

Commentaire

Décision n° 2013-320 /321 QPC du 14 juin 2013

(*M. Yacine T. et autre*)

(*Absence de contrat de travail pour les relations de travail
des personnes incarcérées*)

La Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel le 20 mars 2013 (arrêts n^{os} 698 et 699 du 20 mars 2013) deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale (CPP).

Dans sa décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale.

I. – Les dispositions contestées

A – Historique des dispositions contestées

« Travail et prison forment un vieux couple. Les sociétés ont d'abord attribué une fonction expiatoire au travail avant de lui assigner une fonction réhabilitatrice au milieu du XX^e siècle et, parfois, aujourd'hui, un but de socialisation, voire de réinsertion. Si cette dernière est très largement illusoire au vu des activités proposées, l'enjeu est indéniablement important en termes d'autonomie et de dignité de la personne incarcérée »¹.

Les dispositions de l'article 717-3 du CPP, créé par l'article 168 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, figuraient, avant cette loi, dans l'article 720 du même code.

– Dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le code de procédure pénale, le premier alinéa de l'article 720 disposait : *« Les condamnés à des peines privatives de liberté pour*

¹ P. Auvergnon, « Le travail pénitentiaire entre impératifs sécuritaires et droit commun », *Les cahiers de la justice*, 2011/3, p. 183. Voir aussi P. Auvergnon et C. Guillemain, *Le travail pénitentiaire en question*, Perspectives sur la justice, La documentation française, Paris, 2006. Depuis la parution de cet ouvrage, élaboré dans le cadre de la « Mission de recherche Droit et Justice », la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 a été adoptée, ainsi que des décrets, en particulier, le décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale (troisième partie : Décrets).

des faits qualifiés crimes ou délits de droit commun sont astreints au travail ». Le second alinéa était relatif à la répartition des produits du travail des détenus.

– Puis le paragraphe V de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire² a mis un terme à l’obligation de travail qui pesait sur les personnes détenues et a introduit un troisième alinéa aux termes duquel « *les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l’objet d’un contrat de travail* ».

La suppression du caractère obligatoire du travail pour les personnes condamnées (à distinguer donc des prévenus) avait alors pour conséquence, selon l’exposé des motifs du projet de loi, « *de mettre la loi en conformité avec la situation actuelle, dans la mesure où les possibilités de travail ne permettent pas de répondre à toutes les demandes d’emploi, et avec la convention internationale n° 29 de l’Organisation internationale du travail sur le travail forcé* ».

La Convention n° 29 de l’OIT, qui date de 1930, définit le terme travail forcé ou obligatoire comme « *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* » (article 2, 1.). Toutefois, aux fins de cette convention, le terme travail forcé ou obligatoire ne comprendra pas « *tout travail ou service exigé d’un individu comme conséquence d’une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition 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* » (article 2, 2. c).

Lors de la discussion de la loi n° 87-432, précitée l’introduction de la disposition en vertu de laquelle les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l’objet d’un contrat de travail n’a donné lieu à aucun débat.

– L’article 720 du CPP a été complété par l’article 9 de la loi n° 90-9 du 2 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives au temps de travail, à la garantie des indemnités complémentaires des bénéficiaires des stages d’initiation à la vie professionnelle et à la mise en œuvre du droit à la conversion dans les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire³. Issu d’un amendement introduit à l’Assemblée nationale, l’article 9 a ajouté une phrase après celle prévoyant l’absence de contrat de travail : « *Il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l’extérieur des établissements pénitentiaires* ».

² Cette loi n’a pas été déférée au Conseil constitutionnel.

³ Cette loi n’a pas été déférée au Conseil constitutionnel.

Lors des débats parlementaires, M. Pierre Arpaillange, alors Garde des Sceaux, avait rappelé que le législateur de 1987 avait « voulu exclure la possibilité que les relations nouées entre une entreprise et les détenus, à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire puissent s'assimiler à un contrat de travail... Le législateur de l'époque n'a pas voulu qu'un lien direct puisse s'établir entre ces entreprises, qui sont par nature à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, et les détenus qui travaillent à l'intérieur de ce dernier. Il résulte, d'ailleurs, de la lecture des débats parlementaires qu'à aucun moment le législateur de 1987 n'a souhaité exclure les semi-libres de l'accès au contrat de travail. Cette disposition pose aujourd'hui un problème auquel le législateur n'avait pas pensé, par suite de la transformation des T.U.C. [travaux d'utilité collective] en contrats emploi-solidarité ». Et M. Arpaillange ajoutait : « L'amendement proposé et voté par l'Assemblée nationale vise, d'une part, à rétablir la situation antérieure à 1987 pour les semi-libres et, d'autre part, à autoriser l'accès des détenus placés à l'extérieur au contrat emploi-solidarité ».

