

Actualités Droits-Libertés du 10 avril 2013



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

DROIT DU TRAVAIL EN PRISON (Tribunal des conflits) : Saisine du Tribunal des conflits en vue de la détermination de la juridiction compétente pour indemniser un détenu travaillant sous le régime de la concession

par Serge Slama

Alors que le Conseil constitutionnel est saisi depuis le 20 mars 2013 de deux QPC portant sur l'article 717-3 du code de procédure pénale qui exclut les détenus du bénéfice d'un contrat de travail, le Conseil d'Etat saisit parallèlement, par une décision du 5 avril, le tribunal des conflits pour déterminer l'ordre de juridiction – administratif ou judiciaire – compétent pour trancher un litige né de l'action en réparation d'un détenu tendant à ce que l'Etat et une société privée l'indemnisent solidairement du préjudice qu'il estime avoir subi au titre des faibles rémunérations qui lui ont été versées par l'administration pénitentiaire. La spécificité de cette affaire est que ce détenu travaillait, au sein de l'établissement pénitentiaire, sous le régime de la concession de main d'œuvre pénale au profit d'une entreprise privée. Il n'est pas exclu que la décision que rendra la juridiction des conflits puisse influencer sur celle du Conseil constitutionnel ou inversement, selon la date à laquelle la décision sera rendue.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l'Homme](#)

Dans un récent billet au [Dalloz étudiant](#), Frédéric Rolin évoquait les coulisses d'une table ronde qu'il présidait à l'occasion du colloque « *Défendre en justice la cause des personnes détenues* » (colloque CREDOF-OIP-CNCDH, 25-26 janvier 2013, Palais du Luxembourg – actes à paraître à la Documentation française). Alors que [Philippe Auvergnon](#) évoquait la QPC transmise par un conseil des prud'hommes portant sur la constitutionnalité de l'[article 717-3 du Code de procédure pénale](#), (voir l'analyse de Lola Isidro : [ADL du 14 mars 2013](#) intégrant une mise à jour du 23 mars suite à la transmission de deux QPC par la Cour de cassation le 20 mars 2013), le conseiller d'Etat à la gauche de notre collègue de la faculté de droit de Sceaux, **Mattias Guyomar**, lui aurait chuchoté à son oreille : « *Mais, ce n'est pas possible, la juridiction judiciaire est incompétente pour connaître du statut du travail des détenus qui n'est pas une relation contractuelle de travail du droit commun* » (Frédéric Rolin, « [La condition du travail des détenus en prison : entre questions juridiques et stratégies des acteurs](#) », *Dalloz étudiant*, Le billet, 13 février 2013). En effet, le Conseil d'Etat considère que **la relation de travail entre le détenu et l'administration pénitentiaire est régie par le droit public** depuis que le « *déclassement d'emploi* » (c'est-à-dire la perte de son poste de travail par un détenu) a été « sorti » de la catégorie des mesures d'ordre intérieur par une des [décisions d'Assemblée du 14 décembre 2007](#), « *eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus* », (CE, Ass., 14 déc. 2007, [M. Franck Planchenault](#), n°290420, [AJDA 2008. 128, note Boucher et Bourgeois-Machureau](#) ; [D. 2008. 820, note Herzog-Evans](#) ; [RFDA 2008. 87](#), concl. M. Guyomar ; [Dr. adm. 2008, comm. 24](#), F. Melleray – à noter que la CAA de Nantes qualifie toujours de mesures d'ordre intérieur une décision de suspension de travail à titre conservatoire prise par le chef d'établissement dans l'attente d'une comparution devant la commission de discipline – CAA de Nantes, 29 mars 2012, [Hippolyte X.](#), n°10NT02144). Mais la spécificité de l'affaire *Olivier V.* est que l'intéressé était employé, **au profit d'une société privée**, dans les ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) du centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin **sous le régime de la concession de main d'œuvre pénale** (v. pour des explications sur les différents régimes de travail en prison : Simon Piel, « [Travail en prison : comment ça marche ?](#) », *Le*

Dans le cadre de ce régime, le requérant a perçu une rémunération de janvier à mars 2006 pour une activité d'opérateur **au taux horaire de 3,01 euros brut**. Estimant cette rémunération insuffisante, et en tout cas minorée par rapport au salaire minimum de référence (SMR – qui était alors fixé à 3,59 euros brut de l'heure), il a contesté le montant des salaires qui lui ont été versés en saisissant le Garde des Sceaux, la Direction de l'administration pénitentiaire et la société Gepsa, d'une demande préalable d'indemnisation d'un montant de 3 109,57 € par courrier en date du 10 décembre 2008. Assisté par l'Observatoire international des prisons-section française (OIP-SF), ce détenu – qui a d'ailleurs déjà fait condamner la France pour violation de l'article 3 de la CEDH du fait de ses conditions de détention (Cour EDH, 24 octobre 2006, [Vincent c/ France](#), n°6253/03 -, a alors intenté un recours contre la décision implicite de rejet du 3 février 2009 de ses réclamations. Par jugement du 10 février 2011, le tribunal administratif de Paris a rejeté d'une part sa demande d'annulation des décisions en cause et d'autre part, et surtout, rejeté la demande de condamnation solidaire de l'Etat et de la société Gepsa à lui verser la somme de 107,57 euros correspondant à la régularisation d'impayés de rémunération ainsi que la somme de 1 000 euros à titre de manque à gagner et de dommages et intérêt. On remarquera que **le juge administratif parisien ne s'est ni déclaré incompétent ni estimé la requête irrecevable mais a jugé au fond** que d'une part « *si le requérant soutient qu'il lui était impossible d'atteindre un niveau de rémunération égale au SMR, il n'assortit cette allégation d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé* » et d'autre part, que « *le requérant n'allègue, ni ne démontre que la rémunération qu'il a perçue durant les mois de janvier à mars 2006 aux taux horaires de 3,01 euros brut auraient été excessivement minorée au regard de sa productivité et du montant du SMR de 3,59 euros brut de l'heure alors en vigueur* » (TA de Paris, 10 février 2011, n°0906121). Saisie en appel, la cour administrative d'appel de Paris a estimé que l'affaire relevait de la compétence du Conseil d'État et lui a transmis la requête, en application de [l'article R. 351-2 du code de justice administrative](#) (CAA de Paris, ord., 18 mai 2011, n° 11PA01765). En effet, en vertu de [l'article R.811-1 CJA](#), pour les litiges portant sur des actions indemnitaires d'un montant inférieur à 10 000 € (articles [R. 222-13](#), 7° et [R. 222-14](#)), la décision est rendue par le tribunal administratif en premier et dernier ressort et seule une cassation en Conseil d'Etat est possible.

Le litige est régi par **un certain nombre de textes légaux**. D'une part, le requérant relevait, comme tout détenu qui exerce une activité salariée, de [l'article 717-3 du code de procédure pénale](#) (dans sa rédaction issue de la [loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, art. 9](#)) qui prévoit 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. / Au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande. / Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail. (...)* / Les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus sont fixées par décret. (...) » (NB : la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a depuis ajouté que la rémunération est indexé sur le SMIC mais que ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées). D'autre part, **plus spécifiquement au travail sous le régime de la concession**, [l'article D. 103 du même code](#), dans sa rédaction alors en vigueur, prévoit en premier lieu que, si le détenu travaille au sein de l'établissement, « *les relations entre l'organisme employeur et le détenu sont exclusives de tout contrat de travail* » et en seconde lieu que les conditions de rémunération et d'emploi sous le régime de la concession « *sont fixées par convention, en référence aux conditions d'emploi à l'extérieur, en tenant compte des spécificités de la production en milieu carcéral* ». [L'article 104 CPP, alors en vigueur](#), ajoutait que « *Les concessions de travail à l'intérieur des établissements pénitentiaires font l'objet de clauses et conditions générales arrêtées par le ministre de la justice.(...)* » et que « *les concessions envisagées pour une durée supérieure à trois mois ou pour un effectif supérieur à cinq détenus font l'objet d'un contrat qui en fixe les conditions particulières notamment quant à l'effectif des détenus, au montant des rémunérations et à la durée de la concession* ». Enfin, aux termes de l'article 7.1 des clauses générales du contrat de concession, il est prévu que « *les taux horaires ou journaliers, les tarifs journaliers, les tarifs à la tâche ou à la pièce sont fixés d'un commun accord entre le concessionnaire et le chef d'établissement. Ces taux sont*

établis par référence au salaire minimum interprofessionnel de croissance ou aux salaires conventionnels applicables, en fonction du niveau moyen de productivité déterminé après essai. ». Dans une réponse parlementaire le Garde des Sceaux est venue préciser que « **les taux horaires des travaux exécutés en concession et dans les ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) sont déterminés en référence soit au SMIC [...].** Dans les établissements à gestion mixte, le marché a institué un indicateur contractuel dénommé SMR (seuil minimum de rémunération) concernant le taux horaire minimum de rémunération des détenus en production. (...) La circulaire NORJUSE9840090C du 20 novembre 1998 relative à la réactualisation du contrat de concession a étendu à tous les ateliers concédés des établissements à gestion publique, le principe d'une rémunération qui ne saurait être inférieure au seuil de rémunération applicable dans les établissements à gestion mixte (art. 7.1 des clauses générales du contrat de concession). Conçu au départ comme l'équivalent, à plus faible taux, du SMIC, qui devait être respecté à tout moment pour tout détenu, sauf motifs thérapeutiques ou d'adaptation à l'emploi, le SMR est aujourd'hui vérifié mensuellement par atelier. C'est donc de fait un " minimum collectif moyen". » (Ministre de la Justice, [réponse à la question écrite n° 04138 du sénateur Emmanuel Hamel](#), JO Sénat, 03/04/2003, p.1155).

