

Paris, le

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

Le Défenseur des droits,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et notamment des articles 71-1 et 61-1 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la loi organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution ;

Vu le code de procédure pénale, notamment son article 717-3 ;

Vu la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ;

Saisi le 27 décembre 2012 par Monsieur Y d'une réclamation, le Défenseur des droits décide de formuler devant la Cour de cassation les observations suivantes au soutien de la demande de transmission au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le réclamant.

Le Défenseur des droits

Dominique Baudis

Observations du Défenseur des droits devant la Cour de cassation au soutien d'une demande de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité (n° Q12-40.104) au Conseil constitutionnel

Le 27 décembre 2012, le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Monsieur Y, au double titre de ses missions de lutte contre les discriminations et de défense des droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public.

La réclamation de Monsieur Y, actuellement détenu au centre pénitentiaire de M, fait suite à un litige porté devant le Conseil de prud'hommes qui a transmis à la Cour de cassation une question prioritaire de constitutionnalité.

Il sollicite que le Défenseur des droits présente ses observations devant la Cour de cassation au soutien de la demande de question prioritaire de constitutionnalité en vertu de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 portant création du Défenseur des droits.

Faits et procédure

Monsieur Y a travaillé au sein du centre pénitentiaire de M pour le compte de la société S entre septembre 2010 et février 2012 dans le cadre du contrat de concession signé le 19 septembre 2008, entre la direction du centre pénitentiaire et cette société.

Ce contrat de concession prévoit que les personnes détenues employées accomplissent des travaux d'assemblage, de montage et de conditionnement pour le compte de la société, dans les ateliers de la maison d'arrêt. Il fixe également les horaires de travail et les rémunérations des travailleurs détenus.

Monsieur Y a travaillé 836 heures et a perçu 2 617,25 euros, soit en moyenne 3,13 euros par heure.

L'acte d'engagement prévu à l'article R.57-9-2 du code de procédure pénale n'a pas été signé entre l'administration pénitentiaire et Monsieur Y.

Le 30 mars 2012, Monsieur Y revendique l'application du taux horaire légal du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et saisit le Conseil de prud'hommes d'une demande dirigée contre la société S en vue d'obtenir paiement d'un rappel de salaire, calculé sur la base du SMIC, soit 5090,67 euros. Au 30 mars 2012, le taux horaire légal du SMIC est de 9,22 euros.

Le même jour, Monsieur Y a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, qui soutient que l'article 717-3 du code de procédure pénale est contraire aux droits et libertés garantis par la Constitution.

L'article 717-3 dispose que :

« Les activités de travail et de formation professionnelle ou générale sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés.

Au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande.

Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail. Il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

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. »

Par un jugement de départage du 21 décembre 2012, le Conseil de prud'hommes a ordonné la transmission à la Cour de cassation de la question prioritaire de constitutionnalité, qui se lit comme suit :

« 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, et 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 ? »

Enfin, il y a lieu de noter qu'au surplus, la question transmise à la Cour de cassation a suscité une question posée au gouvernement¹ le 5 février dernier sur l'application du droit du travail au bénéfice des prisonniers travaillant en prison pour le compte d'entreprises privées.

Les moyens soulevés par le réclamant à l'appui de la question prioritaire de constitutionnalité, visant notamment à démontrer le caractère sérieux de la question, sont énoncés comme suit :

- l'article 717-3 précité, en interdisant qu'une personne incarcérée travaille dans le cadre d'un contrat de travail, méconnaît le principe d'égalité, tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 1^{er} de la Constitution ;
- la disqualification du travail subordonné en simple relation de fait, qui résulte de la disposition critiquée, méconnaît le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, tel qu'il a été déduit, par le Conseil constitutionnel, de l'article 1^{er} du préambule de la Constitution de 1946 ;
- enfin, l'exclusion de tout contrat de travail, telle qu'édictée par l'article 717-3, porte atteinte au droit d'obtenir un emploi tel qu'il est reconnu et garanti par l'alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946, aux droits reconnus et garantis par les alinéas 6, 7 et 8 du préambule de la Constitution de 1946 - en ce qu'ils assurent à toute personne exécutant un travail pour autrui des capacités d'expression et d'actions collectives -, et au droit à la protection de la santé tel que reconnu et garanti par l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946.

Sur la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité

Aux termes de l'article 23-4 de l'ordonnance n°58- 1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel telle que modifiée par la loi n°2009-1523 du 10 décembre 2009, la Cour de cassation renvoie la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel dès lors que la disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

1. La disposition contestée est applicable au litige

Ainsi que le Conseil de prud'hommes l'a jugé dans sa décision du 21 décembre 2012, l'article 717-3 du code de procédure pénale est applicable au litige au motif que cet article a une incidence sur :

- la compétence de la juridiction prud'homale saisie du litige ;
- le fond du litige concernant le droit de Monsieur Y à réclamer l'application du taux horaire légal du SMIC ;
- le droit de Monsieur Y à diriger sa demande à l'encontre de la société concessionnaire, dès lors qu'elle exclut tout contrat de travail pour les personnes incarcérées.

Dès lors, la première condition semble remplie.

¹ Question publiée au JO le 05/02/2013, page : 1229.

2. La disposition contestée n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution

Ainsi que le Conseil de prud'hommes l'a indiqué dans sa décision du 21 décembre 2012, l'article 717-3 du code de procédure pénale – anciennement article 720 – n'a pas déjà été déclaré conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

Dès lors, la seconde condition semble remplie.

3. La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux

La question de la constitutionnalité de l'article 717-3 du code de procédure pénale soulève des moyens mettant en cause les garanties offertes aux détenus en termes d'atteintes au principe d'égalité, au droit syndical, au droit de grève et au droit à la négociation collective, et au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. Ces moyens apparaissent sérieux et doivent être soumis à l'examen du Conseil constitutionnel pour les motifs suivants.

A. L'article 717-3 du code de procédure pénale n'est pas conforme à la Constitution en tant qu'il porte atteinte au principe d'égalité

Le principe d'égalité est garanti tant par l'alinéa 1^{er} du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et les articles 1^{er} et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que par l'article 1^{er} alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

L'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 dispose par ailleurs que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* » et que « *nul ne peut être lésé dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.* »

Enfin, l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 dispose que la Nation « *garantit à tous [...] 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.* »

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité ne s'oppose, ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.²

Dès lors et comme indiqué par le juge départiteur dans son jugement de renvoi de la présente question prioritaire de constitutionnalité à la Cour de cassation, « *La question [en l'espèce] est de savoir si en excluant les travailleurs détenus du droit à la rémunération au SMIC le législateur a pris en compte une différence de situation ou des raisons d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de l'article 717-3 du code de procédure pénale ?* ».

Plus largement, en écartant expressément l'existence d'un contrat de travail, l'article 717-3 du code de procédure pénale a pour effet d'exclure les travailleurs privés de liberté exerçant une activité professionnelle au sein d'un établissement pénitentiaire du bénéfice des droits des travailleurs protégés par la loi et les conventions internationales sans mettre en place de protection spécifique.³

Ainsi comme le souligne le Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2011⁴, les dispositions telles que celles relatives au principe de non-discrimination, à l'accès à l'emploi (classement), à la période d'essai et au préavis, au droit d'expression collective, à la procédure de

² Voir, par exemple, CC, déc. n° 98-397 DC, 6 mars 1998, § 14, CC, déc. n° 87-232 DC, 7 janvier 1988, § 10, et CC, Déc. n° 2009-578-DC, 18 mars 2009, § 19.

³ A l'exception, toutefois, des règles d'hygiène et de sécurité encadrées à l'article D. 433-7 du code de procédure pénale.

⁴ Rapport d'activité du CGLPL, 2011. P 150.

licenciement (déclassement), à l'indemnisation des arrêts de travail et aux différents droits sociaux afférant à l'exercice d'une activité professionnelle ne leur sont pas applicables.

D'ailleurs, le caractère dérogatoire du travail pénitentiaire transparaît également dans le terme utilisé pour l'accès à l'emploi en détention, le « classement » et le licenciement « déclassement ».

Il s'agit donc de déterminer si, au regard de l'objet de l'article 717-3 du code de procédure pénale, cette différence de traitement est justifiée par la prise en compte d'une différence de situation entre ces travailleurs ou par des raisons d'intérêt général.

En l'espèce, l'objet de la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 - dont l'article 32 a modifié la rédaction de l'article 717-3 du code de procédure pénale - est de déterminer les conditions d'exécution de la peine privative de liberté qui est destinée à protéger la société, à sanctionner le condamné et préserver les intérêts de la victime tout en préparant l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue.

A cet objet s'ajoute par ailleurs, l'objectif de faire bénéficier les personnes détenues, dans toute la mesure du possible, des règles de droit commun tel que le souligne l'exposé des motifs du projet de loi pénitentiaire de 2009 présenté par le gouvernement :

« Il s'agit de consacrer le principe selon lequel la personne détenue conserve le bénéfice de ses droits, conformément aux vœux de l'Assemblée nationale qui affirmait dans un rapport intitulé « La France face à ses prisons » qu'on ne peut imaginer qu'il y ait deux qualités de normes selon qu'il s'agit d'un citoyen libre ou d'un citoyen détenu. La garantie des droits doit être la même, le détenu n'étant privé que de sa liberté d'aller et venir. »

Depuis la suppression de l'obligation de travail pour les personnes détenues par la loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, le travail pénitentiaire ne se conçoit plus de manière prépondérante par sa dimension sécuritaire, mais a pour objets principaux de favoriser la réinsertion et la resocialisation⁵ des personnes détenues, de leur assurer des moyens de subsistance complémentaires, voire, le cas échéant, de pouvoir aider leurs familles et de permettre le dédommagement des victimes.

Dans son avis du 6 novembre 2008 sur le projet de loi pénitentiaire de 2009, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) préconisait aussi de consacrer l'application du droit commun dans les établissements pénitentiaires et la restauration de la personne détenue comme sujet de droit, notamment « à la lumière des principes d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme ».⁶

Dans un rapport de 2006 sur les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France⁷, le Conseil économique et social recommandait déjà de rapprocher le statut du travailleur détenu du droit commun du travail, en fixant un cadre juridique adapté au travail des travailleurs détenus précisant leurs droits et obligations, des règles applicables en matière de rémunération, ainsi que des garanties sociales élémentaires comme la cotisation à l'assurance chômage, la délivrance systématique d'un certificat de travail, et le bénéfice des indemnités journalières en cas d'accident du travail et de maladies professionnelles.

En effet, les détenus exerçant une activité à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire et les travailleurs l'exerçant à l'extérieur se trouvent tous dans une relation de subordination susceptible de caractériser l'existence du contrat de travail, qui doit réunir les trois éléments suivants : l'exécution d'un travail en contrepartie d'une rémunération sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de diriger et contrôler le salarié (prestation de travail, rémunération et lien de subordination). L'analyse

⁵ Cet objectif apparaît par ailleurs conforme aux règles pénitentiaires européennes du 11 janvier 2006 dans le cadre desquelles le Conseil de l'Europe précise que l'organisation et les méthodes de travail dans les établissements pénitentiaires doivent se rapprocher autant que possible de celles qui régissent un travail dans la communauté, afin de préparer les détenus aux conditions normales du travail libre. La règle pénitentiaire n°2 indique ainsi que les personnes privées de liberté « conservent tous les droits qui ne leur sont pas retirés selon la loi par la décision les condamnant à une peine d'emprisonnement ou les plaçant en détention provisoire » (Recommandation n°R(87)3 sur les Règles pénitentiaires européennes).

⁶ CNCDH, Avis sur le projet de loi pénitentiaire, 6 novembre 2008.

⁷ Conseil Economique et Social. Avis et Rapports sur les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France, 2006. P 176.

des tâches effectuées par les travailleurs détenus pour le compte d'entreprises privées concessionnaires permet d'admettre qu'elles apparaissent similaires à celles pratiquées par les salariés de ces mêmes entreprises en milieu libre. Par ailleurs, l'objectif de réinsertion peut également faire l'objet de relations de travail en dehors du milieu pénitentiaire et la nécessité de dédommager les victimes ne s'arrête pas aux portes de la prison.

Au regard de l'objet de l'article 717-3 du code de procédure pénale, les travailleurs exerçant leur activité professionnelle à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire et ceux l'exerçant à l'extérieur, sont donc placés dans une situation comparable.

En excluant toute application d'un cadre juridique aux relations professionnelles des personnes détenues exerçant en milieu pénitentiaire, la disposition critiquée semble plutôt aller à l'encontre de l'objectif de réinsertion et de réintégration sociale inscrit par le législateur, en ne préparant pas le travailleur détenu à exercer son activité professionnelle dans des conditions comparables au travail en milieu libre.

Les travaux parlementaires révèlent que lors de l'examen du projet de loi pénitentiaire de 2009, le maintien de l'interdiction de conclure un contrat de travail pour régir les relations de travail des personnes détenues exerçant en milieu pénitentiaire est apparu opportun en raison des avantages financiers pour les entreprises, « *qui perdraient tout intérêt à contracter avec l'administration pénitentiaire* » et que « *le principe d'un contrat de travail de droit privé appliqué aux personnes détenues, au demeurant, [avait] soulevé une forte opposition du monde de l'entreprise* »⁸.

Ces considérations ne sont pas liées à un intérêt général en rapport direct avec l'objet de l'article 717-3 du code de procédure pénale, mais à des intérêts économiques particuliers et ne sauraient justifier l'exclusion générale de l'application d'un cadre juridique au travail des seules personnes détenues exerçant en prison.

Une telle exclusion générale apparaît, en tout état de cause, disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur dans la mesure où d'autres moyens auraient sans doute pu être trouvés pour concilier l'objectif de réinsertion assigné au travail pénitentiaire, les intérêts économiques des entreprises privées concessionnaires et la nécessité de rapprocher le droit régissant les relations professionnelles en prison du droit commun.

Eu égard à ce qui précède, le moyen selon lequel le régime applicable aux travailleurs détenus tel qu'il résulte de l'article 717-3 du code de procédure pénale porte atteinte au principe d'égalité tel que garanti par la Constitution, apparaît sérieux et devoir être soumis à l'examen du Conseil constitutionnel.

B. L'article 717-3 du code de procédure pénale n'est pas conforme à la Constitution en tant qu'il porte atteinte au droit syndical, au droit de grève et à la négociation collective

Si le Conseil constitutionnel a affirmé que le régime disciplinaire des personnes détenues ne figure pas au nombre des matières qui relèvent de la loi, il a toutefois estimé qu'il appartient au législateur de garantir les droits et libertés des personnes détenues dans les limites inhérentes aux contraintes de la détention.⁹ Le Conseil constitutionnel doit donc contrôler que le législateur, dans l'élaboration des normes, garantit la protection des droits et libertés des personnes détenues dans leur relation de travail au sein de l'administration pénitentiaire.

Les alinéas 6, 7 et 8 du Préambule de la Constitution de 1946 garantissent respectivement que :

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

7. *Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.*

8. *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises. »*

⁸ Etude d'impact concernant le projet de loi pénitentiaire transmise au Sénat le 7 novembre 2008 (Annexe 2 au rapport n°143 fait au nom de la commission des lois du Sénat).

⁹ CC, Déc. n°2009/593 DC, 19 novembre 2009, §4.

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

C'est pourquoi, le droit syndical et le droit à la négociation collective, qui avaient été initialement exclus du régime de la fonction publique, ont été étendus aux fonctionnaires alors qu'aucune disposition constitutionnelle ou législative ne prévoyait une telle reconnaissance. Le Conseil constitutionnel a néanmoins reconnu un droit à la participation des travailleurs de la fonction publique à la détermination collective des conditions de travail¹⁰ et a ainsi jugé que les garanties fondamentales inscrites dans le Préambule de la Constitution de 1946 bénéficient aux fonctionnaires, lesquels ne disposent pas de contrat de travail.

Les articles R.57-7-2 et R-57-7-3 du code de procédure pénale énoncent que «*constitue une faute du deuxième degré le fait de participer à toute action collective de nature à perturber l'ordre de l'établissement ou constitue une faute disciplinaire du troisième degré le fait d'entraver ou tenter d'entraver les activités de travail*», entrave à laquelle peut s'apparenter le droit de grève ou l'appel à la grève.

La notion de « collectif » n'est évoquée au sein du code de procédure pénale que sous l'angle des comportements interdits au regard d'éventuelles sanctions disciplinaires de personnes détenues, et jamais en termes de droits.

Les travailleurs détenus sont donc privés des droits collectifs qui découlent de la relation de travail avec leur employeur, qu'il soit public ou privé. Si l'impératif de sécurité au sein des établissements pénitentiaires doit être pris en compte, il est mobilisé à l'appui d'une négation des libertés collectives garanties par le Préambule de la Constitution de 1946, s'éloignant également des dispositions de la Charte sociale européenne qui reconnaît le droit de négocier collectivement à tous les travailleurs et employeurs.

L'expression collective des travailleurs détenus est notamment reconnue en Allemagne, en Angleterre, en Espagne ou en Italie. Le droit de grève est effectif en Espagne et en Italie. En Italie, dès lors que le travail en prison est effectué pour le compte d'une entreprise extérieure, la grève est possible mais dans le respect de la réglementation de la prison. Certaines modalités de grève connues à l'extérieur ne sont pas permises en prison mais adaptées aux réalités carcérales, dès lors qu'il existe, de façon peut-être plus stricte qu'à l'extérieur, un motif professionnel de grève¹¹.

Priver les travailleurs détenus d'un droit fondamental parce qu'il s'exerce collectivement apparaît disproportionné face à l'impératif de sécurité invoquée.

Eu égard à ce qui précède, le moyen selon lequel le régime applicable aux travailleurs détenus tel qu'il résulte de l'article 717-3 du code de procédure pénale porte atteinte au droit syndical, au droit de grève et à la négociation collective, garantis par les articles 6, 7 et 8 du Préambule de la Constitution de 1946, apparaît sérieux et doit être soumis à l'examen du Conseil constitutionnel.

C. L'article 717-3 du code de procédure pénale n'est pas conforme à la Constitution en tant qu'il porte atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle, qui est au nombre des droits inaliénables et sacrés garantis par l'article 1^{er} du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.¹²

Le respect de la dignité de la personne humaine est également un principe universel, garanti par les normes européennes et internationales. La Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, a

¹⁰ CC, Déc. n°2010/91 QPC, 28 janvier 2011, § 3.

¹¹ Le travail pénitentiaire en question. Une approche juridique et comparative. Philippe AUVERGNON, et Caroline GUILLEMAIN, mars 2005. p. 158.

¹² CC, Déc. n°93-343/344 DC, 27 juillet 1994, § 2 ; CC, Déc. n°2010-14/22 QPC, 30 juillet 2010, § 19.

toujours affirmé que le respect de la dignité et de la liberté humaines est l'essence même des objectifs fondamentaux de la Convention européenne et que les droits de l'homme constituent un système intégré visant à protéger la dignité de l'être humain.¹³

Si les mesures privatives de liberté impliquent pour une personne détenue certaines contraintes inévitables, l'incarcération ne lui fait pas perdre le bénéfice de tous ses droits fondamentaux. Au contraire, la personne incarcérée a besoin d'une protection accrue en raison de la vulnérabilité de sa situation et parce qu'elle se trouve entièrement sous la responsabilité de l'Etat. Les autorités pénitentiaires doivent donc s'assurer que toute personne détenue est placée dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être de celle-ci sont assurés de manière adéquate.

D'ailleurs, dans sa décision relative à la conformité constitutionnelle de la loi pénitentiaire de 2009 sur l'article 91 modifiant l'article 726 du code de procédure pénale, le Conseil constitutionnel a réaffirmé ce principe, rappelant que le législateur devait fixer les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne.¹⁴

Or, l'atteinte à la dignité des travailleurs détenus résulte non seulement des atteintes au principe d'égalité et aux droits collectifs tels que garantis par la Constitution - exposées plus haut - mais également, du fait que le régime actuel tel qu'il ressort de l'article 717-3 du code de procédure pénale et des autres textes encadrant le travail carcéral porte atteinte à la dignité des personnes détenues en ce qu'il ne leur garantit pas – au minimum – une protection juridique suffisante et un accès aux droits fondamentaux reconnus à chacun par la Constitution tels que le droit au recours juridictionnel effectif.

Le travail pénitentiaire est régi par quelques articles du code de procédure pénale (notamment 717-3, R. 57-9-1, 57-9-2, D. 432 et suivants). Ces textes ne prévoient pas de manière claire et précise, les conditions d'accès à l'activité professionnelle, la procédure de recrutement, les conditions d'exercice de l'activité professionnelle, les conditions d'interruption de cette activité, ainsi que les droits ouverts aux travailleurs détenus.

Le Conseil économique et social dénonçait déjà cette situation en 2006, constatant que le cadre juridique du travail pénitentiaire est constitué, pour l'essentiel, de quelques articles du code de procédure pénale, et qu'aucun texte de portée générale ne définit de manière claire et précise les règles applicables.¹⁵

Le sentiment de « zone de non-droit » et de « vide juridique » chez les travailleurs détenus, évoqué par le Conseil économique et social est renforcé par le fait qu'il existe au sein des établissements pénitentiaires diverses pratiques mises en œuvre à la discrétion du directeur de l'établissement pénitentiaire, et que les responsables de l'Administration pénitentiaire se réfèrent pour l'essentiel à des circulaires et des notes de service, qui ne sont pas accessibles aux personnes détenues.

En outre, le régime encadrant le travail carcéral ne garantit pas aux travailleurs détenus un recours juridictionnel effectif.

En effet, concernant le juge judiciaire d'une part, selon une jurisprudence constante, les travailleurs détenus n'ont pas la possibilité de saisir le juge prud'homal de différends relatifs à leur activité professionnelle. Dans un arrêt du 17 décembre 1996, la Cour de cassation saisie d'un litige opposant une personne détenue à une maison d'arrêt au sujet du paiement d'un rappel de salaire, a estimé que les juridictions prud'homales n'étaient pas compétentes pour connaître de ce type de litige dans la mesure où l'article 717-3 du code de procédure pénale exclut tout contrat de travail dans les relations de travail des personnes écrouées exerçant leur activité en prison.¹⁶

Concernant le juge administratif, d'autre part, le Conseil d'Etat considère quant à lui que les travailleurs détenus ne peuvent se tourner vers le juge administratif que dans des cas limités¹⁷ : une décision de déclassement (licenciement) constituant un acte administratif est susceptible de recours,

¹³ CEDH, *S.W. c/ et C.R. c/ Royaume-Uni*, 22 novembre 1995.

¹⁴ CC, Déc. n°2009-593 DC, 19 novembre 2009.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Cass. soc., 17 décembre 1996 (n° de pourvoi 92-442 03).

¹⁷ Voir, par exemple, Conseil d'Etat, Ass., 14 décembre 2007, Planchenault, n°290420.

mais des refus opposés à une demande d'emploi ainsi que des décisions de classement (embauche) ne le sont pas, sauf si sont mis en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus. En dehors de ces cas, aucune voie juridictionnelle effective de recours n'est ouverte aux détenus qui travaillent pour faire trancher des différends qui pourraient survenir au sujet, par exemple, de leurs conditions de travail, de leur rémunération, de la suspension de leur activité professionnelle, ou d'une éventuelle discrimination dont ils seraient victimes.

Or, le droit à un recours juridictionnel effectif a été consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans plusieurs décisions, en particulier dans la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, aux termes de laquelle le Conseil a jugé que ce droit découlait de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et qu'il ne devait pas « être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ».

Enfin, les conditions dans lesquelles les travailleurs détenus exercent leur activité professionnelle au sein des établissements pénitentiaires portent atteinte à la dignité des personnes détenues en ce que, notamment, la rémunération qui leur est versée en application de l'article D. 432-1 du code de procédure pénale relatif aux règles de rémunération minimale, ne leur permet pas d'assurer un niveau de vie décent. Par exemple, selon l'article D. 432-1, Monsieur Y aurait dû percevoir 45% du taux horaire du SMIC, soit 4,15 euros de l'heure, et il a en outre effectivement reçu 3,13 euros, soit 34% du taux horaire du SMIC.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dénonce d'ailleurs cette situation dans son rapport d'activité 2011,¹⁸ relevant que les travailleurs détenus, tant au service général qu'en atelier de production, perçoivent des rémunérations faibles et hétérogènes et, partant, peu compréhensibles. Dans le même sens, dans son rapport de 2006, le Conseil économique et social saisi de la question des conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des personnes détenues souligne la faiblesse des revenus ainsi que la complexité et le manque de lisibilité du système de rémunération.¹⁹

La majorité des détenus se trouve dans une situation matérielle très précaire. Le travail proposé en prison constitue souvent l'unique source de revenu leur permettant de subvenir à leurs besoins de première nécessité, et à ceux de leur famille, de rembourser les frais induits par la défense, d'indemniser les victimes, et de payer les éventuelles amendes.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté²⁰ indique que le travail a une incidence sur la durée de la peine à effectuer et que le juge de l'application des peines, après avis de la commission de l'application des peines, peut accorder une réduction de peine supplémentaire, laquelle s'impute sur le temps de détention restant à subir, lorsque la personne détenue manifeste « des efforts sérieux de réadaptation sociale ».²¹

Ainsi, il paraît difficile de soutenir qu'une personne détenue qui se trouve dans une situation d'une particulière vulnérabilité puisse consentir librement à effectuer un travail alors que l'accès à l'emploi et les conditions d'exercice d'une activité professionnelle sont fixées unilatéralement par l'administration pénitentiaire, et que les activités de travail sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés (article 717-3 alinéa 1).

Pour éclairer le raisonnement, il y a lieu d'évoquer à cet égard la Convention n° 29 sur le travail forcée de 1930 ratifiée par la France en 1937. Si celle-ci n'interdit pas en son article 2.2 c) de contraindre un individu à l'accomplissement d'un travail ou d'un service comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, elle exige, toutefois, que ce travail ou service soit exécuté « sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques » et que cet individu ne soit pas « concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées ».²²

L'Organisation internationale du travail (OIT) estime que pour être conforme aux dispositions de la convention, l'emploi de la main-d'œuvre pénitentiaire par le secteur privé doit dépendre du consentement formel du prisonnier concerné. Cependant, cette formalité ne suffit pas en soi pour

¹⁸ *Ibid.* Page 180.

¹⁹ *Ibid.* Page 26.

²⁰ *Ibid.* Page 191.

²¹ Article 721-1 du code de procédure pénale.

²² OIT, Les normes internationales du travail, Une approche globale, 2001, Page 52.

éliminer la possibilité que le consentement soit donné sous la menace de la perte d'un droit ou d'un avantage. Elle rappelle que la main-d'œuvre pénitentiaire est une main-d'œuvre captive au sens propre du terme, c'est-à-dire que le prisonnier n'a, tant en droit qu'en pratique, accès à l'emploi que dans les conditions fixées unilatéralement par l'administration pénitentiaire. L'OIT en a conclu qu'il semble difficile, voire impossible, notamment dans le contexte carcéral, de reproduire exactement les conditions d'une relation de travail libre en l'absence de contrat de travail et en dehors du champ d'application du droit du travail.²³

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT a d'ailleurs prié le gouvernement français de prendre les mesures nécessaires pour séparer la situation des travailleurs détenus « *de leur situation en prison, notamment en ce qui concerne la discipline du travail et l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite, pour les mettre au bénéfice d'un contrat de travail et de la pleine application du droit du travail* ». ²⁴

Eu égard à ce qui précède, le moyen selon lequel le régime applicable aux travailleurs détenus exerçant leur activité en prison tel qu'il résulte de l'article 717-3 du code de procédure pénale porte atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine apparaît sérieux et devoir être soumis à l'examen du Conseil constitutionnel.

²³ *Ibid.* Page 55.

²⁴ CEACR, Observations à la France, 1996.