– L'article 720 du CPP a ensuite été modifié par l'article 51 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice⁴. Son quatrième et dernier alinéa est alors complété par la phrase selon laquelle : « Le produit du travail des détenus ne peut faire l'objet d'aucun prélèvement pour frais d'entretien en établissement pénitentiaire ».

– L'article 720 du CPP a ensuite été recodifié, comme il a été dit plus haut, par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 précitée qui a créé l'article 717-3 du CPP⁵.

– En 2005, l'article 717-3 est retouché par l'article 9 de la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales⁶.

– Enfin, les débats sur la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ont clairement montré que le Gouvernement ne voulait pas opter pour la mise en place d'un contrat de travail dans les établissements pénitentiaires. L'article 33 de cette loi a consacré « au niveau législatif le document d'engagement au travail du détenu en l'intitulant " acte d'engagement " ». Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi pénitentiaire :

« Le Gouvernement n'a pas opté pour la mise en place d'un contrat de travail pour plusieurs raisons :

⁴ Cet article n'a pas été examiné par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*.

⁵ Les dispositions contestées n'ont pas été examinées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*.

⁶ Cet article n'a pas été examiné par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, *Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales*.

« – les obligations nées de l'état de détention, régies par le code de procédure pénale, priment sur toutes les autres et, en l'espèce sur les relations de travail en milieu pénitentiaire. À titre d'exemple, les transferts ou les décisions judiciaires sont susceptibles de mettre un terme à la relation de travail. L'organisation du travail en détention est donc incompatible avec la mise en œuvre de contrats de travail de droit commun, étant néanmoins précisé que les règles d'hygiène et de sécurité s'appliquent en prison ;

« – l'application des règles de droit commun en matière de contrat de travail et la reconnaissance d'un statut individuel et collectif de droit privé des détenus, créeraient des droits au profit des détenus, tels que congés payés, rémunération au moins égale au SMIC, droits à indemnisation en cas de rupture du contrat ou encore droits collectifs. Il en résulterait des charges financières fortement dissuasives pour les entreprises qui perdraient tout intérêt à contracter avec l'administration pénitentiaire. Elle constituerait en conséquence un obstacle majeur à l'objectif de développement du travail en détention.

« Le principe d'un contrat de travail de droit privé appliqué aux personnes détenues a, au demeurant, soulevé une forte opposition du monde de l'entreprise ainsi que cela ressort du rapport du Conseil économique et social de 2006 relatif aux conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France.

« Au plan européen, la France ne se distingue pas quant à sa réglementation relative au travail des détenus : dans la majorité des pays européens et en particulier en Allemagne, en Grande-Bretagne, au Danemark ou aux Pays Bas, les détenus travaillent au sein des établissements pénitentiaires dans des conditions exorbitantes du droit commun.

« Si certains pays ont recours à un contrat de travail spécifique, d'autres comme l'Allemagne ou l'Angleterre ne retiennent pas cette solution, et ont mis en œuvre une relation de travail sui generis comparable à l'acte d'engagement proposé dans la loi pénitentiaire.

« Toutefois, si les raisons ci-dessus exposées ne permettent pas d'envisager la mise en œuvre d'un contrat de travail pour les détenus, il est apparu nécessaire, d'une part d'améliorer la responsabilisation du détenu au travail par l'énoncé de règles qui précisent ses droits et obligations au regard de l'emploi, d'autre part de fixer certains éléments relatifs à l'organisation et aux conditions de travail »⁷.

Aux termes de la première phrase de l'article 33 de la loi du 24 novembre 2009, qui n'a pas modifié l'article 717-3 du CPP : « La participation des personnes

⁷ Projet de loi pénitentiaire, Sénat, n° 495 (session extraordinaire 2007-2008), 23 juillet 2008.

détenues aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires donne lieu à l'établissement d'un acte d'engagement par l'administration pénitentiaire ».