L'ordre de juridiction compétent n'est pas des plus aisés à déterminer car d'une coté le travailleur détenu travaille au sein d'un établissement pénitentiaire (personne publique), avec comme objectif sa réinsertion (mission d'intérêt général), en restant constamment sous le contrôle et la direction des personnels de l'administration pénitentiaire (il relève du régime disciplinaire du lieu de détention) et travaille dans des conditions fixées par voie légale et réglementaire (il est donc, pourrait-on dire par analogie avec le droit de la fonction publique, dans une situation « quasi-statutaire »). **Tous ces éléments de qualification de la relation entre le détenu et son employeur public conduisent donc à estimer que le détenu est dans relation de droit public avec son employeur et que le juge administratif est exclusivement compétent.** On apprend en effet à nos étudiants de L3 en fonction publique que depuis l'arrêt *Berkani* l'ensemble des personnels qui sont employés par une personne publique dans le cadre d'une mission de service public administratif sont des agents de droit public relevant de la compétence du juge administratif et ce quel que soit l'emploi occupé (TC, 25 mars 1996, *Préfet de la Région Rhône-Alpes dit « M. Berkani c/ CROUS de Lyon »* ; CE, 26 juin 1996, *Commune de Cereste c/ M. Moreshi*, n°135453, au Lebon). Mais **de l'autre côté**, l'employeur « véritable » est une personne de droit privé. Il fournit, dans le cadre d'une convention avec l'administration, du travail aux détenus dans des ateliers d'une régie « industrielle » et il rémunère les détenus de règles légales et conventionnelles liant l'employeur à l'administration. Or, **si l'employeur réel est une personne de droit privé** (CE, 19 juin 1996, *Syndicat général CGT des personnels des affaires culturelles (personnel AFAN)*, n° 141728, au Lebon) **ou si l'employeur public exerce une mission de service public industriel et commercial, l'ensemble des personnels relèvent du code du travail**, à l'exception du directeur et de l'agent comptable (CE 23 janvier 1923 *De Robert Lafreygère - v. toutefois l'admission de la possibilité légale de maintenir un corps de fonctionnaires dans une société anonyme* : Cons. Constit., Décision n° 2012-281 QPC du 12 octobre 2012, *Syndicat de défense des fonctionnaires* [Maintien de corps de fonctionnaires dans l'entreprise France Télécom]).

La décision que rendra le tribunal des conflits dans cette affaire *Olivier V.* pourrait donc être **l'arrêt Berkani ou de Robert Lafreygère du droit du travail en prison**. En effet, la compétence et le fond sont fortement liés dans cette affaire. Des générations d'étudiants en droit ont en effet appris, avec [l'arrêt Blanco du 8 février 1873](#), que dès lors que le TC a décidé que les articles 1382 et s. du Code civil ne s'appliquaient pas en cas de dommage due à une activité de service public exercée par des préposés de l'administration et que le juge administratif était seul compétent pour en connaître, le droit commun de la responsabilité a été exclu au profit d'un droit prétorien entièrement « bricolé » par le Conseil d'Etat et adaptés aux nécessités d'intérêt général. Il en est de même pour le droit du travail des détenus : si le TC déclare le juge judiciaire compétent s'appliqueront en principe, les règles du droit du travail, à l'exception de dispositions spécifiques issues du Code de procédure pénale venant expressément y déroger. En revanche, si le TC déclare le juge administratif compétent s'appliqueront, outre ces règles issues du Code de procédure pénale, des règles prétoriennes dégagées par le juge administratif qui prend en compte les droits des détenus fortement modulés avec les nécessités d'intérêt général, les contraintes d'ordre et de sécurité publics et les sujétions inhérentes à la

détention.

