

## Commentaire

### Décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015

*M. Johnny M.*

*(Acte d'engagement des personnes détenues participant aux activités professionnelles dans les établissements pénitentiaires)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 juillet 2015 par le Conseil d'État (décision n° 389324 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Johnny M. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

Dans sa décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article 33 conforme à la Constitution.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique des dispositions contestées**

Pendant longtemps, le travail en détention constituait une obligation. Il n'y avait donc pas lieu pour le législateur de s'interroger sur la nature du lien entre le détenu, en tant que travailleur, et l'administration.

Ainsi, 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 du code de procédure pénale (CPP) disposait : « *Les condamnés à des peines privatives de liberté pour des faits qualifiés crimes ou délits de droit commun sont astreints au travail* ». Le second alinéa de l'article 720 était relatif à la répartition des produits du travail des détenus.

La loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire a mis un terme à l'obligation de travail qui pesait sur les personnes détenues. Parallèlement, elle a introduit à l'article 720 du CPP un troisième alinéa aux termes duquel « *les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail* ».

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 judiciaire. 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* ».

L'article 720 du CPP a ensuite été recodifié par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, qui a créé l'article 717-3 du CPP.

La question de la nature des relations du détenu avec l'administration dans le cadre du travail pénitentiaire a fait l'objet d'une nouvelle discussion lors de l'élaboration de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

Dès l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement a indiqué clairement qu'il ne souhaitait pas remettre en cause l'absence de contrat de travail dans les établissements pénitentiaires pour plusieurs raisons : « *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 »<sup>1</sup>.*

En revanche, le Gouvernement a proposé d'inscrire dans la loi le principe d'un « document d'engagement » signé par le chef d'établissement et la personne détenue ». Cette proposition a été traduite à l'article 33 de la loi pénitentiaire de 2009, lequel dispose dans son premier alinéa 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* » et que « *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* ».

Deux autres alinéas complètent cet article :

*« Il [cet acte] 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<sup>er</sup> du décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale, prévoit en outre : « *Préalablement à l'exercice d'une*

<sup>1</sup> Projet de loi pénitentiaire, Sénat, n° 495 (session extraordinaire 2007-2008), 23 juillet 2008.

*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 ».*

Sur ce sujet et dans le cadre d'un litige antérieur à l'entrée en vigueur de la loi de 2009, le Tribunal des conflits a jugé, dans une décision du 14 octobre 2013, que le détenu employé sous le régime de la concession de main d'œuvre pénitentiaire se trouve, à l'égard de la société concessionnaire, même de droit privé, dans une relation de droit public dont la juridiction administrative est compétente pour connaître. Au soutien de cette décision, le Tribunal a relevé que : *« cette activité de travail, qui ne fait pas l'objet d'un contrat de travail et qui s'inscrit dans l'exécution de la peine privative de liberté, procède de la préparation à la réinsertion du condamné ; que, eu égard tant à la nature particulière de la relation de travail, qui se rattache à l'accomplissement de la mission de service public de l'administration pénitentiaire, qu'à ses modalités de mise en œuvre, soumises au régime pénitentiaire du détenu et aux nécessités du bon fonctionnement de l'établissement qui influent sur les conditions d'emploi et de rémunération, le détenu ainsi employé se trouve, à l'égard de la société concessionnaire, même de droit privé, dans une relation de droit public »<sup>2</sup>.*

## **B. – Le régime juridique du travail pénitentiaire en France**

### **1. - Les principales dispositions législatives**

Hormis l'article 33 de la loi pénitentiaire de 2009, les principales dispositions législatives relatives au travail des détenus sont les articles 717-3 et 718 du CPP.

Outre son troisième alinéa aux termes duquel *« les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail »*, l'article 717-3 du CPP comporte plusieurs autres dispositions relatives au travail en détention. Il est précisé dans son second alinéa qu'*« 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 »*.