L'article 32 de la même loi a ajouté un cinquième alinéa à l'article 717-3 aux termes duquel : *« 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 ».*

B. – Le régime juridique du travail pénitentiaire en France

Dans ces développements, il ne sera question que du travail en détention des personnes incarcérées, auxquelles s'applique la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du CPP, et non de celui des personnes sous écrou qui bénéficient d'un emploi à l'extérieur dans le cadre de l'aménagement de leur peine. Dans ce cas-là, il n'y a pas d'obstacle législatif (conformément à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du CPP) à ce que soit conclu un contrat de travail.

1. – L'organisation du travail des détenus.

Depuis l'intervention du décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale, ces dispositions figurent dans la section première *« Du travail des personnes détenues »* du chapitre X *« Des actions de préparation à la réinsertion des personnes détenues »* du Titre II *« De la détention »* du livre cinquième *« Des procédures d'exécution »* de la troisième partie *« Décrets »* du CPP.

Le décret n° 2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires, pris pour l'application de l'article 86 de la loi du 14 novembre 2009 précitée, est venu abroger des dispositions du CPP. Ainsi, diverses dispositions qui figuraient dans le CPP figurent-elles désormais dans le règlement intérieur des établissements qui doit être élaboré compte tenu du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires.

– D'abord, les personnes détenues, quelle que soit leur catégorie pénale, *« peuvent demander qu'il leur soit proposé un travail »* (art. D. 432 du CPP avant son abrogation par le décret précité du 30 avril 2013) ce qui renvoie au principe selon lequel elles ne peuvent être astreintes au travail. (En vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article 15 du règlement type : *« La personne détenue, quelle que soit sa catégorie pénale, peut demander à travailler. Elle adresse sa demande écrite au chef d'établissement ».*)

– L'article D. 433-1 précise que, *« outre les modalités prévues à l'article D. 432-3, alinéa 3, le travail est effectué dans les établissements pénitentiaires »*

sous le régime du service général, de la concession de main d'œuvre pénale ou dans le cadre d'une convention conclue entre les établissements pénitentiaires et le service de l'emploi pénitentiaire » (SIEP).

Le troisième alinéa de l'article D. 432-3 auquel renvoie cet article prévoit que les détenus peuvent être autorisés à travailler pour leur propre compte par le chef d'établissement et qu'ils peuvent aussi être autorisés à travailler pour le compte d'associations constituées en vue de préparer leur réinsertion sociale et professionnelle. Ces associations sont agréées par décision du directeur interrégional des services pénitentiaires territorialement compétent. Le principe selon lequel *« les personnes détenues peuvent travailler pour leur propre compte avec l'autorisation du chef d'établissement »*, qui figure également dans l'article 718 du CPP, est issu de l'article 52 de la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice.

– Ensuite, le régime du service général est défini par l'article D. 433-3. Dans chaque établissement, des détenus sont affectés au service général pour maintenir propres les locaux de la détention et assurer différents travaux nécessaires au fonctionnement des services : nettoyage, maintenance des bâtiments, jardinage, cuisine, lingerie, bibliothèque, cantine, coiffure. Toutefois, aucun détenu ne peut être employé aux écritures de la comptabilité générale, au greffe judiciaire ou dans les services de santé.

La rémunération s'effectue selon le taux horaire minimal prévu par l'article D. 432-1. Les personnes affectées au service général sont choisies prioritairement parmi les condamnés. Les prévenus ne peuvent être désignés qu'avec l'accord préalable du magistrat en charge du dossier.

Le travail a lieu dans le cadre de la convention conclue entre les établissements pénitentiaires et le service de l'emploi pénitentiaire. La régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) a été créée en 1951 pour compenser le nombre insuffisant de postes de travail en concession. L'État emploie directement les personnes détenues à des travaux de production et se charge de l'écoulement des produits. La RIEP, délocalisée à Tulle, est gérée par le Service national pour le travail en milieu pénitentiaire devenu Service de l'emploi pénitentiaire (SEP) en 1998. Le SEP est un service à compétence nationale⁸ placé sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire. Il est chargé en particulier d'organiser la production des biens par les personnes détenues, d'en assurer la commercialisation et de gérer la RIEP. Les biens produits par les centres pénitentiaires peuvent aussi bien relever de la confection, de la

⁸ Un service à compétence nationale (SCN) est un service administratif, non doté de la personnalité morale, qui exerce, sur l'ensemble du territoire national, des fonctions diverses : gestion, études, production de biens, prestation de services. Ce mode d'organisation est à mi-chemin entre l'administration centrale et l'établissement public.

menuiserie, de l'imprimerie, de la métallerie, que de l'informatique ou de l'exploitation agricole.