L'examen de la jurisprudence administrative relative au déclassé d'emploi montre en effet qu'elle n'est pas très protectrice des travailleurs détenus. Ainsi dans l'affaire *Planchenault*, le conseil d'Etat estime qu'en prononçant un déclassé d'emploi, en dehors de toute procédure de licenciement, l'administration pénitentiaire n'a pas commis d'erreur d'appréciation et a agi « *dans l'intérêt du service et non pour des motifs disciplinaires* » car il aurait été un élément perturbateur (CE, Ass., 14 déc. 2007, *M. Franck Planchenault*, préc.). Dans plusieurs arrêtés, la CAA de Nantes confirme des décisions disciplinaires prononçant des sanctions de déclassé d'emploi en raison de leurs agissements (CAA de Nantes, 10 avril 2008, *Garde des Sceaux*, n° 07NT01596 ; CAA de Nantes, 24 avril 2008, *Gabriel X.*, N° 07NT00137 ; CAA de Nantes, 29 mars 2012, *Garde des Sceaux*, N° 10NT01761). De même la CAA de Nancy confirme une sanction de déclassé d'emploi à l'encontre d'un détenu qui a traité un surveillant pénitentiaire de « sous-fifre » et fumé dans la bibliothèque de la maison d'arrêt (CAA de Nancy, 18 février 2010, *Garde des Sceaux*, N° 09NC01260). Les annulations de décisions de déclassé d'emploi sont en règle générale liées au fait qu'elles ont été prises à l'issue d'une procédure irrégulière (absence de droit au contradictoire préalable), en violation de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 (CAA de Bordeaux, 12 février 2008, *Jean-Louis X.*, n°05BX0196 ; CAA de Paris 18 avril 2008, *Mme X.*, n°07PA01242). Une seule décision d'annulation est liée à un motif de fond en raison du caractère disproportionné de la sanction de déclassé à l'encontre d'une détenue qui s'est emportée contre une codétenue au sein de l'atelier de buanderie et dont il n'était pas établi qu'elle aurait incité les autres codétenues présentes dans l'atelier à cesser leur activité ou à ne pas reprendre celle-ci malgré les injonctions des surveillants (CAA de Douai, 10 juillet 2012, *Garde des Sceaux*, n°11DA01427).

Est-il dès lors étonnant de voir les travailleurs détenus, et leurs avocats, chercher la protection d'un autre juge en se retournant vers les prud'hommes et en contestant la constitutionnalité de la prohibition légale du contrat de travail par la voie de la QPC ? Le régime de la concession caractérise d'ailleurs déjà les affaires du Conseil de prud'hommes de Paris du 8 février 2013 (CPO, 8 février 2013, RG n° F 11/15185 – ADL du 14 mars 2013. V. aussi Simon Piel, « *Devant les prud'hommes pour faire reconnaître le droit du travail en prison* », *Le Monde.fr*, 11 septembre 2012) et les affaires dans le cadre desquelles des QPC ont été renvoyées devant le Conseil constitutionnel (Cass., soc., 20 mars 2013, *M. Yacine X... c/ La société Sodexo justice services-Siges*, 12-40.104 et *Brahim X. c/ La société Sodexo justice services-Siges*, n°12-40.105). En contrôlant l'article 717-3 CPP, le Conseil constitutionnel sera amené à déterminer si le fait de prohiber la conclusion d'un contrat de travail – et donc l'application des règles protectrices du code du travail – par les salariés détenus relevant du régime de la concession de main d'œuvre pénale ne porte pas atteinte aux droits et libertés constitutionnels (voir l'analyse de Lola Isidro : ADL du 14 mars 2013). Mais à cette occasion il pourrait aussi, le cas échéant, examiner la question de savoir **si une telle exclusion de l'application du droit du travail aux travailleurs détenus ne vient pas en réalité appliquer le principe fondamental reconnu par les lois de la République** en vertu duquel les actes d'autorités placés sous le contrôle de l'exécutif dans le cadre de l'exercice de prérogatives de puissance publique relève constitutionnellement de la seule compétence du juge administratif, à l'exception des cas de blocs de compétence décidés dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice (Cons. Constit., Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence). Le droit administratif du travail a aussi un certain de ressources protectrice en particulier **les principes généraux du droit inspirés du droit du travail** (CE, Ass., 8 juin 1973, *Dme Peynet*, n°80232, au *Lebon* : prohibition du licenciement d'un agent public enceinte ; CE, Sect., 23 avril 1982, *Ville de Toulouse c. Mme Aragnou*, n°36851, au *Lebon* : le SMIC est le minimum de rémunération des agents publics). Et en tout état de cause il n'y a aucun raison pour écarter l'application au bénéfice des détenus des droits et libertés découlant soit du Préambule de 1946 soit des engagements internationaux et européens de la France (convention de l'OIT, PIDESC, CEDH, etc.). Même si leurs conditions de travail sont nécessairement spécifiques et adaptées aux contraintes de la détention, les détenus n'en restent pas moins **des travailleurs titulaires des droits sociaux fondamentaux**, comme tout travailleur dans un Etat de droit. Comme pour le droit de vote en prison, seule la pleine jouissance des droits sociaux par les détenus constitue un gage de réinsertion dans la société.

CE, 6^{ème} et 1^{ère} SSR, 5 avril 2013, [M. Olivier V.](#), n° 349683

Pour citer ce document :

Serge Slama, « [Saisine du Tribunal des conflits en vue de la détermination de la juridiction compétente pour indemniser un détenu travaillant sous le régime de la concession](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 10 avril 2013.

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact