

N° 387181
Syndicat national pénitentiaire
Force Ouvrière-Direction

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 15 février 2016
Lecture du 9 mars 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. En vertu de l'article 2 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire, « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues ». Cette rédaction illustre, s'il en est besoin, l'importance grandissante prise par les missions d'insertion et de probation¹.

Le statut des personnels assurant cette mission a été adapté à cette situation, et notamment celui du personnel de direction, réorganisé par deux décrets statutaires du 23 décembre 2010.

Le premier (n° 2010-1640) porte statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, qui succède au corps des directeurs d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire. Ses membres sont responsables de l'organisation et du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), service de l'administration pénitentiaire déconcentré au niveau du département en vertu de l'article D. 572 du code de procédure pénale, placé sous l'autorité du directeur interrégional des services pénitentiaires. En vertu de l'article 1^{er} du décret, ils ont également vocation à exercer leur fonction en dehors des SPIP, notamment au sein des directions interrégionales des services pénitentiaires ou à l'administration centrale.

Le second décret (n° 2010-1638) relatif aux emplois de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation réforme le statut d'emploi déjà existant. Les emplois sont classés en deux catégories, la première étant dotée d'un échelon spécial. L'article 2 du décret précise les missions des directeurs fonctionnels : ils sont « principalement chargés de la direction, de l'organisation et du fonctionnement des SPIP dans un ou plusieurs départements » mais ils « peuvent également occuper des emplois de direction au niveau interrégional ou à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire et exercer des fonctions

¹ cf. les travaux de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive (rapport de février 2013), les débats parlementaires sur la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ou encore le rapport du groupe de travail sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP (créé en 2011 après l'« affaire » Tony Meilhon).

demandant un haut niveau de responsabilité en administration centrale ». Les emplois dotés de l'échelon spécial correspondent à « des fonctions comportant l'exercice de responsabilités impliquant un haut niveau de qualification ».

L'article 3 du décret renvoie à un arrêté conjoint du ministre de la justice, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget la fixation du nombre d'emplois au trois niveaux. C'est l'objet d'un arrêté du 23 décembre 2010, qui limite à 104 le nombre total d'emplois, dont 40 pour la première catégorie et 15 pour les emplois donnant l'accès à l'échelon spécial.

L'article 3 renvoie par ailleurs à un arrêté du ministre de la justice la fixation de la liste et de la localisation des emplois. C'est l'objet d'un autre arrêté du même jour. S'agissant des emplois donnant l'accès à l'échelon spécial, sur lesquels porte le présent litige, l'article 2 de l'arrêté énumère les emplois de directeur de SPIP dans 10 départements et 4 autres emplois : ceux d'adjoint au sous-directeur des personnes placées sous main de justice ; de chargé des fonctions d'inspection des services pénitentiaires ; d'adjoint au directeur interrégional des services pénitentiaires et d'adjoint au directeur de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire.

L'arrêté a été modifié à 4 reprises, la tendance étant de rehausser ou d'élargir les fonctions auxquelles donne accès le statut d'emploi :

- celles de directeur de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire à la place de sous-directeur, en vertu de l'arrêté modificatif du 27 décembre 2012 ;
-
- celles d'adjoint au sous-directeur d'administration centrale à la place d'adjoint à la seule sous-direction des personnes placées sous main de justice, en vertu de l'arrêté du 30 octobre 2014, qui est l'arrêté attaqué.

II. Relevons que le texte a été de nouveau modifié par un arrêté du 17 juin 2015, qui précise que ces dernières fonctions s'exercent à l'administration centrale de la direction de l'administration pénitentiaire uniquement.

La requête n'en perd pas pour autant son objet, dès lors que l'acte attaqué a été modifié ou complété pour l'avenir, mais non rétroactivement effacé (voyez votre jurisprudence traditionnelles : Section 25 janvier 1957, Société CABRE, p 55 ; Section, 9 octobre 1964, MEUNIER, p. 454 ; Assemblée, 2 juillet 1965, Syndicat indépendant des cadres ingénieurs et agents de maîtrise d'Air-France, p. 398, AJDA 1965, p. 488, conc. Président Galabert ; Section, 13 mars 1970-03-13, Epoux L..., n° 74278, A), votre décision B... du 19 avril 2000 (n° 207469, au Rec.) précisant que, dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué, cette circonstance ne prive d'objet le pourvoi formé à son encontre qu'à la double condition que cet acte n'ait reçu aucune exécution pendant la période où il était en vigueur et que la décision procédant à son abrogation soit devenue définitive. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier et il est peu probable que la première condition soit satisfaite.

III. Viennent ensuite deux questions de recevabilité.

L'une porte sur l'intérêt donnant qualité pour agir du syndicat requérant, qui défend les intérêts des directeurs des services pénitentiaires, à l'encontre d'un texte statutaire qui est relatif à l'autre corps de direction de l'administration pénitentiaire, celui des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation ou plus exactement du statut d'emploi de directeur fonctionnel des SPIP qui en est la prolongation.

Vous admettez de longue date que les fonctionnaires ou leur représentation syndicale contestent non seulement les mesures qui portent atteinte aux droits qu'ils tiennent de leur statut, mais aussi de façon plus large, qui touchent aux « prérogatives » de leurs corps (voyez section, 7 décembre 1956, Dame Delecluse-Dufresne, p. 466). Vous contrôlez ainsi que des mesures affectant une catégorie de personnels ne portent en elles-mêmes pas atteinte aux droits que des fonctionnaires appartenant à d'autres corps tiennent de leur statut ou aux prérogatives de ces corps : c'est ce que vous avez jugé, par *a contrario*, par votre décision de section Syndicat national autonome des policiers en civil du 13 janvier 1993 (n° 88531, au Rec.). En l'espèce, vous aviez estimé qu'un syndicat de policiers ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour attaquer l'instruction du directeur de la gendarmerie nationale relative au port de la tenue civile par les personnels de la gendarmerie.

Vous avez ici l'occasion de faire une application positive de cette jurisprudence de section, dans un cas assez pur. Le texte attaqué est ici de nature statutaire, et se situe donc au cœur de l'intérêt pour agir des syndicats de fonctionnaires. Il est par ailleurs certain que l'arrêté attaqué affecte les intérêts que le syndicat requérant défend, du fait qu'il ouvre à l'autre corps de direction de l'administration pénitentiaire des fonctions qui lui étaient jusque-là dédiées : en effet, les fonctions d'adjoint au sous-directeur d'administration centrale sont déjà ouvertes aux directeurs fonctionnels des services pénitentiaires, statut d'emploi² qui se situe dans la prolongation du corps des directeurs des services pénitentiaires³. C'est ce que prévoit l'arrêté du 19 septembre 2014 fixant la liste des emplois de directeur fonctionnel des services pénitentiaires, au nombre desquels figurent deux emplois d'adjoint au sous-directeur d'administration centrale.

Il résulte donc de l'arrêté attaqué un élargissement du vivier des personnes susceptibles d'accéder à ces postes, et il nous semble s'en déduire assez facilement une atteinte aux prérogatives du corps des directeurs des services pénitentiaires.

IV. L'autre question de recevabilité porte sur une partie des conclusions de la requête, celles dirigées contre les dispositions de l'arrêté inscrivant les fonctions d'adjoint au directeur interrégional des services pénitentiaires sur la liste des fonctions correspondant à l'emploi de directeur fonctionnel des SPIP de 1re catégorie permettant l'accès à l'échelon spécial.

Comme nous l'avons vu, cette inscription résulte de l'arrêté du 23 décembre 2010 dans sa rédaction initiale. Dès lors, les conclusions de la requête dirigées contre la reproduction de ces dispositions antérieures, qui ne sont pas liés de façon indivisible aux autres dispositions de l'arrêté, sont tardives et, par suite, irrecevables : voyez votre décision d'Ass. Rassemblement des nouveaux avocats de France et autres du 12 octobre 1979 (n° 01875, au Rec.).

² régi par le décret n° 2007-931 relatif au statut d'emploi de directeur interrégional et de directeur fonctionnel.

³ régi par le décret n° 2007-930 du 15 mai 2007 portant statut particulier du corps des directeurs des services pénitentiaires.

V. Restent donc à examiner les conclusions dirigées contre les dispositions de l'arrêté inscrivant les fonctions d'adjoint au sous-directeur d'administration centrale sur cette même liste.

Un premier moyen dirigé par la voie de l'exception contre le décret n° 2010-1638 du 23 décembre 2010 relatif aux emplois de directeur fonctionnel des SPIP peut être facilement écarté comme manquant en fait : contrairement à ce qui soutenu, le comité technique paritaire ministériel a été consulté préalablement à l'intervention de ce décret.

Vient ensuite la critique de fond.

