



Commentaire

Décision n° 2019-781 QPC du 10 mai 2019

M. Grégory M.

(Sanctions disciplinaires au sein de l'administration pénitentiaire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 février 2019 par le Conseil d'État (décision n° 425521 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Grégory M. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, dans sa rédaction résultant de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Dans sa décision n° 2019-781 QPC du 10 mai 2019, le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution la seconde phrase de cet article.

I. – Les dispositions contestées

A. – Le régime disciplinaire d'interdiction du droit de grève spécifique aux agents des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire

L'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 a été prise sur le fondement de la loi n° 58-520 du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs, dont l'article unique avait permis au Gouvernement de la Quatrième République d'adopter « *par décrets, dénommés ordonnances, les dispositions jugées nécessaires au redressement de la nation* ».

C'est dans ce contexte, et en réaction à d'importants mouvements de grève initiés par des syndicats des surveillants de prison un an plus tôt, que le Gouvernement a entendu soumettre les personnels des services déconcentrés¹ de l'administration pénitentiaire à un statut spécial dérogeant sur certains points au statut général des fonctionnaires, compte tenu de la spécificité des missions de surveillance qui leur

¹ À l'origine, l'ordonnance du 6 août 1958 fait référence aux personnels des services « *extérieurs* » de l'administration pénitentiaire. Cet adjectif a laissé place au terme « *déconcentrés* » avec la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

sont confiées et des exigences de maintien de l'ordre public et de continuité du service public pénitentiaire.

L'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958, qui faisait l'objet de la QPC commentée, interdit, en particulier, l'exercice du droit de grève aux agents des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, puisque sont prohibés « *toute cessation concertée du service* » aussi bien que « *tout acte collectif d'indiscipline caractérisée* ».

En cas de manquement à cette interdiction, la seconde phrase de cet article ajoute que « *ces faits, lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, pourront être sanctionnés en dehors des garanties disciplinaires* ».

L'exercice du droit de grève est donc passible de sanctions disciplinaires à partir du moment où il se traduit par un acte collectif susceptible de porter atteinte à l'ordre public.

Les sanctions auxquelles il est fait référence sont toutes celles qui s'appliquent aux agents titulaires de la fonction publique d'État, comme le prévoit le premier alinéa de l'article 86 du décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 pris en application de l'ordonnance du 6 août 1958². Ces sanctions vont du simple avertissement à la révocation, en passant par la mise à la retraite d'office, la rétrogradation ou l'exclusion temporaire des fonctions pendant une durée comprise entre trois mois et deux ans.

Sur le plan procédural, le Conseil d'État a jugé que la seconde phrase de l'article 3 a pour effet « *d'écarter non seulement la consultation du conseil de discipline, ainsi que le rappelle l'article 86 du décret du 21 novembre 1966 relatif au statut particulier des fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, mais encore les garanties prévues par d'autres prescriptions législatives telles que l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ou résultant des principes généraux du droit* »³.

² Décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 portant règlement d'administration publique relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

³ CE, 21 février 1996, *Sarrazin et autres*, n° 121903.

Ces garanties disciplinaires, propres à la fonction publique, sont précisées par le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984⁴. Il s'agit notamment :

- de la consultation préalable du conseil de discipline dans un délai permettant à l'agent de l'administration pénitentiaire de préparer sa défense ;
- du droit à la communication du dossier individuel de l'agent public, consacré par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905⁵ et précisé par l'article 1^{er} du décret du 25 octobre 1984 ;
- du droit de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix (article 1^{er} du décret du 25 octobre 1984) ;
- de la possibilité de faire citer des témoins (article 3 du même décret) ;
- de la possibilité de demander le report de l'examen de l'affaire à une date ultérieure (article 4 du même décret) ;
- du droit de présenter des observations orales (article 5 du même décret).

L'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958 ne prive en revanche pas les agents de l'administration pénitentiaire de la possibilité de saisir le juge administratif pour obtenir, le cas échéant en référé, la suspension ou l'annulation de l'arrêté de sanction pris par le garde des sceaux.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Grégory M., exerçant les fonctions de surveillant au sein du centre pénitentiaire de Fresnes, avait fait l'objet d'une sanction d'exclusion temporaire de trois mois pour avoir participé à un mouvement social des agents de l'administration pénitentiaire en janvier 2018.

Estimant qu'il n'avait pas été mis en mesure de se défendre, il avait demandé au tribunal administratif de Melun d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté d'exclusion temporaire qui lui avait été notifié le 3 avril 2018 et d'enjoindre au garde des sceaux,

⁴ Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État. Le décret du 21 novembre 1966 prévoit également certaines garanties spécifiques, applicables aux procédures de sanction qui ne relèvent pas des cas d'acte collectif d'indiscipline ou de cessation concertée du service. Son article 85 prévoit ainsi que les sanctions disciplinaires autres que l'avertissement et le blâme sont en principe prononcées après délibération du conseil de discipline, dont l'avis est formulé par un vote au scrutin secret.

