notamment les articles D. 432 et suivants du Code de procédure pénale).

Plus encore, le pouvoir réglementaire étant lui aussi resté très imprécis dans la détermination des conditions de travail des personnes incarcérées, un grand nombre d'aspects de cette relation de travail ne sont encadrés par aucune disposition de quelque nature que ce soit.

Dans les observations qu'il présenta devant le Conseil constitutionnel à l'occasion de la question prioritaire de constitutionnalité n°2013-320/321 QPC, le Défenseur des droits regrettait ainsi que les *« textes ne prévoient pas de manière claire et précise, les conditions d'accès à l'activité professionnelle, la procédure de recrutement, les conditions d'exercice de l'activité professionnelle, les conditions d'interruption de cette activité, ainsi que les droits ouverts aux travailleurs détenus »* (**Production 2**).

En effet, comme le note Philippe Auvergnon, *« même si des renvois précis sont faits au Code du travail [ainsi de l'application des mesures relatives à l'hygiène et la sécurité au travail (C. pr. pén. art. D. 109)], et plus généralement au modèle salarial [ainsi de la durée du travail (C. pr. pén., art. D. 108), des rémunérations (C. pr. pén. art. D. 102)], le travail pénitentiaire reste régi essentiellement par quelques dispositions du Code de procédure pénale »*[10].

Or, le laconisme des normes législatives et réglementaires relatives au travail des personnes détenues conduit, de fait, à remettre aux autorités chargées de l'exécution des lois et des règlements le soin de définir le cadre dans lequel doit s'inscrire cette relation de travail ainsi que le soulignait encore récemment ce chercheur :

« (...) le très petit ensemble de dispositions d'origine légale et réglementaire du Code de procédure pénale concernant le travail [permet] la violation de droits et libertés garantis à tout travailleur. [il créé] le vide juridique et [renvoie], de fait, à l'administration en

[10] P. AUVERGNON, « La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et le détenu travailleur » in *Les droits de la personne détenue*, dir. S. BOUSSARD, Dalloz, Thèmes et commentaires, juin 2013.

charge l'édiction des règles du jeu via, au mieux, des circulaires et des notes de service. »[11]

D'autre part, le législateur a explicitement confié aux **chefs des établissements pénitentiaires**, autorité chargée de l'application des lois et des règlements, le soin de déterminer dans un contrat d'engagement les droits et les obligations des travailleurs incarcérés.

En effet, le premier alinéa de l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 dite *loi pénitentiaire* prévoit que l'acte d'engagement établit entre le chef d'établissement et la personne détenue doit énoncer *« les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération. »*

Or, le législateur n'a par ailleurs pas précisé de quels droits il est ici question, ni les conditions dans lesquels ces derniers trouvent à s'exercer compte tenu des spécificités du milieu carcéral.

Et pour cause, il n'a ni au sein de cette disposition, ni au sein d'aucune autre, prévu les conditions dans lesquelles les droits et les libertés constitutionnellement garantis étaient protégés dans le cadre des relations de travail des personnes détenues.

En effet, outre que la plupart des textes encadrant les relations de travail des personnes détenues sont de nature réglementaire ou infra-règlementaire, le troisième alinéa de l'article 717-3 du Code de procédure pénale prévoit que *« les relations de travail des personnes détenues ne font pas l'objet d'un contrat de travail »*, de sorte qu'elles ne bénéficient pas de la protection du Code du travail.

Or, ainsi que le soulignait le Défenseur des droits devant le Conseil constitutionnel à l'occasion de la question prioritaire de constitutionnalité n°2013-320/321 QPC :

« En écartant expressément l'existence d'un contrat de travail, l'article 717-3 du code de procédure pénale a pour effet d'exclure les travailleurs privés de liberté exerçant une activité professionnelle au sein d'un établissement pénitentiaire du bénéfice des droits des

[11] P. AUVERGNON, « Droit du travail et prison : le changement maintenant ? », in Revue du droit du travail, Dalloz, 2013, p. 309.

travailleurs protégés par la loi et les conventions internationales ***sans mettre en place de protection spécifique.*** *»*

En effet, il est constant que, en l'état de la jurisprudence administrative, les personnes détenues ne bénéficient pas de la protection qui est celle des agents de la fonction publique ou d'autres professions statutaires.

Ainsi, par exemple, le Conseil d'Etat a-t-il déjà jugé que les principes généraux relatifs au travail ne trouvaient pas à s'appliquer à la relation de travail des personnes détenues, au motif qu'elles ne bénéficiaient pas d'un contrat de travail :

« L'observatoire international des prisons, section française, n'est fondé à soutenir ni que l'article D. 251-1 du code de procédure pénale, qui ne prévoit, qu'à titre conservatoire, la privation de l'usage de certains matériels, porterait atteinte au droit de propriété, ni que le 7° de l'article D. 249-3 du même code, qui réprime l'entrave au travail en prison, aurait pour objet de réglementer le droit de grève, ni enfin que les articles D. 251-1 à D. 251-3, en prévoyant, en certaines circonstances et à titre de sanction disciplinaire, la mise à pied d'un emploi pour une durée maximum de huit jours, le déclassement de cet emploi, ou la suspension de son exercice durant la période de mise en cellule disciplinaire, alors que l'article 720 du code de procédure pénale prévoit que les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail, relèverait des principes fondamentaux du droit du travail » (CE, 30 juillet 2003, n°253973).

Suite à la décision du Conseil constitutionnel du 14 juin 2013, certains commentateurs autorisés de la jurisprudence constitutionnelle ont ainsi regretté cette absence de définition, par le législateur, d'un régime du travail en prison qui, venant pallier l'absence d'application du droit du travail, permettrait de garantir l'effectivité des droits et libertés constitutionnels compte tenu des spécificités et des contraintes propres au milieu carcéral[12] :

« En faisant une telle lecture désincarnée de l'article L.713-3, le Conseil constitutionnel a omis de replacer cette disposition dans son

---

[12] Voir notamment les actes du colloque « Droit du travail en prison. D'un déni à une reconnaissance ? », P. AUVERGNON (dir.), Presse Universitaire de Bordeaux, 2015.

contexte. Comme cela est pourtant rappelé dans le commentaire de la décision, lors de son adoption en 1987 (paragraphe V de la loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire), la disposition visait à mettre un terme à l'obligation de travail qui pesait sur les personnes détenues. Il s'agissait alors de rendre le droit français conforme à la convention n°29 de l'OIT sur le travail forcé. Mais il était également question d'empêcher qu'un lien direct puisse s'établir entre les entreprises concessionnaires, par nature à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, et les détenus qui travaillent à l'intérieur de ce dernier. ***Or, lorsqu'il a adopté cette disposition excluant l'application du contrat de travail, le législateur n'a pas organisé un régime statutaire qui aurait suppléé à la non-application des règles protectrices du code du travail. Autrement dit, il a négligé d'exercer sa compétence afin de garantir de manière satisfaisante l'exercice des droits et libertés garantis par la Constitution aux travailleurs détenus.*** *»*[13].

Dans la même perspective, Philippe Auvergnon expliquait récemment que :

« Au fond, la question de la qualification contractuelle de la relation de travail en prison ne se pose véritablement que depuis l'abolition de l'obligation de travail en 1987. On sait paradoxalement que c'est précisément à cette date qu'on a « légalisé » le principe selon lequel « Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail ». C'est donc au moment où l'engagement dans un travail en prison devient libre, qu'on décide d'interdire de qualifier de contrat de travail la relation développée, alors même que les critères principaux d'existence d'un contrat de travail sont réunis. Mais, on n'en reste pas là : on ne dit pas ce qu'est cette relation, on ne la nomme pas. On promeut du travail quasiment sans droits et, en tout cas, sans nom. S'agit-il d'une résistance au délitement du travail de la peine ou simplement du maintien du travail comme moyen de police interne ? ***En tout cas, on demeure dans une approche sécuritaire dans laquelle dès lors que le détenu est condamné, il est « intra muros » privé non seulement de sa liberté d'aller et venir mais***

---

[13] L. ISIDRO et S. SLAMA, « La dérobade du Conseil constitutionnel face à l'ersatz de statut social du travailleur détenu » in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 25 juin 2013.

potentiellement de l'ensemble de ses droits, dans le cas précis des droits fondamentaux de toute personne en situation de travail. »[14].

En effet, les rares droits et devoirs liés au travail qui sont définis dans le Code de procédure pénale le sont *de facto* par voie décrétale de sorte que le législateur a, par les dispositions critiquées, seulement fait obligation au pouvoir administratif de rappeler les droits et les obligations des personnes détenues qu'il a lui-même défini.

Le pouvoir réglementaire est ainsi venu préciser, à l'article R. 57-9-2 du Code de procédure pénale, ce qu'il convenait d'entendre par les *« droits et obligations »* qui devaient, aux termes de l'article 33 de la Loi du 24 novembre 2009, être rappelés dans l'acte d'engagement :

« *Préalablement à l'exercice d'une activité professionnelle par la personne détenue, l'acte d'engagement, signé par le chef d'établissement et la personne détenue, prévoit notamment la description du poste de travail, le régime de travail, les horaires de travail, les missions principales à réaliser et, le cas échéant, les risques particuliers liés au poste.*

Il fixe la rémunération en indiquant la base horaire et les cotisations sociales afférentes. »

Toutefois, on le voit, cette disposition ne se réfère en réalité à aucun droit ni à aucune liberté constitutionnellement garantis et se contente de prévoir que doit figurer sur l'acte d'engagement la description du poste de travail, le régime de travail, les horaires de travail, les missions principales à réaliser, le cas échéant, les risques particuliers liés au poste et la rémunération[15].

---

[14] P. AUVERGNON, « Travail en prison et droits des détenues : questions d'hier et d'aujourd'hui » in R. Eckert et J.-M. Tuffery-Andrieu (dir.), *Le travail en prison. Mise en perspective d'une problématique contemporaine*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2015, pp. 173-192.

[15] Sur les insuffisances de cet acte d'engagement, voir notamment : P. AUVERGNON, « La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et le détenu travailleur » in *Les droits de la personne détenue*, dir. S. BOUSSARD, Dalloz, Thèmes et commentaires, juin 2013

Au surplus, le non encadrement des droits et libertés constitutionnellement garantis est d'autant plus préjudiciable que le législateur est également resté imprécis sur la nature de l'acte d'engagement prévu au sein de la disposition contestée, sur ses effets et sur sa portée.

Ainsi, l'Observatoire international des prisons soulignait encore récemment, suite à la décision du Conseil constitutionnel du 14 juin 2013, que :

« En pratique, ce document [l'acte d'engagement] n'apporte aucune garantie, les personnes détenues restant soumises aux desiderata de l'administration pénitentiaire ou des entreprises, notamment en termes d'horaires, de rémunérations, et parce que la moindre plainte les expose au risque de perdre leur emploi »[16]

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue, soulignait lui aussi, suite à cette même décision du Conseil constitutionnel, que :

« c'est bien la radicale dissymétrie de la relation de travail entre la personne détenue et son « employeur » qui constitue une anomalie profonde. *La première bénéficier, depuis la loi pénitentiaire de 2009, d'un « acte d'engagement » décrivant ses obligations et sa rémunération. Qu'elle en méconnaisse la portée, et c'est le déclassement (licenciement) prononcé par le chef d'établissement sans procédure (...), ni indemnité. Mais que « l'employeur », lui, ignore le contenu de l'acte demeure sans conséquence. Dans ces conditions, on ne doit pas s'étonner que, comme il l'a été démontré dans le rapport annuel du contrôle général de 2011, et dans de multiples rapports de visite, le volume de travail reste faible et que le montant de la rémunération soit le plus souvent inférieur à ce qu'exige le Code de procédure pénale »*(**Production 1**).

De plus, en pratique, les actes d'engagement ne respectent pas toujours les dispositions de l'article R. 57-9-2 du CPP, ne contenant pas de

---

[16] M. CRETENOT et N. FERRAN, « Le travail pénitentiaire reste dans le "non-droit" », in *Dedans dehors*, juin 2013, n° 80, p. 4-5.

description précise du poste de travail et des missions principales à effectuer ou de mentions sur les horaire de travail par exemple (**Production 3**).

En outre, lorsque les tâches à réaliser sont précisées, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a relevé que *« certaines activités pouvaient être ajoutées ou retranchées »* à celles figurant dans l'acte d'engagement *« sans que les personnes détenues aient vraiment les moyens de s'y opposer »*[17].

A défaut d'encadrement législatif comme réglementaire suffisant, les conditions dans lesquels se déroulent les activités de travail au sein des établissements pénitentiaires sont bien souvent laissées à l'entière discrétion des chefs d'établissement ce qui est source d'un grand arbitraire ainsi que le notait le Défenseur des droits :

« Le sentiment de « zone de non-droit » et de « vide juridique » chez les travailleurs détenus, évoqué par le Conseil économique et social est renforcé par le ***fait qu'il existe au sein des établissements pénitentiaires diverses pratiques mises en œuvre à la discrétion du directeur de l'établissement pénitentiaire*** *».*

IV-3. A ce stade, il paraît nécessaire de rappeler que de nombreux observateurs du travail pénitentiaire ont souligné que la reconnaissance des droits et libertés constitutionnels au profit des travailleurs incarcérés n'implique aucunement la négation des spécificités du milieu carcéral, le législateur pouvant parfaitement prendre en considération les contraintes propres à la détention dans la détermination des modalités de leur exercice en prison.

Philippe d'Auvergnon soulignait ainsi récemment que :

« Il est souhaitable « de ne pas rejeter en dehors du droit du travail certaines personnes en situation litigieuse sous prétexte qu'elles exerceraient soit une activité atypique, soit l'exerceraient de manière atypique, ce qui n'exclut pas, bien entendu, de tenir compte des

[17] N. BORVO, J.R. LECERF, « Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale », rapport d'information n°629 fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois, Sénat, 4 juillet 2012.

particularités de leur situation pour ajuster les règles applicables ». ***Reconnaître la possibilité en prison d'une forme ou de formes différentes de contrat de travail ne conduit pas nécessairement à nier les spécifiés du cadre carcéral et de la réalisation de la prestation de travail »***[18].

Dans la même perspective, le contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue, expliquait que :

*« **Bien entendu, l'organisation du travail en prison doit se concilier avec les exigences de la sécurité, à quoi aspirent légitimement les personnels et aussi nos concitoyens. Par conséquent, il est évident que le droit des conflits du travail ou celui de la représentation des salariés ne peuvent être transposés sans aménagement en détention. Mais ces exceptions doivent rester limitées.** Quelle nécessité de sécurité peut justifier l'ignorance des règles de droit commun en matière d'hygiène et de sécurité, en matière de relations du travail, en matière de durée du travail ? Au nom de quels principes d'exécution des peines maintenir un dispositif qui s'apparente davantage aux conditions de travail du premier âge industriel qu'à celles de la France de ce jour ? Car, au fil de ses visites, c'est bien cela qui a été constaté »* (**Production 1**).

Toutefois, à considérer même que les droits et libertés constitutionnellement garantis doivent être adaptés aux spécificités et aux contraintes du milieu carcéral, il n'en reste pas moins d'une part qu'un tel encadrement ne peut résulter que de la volonté du législateur et, d'autre part, qu'il ne peut en aucune manière conduire à une négation pure et simple des garanties qui doivent être apportées à l'exercice de ces droits et libertés.

Car, en effet, ainsi que le soulignait le Défenseur des droits *« si l'impératif de sécurité au sein des établissements pénitentiaires doit être pris en compte, il est aujourd'hui mobilisé à l'appui d'une négation des libertés collectives garanties par le Préambule de la Constitution de 1946 ».*

---

[18] P. AUVERGNON, « Droit du travail et prison : le changement maintenant ? », in Revue du droit du travail, Dalloz, 2013, p. 309

En l'état de la réglementation sur le travail en prison, le législateur est donc manifestement resté en deçà de sa compétence en laissant le soin à l'autorité administrative de déterminer le contenu des droits et obligations des détenus travailleurs et les modalités de leur exercice, ce qui est d'autant plus regrettable que les dispositions ici critiquées s'inscrivent dans le cadre d'une loi dont le principal objectif était de rehausser le cadre normatif qui régit les établissements pénitentiaires.

En effet, comme le rappelait le rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale, elle visait avant toute chose à *« adapter le cadre juridique des prisons à l'exigence juridique de respect de la hiérarchie des normes »*[19]. L'exposé des motifs de cette loi présenté par le gouvernement expliquait également qu'*« il s'agit de consacrer le principe selon lequel la personne détenue conserve le bénéfice de ses droits, conformément aux vœux de l'Assemblée nationale qui affirmait dans un rapport intitulé « La France face à ses prisons » qu'on ne peut imaginer qu'il y ait deux qualités de normes selon qu'il s'agit d'un citoyen libre ou d'un citoyen détenu. La garantie des droits doit être la même, le détenu n'étant privé que de sa liberté d'aller et venir. »*

Cette volonté d'aligner, autant que faire se peut, les conditions de vie à l'intérieur des prisons sur celles qui ont court à l'extérieur aurait également dû concerner les conditions dans lesquelles les personnes détenues peuvent être amenées à travailler au sein des établissements pénitentiaires.

Dans cette perspective, le Conseil économique et social, dans un avis de 2006 relatif à la réinsertion socioprofessionnelle des détenus, avait déjà émis des propositions visant *« rapprocher le statut du détenu-travailleur du droit commun du travail »*[20], ce qui correspond en outre aux recommandations du Conseil de l'Europe qui, au sein des Règles pénitentiaires européennes adoptées la même année, invitait les Etats membres à rapprocher autant que possible *« l'organisation et les méthodes de travail dans les prisons [...] de celles régissant un travail*

---

[19] Rapport de l'Assemblée nationale n°1899 fait par M. Jean-Paul Garraud au nom de la commission des lois sur le projet de la Loi pénitentiaire (8 septembre 2009).

[20] Conseil Économique et Social. Avis et Rapports sur les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France, 2006. P 176.

analogue hors de la prison, afin de préparer les détenus aux conditions de la vie professionnelle normale. »[21].

Toutefois, malgré ces aspirations, le travail en prison est demeuré, faute pour le législateur d'avoir prévu avec suffisamment de précisions les conditions dans lesquels les personnes détenues peuvent être amenées à travailler ainsi que leurs droits et libertés dans le cadre de leur relation de travail, *« un travail sans droit et sans contrat »* qui *« trop éloigné du régime du travail à l'extérieur, ne peut préparer une future réinsertion »* ainsi que le regrettait déjà en 2001 le Sénateur Loridant[22].

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est constant que le législateur est resté en deçà de la compétence qu'il détient de l'article 34 de la Constitution et, ce faisant, a affecté les droits et libertés constitutionnels des personnes détenues.

Sur la violation des droits constitutionnels garantis par les alinéas 5, 6, 7, 8, 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946

V. Ainsi qu'il l'a été précédemment rappelé *« il incombe au législateur (...) d'assurer la mise en œuvre des principes économiques et sociaux du Préambule de la Constitution de 1946, tout en les conciliant avec les libertés constitutionnellement garanties »* (décision n°2001-455 DC précitée, cons. 46).

Or, il est constant que les droits constitutionnels prévus aux alinéas 5, 6, 7, 8, 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ne sont, s'agissant de la relation de travail dans laquelle les personnes détenues peuvent se trouver engagées, entourés d'aucune garantie légale.

---

21 *Recommandation Rec(2006)2* du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes, règle n°26.7.

22 Rapport d'information n° 330 (2001-2002) de M. Paul LORIDANT, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 juin 2002, p. 95

Sur la violation des droits garantis par l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 :

VI. L'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 dispose que :

« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances. »

VI-1. S'agissant tout d'abord des conditions d'accès au travail en détention des personnes incarcérée, il convient de souligner que ce dernier souffre d'un encadrement juridique insuffisamment protecteur de sorte que le droit des personnes détenues à obtenir un emploi tel qu'il ressort de l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 est nécessairement méconnu.

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de juger que l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 peut être invoqué dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (décisions n°2010-98 QPC du 4 février 2011, cons. 4 ; n°2011-139 QPC du 24 juin 2011, cons. 4 ; n° 2012-232 QPC du 13 avril 2012, cons. 4).

Sur ce fondement et d'après une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, *« il revient au législateur de fixer les principes fondamentaux du droit du travail et, notamment, de poser des* ***règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi, tout en ouvrant le bénéfice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés*** *».* (décisions n° 98-401 DC du 10 juin 1998, cons. 26 ; n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, cons. 27 ; n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, cons. 12 ; n° 2012-654 DC du 9 août 2012, cons. 20)

Conformément à son souci constant de ne pas se substituer au législateur, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de rappeler qu'il *« ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement »* et que, par conséquence, *« il ne lui appartient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi déférée ne sont pas manifestement inappropriées à la finalité poursuivie »* (décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, cons. 6).

Il n'en reste pas moins que, pour se conformer à l'obligation mise à sa charge sur le fondement de l'article 34 de la Constitution et de l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946, le législateur doit nécessairement prévoir des règles susceptibles de garantir au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi, ce qu'il n'a manifestement pas fait s'agissant des conditions dans lesquelles les personnes détenues peuvent accéder à un emploi au cours de leur peine.

VI-2. En effet, à défaut de droit subjectif au travail, les personnes détenues ne se voient reconnaître que la faculté de solliciter une activité professionnelle auprès de l'administration pénitentiaire.

Tel est bien le sens de l'article D. 432 du CPP qui dispose que *« les personnes détenues, quelle que soit leur catégorie pénale, peuvent demander qu'il leur soit proposé un travail »*.

La procédure de recrutement n'est cependant réglementée par aucun texte de valeur législative ou réglementaire et peut donc beaucoup varier d'un établissement à un autre[23].

Selon les lieux, la demande d'emploi de la personne détenue est orale ou écrite. Lorsqu'elle doit être formalisée par écrit, cette demande peut être formulée en remplissant les rubriques d'un formulaire spécifique (niveau de formation, expérience professionnelle, motivation, etc.) Dans certains établissements, un entretien est organisé avec la personne détenue. Mais le plus souvent ce n'est pas le cas.

La demande est ensuite examinée en commission pluridisciplinaire unique, hors de la présence de la personne détenue. Ainsi que le prévoit la circulaire du 18 juin 2012 relative aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique, ladite commission *« est compétente s'agissant de l'examen de la situation des personnes détenues préalable aux décisions de classement au travail ou à la formation ainsi que, le cas échéant, d'accès aux activités »*.

---

[23] P. AUVERGNON et C. GUILLEMAIN, *Le travail pénitentiaire en question*, La Documentation française, 2006, p. 67 et suiv.

Composée du directeur de l'établissement, du directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP), du responsable du secteur de détention de la personne détenue dont la situation est examinée ainsi que des représentants du service du travail, du service de la formation professionnelle et du service d'enseignement, cette commission n'a cependant qu'une fonction consultative, *« le chef d'établissement ou son délégataire [demeurant] au final seuls décisionnaires »* ainsi que le rappelle la circulaire précitée.

VI-3. De plus, les critères d'attribution d'un emploi à une personne détenue ne sont ni définis, ni même seulement encadrés par une norme de rang législatif.

Selon l'article D. 432-3 du CPP, *« le travail est procuré aux détenus compte tenu du régime pénitentiaire auquel ceux-ci sont soumis, des nécessités de bon fonctionnement des établissements ainsi que des possibilités locales d'emploi »*. Toujours selon ces dispositions, l'administration pénitentiaire doit, *« dans la mesure du possible »*, choisir le travail du détenu *« en fonction non seulement de ses capacités physiques et intellectuelles, mais encore de l'influence que ce travail peut exercer sur les perspectives de sa réinsertion »*. En outre, il doit être tenu compte de la *« situation familiale et de l'existence de parties civiles à indemniser »*.

En pratique ce sont d'autres critères qui prévalent, davantage tournés vers la gestion de la détention. S'y mêlent des objectifs de maintien de l'ordre, de prévention des évasions et de préservation des intérêts des concessionnaires en vue de les fidéliser.

Les personnes condamnées ou poursuivies pour affaires de mœurs sont le plus souvent écartées des ateliers par crainte qu'elles ne fassent l'objet de brimades de nature à créer des incidents et perturber la production. Les personnes présentant une « trop forte » ou « trop faible » personnalité sont fréquemment exclues des postes d'auxiliaires d'étage (distribution des repas et des produits achetés en cantine), car ces postes du service général impliquent une grande liberté de mouvement, des passages dans chaque cellule, le tout faisant craindre des trafics à l'administration. Les détenus ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires pour violences sont également exclus de ces

postes, en vertu d'une note de la direction de l'administration pénitentiaire du 4 août 2008 tout comme les détenus particulièrement signalés en vertu d'une note du 31 juillet 2009.

Un sociologue, auteur d'une thèse sur la réduction des risques et la responsabilisation en prison publiée en novembre 2009, a également relevé que lorsqu'il existe, dans un établissement, une différenciation des régimes de détention (ouvert, semi-ouvert ou fermé), en fonction du degré de « confiance » accordé aux personnes, celles soumises au régime le plus strict, le régime fermé, se trouvent le plus souvent sans emploi.

Il faut y voir, selon le sociologue, *« l'effet d'une réputation négative accolée »* à ce régime ; *« Le calme requis en atelier contraste avec l'image »* des personnes *« qui y est associée »*. Et *« leur comportement est généralement jugé problématique par le chef du service emploi qui les raye de la sélection par anticipation des réactions de la personne sous la responsabilité de laquelle se trouvera le travailleur »*[24].

A contrario, bénéficier d'une bonne réputation auprès de personnels de surveillance semble favoriser l'obtention d'un emploi. À plusieurs reprises, des responsables de bâtiment ont indiqué à ce sociologue avoir placé leurs « protégés ». *« J'ai mon poulain, je l'ai mis auxi [auxiliaire d'étage] et il me le rend bien »*, explique l'un d'entre eux. *« L. et R. sont mes protégés, je leur ai trouvé un travail au service général et ils sont reconnaissants »*[25], formule un autre.

Deux juristes-chercheurs, Philippe Auvergnon et Caroline Guillemain ont résumé ces critères en *« critères négatifs »* (risque d'évasion, personnalité, troubles psychiques, problème de dépendance à l'alcool ou à la drogue) et *« critères positifs »* (manque de ressources, bonne réputation, savoir-faire spécifique). Dans l'ensemble, peu ont à voir avec les compétences professionnelles, les capacités physiques et intellectuelles ou encore de l'influence que le travail peut exercer sur les perspectives de sa réinsertion.

---

[24] G. CLIQUENOIS, « La réduction des risques et la responsabilisation en établissements français pour peines », Thèse de doctorat en sociologie sous la codirection de A. Chauvenet (EHESS) et Y. Cartuvyels (FUSL), novembre 2009.

[25] Ibid.

Par ailleurs, le refus de l'administration pénitentiaire d'accorder un emploi à une personne détenue n'est encadré par aucune procédure formelle, pas plus que n'est imposée la motivation de ce refus. Il peut certes arriver qu'une justification soit donnée par l'administration mais la pratique varie alors une nouvelle fois d'un établissement à l'autre : on se contente ici d'informer oralement le détenu, ailleurs le refus est motivé de façon écrite.

VI-4. En outre, le refus de l'administration pénitentiaire d'octroyer un travail à une personne détenue est regardé par le juge administratif comme une mesure d'ordre intérieur.

Cette décision ne peut donc pas être contestée dans le cadre d'un recours contentieux sauf dans l'hypothèse où elle met en cause des libertés ou droits fondamentaux des personnes détenues.