– La concession de main d'œuvre pénale permet à l'administration pénitentiaire de mettre des détenus à la disposition d'entreprises privées pour réaliser des travaux de production. Les conditions de rémunération et d'emploi des personnes détenues sont fixées par une convention conclue entre l'administration et l'entreprise « *en référence aux conditions d'emploi à l'extérieur, en tenant compte des spécificités de la production en milieu carcéral et dans le respect du taux horaire minimal fixé à l'article D. 432-1* » (art. D. 433-1). Les clauses et conditions générales de ces concessions sont arrêtées par le ministre de la justice ; la concession fait ensuite l'objet d'un contrat, signé par le représentant de l'entreprise concessionnaire et le directeur interrégional, qui en fixe les conditions particulières notamment quant à l'effectif des personnes, au montant des rémunérations et à la durée de la concession (D. 433-2).

2. – Le statut du travail en détention

a. – Les dispositions contestées de l'article 717-3 du CPP posent le principe selon lequel « *les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail* ».

Puisqu'il n'y a pas de contrat de travail, si contentieux il y a, le conseil des prud'hommes n'est en principe pas compétent⁹. Saisie d'un pourvoi dirigé contre un arrêt de la cour d'appel de Caen qui avait retenu l'incompétence de la juridiction prud'homale pour connaître d'un litige opposant un détenu à une entreprise concessionnaire de l'administration pénitentiaire, la Cour de cassation avait jugé dans un arrêt du 17 décembre 1996 : « *qu'il résulte de l'article 720 du Code de procédure pénale, disposition législative, dont il n'appartient pas aux tribunaux judiciaires de contrôler la conformité à la Constitution, et dont l'article D. 103, inclus dans la partie réglementaire du même Code, n'est que l'application, que les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail ; qu'en conséquence, c'est à juste titre que la cour d'appel a retenu l'incompétence de la juridiction prud'homale, celle-ci ne pouvant, aux termes de l'article L. 511-1 du Code du travail, connaître que des différends pouvant s'élever à l'occasion d'un contrat de travail* »¹⁰.

⁹ Aux termes de l'article L. 1411-1 du code du travail : « *Le conseil de prud'hommes règle par voie de conciliation les différends qui peuvent s'élever à l'occasion de tout contrat de travail soumis aux dispositions du présent code entre les employeurs, ou leurs représentants, et les salariés qu'ils emploient. / Il juge les litiges lorsque la conciliation n'a pas abouti* ».

¹⁰ Cour de cassation, chambre sociale, 17 décembre 1996, n° 92-44203. Commentaires de M. Danti-Juan, « L'absence de contrat de travail dans l'univers pénitentiaire », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1998, pp. 127-135 ; G. Giudicelli-Delage et M. Massé, « Travail pénitentiaire : absence de contrat de travail », *Droit social*, 1997, pp. 344-346.

Les détenus exerçant une activité professionnelle n'ont pas droit au SMIC, ni aux congés payés, ne perçoivent pas d'indemnités en cas d'arrêt de travail pour cause d'accident du travail ou pour cause de maladie non professionnelle ; ils n'ont pas droit non plus à l'assurance chômage en cas de perte involontaire d'emploi.

Sur le plan collectif, ils n'ont pas le droit de grève. Au contraire, constituent des fautes disciplinaires le fait « *de participer à toute action collective de nature à perturber l'ordre de l'établissement* »¹¹ ou le fait « *d'entraver ou de tenter d'entraver les activités de travail* »¹². Il n'existe pas non plus de liberté syndicale, ni de participation à la détermination des conditions de travail¹³.

b. – Le travail des détenus relève donc d'un régime dérogatoire.

– Classement et déclassement

Comme le notait le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLDPL) dans son rapport pour l'année 2011, « *le caractère dérogatoire au droit commun du travail pénitentiaire transparait également dans le terme utilisé pour l'accès à l'emploi en détention : le " classement ". Effectivement, une personne détenue qui souhaite travailler doit en faire la demande, être " classée " au travail par la commission pluridisciplinaire unique (CPU) et être affectée à un poste. Le classement repose sur des critères prévus par les dispositions de l'article D. 432-3 du code de procédure pénale (...). Le " déclassement ", résulte, lui, d'une démission ou d'une décision du chef d'établissement prise après avis, selon les circonstances, de la commission de discipline ou de la CPU* »¹⁴.

Selon l'article D. 432-3 du CPP, le travail est procuré aux personnes détenues, compte tenu du régime pénitentiaire auquel elles sont soumises, des nécessités du bon fonctionnement des établissements pénitentiaires et des possibilités locales d'emploi. Selon le deuxième alinéa du même article, « *dans la mesure du possible, le travail de chaque détenu est choisi 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. Il est aussi tenu compte de sa situation familiale et de l'existence de parties civiles à indemniser* ».

La suspension de la décision de classement et le déclassement font partie des sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées aux personnes détenues, ainsi qu'il résulte, notamment, de l'article R. 57-7-34 du CPP :

¹¹ C'est une faute du deuxième degré, voir le 7° de l'article R. 57-7-2 du CPP.

¹² C'est une faute du troisième degré, voir le 5° de l'article R. 57-7-3 du CPP.

¹³ Lola Isidro, « Droit du travail en détention : Les détenus, des travailleurs libres ? », in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 14 mars 2013.

¹⁴ Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 2011, p. 150.

« 1° La suspension de la décision de classement dans un emploi ou une formation pour une durée maximum de huit jours lorsque la faute disciplinaire a été commise au cours ou à l'occasion de l'activité considérée ;

« 2° Le déclassement d'un emploi ou d'une formation lorsque la faute disciplinaire a été commise au cours ou à l'occasion de l'activité considérée ».

Dans une décision du 14 décembre 2007, le Conseil d'État, adoptant une conception de la notion de mesure d'ordre intérieur, a considéré qu'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 »¹⁵. Comme le relève Serge Slama dans un article consacré au droit du travail en prison¹⁶, lorsqu'il est saisi de décisions de déclassement, le juge administratif ne les annule pas très souvent, et rarement en raison du caractère disproportionné de la sanction.

– Depuis la loi précitée du 24 novembre 2009 et le décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 portant application de cette loi pénitentiaire, doit être signé un acte d'engagement. L'article 33 de la loi précitée dispose : « 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 ».

L'article R. 57-9-2 du CPP, issu de l'article 1^{er} du décret précité du 23 décembre 2010, prévoit en outre : « 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

¹⁵ CE, Ass., 14 décembre 2007, *M. Planchenault*, n° 290420.

¹⁶ 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.

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 ».

– S’agissant de la rémunération et des cotisations, les deux derniers alinéas de l’article 717-3 du CPP prévoient que *« les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus sont fixées par décret. Le produit du travail des détenus ne peut faire l’objet d’aucun prélèvement pour frais d’entretien en établissement pénitentiaire.*

« 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 ».

Le taux horaire minimal pour la rémunération du travail effectué au sein des établissements pénitentiaires par les personnes détenues¹⁷ est fixé par l’article D. 432-1 du CPP à :

- 45 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) pour les activités de production ;
- 33 % du SMIC pour le service général, classe I ;
- 25 % du SMIC pour le service général, classe II ;
- 20 % du SMIC pour le service général classe III.

La répartition entre les différentes classes en fonction du niveau de qualification qu’exige leur exécution est déterminée par arrêté du Garde des sceaux.

Les rémunérations sont versées à l’administration qui opère le reversement des cotisations sociales aux organismes de recouvrement. L’administration procède ensuite à l’inscription et à la répartition de la rémunération nette sur le compte nominatif des personnes détenues¹⁸ (art. D. 433-4) conformément aux dispositions de l’article D. 434. Ces rémunérations sont soumises à cotisations patronales et ouvrières selon les modalités fixées pour les assurances maladie, maternité et vieillesse par les articles R. 381-97 à R. 381-109 du code de la sécurité sociale.

– Pour les autres règles.

¹⁷ Ce taux horaire n’est pas applicable aux activités exercées à l’extérieur des établissements pénitentiaires, visées à la seconde phrase du troisième alinéa de l’article 717-3 du CPP.

¹⁸ Aux termes du premier alinéa de l’article D. 319 du CPP, *« L’établissement pénitentiaire où le détenu est écroué tient un compte nominatif où sont inscrites les valeurs pécuniaires lui appartenant ».*

Les surveillants assurent, non seulement la garde des personnes détenues, mais aussi le respect des règles de discipline et de sécurité sur les lieux du travail. L'encadrement technique est assuré soit par un personnel spécialisé relevant de l'administration pénitentiaire, soit par des préposés des entreprises ou des associations. Ces personnes extérieures sont agréées par le directeur interrégional (art. D. 433-5 du CPP).

La durée du travail par jour et par semaine est déterminée par le règlement intérieur de l'établissement et ne peut excéder les horaires pratiqués dans le type d'activité considéré. Le respect du repos hebdomadaire et des jours fériés doit être assuré, les horaires doivent prévoir le temps nécessaire pour le repos, les repas, la promenade et les activités éducatives et de loisirs (art. D. 433-6 du CPP avant son abrogation par le décret du 30 avril 2013 susvisé). Désormais, en vertu de l'article 15 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires (décret du 30 avril 2013 précité) : « *La durée du travail par jour et par semaine ne peut excéder les horaires pratiqués en milieu libre dans le type d'activité considéré. Les horaires doivent prévoir le temps nécessaire pour le repos, les repas, la promenade et les activités éducatives et de loisirs. Le respect du repos hebdomadaire et, sous réserve des nécessités liées à la continuité du service, des jours fériés doit être assuré* ».

L'article D. 433-7 du CPP prévoit que « *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* ». La quatrième partie du code du travail porte sur la santé et la sécurité au travail. Ne sont pas applicables aux travaux effectués par les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires les dispositions du livre VI relatives aux institutions et organismes de prévention (Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, service de santé au travail, service social du travail, institutions concourant à l'organisation de la prévention).

Toutefois, aux termes du premier alinéa de l'article D. 433-8 du CPP, « *pour l'application des règles d'hygiène et de sécurité aux travaux effectués par les personnes détenues (...) dans les établissements pénitentiaires (...) 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* ».

Enfin, l'article D. 433-9 du CPP reconnaît aux personnes détenues le droit à la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, selon les

modalités du régime spécial établi par les dispositions du code de la sécurité sociale.

II. – Le contexte de la QPC

A. – Le litige à l’origine de la QPC

Les requérants, détenus en maison d’arrêt, y travaillaient pour une société qui avait conclu avec l’administration pénitentiaire un contrat de concession de main d’œuvre pénale régi par les conditions générales arrêtées par le ministre de la justice, conformément aux dispositions de l’article D. 433-2 du CPP¹⁹.

Tous deux ont saisi le conseil des prud’hommes d’une demande de rappel de salaire, calculé sur la base du SMIC, pour la période allant de septembre 2010 à février 2012. Ils ont, à l’occasion de cette instance, soulevé une QPC portant sur l’article 717-3 du CPP en ce qu’il dispose que « *les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l’objet d’un contrat de travail* ».

Après avoir estimé que le juge qui connaît de l’instance au cours de laquelle la QPC est soulevée n’est pas nécessairement celui qui est compétent pour juger l’affaire au fond, le conseil de prud’hommes, dans chacun des deux dossiers, a transmis à la Cour de cassation la question ainsi posée : « *L’article 717-3 du code de procédure pénale, en ce qu’il dispose que " les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l’objet d’un contrat de travail ", porte-t-il atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment aux droits garantis par les 5^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ?* »

Dans chaque dossier la Cour de cassation a renvoyé la question au Conseil constitutionnel avec l’attendu suivant : « *Que la question présente un caractère sérieux, la disposition de l’article 717, alinéa 3 [lire : l’article 717-3], du code de procédure pénale étant susceptible d’avoir pour effet de porter atteinte au droit pour chacun d’obtenir un emploi, garanti par l’alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946, au droit de grève, garanti par l’article 7 de ce Préambule, et au droit, garanti notamment par l’alinéa 8 de ce Préambule, pour tout travailleur de participer par l’intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu’à la gestion des entreprises* ».

B. – Des conditions d’organisation du travail dénoncées dans divers rapports

¹⁹ Premier alinéa de l’article D. 433-2 du CPP : « *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* ».

Les conditions dans lesquelles est organisé le travail en détention sont depuis longtemps dénoncées dans divers rapports²⁰. Ainsi, le Défenseur des droits a présenté des observations devant la Cour de cassation au soutien de la demande de transmission au Conseil constitutionnel de la QPC posée par M. Yacine T²¹. La Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP) avait présenté devant le Conseil constitutionnel des observations en intervention qui portaient sur l'ensemble de l'article 717-3 du CPP et, allant au-delà du texte lui-même, mettaient en cause « *la situation si souvent dénoncée de "non-droit" qui affecte le travail des personnes détenues* » et « *trouve son fondement dans la disposition soumise au contrôle du Conseil constitutionnel* ». Cette intervention n'a été jugée recevable qu'en tant qu'elle conteste la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3.