Par ailleurs, en ce qui concerne la rémunération du travail en prison, il ressort des deux derniers alinéas de cet article que :

---

<sup>2</sup> Tribunal des conflits, 14 octobre 2013, *O. Vincent*, n° 3918

*« 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 ».*

L'article 718 précise pour sa part que : *« Les personnes détenues peuvent travailler pour leur propre compte avec l'autorisation du chef d'établissement ».*

## **2. - Les principales dispositions réglementaires**

Dans ces développements, il ne sera question que du travail en détention des personnes incarcérées, auxquelles s'appliquent les dispositions contestées, 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.

### **a. – L'organisation du travail des détenus**

Depuis l'intervention du décret du 23 décembre 2010 précité, 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 simples »* 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 24 novembre 2009 précitée, est venu abroger des dispositions du CPP. Ainsi, diverses dispositions qui figuraient dans le CPP figurent 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<sup>er</sup> 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* » (SEP).

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 aussi 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.

– 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.

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 nationale<sup>3</sup> 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 menuiserie, de l'imprimerie, de la métallerie, que de l'informatique ou de l'exploitation agricole.

---

<sup>3</sup> 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.

– 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).

### **b. – Le statut du travail en détention**

En l'absence de contrat de travail, les détenus exerçant une activité professionnelle ne bénéficient pas des protections liées à l'existence d'un tel contrat.

Sur le plan collectif, constituent des fautes disciplinaires le fait « *de participer à toute action collective de nature à perturber l'ordre de l'établissement* »<sup>4</sup> ou le fait « *d'entraver ou de tenter d'entraver les activités de travail* »<sup>5</sup>. Il n'existe pas non plus de liberté syndicale, ni de participation à la détermination des conditions de travail<sup>6</sup>.

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 (CGLPL) dans son rapport pour l'année 2011, « *le caractère dérogatoire au droit commun du travail pénitentiaire transparaît 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,*

<sup>4</sup> C'est une faute du deuxième degré, voir le 7° de l'article R. 57-7-2 du CPP.

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

<sup>6</sup> Lola Isidro, « Droit du travail en détention : Les détenus, des travailleurs libres ? », in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 14 mars 2013.

*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 »<sup>7</sup>.*

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 :

*« 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 restrictive 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* »<sup>8</sup>. Comme le relève Serge Slama dans un article consacré au droit du travail en prison<sup>9</sup>, les décisions de déclassement sont rarement annulées par le juge administratif, et le sont rarement en raison du caractère disproportionné de la sanction.

<sup>7</sup> Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 2011, p. 150.

<sup>8</sup> CE, Ass., 14 décembre 2007, *M. Planchenault*, n° 290420.

<sup>9</sup> 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.

\* S'agissant de la rémunération, le taux horaire minimal pour la rémunération du travail effectué au sein des établissements pénitentiaires par les personnes détenues<sup>10</sup> est fixé par l'article D. 432-1 du CPP à :

- 45 % du 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 qui en assurent le recouvrement. L'administration procède ensuite à l'inscription et à la répartition de la rémunération nette sur le compte nominatif des personnes détenues<sup>11</sup> (art. D. 433-4) conformément aux dispositions de l'article D. 434. Ces rémunérations sont soumises à cotisations patronales et salariales 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.

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).

Les durées de travail quotidienne et hebdomadaire sont déterminées par le règlement intérieur de l'établissement et ne peuvent 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

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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* ».

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.

### **C. – Origine de la QPC et question posée**

M. Johnny M., détenu au sein de l'établissement pénitentiaire de Poitiers-Vivonne, a formé devant le tribunal administratif un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la décision de déclassement de l'emploi d'opérateur qu'il occupe au sein des ateliers de cet établissement. À l'appui de son recours, il a posé une QPC concernant l'article 33 de la loi du 24 novembre 2009 et le dernier alinéa de l'article 717-3 du CPP.

La question a été transmise au Conseil d'État qui, par une décision du 6 juillet 2015, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel en ce qui concerne l'article 33 de

la loi du 24 novembre 2009, le dernier alinéa de l'article 717-3 du CPP n'ayant pour sa part pas été jugé applicable au litige au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Le requérant soutenait que, par les dispositions contestées, le législateur a méconnu sa compétence et, ce faisant, porté atteinte aux droits garantis par les cinquième à huitième, dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946. Il soutenait également que ces mêmes dispositions méconnaissaient le droit au respect de la dignité de la personne humaine et la liberté contractuelle.

En ce qui concerne les dispositions de l'article 33, le Conseil d'État a jugé que *« le moyen tiré de ce qu'elles 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 »*.

La Section française de l'observatoire international des prisons (SFOIP) est intervenue devant le Conseil constitutionnel au soutien de la QPC.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. - La jurisprudence constitutionnelle**

#### **1. – L'incompétence négative du législateur**

Dans le contentieux de la QPC, le Conseil constitutionnel a d'abord jugé 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 »*<sup>12</sup>. Depuis sa décision n° 2012-254 QPC, le Conseil a modifié ce considérant en retenant *« 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 cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit »*<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 3.

<sup>13</sup> Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, *Fédération de l'énergie et des mines – Force ouvrière FNEM FO (Régimes spéciaux de sécurité sociale)*, cons. 3.

Le Conseil constitutionnel s'est par ailleurs prononcé à trois reprises sur la question de l'étendue de la compétence du législateur en ce qui concerne les droits et libertés des personnes privées de leur liberté.

\* Dans sa décision du 19 novembre 2009 sur la loi pénitentiaire, le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions de l'article 91 de la loi pénitentiaire relatives à la discipline des détenus. Il a estimé qu'en lui-même le régime disciplinaire des personnes détenues ne figure pas au nombre des matières qui relèvent de la loi. Il a toutefois également estimé qu'il appartient au législateur « *de garantir les droits et libertés [des personnes détenues] dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention* »<sup>14</sup>. Le Conseil constitutionnel a ainsi, d'une part, rappelé l'exigence constante selon laquelle le législateur ne saurait priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel et, d'autre part, précisé que la protection des droits et libertés des personnes détenues s'entend dans les limites inhérentes à leur situation de détenu.

Ces principes étant posés, le Conseil a examiné dans un premier temps l'ensemble des règles et garanties que le législateur a lui-même fixées à l'article 91 et les a jugées conformes aux exigences constitutionnelles applicables. En effet le législateur a institué les deux sanctions disciplinaires les plus attentatoires aux droits des personnes détenues (le placement en cellule disciplinaire et le confinement en cellule individuelle ordinaire) en fixant leur durée maximale. Il a, en outre, fixé un délai réduit pour le placement en cellule disciplinaire des mineurs de plus de seize ans en réservant à une telle sanction un caractère exceptionnel. Il a posé un principe selon lequel le maintien de telles sanctions doit être compatible avec l'état de santé des personnes détenues. Le législateur a également reconnu certains droits soit à toute personne détenue faisant l'objet de poursuites disciplinaires (droit à l'assistance d'un avocat), soit aux personnes faisant l'objet des deux sanctions précitées (maintien du droit au parloir et droit de saisir le juge des référés administratifs).

Dans un second temps, le Conseil a examiné le renvoi au décret pour fixer la liste des sanctions disciplinaires. Sur ce second point, il a formulé une réserve selon laquelle : « *il appartiendra aux auteurs du décret de ne pas définir des sanctions portant atteinte aux droits et libertés dont ces personnes bénéficient dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention* »<sup>15</sup>.

\* Dans sa décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013<sup>16</sup>, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de la

<sup>14</sup> Décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, *Loi pénitentiaire*, cons. 4.

<sup>15</sup> *Ibid.*, cons. 6.

<sup>16</sup> 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)*.

première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du CPP qui disposent que « *Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail* ».