En effet, le Conseil d'Etat a estimé que :

« eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus, une décision de déclassement d'emploi constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; qu'il en va autrement des refus opposés à une demande d'emploi ainsi que des décisions de classement, sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus » (CE, 14 décembre 2007, *Planchenault*, n°290420).

Or, en pratique, très rares sont les hypothèses dans lesquelles la mise en cause d'une liberté ou d'un droit fondamental sera retenue pour permettre de surmonter le principe de l'impossibilité de déférer à la censure du juge les décisions refusant l'octroi d'un travail à une personne détenues.

En effet, ni le droit à la réinsertion des personnes détenues (CE, ord. réf., 19 janvier 2005, Drouet, n° 276562), ni le droit à un emploi (CE, ord. réf, 28 février 2001, Casanovas, n°229163) ne sont regardés comme des droits ou libertés fondamentaux par le juge administratif.

De fait, et malgré une recherche jurisprudentielle exhaustive, aucune décision du Conseil d'Etat ou des Cours administratives d'appel

retenant la mise en cause d'une liberté ou d'un droit fondamental pour permettre le contrôle juridictionnel d'un refus d'octroi d'un emploi n'a pu être trouvée.

Au demeurant, dans la mesure où le caractère éventuellement définitif du refus d'affectation n'est pas indiqué au demandeur, ce dernier n'osera que très rarement demander des comptes à l'administration et entrer en conflit avec elle par crainte de perdre toute chance d'obtenir ultérieurement un emploi.

Le pouvoir conféré à l'administration de refuser l'accès à un emploi à une personne détenue ne connaît donc en pratique pas de limites dès lors qu'il échappe en droit et en pratique à tout contrôle juridictionnel.

VI-5. Les personnes détenues auxquelles l'administration accorde la possibilité de travailler ne disposent pas davantage du droit de choisir l'emploi qui va leur être confié, ni même celui d'être associées d'une manière ou d'une autre à ce choix.

C'est en effet à la seule administration pénitentiaire que revient la détermination de l'emploi proposé (art. D. 432-3 du CPP).

Certes, en pratique, rien n'interdit aux personnes détenues d'émettre des souhaits ou des préférences lorsqu'elles sollicitent un emploi. Mais comme le soulignent les juristes-chercheurs Philippe Auvergnon et Caroline Guillemain, *« de façon générale, il paraît souvent difficile d'affirmer que le choix des prisonniers est effectivement pris en compte »*[26].

Or, l'absence de procédure d'accès à l'emploi, formalisant notamment une participation des personnes détenues au choix du travail qui leur est proposé, est indiscutablement en contradiction avec les Règles pénitentiaires européennes qui prévoient que *« dans la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir choisir le type de travail qu'ils désirent accomplir, sous réserve des limites inhérentes à une sélection*

---

26 P. AUVERGNON et C. GUILLEMAIN, *Le travail pénitentiaire en question*, La Documentation française, 2006, p. 70.

professionnelle appropriée et des exigences du maintien du bon ordre et de la discipline » (Règle 26.6).

VI-6. Enfin, l'interruption temporaire ou définitive du travail de la personne détenue n'est pas entourée des garanties et d'un formalisme suffisants.

Celle-ci peut intervenir à l'initiative du chef d'établissement, de l'entreprise privée le faisant travailler en prison, ou du fait du détenu lui-même.

Le déclassement d'emploi peut être directement prononcé à titre de sanction disciplinaire, de façon temporaire ou définitive, lorsque la personne détenue s'est rendue coupable, *« au cours ou à l'occasion de l'activité [de travail]»*, d'une des fautes réprimées par le code procédure pénale[27] (art. R. 57-7-34 du CPP).

Les textes prévoient également que le chef d'établissement *« peut, à titre préventif et sans attendre la réunion de la commission de discipline, décider de suspendre l'exercice de l'activité professionnelle de [la] personne jusqu'à sa comparution devant la commission de discipline, si cette mesure est l'unique moyen de mettre fin à la faute, de faire cesser le trouble occasionné au bon déroulement des activités de travail ou d'assurer la sécurité des personnes ou de l'établissement »* (art. 57-7- 22 du CPP).

Lorsqu'il intervient à titre de sanction disciplinaire, le déclassement est prononcé au terme de la procédure disciplinaire prévue par les dispositions du code de procédure pénale (art. R. 57-7-5).

La décision de déclassement disciplinaire peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif mais ce dernier n'exerce sur cette sanction qu'un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, une exception subsiste lorsque le déclassement est prononcé à titre préventif sur le fondement de l'article 57-7-22 précité du CPP. Dans ce cas, il n'est pas considéré comme susceptible de

---

27 Art. R. 57-7-1, R. 57-7-2 et R. 57-7-3 du CPP.

recours devant le juge administratif (CAA Nantes, 29 mars 2012, n°10NT02144 ; CAA Marseille, 3 février 2011, n°09MA01135).

En dehors du cadre disciplinaire proprement dit, la suspension de l'activité professionnelle peut aussi être prononcée par le directeur d'établissement pour répondre à des considérations de sécurité ou de discipline générale, à titre de mesure conservatoire ou comme rappel à l'ordre[28]. Cette possibilité peut être expressément prévue dans le cadre d'un contrat de concession, en cas d'urgence liée à l'exercice de ses missions ou d'inobservation de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité[29]. De fait, la direction de la prison réagit en règle générale, à un événement tels qu'une agression, un mouvement collectif, une évasion ou encore par exemple en cas de détérioration du climat interne. L'interruption temporaire de l'activité va le plus souvent concerner l'ensemble des détenus-travailleurs de l'atelier, voire de l'établissement, que ceux-ci aient ou non une part de responsabilité dans la situation à l'origine de la décision.

Indépendamment de toute question de sécurité ou discipline, la suspension de l'activité de travail peut être prononcée lorsque l'administration se trouvera temporairement dans l'impossibilité d'assurer l'encadrement de détenus-travailleurs (ex. « grève » des surveillants, absence du personnel d'encadrement de l'entreprise extérieure,...) ou dans l'impossibilité de fournir du travail (ex. défaut de matières premières, problèmes d'approvisionnement ou de fonctionnement des machines, pas de commandes, etc...).

Comme le relève le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son rapport d'activité pour l'année 2011, *« les périodes chômées sont fréquentes en prison et le travailleur classé n'a aucune garantie d'une activité journalière. Les entreprises gérant leur production a flux tendu, il arrive fréquemment que les travailleurs soient appelés au gré des fluctuations des charges des entreprises et soient donc soumis à d'incessantes interruptions et reprises d'activité*

---

28 P. AUVERGNON et C. GUILLEMAIN, *Le travail pénitentiaire en question*, La Documentation française, 2006.

29 Art. 10.4, Clauses et conditions générales d'emploi de détenus par les entreprises concessionnaires du contrat de concession-type de l'administration pénitentiaire française.

». « Le caractère aléatoire de la production n'est pas la seule raison ». Certains établissements ont en outre pour *« pratique de classer plus de personnes que de postes de travail »* en ateliers afin de pouvoir *« répondre aux commandes urgentes ». « Les personnes classées en surnombre servent »* alors *« de variables d'ajustement aux aléas d'effectifs et de production ».*

Lors d'un contrôle réalisé dans un centre de détention, le CGLPL a ainsi relevé, qu'au cours des mois de février à avril 2011, *« une moyenne quotidienne de 52% des personnes classées a été effectivement appelée au travail »*[30] en atelier.

Les personnes détenues travaillant en ateliers n'ont bien souvent aucune visibilité quant à leur emploi du temps. D'un jour sur l'autre, elles ne savent pas si elles travailleront. *« Les personnes classées apprennent qu'elles sont appelées pour travailler le plus souvent la veille pour le lendemain voire encore moins longtemps à l'avance »*[31]

Le témoignage suivant, extrait d'un courrier reçu par le Contrôleur général illustre combien l'absence de visibilité et de certitude pour les personnes détenues, résultant du manque d'information et de l'aléa permanent, est particulièrement difficile à vivre : « *A mon arrivée en janvier, j'étais classé aux ateliers pour travailler, mais j'y ai accédé qu'après insistance du chef du bâtiment suite à une grève de la faim. J'ai travaillé 6 jours pour 60 euros et comme d'autres je n'ai plus été appelé. Mes courriers sont restés lettres mortes. Mon insistance pour travailler n'a eu aucunes réponses, cependant tous les matins pendant un mois les jours de semaine, nous devions être au garde à vous en tenue à 7 heures. Nous n'étions pas avertis du fait que nous travaillions ou pas et personne au niveau de l'établissement ne pouvait me donner avec certitude une date de reprise. Sans mandat, sans parloirs, et sans le sou, j'ai pété un plomb le 22 février et j'ai incendié la porte de ma cellule »*[32]

---

30 CGLPL, rapport d'activité 2011, p 172.

31 Ibid., p 173.

32 Ibid., p 174.

L'activité professionnelle peut aussi être suspendue ou rompue en présence de causes « classiques » de rupture des rapports de travail (« démission », absence au travail, inaptitude, insuffisance professionnelle, etc.).

S'agissant spécifiquement de la situation d'insuffisance professionnelle, l'article D. 432-4 du CPP dispose en ce sens que :

« Lorsque la personne détenue s'avère incompétente pour l'exécution d'une tâche, cette défaillance peut entraîner le déclassement de cet emploi. Lorsque la personne détenue ne s'adapte pas à un emploi, elle peut faire l'objet d'une suspension, dont la durée ne peut excéder cinq jours, afin qu'il soit procédé à une évaluation de sa situation. A l'issue de cette évaluation, elle fait l'objet soit d'une réintégration dans cet emploi, soit d'un déclassement de cet emploi en vertu de l'alinéa précédent. ».

Dans les situations de rupture de la relation de travail à l'initiative de l'administration, aucun formalisme spécifique n'est prévu par les dispositions du code de procédure pénale en dehors de celui prévu par les dispositions précitées de l'article D. 432-4 du CPP dans le seul cas d'un déclassement pour incompétence professionnelle.

Les dispositions du code du travail relatives aux licenciements ne sont pas en effet applicables puisque les prestations de travail des personnes détenues ne font pas l'objet d'un contrat de travail.

La jurisprudence, qui admet que la décision de déclassement peut faire l'objet d'un recours contentieux (CE, 14 décembre 2007, Planchenault, n°290420), impose cependant que la décision de déclassement soit motivée en application de la loi du 11 juillet 1979 et qu'elle soit précédée de la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 (CAA Bordeaux, 12 février 2008, n°05BX01961 ; CAA Paris, 18 avril 2008, n°07PA01242).

Néanmoins, les motifs du déclassement ne sont soumis qu'à un contrôle juridictionnel restreint de l'erreur manifeste d'appréciation (CE, 14 décembre 2007, Planchenault, n°290420) de sorte que l'annulation contentieuse d'un déclassement est, *de facto*, extrêmement rare.

La suspension temporaire de l'activité professionnelle de la personne détenue ne semble pas, quant à elle, susceptible d'être attaquée devant le juge administratif (cf. par analogie CAA Nantes, 29 mars 2012, n°10NT02144 ; CAA Marseille, 3 février 2011, n°09MA01135).

En outre, la personne détenue « déclassées » ne touche pas d'indemnités de licenciement.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est manifeste qu'en n'encadrant pas les conditions dans lesquelles les personnes détenues peuvent accéder à un emploi au cours de leur peine, le législateur a omis de poser des règles propres à assurer au mieux le droit pour chaque personne détenue d'obtenir un emploi, tout en ouvrant le bénéfice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés tel qu'il est garanti par l'alinéa 5 du Préambule de 1946.

Sur la violation des droits constitutionnels garantis par les alinéas 6, 7 et 8 du Préambule de la Constitution de 1946 :

VII. S'agissant ensuite de l'absence de protection des droits d'expression et de représentation collective des travailleurs incarcérés, il est manifeste que le législateur a privé de garantie légale le droit d'adhérer à un syndicat et de défendre ses droits par l'action syndicale, le droit de grève et le droit de négociation collective tels que garantis par les alinéas 6, 7 et 8 du Préambule de la Constitution de 1946.

VII-1. L'alinéa 6 du Préambule de la Constitution de 1946 dispose que :

« *Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix.* »

Le droit prévu par ces disposition est invocable au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité ainsi qu'en a déjà jugé le Conseil constitutionnel (décisions n°2010-42 QPC du 7 octobre 2010, cons. 4 et 6 ; n° 2010-68 QPC du 19 novembre 2010, cons. 6, 7 et 8).

Il convient d'insister sur l'emploi, au sein de cet alinéa, de l'expression *« tout homme »* laquelle recoupe nécessairement les personnes détenues qui travaillent en prison, sauf à nier la part irréductible de dignité humaine.

Comme le souligne en effet le Défenseur des droits *« la formulation de ces dispositions n'opérant aucune différence entre les travailleurs,* ***le constituant n'apparaît pas avoir souhaité établir de distinction quant à la portée de ces droits et semblait vouloir que tout travailleur bénéficie de ces libertés collectives quel que soit le lieu d'exécution de la prestation de travail*** *».*

Certes, les modalités concrètes d'exercice de ce droit à l'engagement syndical peuvent faire l'objet d'aménagements, mais seul le législateur est compétent pour procéder à ces choix.

De plus, si le législateur peut, par exemple, définir des critères de représentativité des organisations syndicales afin *« d'éviter la dispersion de la représentation syndicale »* (décision n° 2010-42 QPC précitée, cons. 6) ou prévoir des conditions spécifiques d'exercice de ce droit pour certaines catégories de professionnels telles que les agents de la fonction publique (décision n° 2011-205 QPC du 9 décembre 2011, cons. 6), il ne peut en aucune manière priver certaines personnes du bénéfice même de cette liberté.