⁵ Selon cet article, « *les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté* ».

ministre de la justice, de le réintégrer dans ses fonctions et d'effacer la sanction litigieuse de son dossier administratif ainsi que de tout autre fichier.

À cette occasion, il avait également présenté, dans un mémoire distinct, une QPC mettant en cause la conformité de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 au principe des droits de la défense.

Par une ordonnance du 16 novembre 2018, la présidente du tribunal administratif de Melun avait ordonné la transmission de la QPC au Conseil d'État.

Par la décision précitée du 20 février 2019, le Conseil d'État avait renvoyé au Conseil constitutionnel cette QPC au motif que « *le moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte au principe des droits de la défense, principe garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question sérieuse* ».

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

Le requérant, rejoint en intervention par d'autres agents de l'administration pénitentiaire soumis à la même procédure disciplinaire, soutenait que l'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958 méconnaissait les droits de la défense en ce qu'il prive l'agent des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, poursuivi à titre disciplinaire pour avoir enfreint l'interdiction du droit de grève, du bénéfice des garanties disciplinaires. Selon eux, ces dispositions portaient également atteinte au principe de légalité des délits et des peines.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur la seconde phrase de l'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958 (paragr. 3).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux droits de la défense

Le principe des droits de la défense a d'abord été considéré par le Conseil constitutionnel comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République (décision n° 88-248 DC⁶), avant qu'il ne le rattache à l'article 16 de la Déclaration de 1789 selon lequel « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* »

⁶ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 29.

(décision n° 2006-535 DC⁷). Il a pour corollaire le principe du caractère contradictoire de la procédure (décisions n°s 84-184 DC⁸, 89-268 DC⁹) et fait partie, avec le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable, des droits constitutionnels processuels qui découlent de la garantie des droits (décisions n°s 2006-540 DC¹⁰, 2011-168 QPC¹¹).

* Cette exigence est notamment applicable « à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle »¹². Le Conseil constitutionnel affirme avec constance que l'article 16 de la Déclaration de 1789 « implique notamment qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés. Le principe des droits de la défense s'impose aux autorités disposant d'un pouvoir de sanction sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence »¹³.

Lorsque le législateur instaure une procédure de sanction, le Conseil constitutionnel examine si elle respecte bien le principe du contradictoire et les droits de la défense.

Le Conseil a ainsi écarté à plusieurs reprises le grief tiré de la méconnaissance des droits de la défense :

– pour la pénalité prononcée par le directeur d'un organisme local d'assurance maladie à l'encontre de professionnels de santé, au motif qu'elle « ne sera prononcée qu'après que l'intéressé aura été mis à même de présenter des observations écrites ou orales » (décision n° 2004-504 DC¹⁴) ;

⁷ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

⁸ Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, cons. 35.

⁹ Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, cons. 58.

¹⁰ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11.

¹¹ Décision n° 2011-168 QPC du 30 septembre 2011, *M. Samir A. (Maintien en détention lors de la correctionnalisation en cours d'instruction)*, cons. 4.

¹² Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 56.

¹³ Voir notamment les décisions n° 2010-69 QPC du 26 novembre 2010, *M. Claude F. (Communication d'informations en matière sociale)*, cons. 4, n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, *M. Stéphane R. et autres (Cour de discipline budgétaire et financière)*, cons. 17, et n° 2016-619 QPC du 16 mars 2017, *Société Segula Matra Automotive (Sanction du défaut de remboursement des fonds versés au profit d'actions de formation professionnelle continue)*, paragr. 8.

¹⁴ Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, *Loi relative à l'assurance maladie*, cons. 27.

– pour la suspension, par le président du conseil général, à titre de sanction, du versement des allocations familiales et du complément familial, qui « *n’interviendra qu’après que les parents ou le représentant légal du mineur auront été mis à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, à leur demande, des observations orales, en se faisant assister par un conseil ou représenter par un mandataire de leur choix* » (décision n° 2006-535 DC¹⁵) ;

– pour des dispositions relatives à l’information des organismes de recouvrement des cotisations sociales sur les infractions en matière de travail dissimulé, dans la mesure où « *elles n’ont pas pour effet de faire obstacle à l’application des dispositions législatives ou réglementaires instituant une procédure contradictoire en cas de redressement de l’assiette de ces cotisations ou contributions après constatation du délit de travail dissimulé* » (décision n° 2010-69 QPC¹⁶) ;

– pour la procédure de sanction administrative en matière de consommation, dès lors que « *conformément au principe du respect des droits de la défense, dans chaque cas, l’injonction adressée au professionnel de se conformer à ses obligations ou de cesser tout comportement illicite survient après une procédure contradictoire ; que l’administration, avant de prononcer une sanction, informe le professionnel mis en cause de la sanction envisagée à son encontre, en lui indiquant qu’il peut prendre connaissance des pièces du dossier et se faire assister par le conseil de son choix ; que l’administration doit également inviter le professionnel dans un délai de soixante jours à présenter ses observations écrites et le cas échéant ses observations orales ; qu’au terme du délai, l’autorité administrative peut prononcer l’amende par une décision motivée ; qu’il appartiendra au juge administratif, compétent pour connaître du contentieux de ces sanctions administratives, de veiller au respect de la procédure prévue par le législateur* » (décision n° 2014-690 DC¹⁷) ;

– pour la sanction du défaut de remboursement des sommes versées pour financer des actions de formation professionnelle continue n’ayant pas été exécutées, qui ne peut intervenir que si une procédure contradictoire a été respectée (décision n° 2016-619 QPC¹⁸) ;

¹⁵ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l’égalité des chances*, cons. 38.

¹⁶ Décision n° 2010-69 QPC du 26 novembre 2010, *M. Claude F. (Communication d’informations en matière sociale)*, cons. 5.

¹⁷ Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, *Loi relative à la consommation*, cons. 69.

¹⁸ Décision n° 2016-619 QPC du 16 mars 2017 précitée, paragr. 9.

– pour la sanction de résiliation unilatérale d’une convention relative à un service de radio ou de télévision, conclue avec une personne morale contrôlée par un État étranger ou placée sous son influence, dans la mesure où une telle sanction ne peut être prononcée que si la personne faisant l’objet de la mise en demeure ne s’est pas conformée à celle-ci et qu’au terme d’une procédure contradictoire (décision n° 2018-773 DC¹⁹).

Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence constitutionnelle que, si la procédure mise en œuvre n’apparaît pas de nature à déterminer, en elle-même, le prononcé de sanctions disciplinaires, le législateur peut exclure le bénéfice de telles garanties sans méconnaître les droits de la défense. Ainsi, le Conseil constitutionnel a pu juger, dans la décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, que le législateur n’avait pas à organiser une procédure contradictoire et un contrôle juridictionnel au stade de la phase antérieure à la décision du procureur général de la Cour des comptes de classer l’affaire ou de la renvoyer devant la Cour de discipline budgétaire et financière, dès lors qu’il s’agissait seulement d’une phase d’enquête administrative préalable au prononcé de toute sanction à l’encontre de la personne mise en cause²⁰.

* Le Conseil constitutionnel reconnaît toutefois au législateur la possibilité de limiter dans une certaine mesure les garanties relatives aux droits de la défense, au nom de la nécessaire conciliation avec d’autres exigences constitutionnelles, en particulier la prévention des atteintes à l’ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle. Il en va ainsi, notamment, de la possibilité de préserver l’anonymat des agents de la police nationale ou de la gendarmerie nationale dans le cadre des procédures dans lesquelles ils interviennent, lorsque la révélation de leur identité serait susceptible de mettre en danger leur vie ou celle de leurs proches²¹. En revanche, tel n’est pas le cas de la disposition rendant possible de suspendre, pendant la durée d’une garde à vue mise œuvre en matière de terrorisme, la liberté de choisir son avocat, faute pour le législateur d’avoir suffisamment défini les conditions et les modalités de cette suspension²².

¹⁹ Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l’information*, paragr. 65.

²⁰ Décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014 précitée, cons. 17 et 18

²¹ *Cf.*, récemment, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 129 et s.

²² Décision n° 2011-223 QPC du 17 février 2012, *Ordre des avocats au Barreau de Bastia (Garde à vue en matière de terrorisme : désignation de l’avocat)*, cons. 7.

B. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel devait se prononcer sur la conformité à la Constitution de dispositions privant du bénéfice des garanties disciplinaires l'agent des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire poursuivi pour avoir enfreint l'interdiction du droit de grève.

Après avoir rappelé que, selon « *l'article 16 de la Déclaration de 1789* : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution" », le Conseil a rappelé, compte tenu du caractère disciplinaire des mesures en cause, que « *cette disposition implique notamment qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés* » (paragr. 4).

Or, il résultait de l'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958 que la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un agent des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, en raison de sa participation à une action de cessation concertée du service ou à tout acte collectif d'indiscipline caractérisée dans des conditions susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, pouvait être décidée sans qu'il ait été mis à même de présenter des observations, dans la mesure où une telle sanction est prononcée « *en dehors des garanties disciplinaires* ». Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a considéré que le principe du contradictoire, corollaire des droits de la défense, était méconnu (paragr. 5).

Le Conseil a donc déclaré contraire à la Constitution la seconde phrase de l'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958, sans examiner l'autre grief soulevé par les parties requérante et intervenantes (paragr. 6).

Il a par ailleurs jugé qu'aucun motif ne justifiait de reporter dans le temps les effets de cette déclaration d'inconstitutionnalité (paragr. 8).