Le syndicat requérant admet que les personnes occupant les emplois de directeur fonctionnel puissent exercer leur fonction en dehors des SPIP, mais il soutient que leurs fonctions, quel que soit leur niveau, doivent toujours être exercées en relation avec les politiques publiques de prévention de la récidive et d'insertion. Il en déduit que ne peuvent leur être ouverts les emplois d'adjoint au sous-directeur d'administration centrale qui ne couvriraient pas ce champ des politiques publiques, ce qui revient donc à restreindre leur activité en administration centrale à la sous-direction des personnes placées sous main de justice, comme cela était la cas avant l'intervention de l'arrêté attaqué.

En un mot, le corps des directeurs des services pénitentiaires, et le statut d'emploi qui en est le prolongement, serait le seul à avoir une vocation généraliste au sein de l'administration pénitentiaire, le corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation et le statut d'emploi de directeur fonctionnel des SPIP devant demeurer spécialisés.

V. Cette thèse trouve un appui dans les textes statutaires eux-mêmes.

Le statut d'emploi du 23 décembre 2010 gradue, à son article 2, les fonctions ouvertes aux différents niveaux du statut, les emplois dotés donnant ainsi accès à des fonctions comportant l'exercice de responsabilités impliquant un haut niveau de qualification. Mais on peut retenir en dénominateur commun les missions assignées aux directeurs fonctionnels au I. de l'article 2, notamment celle d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de prévention de la récidive et d'insertion des personnes placées sous main de justice dans le cadre des lois et règlements.

Cette lecture restrictive des statuts ne nous semble cependant ni possible, ni souhaitable.

1. Il est dans la nature des statuts de préciser les missions spécifiques du corps ou de l'emploi. Ainsi, la lecture du statut d'emplois de directeur fonctionnel des services pénitentiaires⁴ donne également une impression de spécialisation : « Au sein l'administration centrale, il est chargé de l'encadrement et du pilotage de projets faisant appel à des compétences particulières en matière notamment de sécurité et de gestion des personnes placées sous main de justice et qu'il a acquises dans les services déconcentrés ».

⁴ Décret n°2007-931 du 15 mai 2007 relatif aux statuts d'emplois de directeur interrégional et de directeur fonctionnel des services pénitentiaires

2. Pourtant, l'exercice de fonction en administration centrale requiert une approche nécessairement plus large des sujets, du fait de la nature des missions qui incombent à cet échelon de la machine administrative : il s'agit de celles de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle (cf. décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, remplacé par le décret du 7 mai 2015). Certes, le degré de polyvalence n'est pas celui requis pour les emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat, réservés sauf exception aux membres du corps des administrateurs civils (cf. l'article 4 du décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012⁵). Et on peut concevoir que l'emploi d'adjoint au sous-directeur soit, par construction, plus spécialisé.

Mais cette spécialisation ne recouvre pas celle, de nature fonctionnelle, du corps ou du statut d'emplois. Il suffit pour s'en convaincre de déployer l'organigramme de la direction de l'administration pénitentiaire : la spécialisation fonctionnelle conduira naturellement un directeur fonctionnel vers la sous-direction des missions. Mais on voit mal en quoi l'expérience de terrain qu'il a acquise, et son haut niveau de qualification, ne permettrait pas d'exercer une fonction d'adjoint dans la sous-direction des métiers et de l'organisation des services, voir celles du pilotage et de la sécurité des services ou des ressources humaines et des relations sociales.

3. Et il paraît souhaitable de permettre cette forme de polyvalence, en élargissant le champ des emplois ouverts, la nomination appartenant, nous le rappelons, au ministre de la justice.

Vous pourrez donc écarter le moyen tiré de ce que l'inscription des fonctions d'adjoint au sous-directeur d'administration centrale sur la liste de celles correspondant à l'emploi de directeur fonctionnel des SPIP de 1re catégorie permettant l'accès à l'échelon spécial ne correspond pas aux missions et responsabilités confiées par la loi et le règlement aux SPIP et à ceux qui les dirigent.

VI. Le second moyen de légalité interne pourra être aisément écarté.

Il est soutenu que le nombre d'emplois prévu par l'arrêté attaqué excède la limite fixée par l'arrêté du même jour, du fait que certains des emplois, notamment ceux d'adjoint au directeur interrégional des services pénitentiaires et d'adjoint au sous-directeur d'administration centrale, ne sont pas localisés ou précisés.

Le syndicat en déduit qu'il faut additionner tous les emplois possibles à ce type de fonction. Mais vous n'aurez pas de mal à préciser que la fixation de la liste des emplois, qui demeure dans la limite fixée, n'a pas pour objet ni ne peut avoir pour effet de permettre au ministre de la justice de procéder à des nominations à un nombre d'emplois qui excède la limite réglementaire.

Et par ces motifs nous concluons au rejet de la requête, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁵ Décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat