

Tribunal des conflits

N° 3918

M. V.

Rapp. : J.-M. Béraud

Séance du 16 septembre 2013

Lecture du

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, Commissaire du Gouvernement

Les principales règles législatives relatives aux conditions de travail des personnes détenues figurent à l'article 717-3 du code de procédure pénale. Aux termes de cet article, « *les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail.*¹ » Par sa décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution. L'article 717-3 renvoie en outre à un décret le soin de fixer « *les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus.* » La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, postérieure aux faits qui sont ici en cause (ils se sont déroulés au premier trimestre 2006), a ajouté au texte un nouvel alinéa, selon lequel « *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* ». Ce taux est désormais fixé par l'article D. 432-1 du code de procédure pénale. L'article 33 de cette loi, non codifié, dispose 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* », qui énonce les droits et obligations professionnels de la personne détenue ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération.

Au niveau réglementaire, les formes et modalités du travail étaient régies, en 2006, par les articles D. 102 et suivants du code de procédure pénale. L'article D. 102 affirme que « *l'organisation, les méthodes et les rémunérations du travail doivent se rapprocher autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures.* ». L'article D. 103 distingue trois modes d'organisation du travail dans les établissements pénitentiaires : le régime du service général, la concession de main-d'œuvre pénale et la convention conclue entre les établissements pénitentiaires et le service de l'emploi pénitentiaire. Seule la concession fait intervenir directement une personne privée : elle permet à l'administration pénitentiaire de mettre des détenus à la disposition d'entreprises privées pour réaliser des travaux de production. C'est ce régime qui est en cause dans le présent litige. Pour les détenus qui travaillent sous le régime de la concession, les conditions de rémunération ne sont pas fixées unilatéralement par le pouvoir réglementaire, mais « *par convention, en référence aux conditions d'emploi à l'extérieur, en tenant compte des spécificités de la production en milieu carcéral.* » L'article D. 104 donne toutefois compétence au ministre de la justice pour fixer les clauses et conditions générales des concessions par arrêté. L'article D. 106 prévoit que les rémunérations sont versées à l'administration, laquelle, après avoir prélevé les cotisations

¹ La loi prévoit la possibilité d'une dérogation pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

sociales au bénéfice des organismes de recouvrement, « *procède ensuite à l'inscription et à la répartition de la rémunération nette sur le compte nominatif des détenus.* » Enfin, il revient au règlement intérieur de l'établissement de fixer la durée du travail, étant précisé que les détenus ont droit au repos hebdomadaire et à des horaires incluant « *le temps nécessaire pour le repos, les repas, la promenade et les activités éducatives et de loisirs* » (cf. l'article D. 108).

Les textes ont été modifiés depuis 2006 mais leur économie générale n'a pas été bouleversée. Aussi la solution que vous retiendrez aura-t-elle vocation à s'appliquer sous l'empire des textes actuels.

Vous êtes saisis de la question de l'ordre de juridiction compétent pour connaître des litiges portant sur la rémunération des détenus travaillant dans le régime de la concession de main-d'œuvre pénale.

S'agissant plus particulièrement des rémunérations, l'article 43 du cahier des clauses techniques particulières des marchés de fonctionnement des établissements pénitentiaires à gestion mixte, ici applicable, prévoit un seul minimal de rémunération fixé selon un barème établi annuellement par l'administration pénitentiaire. Mais il s'agit en réalité, dans ce système, d'un minimum collectif moyen : chaque mois, l'administration vérifie simplement que la rémunération totale de l'atelier, divisé par le nombre d'heures de travail, n'est pas inférieure au seuil minimal de rémunération. Encore celui-ci est-il calculé sur la base d'une productivité « normale ». Le seuil peut donc ne pas être atteint si les détenus sont insuffisamment productifs.

M. V. estime qu'il a perçu une rémunération insuffisante durant les mois de janvier, février et mars 2006, alors qu'il était détenu et employé en qualité d'opérateur, sous le régime de la concession de main d'œuvre pénale, dans les ateliers de l'établissement pénitentiaire où il purgeait sa peine, ateliers exploités par la société Gepsa. Ce qui est en cause ici est la cadence imposée par l'entreprise. Plus précisément, M. V. soutient que cette cadence était objectivement trop élevée pour lui permettre d'atteindre, dans des conditions normales de productivité, une rémunération équivalente au seul minimum de rémunération. Il a saisi la juridiction administrative d'une demande tendant au versement d'un surplus de rémunération, ainsi qu'à la réparation du préjudice qu'il estime avoir subi. Cette demande tend à la condamnation solidaire de l'Etat et de la société Gepsa.

Relevons, en premier lieu, que si le litige est relatif, en l'espèce, au calcul de la rémunération d'un détenu, la réponse que vous apporterez aura vocation à s'appliquer, de façon plus générale, aux actions indemnitaires dirigées par un détenu contre l'entreprise concessionnaire.

En tant qu'elles sont dirigées contre l'Etat, les conclusions de la demande de M. V. relèvent, selon la jurisprudence la mieux établie, de la compétence du juge administratif, puisqu'elles mettent en cause le fonctionnement du service public pénitentiaire (cf. TC, 22 février 1960, Dame Fargeaud d'Epied, p. 855). Pour lui soustraire cette compétence, il faudrait donc que vous instituiez un bloc, en la matière, au profit du juge judiciaire, dont nous voyons mal sur quel fondement on pourrait l'étayer.

Parallèlement, s'agissant de la mise en cause de la responsabilité extra-contractuelle (puisque'il n'existe pas de contrat de travail...), d'une personne privée, les conclusions

dirigées contre la société Gepsa semblent, en première analyse, relever de la compétence du juge judiciaire. En effet, à supposer même que l'on regarde le concessionnaire comme assurant un service public, il n'est pas doté de prérogatives de puissance publique, au sens habituellement réservé à cette notion. Or, si l'on met de côté certaines solutions particulières reposant sur des bases textuelles, c'est à cette condition que la responsabilité d'une personne privée peut être recherchée devant le juge administratif (cf. CE, Section, 13 octobre 1978, Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles du Rhône, p. 368 ; TC, 6 novembre 1978, Bernardi, p. 652 ; CE, 3 juillet 1981, Syndicat FO des ouvriers-coiffeurs du Puy-de-Dôme, p.).

Il vous est cependant arrivé de privilégier une approche plus souple, en jugeant que le juge administratif était compétent pour connaître d'un litige mettant en cause la responsabilité extra-contractuelle d'une personne morale de droit privé chargée de l'exécution même d'un service public administratif en vue duquel lui avaient été conférés des droits exclusifs (TC, 23 septembre 2002, Sociétés Sotrame et Métalform c/ GIE Sesam-Votale, p. 550 ; TC, 8 juin 2009 Fédération française aéronautique et autres c/ Groupement pour la sécurité de l'aviation civile, p. 586). Dans cette logique, vous avez admis – et l'on se rapproche ici du présent dossier – la compétence du juge administratif pour statuer sur des conclusions dirigées contre une société privée chargée du service médical d'une maison d'arrêt : *« eu égard tant à la nature particulière que revêtait cette mission (...) qu'aux conditions dans lesquelles elle était alors assurée, le détenu auquel des soins étaient dispensés dans le cadre qui était ainsi défini se trouvait, à l'égard de la personne, même de droit privé, chargée de cette mission, dans une relation de droit public »* (TC, 11 juin 2012, Société GTM Génie civil et services c/ Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, T.).

Ce précédent est-il transposable ?

Pour répondre par l'affirmative, il faut d'abord rechercher si l'entreprise privée concessionnaire participe directement à l'exécution même du service public. Nous vous invitons à aller en ce sens. Il appartient au service public pénitentiaire d'assurer l'exercice d'une activité professionnelle aux personnes incarcérées qui en font la demande, comme le prévoit l'article 717-3 du code de procédure pénale. Il ne s'agit pas seulement de permettre aux détenus de disposer de revenus, mais d'améliorer leurs perspectives de réinsertion, ce qui constitue bien un enjeu majeur. Certes, toute intervention d'une entreprise privée n'entre pas dans ce schéma. Vous avez ainsi jugé qu'une convention conclue entre la régie industrielle des établissements pénitentiaires et une société, convention par laquelle la régie s'engageait à faire réaliser certains travaux par les détenus, n'avait pour objet que la fourniture de prestations de services, sans que la société participe à l'exécution même du service public pénitentiaire (TC, Préfet de la Région Ile-de-France, Préfet de Paris et Société Lectiem et Filetech c/ Société GEPSA et Régie des établissements pénitentiaires, T.). Mais, dans cette configuration, le détenu travaille dans des ateliers sous le contrôle de l'administration, même si les produits et les prestations sont ensuite commercialisés. En revanche, dans le régime de la concession, le détenu travaille directement pour le compte de l'entreprise privée.

La nuance, par rapport, au cas du service médical, c'est que celui-ci délivre des prestations au détenu, tandis qu'ici le détenu délivre une prestation à l'entreprise. Mais c'est aussi l'entreprise qui lui permet d'exercer une activité professionnelle et qui contribue ainsi directement à l'accomplissement de l'un des objectifs du service public pénitentiaire.

Si cette étape est franchie, il n'y a pas d'obstacle conceptuel à adopter une solution proche de celle retenue en 2012. Le détenu ne dispose pas davantage d'une possibilité de choix de l'entreprise privée qu'il ne disposait du choix de son médecin dans l'affaire qui a donné lieu à votre décision Société GTM : les entreprises concessionnaires jouissent bien d'un monopole de fait dans les établissements où elles interviennent. Surtout, les conditions dans lesquelles l'entreprise intervient sont, on l'a vu, étroitement encadrées par les textes réglementaires et par les stipulations du contrat de concession, en particulier s'agissant des modalités de rémunération ; en outre, les détenus n'ont pas de lien juridique avec l'entreprise ; ce sont les surveillants qui assurent le respect des règles de discipline et de sécurité sur les lieux du travail (article D. 107) ; c'est l'administration pénitentiaire qui décide du classement au travail et du déclassement ; la rémunération est versée à l'administration. Tous ces éléments nous semblent plaider pour que soit reconnue l'existence d'une relation de droit public entre le détenu et le concessionnaire.

L'autre option – celle de la compétence du juge judiciaire – risquerait de déboucher sur de sérieuses difficultés pratiques et juridiques. En effet, dans la plupart des cas, le détenu sera amené à mettre en cause à la fois la responsabilité de l'entreprise et celle de l'administration pénitentiaire, soit parce que celle-ci aura été le co-auteur du dommage invoqué, soit parce qu'il lui sera reproché de ne pas avoir fait usage de ses pouvoirs pour obtenir du concessionnaire qu'il respecte les stipulations du contrat. Ceci le conduira à devoir engager deux contentieux, avec des risques de divergence quant à l'appréciation des responsabilités respectives de l'Etat et de l'entreprise. Aucune condamnation solidaire ne sera possible, non plus d'ailleurs qu'aucun appel en garantie dans le cadre d'une même instance.

La compétence du juge administratif nous paraît donc justifiée par la logique du dispositif de la concession de main-d'œuvre pénale, en l'état du droit, et par l'intérêt qui s'attache à l'existence d'un contentieux unifié.

PCMNC à ce que la juridiction administrative soit déclarée compétente pour connaître de la demande de M. V..