Il a jugé : « *Considérant, d'une part, que les principales règles législatives relatives aux conditions de travail des personnes détenues figurent dans l'article 717-3 du code de procédure pénale ; que le premier alinéa de cet article prévoit que les activités de travail ainsi que les activités de formation sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés ; qu'en vertu de son deuxième alinéa, 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 ; que le troisième alinéa, outre qu'il prévoit que les relations de travail ne font pas l'objet d'un contrat de travail, précise qu'il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires ; que le quatrième alinéa prévoit que les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus sont fixées par décret et que le produit du travail des détenus ne peut faire l'objet d'aucun prélèvement pour frais d'entretien en établissement pénitentiaire ; qu'en vertu du dernier alinéa, la rémunération des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance prévu par le code du travail, ce taux pouvant varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ;*

« *Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 susvisée : " 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 " ;*

« *Considérant que l'article 33 de la même loi prévoit, en outre, 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 ; que 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 ;*

*« Considérant qu'il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits ; que, toutefois, les dispositions contestées de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale, qui se bornent à prévoir que les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte aux principes énoncés par le Préambule de 1946 ; qu'elles ne méconnaissent pas davantage le principe d'égalité ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit »<sup>17</sup>.*

*\* Dans sa décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014, il a jugé « qu'il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues ; que celles-ci bénéficient des droits et libertés constitutionnellement garantis dans les limites inhérentes à la détention ; qu'il en résulte que le législateur doit assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces droits et libertés que la Constitution garantit et, d'autre part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ainsi que les finalités qui sont assignées à l'exécution des peines privatives de liberté »<sup>18</sup>.*

Dans cette affaire, il a ensuite estimé que l'article 728 du CPP, dans sa rédaction postérieure à la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, *« confie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer l'organisation et le régime intérieur des établissements pénitentiaires ; que si l'article 726 du code de procédure pénale, dans sa rédaction antérieure à cette même loi, prévoit certaines des mesures dont les personnes détenues peuvent faire l'objet à titre disciplinaire, aucune disposition législative ne prévoit les conditions dans lesquelles sont garantis les droits dont ces personnes continuent de bénéficier dans les limites inhérentes à la détention ; qu'en renvoyant au décret le soin de déterminer ces conditions qui incluent notamment les principes de l'organisation de la vie en détention, de la surveillance des détenus et de leurs relations avec l'extérieur, les dispositions contestées confient au pouvoir réglementaire le soin de fixer des règles qui relèvent de la loi ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence »<sup>19</sup>.* Considérant ensuite que *« la méconnaissance, par le législateur, de sa compétence dans la détermination des conditions essentielles de l'organisation et du régime intérieur des établissements pénitentiaires prive de garanties légales l'ensemble des droits et libertés constitutionnellement*

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, cons. 6 à 9.

<sup>18</sup> Décision n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014, *M. Angelo R. (Organisation et régime intérieur des établissements pénitentiaires)*, cons. 5.

<sup>19</sup> *Ibid.*, cons. 6

*garantis dont bénéficient les détenus dans les limites inhérentes à la détention* », le Conseil a censuré l'article 728 du CPP<sup>20</sup>.

## **2. – Les dispositions du Préambule de 1946**

**a.** 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<sup>os</sup> 2010-98 QPC et 2011-139 QPC, qu'un tel droit figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit<sup>21</sup>.

Par ailleurs, il juge également « *qu'il incombe au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, de poser des règles propres à assurer, conformément aux dispositions du Préambule de 1946, le droit pour chacun d'obtenir un emploi tout en permettant l'exercice de ce droit par le plus grand nombre* »<sup>22</sup>.

**b.** Aux termes du septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « *Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

Si la décision n<sup>o</sup> 2013-320/321 QPC précitée a écarté le grief d'incompétence négative, elle reconnaît son opérance, y compris en ce qu'il serait porté atteinte à l'exercice du droit de grève, admettant ainsi qu'il s'agit d'un droit invocable dans le cadre du contrôle *a posteriori*.

Quant à la portée de ce droit, 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* »<sup>23</sup>.

Par ailleurs, le Conseil a jugé dans sa décision n<sup>o</sup> 2012-650 DC du 15 mars 2012 qu'en édictant cet alinéa, « *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 en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la*

<sup>20</sup> Ibid, cons. 7 et 8.

<sup>21</sup> Décisions n<sup>os</sup> 2010-98 QPC du 4 février 2011, *M. Jacques N. (Mise à la retraite d'office)*, cons. 3 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.

<sup>22</sup> Décision n<sup>o</sup> 2010-98 QPC précitée, cons. 3

<sup>23</sup> Décisions n<sup>os</sup> 79-105 DC du 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n<sup>o</sup> 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 ; 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 78 ; 87-230 DC du 28 juillet 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, cons. 6 et 7.

*sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ; qu'il est, à ce titre, loisible au législateur 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* »<sup>24</sup>.

c. Aux termes du sixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « *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<sup>os</sup> 2010-42 QPC et 2010-68 QPC<sup>25</sup>.

Le Conseil constitutionnel juge par ailleurs « *que, s'il appartient au législateur, dans le respect du droit de grève et du droit syndical ainsi que des autres droits et libertés ayant également valeur constitutionnelle, de définir les conditions d'exercice du droit de grève et du droit syndical et, ainsi, de tracer avec précision la limite séparant les actes et comportements licites des actes et comportements fautifs, de telle sorte que l'exercice de ces droits ne puisse être entravé par des actions en justice abusives, s'il lui appartient également, le cas échéant, d'aménager un régime spécial de réparation approprié conciliant les intérêts en présence, il ne peut en revanche, même pour réaliser les objectifs qui sont les siens, dénier dans son principe même le droit des victimes d'actes fautifs, qui peuvent d'ailleurs être des salariés, des représentants du personnel ou des organisations syndicales, à l'égalité devant la loi et devant les charges publiques* »<sup>26</sup>.

Le principe de la participation de tout travailleur, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion des entreprises fait également partie des droits et libertés que la Constitution garantit<sup>27</sup>. En vertu d'une jurisprudence constante, le Conseil juge qu'il incombe

<sup>24</sup> Décision n<sup>o</sup> 2012-650 DC du 15 mars 2012, *Loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports*, cons. 6.

<sup>25</sup> Décisions n<sup>os</sup> 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.

<sup>26</sup> Décision n<sup>o</sup> 82-144 DC du 22 octobre 1982, *Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel*, cons. 9

<sup>27</sup> Décisions n<sup>os</sup> 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.

au législateur de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par le Préambule de la Constitution de 1946, les modalités de leur mise en œuvre<sup>28</sup>.

Ainsi, c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect du principe qui est énoncé au huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, les conditions et garanties de la mise en œuvre du droit à la participation à la détermination des conditions de travail et « *sur le fondement de ces dispositions, il est loisible au législateur, après avoir défini les droits et obligations touchant aux conditions et aux relations de travail, de laisser aux employeurs et aux salariés, ou à leurs organisations représentatives, le soin de préciser, notamment par la voie de la négociation collective, les modalités concrètes d'application des normes qu'il édicte* »<sup>29</sup>.

**d.** Aux termes des dixième et onzième alinéas 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* ».

En ce qui concerne le dixième alinéa du Préambule, le Conseil constitutionnel a déjà reconnu dans sa décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010 que le droit de mener une vie familiale, qui résulte de cet alinéa, peut être invoqué à l'appui d'une QPC<sup>30</sup>. Il en est de même du droit à la protection sociale et du droit à la protection de la santé résultant du onzième alinéa<sup>31</sup>.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé dans la décision précitée n° 2005-514 DC qu'il incombe au législateur de déterminer les modalités de la mise en œuvre du onzième alinéa<sup>32</sup>.

De la même manière, s'« *il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature*

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Décision n° 2006-545 DC précitée, cons.5.

<sup>30</sup> Décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B. (Adoption au sein d'un couple non marié)*, cons. 7.