Dans la décision n° 2011-205 QPC, le Conseil constitutionnel a ainsi censuré l'article L. 311-2 du Code du travail de Nouvelle-Calédonie au motif que :

« les dispositions contestées soustraient ces agents des administrations publiques du bénéfice des dispositions du code du travail de Nouvelle-Calédonie applicables aux relations collectives du travail ; que ***ni ces dispositions ni aucune loi du pays de Nouvelle-Calédonie n'assurent la mise en œuvre, pour ces agents, de la liberté syndicale et du principe de participation des travailleurs*** *»* (Cons. 7).

Il suit de là que le législateur ne peut pas s'abstenir de prévoir les modalités de mise en œuvre du principe de représentation syndicale au profit de certaines catégories de travailleurs sans porter atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis.

VII-2. Par ailleurs et selon l'alinéa 7 du Préambule de la Constitution de 1946 « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

Le Conseil constitutionnel n'a jamais été amené à se prononcer, dans une de ses décisions, sur l'invocabilité de ce droit constitutionnel dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité.

Toutefois, comme le soulignait le commentaire de sa décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013 :

« il semblerait logique que la méconnaissance d'un tel droit puisse être invoquée dans le cadre d'une QPC. Compte tenu de sa rédaction, cet alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ***énonce en effet un droit ou une liberté garanti par la Constitution à la fois en ce qu'il fixe la compétence du législateur pour définir les conditions encadrant l'exercice du droit de grève et en ce qu'il énonce un droit matériel constitutionnellement garanti*** *».*

D'après une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, il revient au législateur de déterminer les titulaires et les modalités d'exercice du droit de grève (n°79-105 DC du 25 juillet 1979).

En effet, le juge constitutionnel a déjà eu l'occasion de relever *« qu'en édictant [le septième alinéa du Préambule de 1946] les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle* ***mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci*** » (décision n°2007-556 DC précitée, cons. 10. ; V. également : décision n° 2010-91 QPC précitée, cons. 3).

Dans ce cadre, *« il est loisible au législateur de définir les conditions d'exercice du droit de grève et de tracer la limite séparant les actes et les comportements qui constituent un exercice licite de ce droit des actes et comportements qui en constitueraient un usage abusif »* (décisions n°87-230 DC du 28 juillet 1987, cons. 7 ; n°2012-650 du 15 mars 2012, cons. 6).

Il lui est ainsi permis de confier à des organisations syndicales des prérogatives particulières relatives au déclenchement de la grève (décision n°2007-556 DC précitée, cons. 13) ou de prévoir des

modalités spécifiques de déclenchement (décision n°2012-650 précitée, cons. 7).

Le Conseil constitutionnel considère que la loi peut même aller *« jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service (public) dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays »* (décisions n°79-105 DC du 25 juillet 1979, cons. 24 ; n°86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 25 ; n°87-230 DC précitée, cons. 26).

Toutefois, cette possibilité offerte au législateur de restreindre l'exercice du droit de grève est conditionnée à une double exigence.

D'une part, une limitation du droit de grève ne peut résulter que de la volonté du législateur ainsi qu'il ressort clairement des décisions précitées du Conseil constitutionnel.

De l'autre, le droit de grève ne peut être limité et encadré que dans le but d'opérer la *« conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte »* (décision n°2007-556 DC précitée cons. 10. ; V. également décisions n°79-105 DC précitée, cons. 1 ; n° 2010-91 QPC du 28 janvier 2011, cons. 3).

Seul un principe d'une valeur équivalente au droit de grève, tel par exemple que le principe de continuité du service public (décisions n°79-105 DC précitée, cons. 1 ; n°86-217 DC 18 septembre 1989, cons. 78 ; n°87-230 DC précitée, cons. 7) ou celui de protection de la santé ou de la sécurité des personnes et des biens (décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, cons. 4), peut ainsi justifier que le législateur apporte une limitation à l'exercice du droit de grève.

Dans ces conditions, il est évident qu'il n'appartient qu'à la loi, et non aux autorités d'application de la loi, de réguler juridiquement les modalités d'exercice du droit de grève et que cette limitation du droit de grève ne peut répondre qu'à un motif d'intérêt général.

VII-3. Enfin, le requérant entend également critiquer l'imprécision de la loi en ce qu'elle méconnaît directement l'alinéa 8 du Préambule de 1946 selon lequel *« tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises »*.

Ainsi qu'a déjà eu l'occasion de le juger le Conseil constitutionnel, ce droit est invocable au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité (Décisions n°2010-91 QPC précitée, cons. 3, 4 et 5).

Là encore, puisque ce texte s'adresse à « tout travailleur », quelles que soient les conditions juridiques qui encadrent son emploi, les personnes détenues doivent être regardées comme concernées et destinataires de cette liberté de négociation collective.

Or, selon le Conseil constitutionnel, *« c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect de cette disposition à valeur constitutionnelle, les conditions et garanties de sa mise en œuvre »* (décisions n°99-423 DC du 13 janvier 2000, cons. 28 ; n°2005-514 du 28 avril 2005, cons. 25 ; n°2004-494 du 29 avril 2004, cons. 7 ; n°2006-545 précitée, cons. 4).

Si le législateur peut tout à fait prévoir différents niveaux de participation des travailleurs à la définition de leurs conditions de travail (décision n°2004-494 précitée, cons. 8) et s'il peut également prévoir des modalités spécifiques de mise en œuvre de ce droit pour certaines catégories de travailleurs (décision n°2007-556 précitée, cons. 13), il ne peut pas purement et simplement priver une catégorie de travailleur du bénéfice de ce droit (décision n°2011-205 précitée, cons. 7)

Le législateur est donc incontestablement tenu, sur le fondement de ces dispositions, de prévoir les modalités de négociation collective applicable aux détenus travailleurs.

VII-4. Pour conclure, en l'espèce, sur les trois griefs précédemment évoqués, il est constant que les personnes détenues sont privées purement et simplement de l'intégralité de des droits constitutionnels protégés par les alinéas 6, 7 et 8 du Préambule de la Constitution de 1946, ce qui ne saurait être toléré par le Conseil constitutionnel.

En effet, il faut relever que les personnes détenues ne disposent d'aucun moyen d'expression collective au travail. Il n'y a en prison ni droit d'action collective, ni droit à représentation collective. Le droit à la négociation collective n'y est ni reconnu, ni pratiqué.

En l'absence de tout texte, on affirme en prison qu'il est interdit de se syndiquer. Le droit de grève, en tant que cessation concertée du travail y est également exclu, bien qu'il n'existe pas de fondement juridique explicite à cette interdiction. Les personnes détenues ne peuvent pas participer à un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) inexistant en prison.

Au contraire, toute démarche de revendication collective de ses droits apparaît prohibée, contraire à l'ordre de la prison, et peut à ce titre être réprimée disciplinairement.

L'article R. 57-7-2 du code de procédure pénale dispose en ce sens que *« constitue une faute disciplinaire du deuxième degré le fait, pour une personne détenue : (...) 7° De participer à toute action collective de nature à perturber l'ordre de l'établissement (...) ».*

L'article 5. 57-7-3 prévoit quant à lui que *« constitue une faute disciplinaire du troisième degré le fait, pour une personne détenue : (...) 5° D'entraver ou de tenter d'entraver les activités de travail, de formation, culturelles, cultuelles ou de loisirs ».*

Un jugement récent du tribunal administratif de Rennes permet de prendre la mesure de ce que la répression disciplinaire peut être employée par l'administration pénitentiaire, avec l'assentiment du juge administratif, pour étouffer toute expression des personnes détenues sur leurs conditions de travail, quand bien même cette expression se serait déroulée dans des conditions et selon des modalités qui ne faisaient naître aucun trouble à l'ordre public et qu'elle a permis d'alerter l'administration sur l'existence de problèmes que cette dernière a jugé bon de résoudre :

"*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Vannouvong, détenu au centre pénitentiaire de Rennes-Vezin, a, le 27 août 2012 à 11 heures, remis au responsable du bâtiment une liasse de courriers similaires, signés respectivement par lui-même et d'autres détenus,*

qui mentionnaient l'absence de « promenade travailleurs » le week-end et le non-respect du code de procédure pénale concernant l'heure de promenade quotidienne pour tout détenu ; qu'un compte rendu d'incident a été immédiatement établi, en application de l'article R. 57-7-13 du code de procédure pénale ;

(...) que la circonstance que le requérant, détenu dans la maison d'arrêt n°1, ait rédigé et formulé de manière respectueuse et calme et ne constitue pas, comme l'indique à tort la décision attaquée, un « ultimatum adressé au directeur », n'ôte rien au fait que M. Vannouvong a rédigé et soumis à la signature des autres détenus une demande à caractère revendicatif ; que si les dispositions du code de procédure pénale permettaient à chacun d'entre eux de soumettre une telle demande, l'organisation de cette démarche, permise en partie par l'ascendant que le requérant exerçait sur eux, constituait bien une action collective de nature à perturber l'ordre de l'établissement au sens des dispositions précitées ; que cette décision ne porte pas au principe de liberté d'expression résultant de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales une atteinte disproportionnée au but poursuivi de maintien de l'ordre de l'établissement ; que la circonstance que l'administration, prenant conscience du problème pratique que les horaires des détenus travailleurs représentait pour l'exercice de leur droit à promenade, ait immédiatement pourvu à cette demande est sans incidence sur la circonstance que cette démarche était proscrite et contraire aux exigences du maintien de l'ordre dans l'établissement » (TA Rennes, 10 octobre 2014, n°1205245).

Comme l'a relevé le sociologue G. Cliquennois, auteur d'une thèse sur la gestion des risques en prison, les personnes plus revendicatrices, celles qui ont des *« conduites jugées inopportunes, comme la contestation ou la revendication »*, seront ainsi sanctionnées par *« une absence de progression de carrière »* ou un *« déclassement »*[33].

Autre sociologue ayant conduit des recherches sur le travail carcéral, Fabrice Guilbaud rapporte une scène à laquelle il a assisté en maison centrale. Dans un atelier de confection de chiffons ménagers venant de

[33] G. CLIQUENOIS, « La réduction des risques et la responsabilisation en établissements français pour peines », Thèse de doctorat en sociologie sous la codirection de A. Chauvenet (EHESS) et Y. Cartuvyels (FUSL), novembre 2009.

se mettre en place, les détenus ont contesté les tarifs et la cadence imposée qu'ils ne parvenaient pas à suivre.

Des rapports d'incident disciplinaires ont été dressés à l'encontre des deux détenus ayant pris la parole et les intéressés ont été déclassés. L'engagement d'une telle procédure fut justifié auprès du sociologue par le fait qu'*« il ne faut surtout pas céder dans ces cas-là parce que sinon on leur donne raison. (...) Il ne faut surtout pas laisser faire. Parce qu'après ils croient qu'ils ont gagné et puis ça peut devenir pareil en détention, il faut se méfier »*. Il fallait également y voir, selon le directeur adjoint, des *« revendications qui vont au-delà du salaire. Ça a plus à voir avec la détention »*[34].

Les détenus ont donc ont été déclassés en commission de discipline.

De même, en octobre 2010, la Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) relayait par exemple la situation d'un détenu du centre pénitentiaire de Longuenesse déclassé pour avoir *« refusé d'obtempérer aux injonctions des membres du personnel de l'établissement », « persisté dans le refus de travail »* et *« essayé d'influencer d'autres détenus du même atelier »*. Il avait déclaré, en atelier, vouloir *« bien travailler, mais pas pour 30 centimes de l'heure »*. Connu pour être un *« très bon élément, toujours assidu dans son travail »*, qui *« sait tenir son poste et organiser son travail »* et qui est *« capable de tenir n'importe quel poste aux ateliers »*, selon son *« passeport professionnel »* (document retraçant ses aptitudes) ce détenu avait précisé n'avoir pu réaliser que 150 pièces à 30 centimes les 100 en deux heures et demi de travail. Le même jour, plusieurs personnes avaient signalé au responsable des ateliers leurs difficultés à réaliser le travail demandé. Celui-ci consistait à ôter les emballages plastiques de crayons de maquillage car le client s'était trompé de modèle. Certains détenus avaient dû utiliser leurs dents pour craquer le plastique et escompter tenir la cadence, d'autres s'étaient fait mal aux mains en essayant de l'ouvrir. Le responsable avait répondu à l'un d'entre eux qu'il valait mieux travailler dans ces conditions que *« dans des mines de charbon en Chine »* (**Production 4**).

---

[34] F. GUILBAUD, *Le travail pénitentiaire. Une étude de sociologie du travail*, Mission de Recherche Droit et Justice, février 2006.

Il convient de souligner que le litige dans le cadre duquel M. a sollicité le renvoi de la présente question prioritaire de constitutionnalité s'inscrit lui aussi dans un contexte de négation des droits d'expression et de représentation des travailleurs détenus.

En effet, aux termes de la décision attaquée devant le juge administratif par le requérant, ce dernier a été déclassé du poste de travail qu'il occupait car il lui été notamment reproché d'avoir fait valoir des *« revendications (...) sur ses conditions de travail »* qui *« peuvent s'entendre sur le fond »* mais qui le *« maintiennent en état de conflit constant avec l'administration et le prestataire privé au travail»*.

Le directeur du centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne a considéré que ce comportement l'*« amène à se poser, malgré lui, en un leader de contestation »*, que les autres travailleurs pourraient se mêler ou s'emparer de cette contestation et que ce *« risque de mouvement collectif »* est *« augmenté par le fort volume de population pénale aux ateliers et par la pénibilité relative de certaines missions »*.

Déjà, dans un avis du 9 décembre 1987[35], le Conseil économique et social avait recommandé de donner des moyens d'expression aux travailleurs détenus. A ce titre, il avait proposé la création de *« délégués d'atelier »* ainsi que diverses mesures comme l'installation de *« boîtes à réclamations »* dans tous les lieux de travail ou la mise en place d'une *« institution paritaire »* à laquelle serait soumis *« tout différend ou toute contestation relatifs aux conditions de travail et de rémunération »*.

Cet avis n'a jamais été suivi d'effet, en dépit de l'adoption par la France des règles pénitentiaires européennes qui précisent que *« les détenus doivent avoir l'occasion de présenter des requêtes et des plaintes individuelles ou collectives au directeur de l'établissement ou tout autre autorité compétente au cours de leur détention »* (Règle 70-1).

---

[35] Conseil économique et social, « Travail et prison », avis du 9 décembre 1987, RPDP, 1989.

A l'occasion de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le législateur s'est contenté de prévoir que *« sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées »*. Or, comme l'ont relevé les auteurs d'un rapport parlementaire sur l'application de la loi pénitentiaire, publié en juillet 2012, ces dispositions « prudentes » n'ont reçu *« qu'une application limitée »*[36]. Et, de fait, elles ne permettent en rien aux personnes détenues de bénéficier d'un droit d'expression collective sur leurs conditions de travail.

En l'état actuel, ni l'article 33 de la Loi **n° 2009-1436 du 24 novembre 2009** dite *Loi pénitentiaire*, ni aucune autre disposition ne prévoit les conditions dans lesquels les travailleurs détenus peuvent exercer leur droit à l'engagement syndical, leur droit de grève et leur droit à la négociation collective.

En pratique il revient donc aux autorités d'application de la loi de déterminer le champ d'application et les modalités d'exercice de ces droits et d'en faire ainsi, en l'absence de tout encadrement législatif, une application inégale ou arbitraire, voire de refuser aux personnes détenues le bénéfice pur et simple de ces droits.

Or, comme le souligne le Professeur Philippe Auvergnon :

« tant que le travail va avec la peine, c'est-à-dire jusqu'en 1972, voire tant que juridiquement existe une obligation de travail, c'est-à-dire jusqu'en 1987, on peut d'une certaine façon estimer « normal » qu'il ne soit pas reconnu au condamné un droit de s'exprimer, de discuter de ses conditions de son travail. Dès lors que le travail est détaché de la peine et que le détenu est libre de travailler ou non, de s'engager ou non dans une relation de travail, il paraît logique qu'il puisse non seulement s'exprimer mais discuter ses conditions de travail, y compris par l'intermédiaire d'un représentant. »[37]

---

[36] N. BORVO-SEAT, J.-R. LECERF, Rapport d'information n°629 (2011-2012), fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois, sur l'application de la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009, Sénat, 4 juillet 2012.

[37] P. AUVERGNON, « Travail en prison et droits des détenues : questions d'hier et d'aujourd'hui » in Le travail en prison, … ?

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Conseil constitutionnel ne pourra que sanctionner la violation, par le législateur, du droit d'adhérer à un syndicat et de défendre ses droits par l'action syndicale, du droit de grève et du droit de négociation collective tels que garantis par les alinéas 6, 7 et 8 du Préambule de la Constitution de 1946.

Sur la violation des droits constitutionnels garantis par les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 :

VIII. Enfin, s'agissant de la rémunération du travail à laquelle les personnes détenues peuvent prétendre, laquelle est largement insuffisante, comme des droits partiels à la protection sociale et la protection de la santé dont elles bénéficient, les dispositions faisant l'objet de la présente question méconnaissent le droit d'obtenir la protection de la santé, de la sécurité matérielle, du repos, des loisirs et des moyens convenables d'existence, tel qu'il est garanti par les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

VIII-1. En effet, le requérant entend rappeler que, sur le fondement des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 :

« *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.* »

« *Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* »

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de rappeler, à l'égard de ces dispositions constitutionnelles, « *qu'il incombe au législateur, comme à l'autorité réglementaire, conformément à leurs compétences respectives,* ***de déterminer, dans le respect des principes posés par ces dispositions, les modalités concrètes de leur mise en œuvre*** » qu'il s'agisse de prestations d'assurance maladie, d'assurance vieillesse ou de prestations familiales.

Il a notamment estimé que l'exigence constitutionnelle résultant de ces dispositions *« implique la **mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille** ; qu'il est cependant le loisible au législateur pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités d'aide aux familles qui lui paraissent appropriées »* (décision n°97-393 DC du 18 décembre 1997, cons. 33).

Il a également jugé que cette exigence constitutionnelle *« implique la **mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités** ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées »* (décision n°2003-483 DC du 14 août 2003, cons. 7).

Enfin le Conseil constitutionnel a estimé qu'il résulte tant des 10e et 11e alinéas du Préambule de 1946 que du principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* » (décisions n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, cons. 4 ; n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, cons. 4).

Il résulte de ces dispositions constitutionnelles et de la jurisprudence du juge constitutionnel qu'il appartient au législateur de déterminer les conditions dans lesquelles les personnes incarcérées, nonobstant la privation de la liberté d'aller et de venir qui les affecte, continuent de bénéficier du droit d'obtenir la protection de la santé, de la sécurité matérielle, du repos, des loisirs et des moyens convenables d'existence.

VIII-2. Or, au sujet tout d'abord de la rémunération du travail, force est de constater que celle-ci est particulièrement insuffisante.

Dans son rapport annuel pour l'année 2011, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté soulignait à cet égard que *« la visite de cent-dix-neuf établissements pénitentiaires »* depuis la création de son institution *« a mis en évidence une difficulté majeure pour les personnes détenues : la rémunération de leur travail ».*

Or rappelait-il immédiatement, *« l'exercice d'une activité rémunérée est primordial pour les personnes détenues car il leur permet de subvenir à leurs besoins »*[38].

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a certes consacré son article 32 à la rémunération des personnes détenues, modifiant l'article 717-3 du code de procédure pénale auquel il ajoute un alinéa traitant de la rémunération : *« La rémunération du travail des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance défini à l'article L. 3231-2 du code du travail. Ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ».*

Toutefois, il n'en reste pas moins qu'il a insuffisamment encadré le montant de ces rémunérations laissant le soin au pouvoir réglementaire de déterminer le taux de ces rémunérations et leurs modalités de calcul.

Les textes précisent en effet que *« les taux de rémunération sont portés à la connaissance des personnes détenues par voie d'affichage »* (art. D. 433-4 al. 4 du CPP) et que la rémunération doit être fixée en indiquant la base horaire et les cotisations sociales afférentes que l'acte d'engagement (art. R. 57-9-2 du CPP).

Or, ainsi que l'a relevé le sénateur Jean-René Lecerf dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2013 *« la mise en œuvre d'une rémunération fondée sur un taux horaire »* n'a *« pas encore été appliquée ».* Et pour cause, *« elle rencontre de vives résistances »*[39] au niveau de l'administration pénitentiaire et des concessionnaires privés.

Au demeurant, les niveaux de rémunération qu'il prévoit restent encore très en deçà de ceux perçus par les travailleurs « libres » bien qu'il soit affirmé dans le code de procédure pénale que les rémunérations du travail des personnes détenues *« doivent se*

---

38 CGLPL, Rapport d'activité 2011, p. 149

39 J-R. LECERF, Avis n° 154, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2013, Justice : Administration pénitentiaire, Sénat, 22 novembre 2012.

rapprocher autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures » (art. D. 433).

Ainsi que le prévoit l'article D. 432-1 du code de procédure pénale pour tous les détenus travaillant au sein d'un établissement pénitentiaire, *« la rémunération du travail effectué au sein des établissements pénitentiaires par les personnes détenues ne peut être inférieure au taux horaire suivant :*

- 45 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour les activités de production ;

- 33 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour le service général, classe I ;

- 25 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour le service général, classe II ;

- 20 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour le service général, classe III.

Un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, détermine la répartition des emplois entre les différentes classes en fonction du niveau de qualification qu'exige leur exécution.»

Cet arrêté[40] précise que *« les emplois sont répartis en fonction du niveau de qualification ou de compétences qu'exige leur exécution comme suit :*

- Classe I : postes d'ouvriers qualifiés ayant de bonnes connaissances professionnelles et pouvant faire preuve d'autonomie et de responsabilité au niveau de leur poste de travail ;

- Classe II : postes d'appui aux professionnels qualifiés qui nécessitent des compétences particulières ou des connaissances professionnelles de base, acquises par formation et/ou expérience ;

---

40 Arrêté du 23 février 2011 *relatif à la répartition des emplois entre les différentes classes du service général* (NOR: JUSK1105930A)

- Classe III : postes constitués de tâches simples ne requérant pas de connaissances professionnelles particulières, sur lesquels la productivité et le savoir-faire peuvent être acquis rapidement. »

Ces dispositions fixant des seuils de rémunération entre 20 % et 33 % du SMIC horaire sont éloignées des préconisations du Conseil de l'Europe dans les règles pénitentiaires européennes et ses commentaires.

La règle 26-10 prévoit en effet que le *« travail des détenus doit être rémunérée de façon équitable »*. Et dans les commentaires de la règle, le Conseil de l'Europe précise que *« les détenus employés par des entreprises privées doivent obligatoirement recevoir un "salaire normal complet" »* mais que, *« dans l'idéal, tous les détenus devraient recevoir une rémunération conforme aux salaires pratiqués dans l'ensemble de la société »*[41].

Le décret n°2014-1469 du 22 décembre 2014 a porté le SMIC à 9,61 € brut de l'heure au 1er janvier 2015. La rémunération qui doit être versée aux personnes employées sous le régime du service général, est donc théoriquement depuis le 1er janvier 2015 de 3,17 € de l'heure pour la classe I, 2,4 € de l'heure pour la classe II et 1,92 € de l'heure pour la classe III.

Sur la base d'un *« équivalent temps plein »* (ETP) en prison (6 heures de travail par jour, 22 jours par mois), la rémunération mensuelle devrait donc s'élever à 418,44 € pour la classe I, 316,80 € pour la classe II et 253,44 € pour la classe III.

Sur ces sommes, 20 % sont prélevées pour l'indemnisation des parties civiles sur la part comprise entre 200 et 400 euros et 25 % sur celle supérieure à 400 euros (art. D. 320-1 du CPP).

Par ailleurs, 10 % sont prélevées sur la somme restante pour être placés sur un compte appelé « pécule de libération ». Il s'agit d'un compte bloqué, dont le montant est reversé aux détenus au moment de leur libération. (art. D. 320-2 du CPP)

---

[41] Conseil de l'Europe, commentaire de la recommandation REC(2006)2 du Comité des ministres aux États membres dur les règles pénitentiaires européennes

En définitive, les personnes détenues qui sont employées à plein temps au service général ne peuvent au mieux disposer chaque mois pour subvenir à leurs besoins que de 336,05 € pour la classe I, 264,06 € pour la classe II et 218,70 € pour la classe III.

Tableau récapitulatif :

2015	Taux horaire brut	Salaire mensuel (ETP)	Revenus disponibles après prélèvements
Classe I	3,17 €	418,44 €	336,05 €
Classe II	2,40 €	316,80 €	264,06 €
Classe III	1,92 €	253,44 €	218,70 €

En production, le taux horaire de rémunération a été fixé à *« 45 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour les activités de production »* par l'article D. 432-1 du CPP, soit à 4,32 € brut de l'heure en 2015.

Sur la base d'un « équivalent temps plein » en prison (6 heures de travail par jour, 22 jours par mois), le salaire brut mensuel devrait donc s'élever à 570,24 €.

Les personnes détenues qui travaillent en production doivent s'acquitter de la cotisation sociale généralisée (CSG) à hauteur de 5,7 % du salaire brut, de la cotisation de remboursement de la dette sociale (CRDS) à hauteur de 0,5 % du salaire brut et de l'assurance vieillesse à hauteur de 6,75 % du salaire brut[42].

Ainsi, après acquittement des cotisations sociales, le revenu net censé être garanti en « équivalent temps plein » est donc ici de 496 € mensuels. Après les prélèvements pour les parties civiles et celui

42 Pour les personnes travaillant au service général, les cotisations salariales sont intégralement prises en charge par l'administration pénitentiaire. Article R381-105 du Code de la Sécurité sociale.

venant alimenter le « pécule de libération », la somme disponible restant à la personne détenue est de 388,80 € par mois.

Tableau récapitulatif :

2013	Taux horaire brut	Salaire mensuel brut (ETP)	Salaire mensuel net (ETP)	Revenus disponibles après prélèvements
Production	4,32 €	570,24 €	496,00 €	388,80 €

En outre, et comme le souligne également le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son rapport d'activité 2011 précité, *« le travail proposé est loin d'être toujours un travail effectué à temps plein et toute l'année »*[43].

Il est en effet par exemple très rare que les détenus ayant une activité professionnelle en production travaillent 132 heures par mois, le Contrôleur général ayant par exemple des moyennes mensuelles de travail de 86h05, 73h20 voire même de 32h10 seulement dans une des maisons d'arrêt visitée[44]. Dans ce dernier cas, le revenu disponible après prélèvements s'élevait pour la personne détenue à 106,30 € mensuels. Indéniablement, la rémunération du travail en prison ne garantit donc pas aux personnes détenues les ressources suffisantes et nécessaires pour faire face à leurs besoins élémentaires et vivre dignement, ainsi que l'exposait déjà, en 2002, le sénateur Paul Loridant[45] :

« Contrairement à une opinion communément admise, il est faux de dire que les détenus sont « nourris et blanchis » : ceux-ci doivent

---

43 CGLPL, rapport d'activité 2011, p. 150.

44 Ibid., p. 185, 195 et 196.

45 P. LORIDANT, *Le travail à la peine* , Rapport d'information n° 330 (2001-2002) fait au nom de la commission des finances, sur la mission de contrôle sur le compte de commerce 904-11 de la Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires, Sénat, juin 2002, pp. 33-34.

évidemment faire face à un certain nombre de dépenses, qui, si elles sont liées à leur « confort » personnel, sont incontournables dans la perspective d'un enfermement de plusieurs mois ou de plusieurs années.