Le 3 avril 2013, une question orale avec débat a été discutée au Sénat à la demande du groupe écologiste, portant sur les droits sanitaires et sociaux des détenus. Au cours du débat a été évoqué le rapport d'information, présenté au Sénat par M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat intitulé *Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale* (n° 629, 2011-2012). Selon ce rapport, seules 39,1 % des personnes détenues exerçaient un emploi, en incluant celles qui suivent une formation professionnelle (14,6 % des actifs) et les emplois à l'extérieur dans le cadre d'un aménagement de peine. Le chiffre tombe ainsi à 27 % si l'on ne prend en compte que le travail en détention. Il ressort aussi de ce rapport que les dispositions sur l'acte d'engagement restent inappliquées, en attente d'une circulaire « *en cours de finalisation* ». « *Les relations au travail restent régies par la décision unilatérale de "classement" du détenu, formalisée dans un support d'engagement, prise par la commission pluridisciplinaire unique. Lors de son audition (...) M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, a observé que certaines activités pouvaient être ajoutées ou retranchées à celles figurant dans ce support sans que les personnes détenues aient vraiment les moyens de s'y opposer* ».

Par ailleurs, le Conseil d'État, par une décision du 5 avril 2013, a renvoyé au Tribunal des conflits la question de savoir quelle est la juridiction compétente pour indemniser un détenu travaillant sous le régime de la concession : « *Considérant que le litige né de l'action de M. V tendant à ce que l'État et la société G l'indemnisent solidairement du préjudice qu'il soutient avoir subi au titre des rémunérations qui lui ont été versées pour un travail effectué sous le*

²⁰ Notamment, outre ceux déjà cités dans le présent commentaire : Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2000 ; Rapport du Conseil économique et social « *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France* » 2006.

²¹ Décision du Défenseur des droits n° MLD/2013-26.

régime de la concession de main d'œuvre pénale, dans un établissement pénitentiaire, présente à juger une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et de nature à justifier le recours à la procédure prévue par l'article 35 du décret du 26 octobre 1849 ; que, par suite, il y a lieu de renvoyer au Tribunal des conflits la question de savoir si l'action introduite par M. V relève ou non de compétence de la juridiction administrative et de surseoir à toute procédure jusqu'à la décision de ce tribunal »²².

III. – La constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les griefs des requérants et la jurisprudence constitutionnelle

Les requérants faisaient tout d'abord valoir qu'en excluant que les relations de travail des personnes incarcérées fassent l'objet d'un contrat de travail, sans organiser le cadre légal de ce travail, le législateur prive ces personnes des garanties légales d'exercice des droits et libertés reconnus par les cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946. Ils soutenaient, en outre, que les dispositions contestées portent une atteinte manifeste au principe d'égalité et au respect dû à la dignité des personnes.

1. – La méconnaissance des dispositions du Préambule de la Constitution de 1946.

– Le cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 dispose : « *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* ». Le Conseil constitutionnel a jugé, dans ses décisions n^{os} 2010-98 QPC et 2011-139 QPC qu'un tel droit figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit²³.

– Aux termes du septième alinéa du Préambule : « *Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

Le Conseil n'a pas encore eu l'occasion d'inclure ou non ce droit au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit. Mais 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

²² Voir l'article précité de Serge Slama, CE, 6^e et 1^{ère} sous-sections réunies, 5 avril 2013, n° 349683.

²³ Décisions n^{os} 2010-98 QPC du 4 février 2011, *M. Jacques N. (Mise à la retraite d'office)* cons. 4 et 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l'initiative économique (Conditions d'exercice de certaines activités artisanales)*, cons. 4.

l'exercice du droit de grève et en ce qu'il énonce un droit matériel constitutionnellement garanti.

Le Conseil constitutionnel admet que la loi peut 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 1979²⁴, n° 86-217 DC du 18 septembre 1986²⁵, n° 87-230 DC du 28 juillet 1987²⁶).

– Aux termes du sixième alinéa du Préambule : « *Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix* » et le huitième alinéa dispose : « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».

Le sixième alinéa, qui garantit la liberté syndicale, peut être invoqué à l'appui d'une QPC, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a jugé dans ses décisions n°s 2010-42 QPC et 2010-68 QPC²⁷.

Le principe de la participation de tout travailleur, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail (décision n° 2010-91 QPC) et à la gestion des entreprises (décision n° 2010-42 QPC) fait également partie des droits et libertés que la Constitution garantit²⁸. En vertu d'une jurisprudence constante, le Conseil juge qu'il incombe au législateur de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par le Préambule de 1946, les modalités de leur mise en œuvre²⁹.

²⁴ Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, cons. 1.

²⁵ Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 78.

²⁶ Décision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, cons. 6 et 7.

²⁷ Décisions n°s 2010-42 QPC du 7 octobre 2010, *CGT-FO et autres (Représentativité des syndicats)*, cons. 4 et 6 et 2010-68 QPC du 19 novembre 2010, *Syndicat des médecins d'Aix et région (Représentation des professions de santé libérales)*, cons. 6, 7 et 8.

²⁸ Décisions n°s 2010-91 QPC du 28 janvier 2011, *Fédération nationale CGT des personnels des organismes sociaux (Représentation des personnels dans les agences régionales de santé)*, cons. 3, 4 et 5, et 2010-42 QPC du 7 octobre 2010 précitée.

²⁹ Décisions n°s 2004-494 DC du 29 avril 2004, *Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*, cons. 7 et 8, 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, cons. 25, 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 4.

2. – Le respect de la dignité de la personne

La reconnaissance de la valeur constitutionnelle du principe de « sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d’asservissement et de dégradation » résulte de la décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 :

« Considérant que le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé et proclamé des droits, libertés et principes constitutionnels en soulignant d’emblée que : "Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d’asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés" ; qu’il en ressort que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d’asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle »³⁰.

Dans sa décision n° 2009-593 DC, saisi de l’article 91 de la loi pénitentiaire modifiant l’article 726 du CPP relatif au régime disciplinaire des personnes détenues placées en détention provisoire ou exécutant une peine privative de liberté, le Conseil a rappelé :

« Considérant, d’une part, que le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ; 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 réinsertion³¹ ; 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 »³².

³⁰ Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et de la loi relative au don et à l’utilisation des éléments et produits du corps humain, à l’assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, cons. 2.

³¹ Cette partie du considérant figurait déjà dans la décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994, *Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions du code de procédure pénale*, cons. 12 .

³² Décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, *Loi pénitentiaire*, cons. 3.

B. – L’application en l’espèce

Le Conseil, après avoir cité les griefs des requérants et les cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 qu’ils invoquaient, a rappelé, comme il l’avait fait dans sa décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009 précitée, que la sauvegarde de la dignité de la personne est au nombre des droits réaffirmés par le Préambule et que le législateur doit déterminer les conditions et les modalités d’exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne (cons. 5). Ainsi le Conseil a-t-il relevé que la question du régime du travail des détenus ne peut pas être détachée de l’exécution des peines privatives de liberté : l’article 717-3 du CPP figure dans un chapitre intitulé « *De l’exécution des peines privatives de liberté* ».

Le Conseil a ensuite pris en compte, d’une part, le fait que les principales règles législatives relatives aux conditions de travail des détenus figurent, d’une part, dans les autres dispositions de l’article 717-3 du CPP³³ et, d’autre part, les dispositions figurant aux articles 22 et 33 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

L’article 22 de cette loi précise que « *l’administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L’exercice de ceux-ci ne peut faire l’objet d’autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l’intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l’âge, de l’état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue* ».

L’article 33 de la même loi, comme il a été rappelé, prévoit surtout que la participation des personnes détenues aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires donne lieu à l’établissement par l’administration pénitentiaire d’un acte d’engagement, signé par le chef d’établissement et la personne détenue. Cet acte énonce les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération et précise notamment les modalités selon lesquelles la personne détenue, « *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.

Reprenant une formulation qu’il avait employée à propos des garanties de capacités des juges de tribunaux de commerce³⁴, le Conseil a jugé qu’il « *est loisible au législateur de modifier les dispositions* » relatives au travail des personnes incarcérées « *afin de renforcer* » la protection de leurs droits.

³³ Citées p. 1 de ce commentaire.

³⁴ Décision n° 2012-241 QPC du 4 mai 2012, *EURL David Ramirez (Mandat et discipline des juges consulaires)*, cons. 32.

Toutefois, en l'espèce, il était saisi uniquement de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du CPP, qui se borne à prévoir que « *les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail* ». Le Conseil a jugé que ces dispositions ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte aux principes énoncés par le Préambule de 1946, et qu'elles ne méconnaissent pas le principe d'égalité ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit.

Les dispositions contestées de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du CPP ont, par suite, été déclarées conformes à la Constitution.