<sup>31</sup> Décisions n°s 2011-123 QPC du 29 avril 2011, *M. Mohamed T. (Conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé)*, cons. 3 et 2012-248 QPC du 16 mai 2012, *M. Mathieu E. (Accès aux origines personnelles)*, cons. 6 et 8

<sup>32</sup> Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005 précitée, cons. 25

*constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité (...) cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* ». Ainsi, des dispositions ne permettant pas aux accords collectifs de déroger aux règles d'ordre public en matière de santé et de sécurité au travail ne prive pas de garanties légales les exigences constitutionnelles résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 <sup>33</sup>.

### **3. – 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 »* <sup>34</sup>.

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*

<sup>33</sup> Décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, *Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*, cons. 16 à 18.

<sup>34</sup> 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.

*l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion<sup>35</sup> ; 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 »<sup>36</sup>.*

#### **4. – La liberté contractuelle**

Le Conseil constitutionnel fonde la protection constitutionnelle de la liberté contractuelle sur l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui...* »<sup>37</sup>. Le législateur ne peut y déroger que pour des motifs d'intérêt général<sup>38</sup>.

### **C. – L'application à l'espèce**

#### **1. – Sur les griefs tirés de l'incompétence négative**

\* En ce qui concerne le champ de la loi dans la détermination des droits et libertés dont les détenus bénéficient et de leur étendue, le Conseil constitutionnel a repris les considérants de principe énoncés dans ses précédentes décisions précitées et rappelés expressément plus haut, desquels il résulte notamment « *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. 4) et « *qu'il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues ; que celles-ci bénéficient des droits et libertés constitutionnellement garantis dans les limites inhérentes à la détention ; qu'il en résulte que le législateur doit assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces droits et libertés que la Constitution garantit et, d'autre part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ainsi que les finalités qui sont assignées à l'exécution des peines privatives de liberté* » (cons. 5).

Le Conseil constitutionnel a donc, comme dans les précédentes décisions, écarté implicitement l'application des autres items de l'article 34 à la législation

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Décision n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, *Loi pénitentiaire*, cons. 3.

<sup>37</sup> Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37.

<sup>38</sup> Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 29.

relative aux personnes incarcérées, y compris lorsqu'il s'agit de la législation relative à l'exercice d'une activité professionnelle dans le cadre de la détention.

\* Avant de s'interroger sur l'absence de garanties légales suffisantes dans la disposition contestée, il revenait au Conseil constitutionnel de déterminer si les incompétences négatives alléguées étaient opérantes à l'encontre de la disposition critiquée. En effet, il ne suffit pas pour le requérant de dénoncer une insuffisance du législateur, il faut encore que cette insuffisance transforme la disposition contestée en une disposition recelant une inconstitutionnalité au regard d'un droit ou liberté déterminé.

Pour cela, il est nécessaire que l'application de la disposition elle-même puisse entraîner une atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, que cette atteinte ne résulte pas en réalité de l'application d'une autre disposition légale et qu'aucune disposition légale ne prévoie les garanties nécessaires.

Lorsqu'il a été saisi des dispositions de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du CPP prévoyant l'absence de contrat de travail pour les détenus, le Conseil constitutionnel a estimé que le grief tiré de l'incompétence négative couplée à l'atteinte aux principes des cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 devait être rejeté dès lors que la disposition en cause ne portait en elle-même aucune atteinte à ces principes.

En l'espèce, le Conseil n'est pas saisi d'une disposition excluant un régime, mais d'une disposition posant certains principes quant à l'encadrement de la relation de travail entre le détenu et l'administration pénitentiaire. Le premier alinéa de l'article 33, notamment, indique que l'acte d'engagement doit énoncer les droits et obligations professionnels de la personne détenue ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération. Il était ainsi possible d'estimer qu'en l'absence de garanties légales en ce qui concerne ces « *droits et obligations* » ou « *conditions de travail et de rémunération* », le législateur avait permis à l'administration, par l'intermédiaire du chef d'établissement, lors de la détermination du contenu de l'acte d'engagement, de porter atteinte à un certain nombre de droits et libertés constitutionnels.

Le Conseil constitutionnel a donc recherché si l'atteinte ne résulte pas en réalité de l'application d'une autre disposition légale et si aucune disposition légale ne prévoit les garanties nécessaires.

**a. – Sur le grief tiré de l'incompétence négative de nature à porter atteinte au droit à des moyens convenables d'existence, à la protection de la santé et à la protection sociale protégés par les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946**

Le requérant soutenait devant le Conseil constitutionnel que le législateur avait insuffisamment exercé sa compétence en ce qui concerne les droits des détenus travaillant à bénéficier de moyens convenables d'existence, de la protection de la santé et de la protection sociale. Il reprochait notamment l'insuffisant encadrement par le législateur des modalités de détermination de la rémunération des détenus ainsi que l'absence ou l'insuffisance, dans la loi, d'un certain nombre de prestations sociales. Toutefois, dans son argumentation même, le requérant citait plusieurs articles législatifs, autres que l'article 33 de la loi pénitentiaire de 2009, desquels il déduisait l'inconstitutionnalité alléguée.

Pour sa part, le Gouvernement relevait dans ses observations que la protection de ces droits est assurée par d'autres dispositions législatives non soumises au Conseil constitutionnel : l'article 31 de la loi pénitentiaire de 2009, qui prévoit le principe d'une aide de l'État aux personnes détenues dont les ressources sont inférieures à un certain montant ; l'article L. 381-30 du code de la sécurité sociale (CSS), qui pose le principe d'affiliation de tous les détenus et de leurs ayants-droits à la sécurité sociale ; l'article L. 381-31 du CSS, qui prévoit l'affiliation à l'assurance vieillesse du régime général des détenus exécutant un travail ; l'article L. 412-8 du CSS, selon lequel ces personnes sont couvertes par la branche accidents du travail / maladies professionnelles de la sécurité sociale.

En ce qui concerne la question de la rémunération du travail en détention, l'article 717-3 du CPP en prévoit les modalités de fixation.

Compte tenu de l'existence de ces autres dispositions législatives, le Conseil constitutionnel a estimé que l'incompétence négative alléguée sur le fondement des droits garantis par les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ne pouvait être utilement dirigée contre l'article 33 de la loi pénitentiaire. À supposer que le grief soulevé ait été fondé, l'éventuelle censure de l'article contesté aurait en tout état de cause été sans effet sur les droits des détenus en matière de rémunération de leur travail, sur la protection de leur santé et sur leur protection sociale.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que « *le grief tiré de la méconnaissance de l'étendue de sa compétence par le législateur dans des conditions affectant par elles-mêmes les droits qui découlent des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, qui n'est pas dirigé à l'encontre des*

*dispositions législatives relatives à la protection de la santé et à la protection sociale des personnes détenues, doit être écarté* » (cons. 7).

**b. – Sur le grief tiré de l'incompétence négative de nature à porter atteinte au droit à l'emploi, au droit de grève, à la liberté syndicale et au droit de participation protégés par les cinquième, sixième, septième et huitième alinéas du Préambule de 1946**

Le requérant soutenait que les dispositions contestées portent atteinte au droit à l'emploi en ce qu'elles ne prévoient pas la faculté pour les personnes détenues de solliciter une activité professionnelle auprès de l'administration, les conditions dans lesquelles il peut être refusé un emploi à un détenu ou dans lesquelles celui-ci peut choisir son emploi, ou encore les conditions dans lesquelles l'emploi peut être interrompu. Selon lui, l'absence d'encadrement légal du contenu de l'acte d'engagement était également insuffisant au regard des droits collectifs des travailleurs garantis par les alinéas six à huit du Préambule de la Constitution de 1946, les dispositions contestées permettant à l'administration de prévoir un acte d'engagement privant le détenu des droits collectifs que sont le droit de grève, la liberté syndicale et le droit de participation.

Concernant ces griefs, le Conseil constitutionnel a rappelé tout d'abord, comme il l'avait fait dans la décision n° 2013-320/321 QPC précitée, que le législateur a posé un principe général quant à l'étendue des droits et liberté des personnes détenues. L'article 22 de la loi pénitentiaire dispose en effet 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 »* (cons 9).

Au cours de l'examen du projet de loi pénitentiaire, lors des débats devant le Sénat, le Garde des sceaux avait indiqué : *« L'article 10 [devenu 22] du projet de loi vise à garantir la protection des droits des personnes détenues et à encadrer par une norme législative les restrictions apportées à l'exercice de ces droits. / L'article, en lui-même, pose un principe général concernant l'ensemble des droits des détenus. Nous n'avons pas souhaité le décliner davantage. / Imaginons qu'il y ait un droit nouveau. Faudra-t-il à chaque fois modifier la loi pour l'ajouter ? Il me semble préférable de poser un principe général »*<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> J.O. Débats, Sénat, 4 mars 2009.

Cette disposition législative se combine avec les dispositions contestées pour assurer aux détenus qui exercent une activité professionnelle au sein de l'établissement pénitentiaire que leurs droits ne sont pas méconnus dans le cadre de l'acte d'engagement établi par l'administration pénitentiaire.

Le fait que ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'accordent aux détenus le bénéfice des droits collectifs garantis par les sixième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ne saurait en soi être contraire à la Constitution : comme le Conseil l'a relevé, il s'agit uniquement de droits et libertés « *dont sont susceptibles de bénéficier les détenus dans les limites inhérentes à la détention* » (cons. 11).

Le Conseil constitutionnel a ensuite relevé qu'un certain nombre de dispositions législatives entouraient de garanties l'accès à l'emploi des détenus : « *Considérant (...) que le deuxième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale prévoit qu'« 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 » ; que son troisième alinéa permet que les détenus exercent des activités professionnelles à l'extérieur des établissements pénitentiaires ; que les dispositions contestées imposent à l'acte d'engagement de la personne détenue de préciser les modalités selon lesquelles cette personne 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* ». Le Conseil constitutionnel a également cité le dernier alinéa de l'article 33 de la loi du 24 novembre 2009, dont il a considéré qu'il n'était que la déclinaison d'un principe général imposant à l'administration pénitentiaire de garantir une égalité de traitement des détenus dans l'accès à l'activité professionnelle : « *qu'elles [les dispositions contestées] prévoient également que le chef d'établissement pénitentiaire, dans le cadre de la garantie de l'égalité de traitement en matière d'accès et de maintien à l'activité professionnelle des détenus, prend les mesures appropriées en faveur des personnes handicapées détenues* » (cons. 10).

Après avoir rappelé, comme dans sa décision du 14 juin 2013, « *qu'il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits* », le Conseil constitutionnel a jugé qu'« *en subordonnant à un acte d'engagement signé par le chef d'établissement et la personne détenue la participation de cette dernière aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires et en renvoyant à cet acte d'engagement le soin d'énoncer les droits et obligations professionnels du détenu, dans des conditions qui respectent les dispositions de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 et sous le contrôle du juge administratif, les dispositions contestées ne privent pas de garanties légales*

*les droits et libertés énoncés par les cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 dont sont susceptibles de bénéficier les détenus dans les limites inhérentes à la détention* » (cons. 11). Il a donc écarté le grief tiré de l'incompétence négative du législateur.

## **2. – Sur le grief tiré de l'atteinte à la liberté contractuelle**

Le requérant soutenait qu'en n'encadrant pas suffisamment les conditions de formation de l'engagement prévu à l'article 33, le législateur permet à l'administration d'abuser de sa situation et prive le détenu de sa liberté contractuelle.

Le Conseil constitutionnel a estimé ce grief inopérant dès lors que, même dans le cadre de leur travail, les personnes détenues ne sont pas placées dans une relation contractuelle avec l'administration pénitentiaire : l'acte d'engagement est un acte unilatéral établi par le chef d'établissement (cons. 13).

Le Conseil constitutionnel a enfin jugé les dispositions contestées, qui ne méconnaissent ni le droit au respect de la dignité de la personne ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, conformes à la Constitution.