Le premier poste de dépenses du détenu est consacré à l'alimentation. Les repas fournis par l'administration pénitentiaire donnent lieu à des jugements contrastés : une grande majorité des détenus achètent en plus des produits frais, de la viande, des fruits et des légumes, des plats préparés. Beaucoup louent un petit réfrigérateur et procèdent à l'acquisition d'un thermoplongeur ou d'un réchaud pour faire leur propre cuisine.

La télévision constitue également un poste budgétaire majeur. Elle est une nécessité pour la plupart des détenus (...). Les cigarettes, pour les mêmes raisons que la télévision, grèvent une grande partie du budget des détenus.

Un dernier poste de dépenses est dédié aux produits d'hygiène (savon, shampoing...) et aux produits ménagers que certains détenus achètent pour entretenir eux-même leur cellule.

Des entretiens que votre rapporteur spécial a eu avec de nombreux détenus, il ressort qu'il faut de 150 € à 200 € par mois au minimum pour vivre en prison. De plus, certains détenus travaillent car ils doivent entretenir leur famille à l'extérieur.

Si on considère par ailleurs qu'il est indispensable que l'indemnisation des parties civiles soit honorée, et cela même au-delà des 10 % réglementaires, comme le souhaitent un nombre croissant de juges d'application des peines, se pose le problème de l'écart entre les rémunérations versées et les besoins financiers réels des détenus.»

Alors que le pouvoir d'achat des personnes détenues s'est incontestablement dégradé depuis les constats opérés en 2002 par le sénateur Paul Loridant, ces dernières doivent en outre faire face à des dépenses non envisagée par le sénateur dans l'extrait cité.

Une enquête effectuée par l'Union nationale des fédérations régionales des maisons d'accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA), menée de février à juin 2012 auprès de proches de

détenus, montre par exemple que les frais engagés tous les mois pour les visites sont compris entre 100 € et 150 € pour 50 % des proches auditionnés, et supérieurs à 150 € pour 18 % d'entre eux. *« L'importance du coût du transport provient du cumul de la fréquence des visites, de l'éloignement du lieu de détention, ainsi que de la difficulté d'accéder à certains établissements par des transports en commun »*. Par ailleurs, lorsqu'un hébergement est nécessaire pour venir au parloir, et que les proches n'ont trouvé d'autres solutions qu'un hébergement payant, le coût mensuel dépasse 150 € une fois sur cinq.

La faiblesse des rémunérations du travail en prison est d'autant plus problématique que, comme le rappelle le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *« Les détenus se recrutent encore massivement dans la partie la plus pauvre de la population »*[46] et qu'il existe donc une très grande pauvreté en prison. *« La population pénale est majoritairement composée de jeunes hommes issus de milieux défavorisés et connaissant des situations de grandes précarités »* appuie un enseignant-chercheur de l'École nationale de l'administration pénitentiaire. Les personnes détenues sont souvent marquées par une *« précarité des liens affectifs »*. Et *« à cette précarité affective et relationnelle s'additionne une forte précarité économique et sociale »* amplifiée *« par un sentiment d'inutilité et de "non-appartenance", d'absence d'alliances avec d'autres »*. Les détenus « *cumulent les échecs et les handicaps », « nombreux sont ceux »* qui sont *« sans domicile fixe, sans activité professionnelle, sans aucune protection sociale à leur entrée en détention »*.

<u>Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est manifeste que le législateur a omis de protéger le droit des personnes incarcérées d'obtenir des moyens convenables d'existence tel qu'il est garanti par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946.</u>

---

[46] J.-M. DELARUE, *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 297, février 2010

VIII-3. Ensuite, il faut également noter que les personnes incarcérées qui travaillent ne bénéficient que d'un droit partiel à la protection sociale, en particulier aux prestations de sécurité sociale[47].

En matière d'assurance maladie, les personnes détenues, ainsi que leurs ayants-droit, sont affiliés obligatoirement à l'assurance maladie du régime général (Art. D. 366 CPP, L. 381- 30 et R. 381-100 du Code de la sécurité sociale (CSS)), même si elles n'exercent pas d'activité professionnelle ou si elles ne suivent pas de formation professionnelle.

L'affiliation à l'assurance maladie du régime général ouvre droit aux prestations en nature (art. L. 381-30-1 CSS). En outre, l'administration pénitentiaire prend en charge le ticket modérateur, le forfait journalier hospitalier ainsi que les franchises médicales.

En revanche, l'affiliation n'ouvre pas droit aux prestations en espèce.

Cela signifie qu'en cas d'arrêt de travail pour maladie, les personnes détenues ne perçoivent pas d'indemnités journalières de la sécurité sociale en remplacement de leur salaire perdu. De même, si elles percevaient de telles indemnités avant l'incarcération, le versement cesse à la date de l'incarcération.

Telle est en effet l'interprétation retenue par la Cour de cassation des articles L. 381-30 et L. 381-30-1 du code de la sécurité sociale :

« Mais attendu que le Code de la sécurité sociale prévoit en son article L.381-30 une affiliation obligatoire des détenus aux assurances maladie et maternité du régime général ; que l'article L.381-30-1 précise que cette affiliation n'ouvre droit qu'aux prestations en nature, de sorte que l'incarcération interrompt, le cas échéant, le service des indemnités journalières versées en vertu d'une affiliation antérieure; que ces dispositions, qui n'affectent pas la présomption d'innocence des détenus provisoires, n'apportent au droit de propriété qu'une restriction justifiée par la nature des prestations

[47] Sur cette question, voir notamment M. BADEL, « Les droits sociaux derrière les barreaux : aspects de protection sociale », in, P. AUVERGNON (dir.), *Droit du travail en prison*, Presses universitaires de Bordeaux, 2015, pp. 70-93.

en espèces, destinées à compenser une perte de revenus provoquée par l'incapacité physique de travailler » (Soc. 25 mars 2003, pourvoi n° 01-20786, n° 1022 FS-P, Degaudenzi c/ CPAM de Grenoble ; Soc. 8 février 2011, pourvoi n° 99-14452, n° 579 FS-P, Lobraico c/ CPAM de Lyon).

En matière d'assurance accident du travail, toutes les personnes travaillant en détention (y compris celles en situation irrégulière au regard de la législation sur les étrangers) sont affiliées à l'assurance « accidents du travail et maladies professionnelles ». L'affiliation se fait auprès de la caisse primaire d'assurance maladie dont dépend l'établissement pénitentiaire. Comme à l'extérieur, le financement provient des cotisations des employeurs.

Lorsque les personnes travaillent au service général pour le compte de la RIEP, les cotisations sont versées par l'administration pénitentiaire. Lorsqu'elles travaillent en concession, les cotisations sont également versées par l'administration, mais il appartient à l'entreprise concessionnaire d'en assumer la charge (articles D. 412-37 à D. 412-41 CSS; article 9-1 des clauses et conditions générales d'emploi de détenus par les entreprises concessionnaires).

Les personnes détenues exerçant une activité professionnelle bénéficient du droit à la réparation des accidents du travail et maladies professionnelles (art. D. 433-9 CPP, L. 412-8 CSS).

Cependant, ce droit est limité aux seules prestations en nature[48] puisque *« l'indemnité journalière n'est pas due pendant la détention »* (art. L .433-4 CSS). Les personnes détenues n'ont donc pas droit à une compensation de la perte de revenu provoquée par l'arrêt de travail pour cause d'accident du travail ou de maladie professionnelle, même si l'accident ou la maladie est survenu avant l'incarcération.

Dans son rapport de 2002, sur le travail en prison, le sénateur Paul Loridant a souligné qu'il *« n'est pas normal que le détenu qui cotise normalement à l'assurance maladie et à l'assurance accidents du*

[48] Des prestations en espèce ne sont versées que dans des cas très limités (art. D.412-62 du CSS).

travail ne puisse bénéficier d'une indemnité en cas d'incapacité à occuper son poste pour maladie ou accident du travail »[49].

En effet, comme le soulignent également les juristes-chercheurs Philippe Auvergnon et Caroline Guillemain, *« tant en ce qui concerne l'assurance maladie maternité que le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles, la privation du droit de percevoir des indemnités journalières n'apparait pas équitable, cela d'autant moins que le système contribue à aggraver les inégalités entre détenus »*[50].

Ces dispositions contreviennent d'ailleurs aux règles pénitentiaires européennes qui prévoient que *« des dispositions doivent être prises pour indemniser les détenus victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans des conditions égales à celles prévues par la loi dans le cas de travailleurs libres »* (règle 74).

Dans les commentaires de ces règles, le Conseil de l'Europe précisent d'ailleurs que *« les mesures appliquées en matière d'hygiène et de sécurité, les heures de travail et même l'affiliation aux systèmes nationaux de sécurité sociale doivent être alignées sur celles dont bénéficient les salariés à l'extérieur de la prison ».*

En matière d'assurance vieillesse, les personnes détenues qui travaillent sont obligatoirement affiliées à l'assurance vieillesse du régime général (art. L. 381-31 et R. 381-103 du CSS). Les versements des cotisations aux organismes de recouvrement relèvent de la responsabilité de l'administration pénitentiaire, mais les charges patronales reposent sur les personnes qui « emploient » les personnes détenues (concessionnaire, service de l'emploi pénitentiaire, administration pénitentiaire). Les cotisations salariales sont, quant à elles, à la charge des personnes détenues ; sauf dans le cas du service

---

[49] P. LORIDANT, *Le travail à la peine*, Rapport d'information n° 330 (2001-2002) fait au nom de la commission des finances, sur la mission de contrôle sur le compte de commerce 904-11 de la Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires, Sénat, juin 2002, p 95.

[50] P. AUVERGNON et C. GUILLEMAIN, *Le travail pénitentiaire en question*, La Documentation française, 2006

général. Dans ce cas, l'administration les prend à sa charge. (art. D. 412-40 et D. 412-41 du CSS).

En revanche, la Cour de cassation refuse de reconnaître aux détenus le droit à la retraite complémentaire obligatoire, au motif que les travailleurs détenus ne sont pas des salariés :

« Mais attendu qu'en retenant que si, selon l'article L. 381-31, les détenus exécutant un travail pénal sont affiliés obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général, aucune disposition ne prévoit en revanche leur assujettissement au régime obligatoire de protection sociale complémentaire régi par le livre IX du code de la sécurité sociale, que l'article L. 921-1 réserve aux salariés, la cour d'appel a légalement justifié sa décision » (Civ. 2ème 11 octobre 2006, pourvoi n° 05-10634, n° 1513 FS-P + B, Paillet c/ Agent judiciaire du Trésor public et a. ; sur cet arrêt, voir P. Hennion-Jacquet, « La protection sociale complémentaire réservée aux salariés ne concernent pas les détenus », RDSS 2007. 353).

Le régime du travail en prison conduit donc à n'ouvrir que des droits très faibles en matière de retraite aux personnes détenues. D'une part, les faibles rémunérations du travail donnent lieu à des cotisations à l'assurance vieillesse du régime général corrélativement très faibles, lorsqu'elles n'ont pas pour conséquence de ne pas permettre de valider des trimestres (un trimestre = 200h au SMIC). D'autre part, et parce que la situation des travailleurs détenus n'est pas juridiquement assimilable pour la Cour de cassation à celle des salariés, ils se trouvent privés de la retraite complémentaire.

Ainsi, la Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) a rapporté qu'au printemps 2009, une personne sortant de prison, âgée de 62 ans, s'est enquis de ses droits à la retraite, après avoir travaillé 21 ans au « service général » de plusieurs établissements pénitentiaires. En réponse, la caisse d'assurance vieillesse l'a informé qu'il a validé, au titre de ces années de travail, 35 trimestres de cotisation. Bien loin des 158 trimestres alors requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Elle lui a ensuite indiqué que s'il souhaitait liquider ses droits immédiatement, il ne pourrait bénéficier que d'une retraite à taux réduit de 22,40 euros bruts par mois ; mais que s'il attendait cinq ans, il pourrait alors bénéficier

d'une retraite à taux plein de 129,47 euros bruts par mois (**Production 5**).

Interrogé par l'OIP-SF, en septembre 2010, le sénateur Jean-René Lecerf (UMP), qui fut rapporteur du projet de loi pénitentiaire au Sénat, reconnaît que *« la retraite n'existe pas » aujourd'hui pour les détenus ayant travaillé longtemps en prison : « Pour eux, cette retraite et rien, c'est pareil »*[51].

En matière d'assurance chômage, l'incarcération suspend le versement des allocations chômage, les personnes détenues n'étant pas considérées comme *« immédiatement disponibles pour occuper un emploi »*. Si elles percevaient une allocation de retour à l'emploi (ARE), de *« solidarité spécifique »* (ASS), *« équivalent retraite »* (AER) ou *« temporaire d'attente »* (ATA), leurs droits sont suspendus après un délai de quinze jours de prison. (art. L. 5426-2, L. 5412-1 et R. 5411-10 du code du travail). Elles doivent signaler leur changement de situation à l'antenne Pôle Emploi dans les soixante-douze heures de l'écrou. A défaut, elles s'exposent à une demande remboursement des sommes indûment perçues (art. R. 5411-6 du code du travail). Le versement des allocations de solidarité (ASS, AER, ATA) peut reprendre à l'issue de l'incarcération, si les conditions de ressources et d'âge sont toujours remplies.

En revanche, le versement de l'ARE ne reprend que si la période de détention est inférieure à trois ans, les droits acquis étant perdus au-delà de ce délai (article 7 du règlement général annexé à la convention du 6 mai 2011 relative à l'indemnisation du chômage). Par ailleurs, le travail en prison n'ouvre aucun droit supplémentaire, les personnes détenues ne pouvant cotiser à l'assurance chômage.

Elles ne sont donc pas couvertes par l'assurance chômage et ne touchent pas d'indemnités en cas d'interruption de l'activité professionnelle.

---

51 OIP, « *A l'ombre des retraites* », site internet, 22 septembre 2010.

En outre, en cas de réduction d'activité pour des raisons économiques, les personnes détenues ne bénéficient pas non plus d'indemnités en cas de chômage technique.

Pour les cotisations dues, *« il y a application du taux général de 6,5 % », « au lieu de la rémunération perçue par le détenu, c'est le salaire annuel moyen des affiliés à la sécurité sociale qui sert de base au calcul »*. Ce salaire annuel moyen *« sert également comme base de calcul à l'allocation de chômage due au détenu »*. Pour avoir *« droit à l'allocation chômage le détenu doit notamment avoir été assuré pendant douze mois au cours des deux dernières années »*[52].

Dans ces conditions, il est manifeste que le législateur a omis de garantir le droit des personnes incarcérées d'obtenir la protection de la santé, de la sécurité matérielle et des moyens convenables d'existence, tels qu'ils sont prévus par l'alinéa 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

VIII-4. Enfin, s'agissant de la protection de la santé des travailleurs détenus, il convient également de souligner les insuffisances qui la caractérisent.

Comme le prévoit l'article D. 433-7 du Code de procédure pénale, *« Sont applicables aux travaux effectués par les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires (...) les mesures d'hygiène et de sécurité prévues par les livres I à V et VII de la quatrième partie du code du travail et les décrets pris pour son application »*.

Il ressort néanmoins de la lettre de ces dispositions que les mesures d'hygiène et de sécurité prévues par le livre VI "Institutions et organismes de prévention" du code du travail ne sont pas applicables en détention.

Il n'existe donc pas en prison de comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (Titre 1er du Livre VI du C. trav), ou de

---

52 A. HOLAND, M. MAUL-SARTORI, *Le travail des détenus dans les prisons en Allemagne*, in Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale 2007, COMPTRASEC UMR CNRS, Université Montesquieu Bordeaux IV.

médecine du travail assurée par les services de santé au travail (Titre 2 du Livre VI du C. trav), ce qui signifie très concrètement que les travailleurs détenus ne sont pas soumis à la visite médicale d'embauche, qu'aucun médecin du travail n'émet d'avis d'aptitude au poste, etc.

Par ailleurs, les garanties apportées au respect des mesures d'hygiène et de sécurité applicables en prison sont moins étendues qu'à l'extérieur, s'agissant en particulier des pouvoirs de l'inspection du travail.

En effet l'article D. 433-3 du Code de procédure pénale dispose que :

« Pour l'application des règles d'hygiène et de sécurité aux travaux effectués par les personnes détenues, soit dans les établissements pénitentiaires, soit à l'extérieur de ceux-ci dans les conditions définies au premier alinéa de l'article 723, le chef d'établissement compétent peut solliciter l'intervention des services de l'inspection du travail. Cette intervention donne lieu à un rapport, adressé au chef d'établissement pénitentiaire, qui indique, s'il y a lieu, les manquements en matière d'hygiène et de sécurité et recommande les mesures de nature à remédier à la situation.

Le chef d'établissement pénitentiaire adresse dans les deux mois, au service de l'inspection du travail à l'origine du rapport, une réponse motivée précisant les mesures qui lui ont fait suite ainsi que celles qui seront prises, accompagnées d'un calendrier de réalisation. Lorsque la situation du travail présente un risque grave et imminent pour la santé ou la sécurité des personnes détenues au travail, ce délai est ramené à quinze jours.

En cas de désaccord sur la nature ou le calendrier de ces mesures, l'inspecteur du travail en réfère au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi qui saisit le directeur interrégional des services pénitentiaires compétent. Ce dernier fait connaître sa réponse dans un délai d'un mois. »

Lorsqu'elle intervient en prison, à la demande du chef d'établissement ou de sa propre initiative, l'inspection du travail est ainsi cantonnée

par ces dispositions à un rôle de « quasi-conseil »[53], d'interpellation des autorités administratives qui disposent de deux mois pour lui adresser une réponse motivée *« précisant les mesures qui lui ont fait suite ainsi que celles qui seront prises »*.

On doit en particulier dénoncer le fait qu'à la différence des travailleurs « libres » pouvant exercer leur droit de retrait ou voir un inspecteur du travail procéder en cas d'urgence à un arrêt du chantier et/ou verbaliser un employeur, l'article D. 433-3 précité du code de procédure pénale se contente simplement en effet de ramener le délai de réponse du chef d'établissement de deux mois à quinze jours *« lorsque la situation du travail présente un risque grave et imminent pour la santé ou la sécurité des personnes détenues au travail »*.

En outre, *« il peut être exceptionnellement sursis par le chef d'établissement pénitentiaire à [la] venue [de l'inspecteur du travail] lorsque des circonstances particulière sont de nature à mettre en péril l'ordre et la sécurité »*[54].

Enfin, si l'inspection du travail peut être saisie par écrit par des personnes détenues souhaitant par exemple dénoncer une situation de danger au travail, ces services ne font pas partie des autorités auxquelles les intéressées peuvent écrire sous pli fermé en application de l'article D. 262 du CPP. En d'autres termes, les courriers adressés à l'inspection du travail peuvent être lus par l'administration pénitentiaire, ce qui comporte un effet indiscutablement dissuasif à l'égard de personnes détenues par ailleurs désireuses de conserver leur emploi.

Les fonctionnaires et agents de contrôle des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) peuvent également se rendre en prison pour contrôler l'application des règles d'hygiène et de sécurité. Ces caisses peuvent, en effet, *« faire procéder à toutes*

---

[53] P. AUVERGNON, « Le travail pénitentiaire entre impératifs sécuritaires et droit commun», *Cahiers de la Justice*, Dalloz, 20011/3, p. 183-197.

[54] Circulaire 99-102 du 16 juillet 1999 relative aux modalités d'intervention des services de l'inspection du travail en matière d'hygiène et de sécurité du travail et de formation professionnelle des détenus

enquêtes qu'elles jugent utiles en ce qui concerne les conditions d'hygiène et de sécurité » (art. L422-3 CSS).

Cependant, elles ne disposent pas en détention de toute l'étendue de leurs prérogatives en milieu libre. La réalisation d'une enquête dans les ateliers d'un concessionnaire doit, par exemple, *« faire l'objet d'une entente préalable avec le chef de l'établissement pénitentiaire »* (Article D. 412-43 CSS). Par ailleurs, les agents de contrôle ne peuvent imposer au chef d'établissement le paiement d'une cotisation supplémentaire à l'assurance accident du travail s'ils constatent des manquements aux règles d'hygiène et de sécurité. Et ils doivent demander à ce dernier *« si les mesures de prévention nécessaires sont compatibles avec l'exécution de la peine avant de faire toutes recommandations utiles sur les dispositions à prendre »* (Article D. 412-43 CSS). Compte tenu de ces conditions, les agents des caisses se déplacent très rarement en prison et les effets de leur visite sont très limités.

Indiscutablement, les garanties apportées à la santé des travailleurs détenus par la réglementation française sont très en deçà des règles pénitentiaires européennes qui prévoient que *« les mesures appliquées en matière de santé et de sécurité doivent assurer une protection efficace des détenus et ne peuvent pas être moins rigoureuses que celles dont bénéficient les travailleurs hors de prison. »* (Règle 26.13).

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est constant que le législateur a omis de protéger le droit des personnes détenues d'obtenir la protection de la santé, de la sécurité matérielle, du repos, des loisirs et des moyens convenables d'existence, droits garantis par les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

Au regard de l'ensemble de ces développements, il est constant que le silence de la loi sur l'ensemble des droits collectifs en principe reconnus à tout travailleur est solidaire du rapport de force inégal en prison et présume de la toute-puissance normative et factuelle de la hiérarchie administrative.

La violation des alinéas 5, 6, 7, 8, 10 et 11 du Préambule de 1946 devra donc être retenue.

Sur la violation du droit au respect de la dignité humaine :

IX. Il est en outre indiscutable que les dispositions législatives litigieuses méconnaissent le droit au respect de la dignité humaine.

IX-1. Le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine *« contre toute forme d'asservissement et de dégradation »* a été consacré par le Conseil constitutionnel en tant que *« principe à valeur constitutionnelle »* tiré du 1er l'alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 dans sa décision bioéthique du 27 juillet 1994 (Cons. const. n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, §2).

Avec sa décision loi pénitentiaire, le Conseil a élevé ce principe au rang de *« droit inaliénable et sacré »* (Cons. cons. n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, § 3).

Le respect de la dignité humaine est également fermement garanti au plan européen et international.

Ainsi la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclame en son article premier que *« la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée »*. Il en est de même de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui prohibant les traitements inhumains et dégradant, vise à garantir plus largement l'intangibilité du droit au respect de la dignité de la personne humaine (par ex. Cour EDH, *Mouisel c.France*, 14 novembre 2002, n°67263/01, §§47-48 ; *Saadi c. Italie*, GC, 28 février 2008, n°37201/06, § 127).

Ainsi que l'a jugé la Cour européenne des droits de l'homme que *« l'article 3 de la Convention impose à l'Etat de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate, notamment par l'administration des soins*

médicaux requis » (Cour EDH, 26 oct. 2000, *Kudla c/ Pologne*, n°30210/96, § 94).

De même a-t-elle souligné avec force que les obligations qui s'imposent aux Etats sur le terrain de l'article 3 de la Convention *« prennent une dimension particulière à l'égard des détenus, ceux-ci se trouvant entièrement sous le contrôle des autorités : vu leur particulière vulnérabilité, les autorités ont le devoir de les protéger. »* (Cour EDH, Slimani c/France, 27 juill. 2004, n°57671/00, § 27).

A l'instar du juge européen, la Conseil constitutionnel garantit avec vigilance le respect de la dignité des personnes détenues :

« Considérant (...) que la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle ; que, d'autre part, l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion ; qu'il appartient, dès lors, au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le droit pénal et la procédure pénale, de déterminer les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne » (Cons. cons. n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, § 3).

S'il appartient au législateur *« de déterminer les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne »*, cette détermination doit donc être réalisée en tenant compte de ce que *« l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle »* a notamment été conçue *« pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion »*.

En d'autres termes, le Conseil constitutionnel met ici en relation le principe de dignité humaine et la poursuite de l'objectif d'amendement et de réinsertion de la personne détenue lorsqu'il contrôle la constitutionnalité de dispositions législatives déterminant les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté.

Enfin, et pour en finir avec cette présentation jurisprudentielle, il faut encore retenir que la dignité des conditions matérielles d'existence d'une personne constitue une composante essentielle du droit au respect de la dignité humaine.

Pour le juge constitutionnel, il résulte du principe de sauvegarde de la dignité humaine, combiné aux principes constitutionnels issus des alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946, *« que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »* (Cons. const. n°94- 359 DC du 19 janv. 1995, §§ 5-7).

Dans une perspective identique, la Cour de justice de l'Union européenne a par exemple récemment estimé que le principe de dignité humaine fait peser sur les Etats membres l'obligation de garantir aux demandeurs d'asile le bénéfice des conditions minimales d'accueil prévues par la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 pendant toute la durée de la procédure de prise en charge ou de reprise en charge par l'État membre responsable (CJUE, 27 septembre 2012, n° C-179/11, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*).

IX-2. En l'espèce, en omettant d'inscrire les relations de travail des personnes détenues dans un cadre juridique suffisamment protecteur, le législateur a gravement porté atteinte au principe de dignité.

Ainsi que cela a été amplement exposé, les détenus travailleurs sont exclus des dispositions du droit du travail sécurisant la conclusion et la rupture de la relation de travail (période d'essai, préavis, procédure de licenciement, etc...) et sont soumis à un pouvoir discrétionnaire important l'administration pénitentiaire pour tout ce qui relève des conditions d'embauche ou de travail.

Ils sont également privés du droit d'expression collective et s'exposent au prononcé de mesures disciplinaires s'ils s'expriment pour obtenir par exemple une amélioration de leurs conditions de travail.

A l'unisson de ce qu'affirmait le Défenseur des droits en 2013, le requérant entend soutenir *« que le régime actuel (...) porte atteinte à*

la dignité des personnes détenues en ce qu'il ne leur garantit pas – au minimum – une protection juridique suffisante et un accès aux droits fondamentaux reconnus à chacun par la Constitution (...) »

De plus, les détenus travailleurs ne sont pas rémunérés dans des proportions qui leur permettent d'atteindre un niveau de vie convenable, de faire face aux diverses charges qui pèsent sur eux (besoins de première nécessité, charges de famille, frais de défense, indemnisation de victimes, etc...) et l'immense majorité d'entre eux vit dans une grande pauvreté.

Or, il importe d'insister une nouvelle fois sur le fait que *« les revenus procurés par le travail en prison sont généralement essentiels aux détenus, qui peuvent ainsi subvenir à leurs besoins matériels mais aussi indemniser leurs victimes ou constituer une « épargne de libération »*[55]

A cet égard, le Défenseur des droits soulignait en 2013 que *« les conditions dans lesquelles les travailleurs détenus exercent leur activité professionnelle au sein des établissements pénitentiaires portent atteinte à la dignité des personnes détenues en ce que, notamment, la rémunération qui leur est versée en application de l'article D. 432-1 du code de procédure pénale relatif aux règles de rémunération minimale, ne leur permet pas d'assurer un niveau de vie décent »*

Ils ne bénéficient pas en outre des différents droits sociaux afférant à l'exercice d'une activité professionnelle et n'ont accès qu'à une protection sociale partielle.

Le cadre juridique actuel du travail en détention, tel qu'il découle des dispositions critiquées, ne saurait donc être regardé comme permettant aux personnes détenues de s'inscrire dans un projet professionnel de nature à faciliter leur réinsertion à leur libération.

En ce sens, Philippe Auvergnon explique que *« le travail pénitentiaire reste conçu comme une activité « occupationnelle », participant avec*

---

55 À propos de la décision n°320/321 QPC : les détenus ne sont pas des travailleurs comme les autres, Constitutions, Juillet-septembre 2013, n° 2013-3, p. 408-415

d'autres à la paix sociale ; on semble en faire parfois une sorte de « pansement » posée sur la pauvreté régnant en prison. Le travail pourrait être bien plus que cela s'il était juridiquement reconnu et décemment rémunéré ; il contribuerait alors directement au maintien de la dignité de la personne incarcérée et de ses liens sociaux. »[56]

IX-3. En outre, les personnes détenues sont fortement incitées à occuper un emploi, situation posant la question de leur consentement au travail et aux conditions dans lesquelles s'exerce ce travail. Ainsi que l'explique le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *« l'exercice d'une activité professionnelle au cours de l'exécution de sa peine par une personne privée de liberté constitue un élément fondamental dans l'octroi d'un aménagement de peine par les juridictions de l'application des peines. Ce qui signifie à contrario que, pour ceux qui, majoritaires, n'ont pas accès à l'emploi, ces octrois sont beaucoup plus difficiles à obtenir »*[57].

En effet, l'obligation de travail qui pesait sur les personnes détenues a été supprimée par la loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

Pour autant, les personnes détenues demeurent fortement incitées à exercer une activité professionnelle au point que certains auteurs soulignent que le travail en prison reste *« imprégné d'une certaine dose de coercition »*[58].

D'une part, introduite par l'article 27 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, l'obligation d'activité qui pèse sur les personnes condamnées est regardée comme satisfaite lorsque celles-ci exercent *« au moins l'une des activités relevant de l'un des domaines suivants : travail, formation professionnelle, enseignement, programmes de*

---

[56] P. AUVERGNON, « Le travail en prison dans quelques pays européens : du non droit au droit aménagé », in Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2007, p. 73.

[57] CGLPL, rapport d'activité 2011, p. 191.

[58] P. AUVERGNON et C. GUILLEMAIN, *Le travail pénitentiaire en question*, La Documentation française, 2006, p. 70

prévention de la récidive, activités éducatives, culturelles, socioculturelles, sportives et physiques » (art. R. 57-9-1 du CPP).

De façon beaucoup plus déterminante d'autre part, l'article 713-3 du CPP dispose que *« les activités de travail et de formation professionnelle ou générale sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés. (...) ».*

Ainsi que l'explique alors le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *« au-delà de la vie en détention, le travail a également une incidence sur la durée de la peine à effectuer. Effectivement, le juge de l'application des peines, après avis de la commission de l'application des peines, peut accorder une réduction supplémentaire de peine, laquelle s'impute sur le temps de détention restant à subir, lorsque la personne détenue manifeste "des efforts sérieux de réadaptation sociale». Le classement au travail constitue a fortiori l'un de ces efforts. L'indemnisation des parties civiles est également prise en considération par le juge et découle bien souvent du bénéfice ou non d'une rémunération par la personne détenue concernée.*

Les peines peuvent également être aménagées en cours d'exécution « si la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale du condamné et leur évolution le permettent ».

Si de nombreux critères sont pris en considération, il n'en demeure pas moins que l'exercice d'une activité professionnelle au cours de l'exécution de sa peine par une personne privée de liberté constitue un élément fondamental dans l'octroi d'un aménagement de peine par les juridictions de l'application des peines. Ce qui signifie à contrario que, pour ceux qui, majoritaires, n'ont pas accès à l'emploi, ces octrois sont beaucoup plus difficiles à obtenir »[59].

L'Organisation internationale du travail (OIT) et sa commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'institution (CEACR) sont du même avis. En 1930, cet organe de l'ONU a élaboré une convention sur le travail forcé visant à ce que *« tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré*

---

[59] CGLPL, rapport d'activité 2011, p. 191.

»[60] soit supprimé. Ratifiée par la France en 1937, cette convention n'interdit pas de contraindre un individu, ou de l'inciter fortement, à l'accomplissement d'un travail ou service *« comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire »*. À la condition toutefois *« que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques »* et que *« ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées »*[61].

La limite posée tient à la prise en compte de la situation de particulière vulnérabilité des personnes incarcérées soumises à la double influence de l'État et des entreprises privées. *« Contrairement au travailleur libre »*, le *« prisonnier n'a pas voix au chapitre (...). Au lieu de choisir son travail, il doit exécuter celui qui lui a été assigné »* dans les conditions *« fixées unilatéralement par l'État »*, souligne l'OIT. *« L'entrepreneur et son personnel s'interposent entre les employés de l'administration pénitentiaire et le prisonnier »*. Ils *« défendent leurs intérêts économiques »*. Et, *« dans cette lutte »*, toute *« œuvre éducative est fortement compromise »*[62].

À la lumière de ce texte, l'OIT a maintes fois rappelé que l'utilisation du travail pénitentiaire par des opérateurs privés, en tant qu'organisateurs ou bénéficiaires du produit de ce travail, *« n'est compatible avec la convention que dans le cadre d'une relation de travail libre »*[63], ce qui signifie qu'un refus de travailler ne devrait entraîner aucune pression ou conséquence sur les conditions d'exécution de la peine (sanction, perte d'un droit ou d'un avantage, refus de réduction de peine…).

En ce sens, la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'institution (CEACR) a prié le gouvernement français, à diverses reprises, de prendre les mesures nécessaires pour séparer la situation des travailleurs détenus *« de leur*

---

60 OIT, Convention n°29 sur le travail forcé, articles 1 et 2, 1930.

61 Ibid.

62 OIT, Mémoire sur le travail pénitentiaire, *Revue internationale du travail*, vol. XXV, 1932.

63 OIT, *Abolition du travail forcé*, Étude d'ensemble, 1979 ; et 2007.

situation en prison, notamment en ce qui concerne la discipline du travail et l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite, pour les mettre au bénéfice d'un contrat de travail et de la pleine application du droit du travail »[64].

En effet, pour la CEACR, le fait que le CPP prévoit que les activités de travail « sont » prises en compte pour l'octroi de réductions de peine supplémentaires constitue une *« menace d'une peine quelconque »*. La commission rappelant que, comme l'OIT *« l'a relevé au paragraphe 21 de son étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé ou obligatoire, il a été précisé, lors de l'examen du projet de la convention par la Conférence, que la peine dont il est question à l'article 2, paragraphe 1, ne doit pas revêtir forcément la forme d'une sanction pénale, mais qu'il peut s'agir également de la privation de quelque droit ou avantage »*[65]. Et de poursuivre : « *La menace dont il est question en l'occurrence non seulement conditionne l'acceptation initiale d'un travail pénitentiaire, mais encore accompagne le travailleur tout au long de sa détention »*[66].

Par ailleurs, pour l'OIT, il ne peut y avoir de consentement libre que si le travail en prison offre des garanties similaires à celles des travailleurs libres en matière de rémunération, protection sociale, sécurité et santé au travail, ce qui lui « *semble difficile, voire impossible en l'absence d'un contrat de travail et en-dehors du champ d'application du droit du travail »*[67]. La CEACR l'a plusieurs fois rappelé à la France : « *Seul le travail exécuté dans des conditions d'une libre relation de travail peut être considéré comme échappant à cette interdiction, ce qui exige non seulement le consentement formel du prisonnier, mais également, compte tenu des circonstances de ce consentement, des garanties et protections en matière de salaire et de*

---

64 CEACR, Observation individuelle concernant la convention n° 29 sur le travail forcé adressée à la France, 1996. Mais aussi : 1995, 2002, 2003, 2007, 2009.

65 Ibid.

66 Ibid.

67 OIT, *Rapport général de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, 2001.

sécurité sociale permettant de considérer qu'il s'agit d'une véritable relation de travail libre »[68].

« *Tout comme d'ailleurs la Commission d'experts de l'OIT* », le Comité européen des droits sociaux (CEDS), interprétant la Charte sociale européenne considère également concernant « *la question du travail pénitentiaire effectué par des prisonniers mis à la disposition d'entreprises privées* » que « *les conditions d'emploi doivent permettre d'assimiler la situation des détenus à celle des travailleurs libres* ».

Au regard des développements qui précèdent, la violation du principe constitutionnel de sauvegarde de de la dignité par les dispositions critiquées ne fait aucun doute.

Sur la violation de la liberté contractuelle

X. De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel estime « *qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* » (CC, n°2014--430 QPC du 21 novembre 2014).

Par ce considérant de principe, le Conseil constitutionnel protège la formation des contrats, c'est-à-dire « l'impulsion » contractuelle. L'autre volet de la liberté contractuelle protégeant la « pérennité » des contrats en cours, selon la distinction opérée par le professeur Pierre-Yves Gahdoun (*La liberté contractuelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2008).

Or, le Conseil constitutionnel confère à cette protection de la formation des contrats une application relativement étendue.

---

68 CEACR, Observation individuelle concernant la convention n° 29 sur le travail forcé adressée à la France, 1993. Mais aussi :1994, 1999, 2002, 2009.

Par exemple, avec sa décision du 18 décembre 2003 (n° 2003-487 DC), il rejette l'atteinte à la liberté contractuelle, mais admet l'invocation du principe à propos des contrats d'insertion professionnelle. En l'espèce, les requérants invoquent le principe afin de dénoncer l'obligation pesant sur les allocataires du RMI de signer un « contrat d'insertion » pour définir le cadre de leur recherche d'emploi - l'emploi recherché, la région souhaitée, les formations envisagées, etc. Par exemple encore, avec sa décision du 11 décembre 2003 (n° 2003-486 DC), le Conseil constitutionnel admet l'application du principe à l'égard des partenaires sociaux, sans toutefois prononcer la censure de la disposition critiquée.

De plus, dans sa décision du 30 novembre 2006 (n°2006-543 DC), il consacre de façon explicite la liberté contractuelle des personnes publiques en appliquant le principe aux conventions conclues entre GDF et les collectivités territoriales. Trois ans plus tard, il confirme cette protection des contrats administratifs avec sa décision n°2009-584 DC du 16 juillet 2009 à propos des conventions passées par les établissements publics de santé.

Autrement dit, aucun contrat n'est *a priori* écarté du régime de protection mis en place par le Conseil constitutionnel et il ne saurait en aller autrement à propos du contrat prévu par l'article 33 de la loi du 24 novembre 2009.

Quelle que soit la nature de « l'acte d'engagement par l'administration pénitentiaire » de la personne détenue, il entre par conséquent dans le champ de la protection constitutionnelle de la liberté contractuelle et en particulier de la protection de la formation des contrats.

Or, l'inégalité manifeste des rapports entre l'administration pénitentiaire et la personne détenue transforme la liberté contractuelle en liberté fictive.

Loin d'être réelle et effective, la liberté contractuelle est en effet en l'espèce illusoire.

Dans les faits, les termes du contrat sont intégralement imposés à la personne détenue et aucune garantie n'est prévue par la loi pour remédier un tant soit peu à l'inégalité de la situation.

D'ailleurs, dans la décision n°2013-672 DC du 13 juin 2013, le Conseil constitutionnel a jugé que l'intérêt général, aussi important soit-il, ne peut justifier que soit imposé aux entreprises « un cocontractant déjà désigné par un contrat négocié au niveau de la branche et au contenu totalement prédéfini ».

Il s'agissait de l'article L. 912-1 du Code de la sécurité sociale permettant aux conventions collectives d'une branche professionnelle de "désigner" un organisme d'assurance santé qui s'imposera à toutes les entreprises du secteur, et donc à tous les salariés.

L'objectif était d'améliorer le pouvoir d'achat des Français en leur proposant une complémentaire santé à moindre coût. Le Conseil constitutionnel a censuré le dispositif sur le fondement de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre.

Par conséquent, en n'encadrant pas suffisamment les conditions de formation du contrat (voir supra § VI), c'est-à-dire de l' « acte d'engagement » liant l'administration pénitentiaire et la personne détenue, l'article 33 de la loi du 24 novembre 2009 permet à l'administration pénitentiaire de pleinement profiter de sa position privilégiée en droit et en fait. Voire d'en abuser.

Les détenus travailleurs sont en effet exclus des dispositions du droit du travail sécurisant la conclusion et la rupture de la relation de travail (période d'essai, préavis, procédure de licenciement, etc...) et sont soumis à un pouvoir discrétionnaire important l'administration pénitentiaire pour tout ce qui relève des conditions d'embauche ou de travail.

Il vient également d'être souligné que, les personnes détenues sont fortement incitées à occuper un emploi, situation posant la question de leur consentement au travail et aux conditions dans lesquelles s'exerce ce travail.

Les limites ainsi apportées créent une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle au regard de l'objectif poursuivi.

L'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est donc directement violé.

De plus, en ne prévoyant pas suffisamment de garanties législatives, l'article 33 de la loi du 24 novembre 2009 souffre d'une incompétence négative qui affecte la liberté contractuelle, entraînant ainsi une violation combinée de l'article 34 de la Constitution et de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

XI. Eu égard à tout ce qui précède, l'incompétence négative entachant les dispositions de l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, ainsi que la violation par ces dispositions des alinéas 5, 6, 7, 8, 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946, du droit au respect de la dignité de la personne humaine et de la liberté contractuelle sont indéniables.

De sorte que la disposition litigieuse méconnaît donc par elle-même les droits et libertés que la Constitution garantit.

Dès lors, en vertu des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution, il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 contraire à la Constitution.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, l'exposant conclut à ce qu'il plaise au Conseil constitutionnel :

- **DÉCLARER contraire à la Constitution** l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Productions :

1/ Communiqué du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en date du 14 juin 2013 ;

2/ Observation du Défenseur des droits produites devant le Conseil constitutionnel dans le cdare de la QPC n°2013-320/321 QPC du 14 juin 2013 ;

3/ Exemple d'acte d'engagement utilisé au sein de la Maison d'arrêt de Mulhouse en 2012 ;

4/ Communiqué de l'OIP du 8 novembre 2010 « *Centre pénitentiaire de Longuenesse : un détenu perd son emploi pour s'être exprimé sur ses conditions de travail* » ;

5/ Relevé de carrière et montant des droits à la retraite d'un détenu sortant de prison à l'âge de 62 ans.