N° 400822
M. A...

10ème et 9ème chambres réunies
Séance du 29 novembre 2017
Lecture du 15 décembre 2017

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Ce litige indemnitaire est porté par M. A... au titre du préjudice qu'il estime avoir subi du fait d'une suspension d'emploi lorsqu'il était incarcéré à la maison d'arrêt de Grasse. Il pose la question de l'attitude à tenir par l'administration pénitentiaire en cas d'exercice d'une activité professionnelle par une personne détenue effectuant une grève de la faim. Plus largement, il pose la question de l'étendue des pouvoirs de police dont dispose le chef d'établissement pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les ateliers de travail.

Les faits de l'espèce sont simples : M. A... a commencé, le 15 novembre 2012, une grève de la faim qui s'est achevée le 31 décembre suivant. Dès l'annonce de cette démarche, le chef d'établissement a suspendu l'activité professionnelle que M. A... exerçait au sein de l'atelier pénitentiaire. Cette suspension d'emploi a perduré tout le temps de la grève de la faim. Le jour où cette grève s'est terminée, M. A... a aussitôt récupéré son emploi.

M. A... a demandé l'indemnisation du préjudice matériel subi du fait de son déclassement provisoire d'emploi, estimé illégal, qui l'avait selon ses premiers chiffrages privé de 756 euros de rémunération. Sans réponse, il a saisi le tribunal de conclusions indemnitaires portées à 1 056 euros.

Pour rejeter la demande, le TA a commencé par admettre qu'une suspension d'emploi était possible en fonction des capacités physiques des détenus et des nécessités du bon fonctionnement des établissements. Il a ensuite jugé que M. A... s'était lui-même soumis à un régime réduisant ses capacités physiques et s'opposant à tout activité à l'atelier et que par suite, il n'était pas fondé à se plaindre de ce que l'administration ait refusé qu'il poursuive son activité.

Le pourvoi soulève une erreur de droit et de qualification juridique à avoir jugé la suspension fondée. Il nous faut dire un mot du cadre juridique et des outils à la main des chefs d'établissement pour encadrer l'activité en ateliers.

Depuis la loi n° 20044-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité au moins, l'activité professionnelle des personnes détenues est conçue, comme toutes les autres activités, comme un instrument d'aide à la réinsertion qu'il convient de faciliter. C'est en ce sens qu'a été créé l'article 717-3 du code de procédure pénale, qui prévoit qu'au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérées qui le souhaitent. Ces activités sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

conduite, et sont prise en compte pour évaluer le respect de l'obligation d'activité posée par l'article 27 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

S'agissant des modalités d'accès à l'emploi des personnes détenues, elles sont fortement contraintes par la rareté de la ressource, d'autant que l'article D. 432-2 du code de procédure pénale dispose que « Les dispositions nécessaires doivent être prises pour qu'un travail productif et suffisant pour occuper la durée normale d'une journée de travail soit fourni aux personnes détenues ». L'article D. 432-3 du code de procédure pénale, qui tient lieu d'encadrement réglementaire des décisions de recrutement (que l'on nomme décisions de classement d'emploi), dispose que : « Le travail est procuré aux détenus compte tenu du régime pénitentiaire auquel ceux-ci sont soumis, des nécessités de bon fonctionnement des établissements ainsi que des possibilités locales d'emploi. » Cette part laissée à la « mesure du possible » a pesé dans votre choix de juger que, sous réserve que ne soit pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus, les refus opposés à une demande d'emploi demeurent des mesures d'ordre intérieur (CE, Ass., 14 décembre 2007, *C...*, n° 290420, p.).

La sortie d'emploi (appelée déclassement lorsqu'elle est définitive, suspension lorsqu'elle est temporaire) fait l'objet d'un encadrement plus développé. Deux modalités en sont prévues. La première modalité est posée par l'article D. 432-4 du code de procédure pénale, et concerne les cas d'incompétence professionnelle de la personne détenue. Elle dispose que : « Lorsque la personne détenue s'avère incompétente pour l'exécution d'une tâche, cette défaillance peut entraîner le déclassement de cet emploi. / Lorsque la personne détenue ne s'adapte pas à un emploi, elle peut faire l'objet d'une suspension, dont la durée ne peut excéder cinq jours, afin qu'il soit procédé à une évaluation de sa situation. ». La seconde modalité est de nature disciplinaire, et prévue par l'article R. 57-7-34 du code de procédure pénale. Celui-ci fait figurer au nombre des sanctions « la suspension de la décision de classement dans un emploi (…) pour une durée maximum de huit jours » (1°) ainsi que « le déclassement d'un emploi » (2°), à la condition, dans les deux cas, que la faute disciplinaire ait été commise au cours ou à l'occasion de l'activité considérée.

Il n'existe donc pas, dans les textes, de possibilité de mettre un terme, même provisoire, à une décision de classement d'emploi pour des motifs autres que l'inaptitude professionnelle ou l'insubordination en atelier. Nous ne trouvons pas non plus de base textuelle à ce type de décision ni dans les règles de sécurité et d'hygiène posées aux livres I à V et VII de la quatrième partie du code du travail auxquelles renvoie l'article D. 433-7 du code du travail[1], ni dans la règle régissant l'attitude à tenir en cas de grève de la faim d'un détenu, figurant à l'article D. 364 du code de procédure pénale, qui dispose que « Si un détenu se livre à une grève de la faim prolongée, il ne peut être traité sans son consentement, sauf lorsque son état de santé s'altère gravement et seulement sur décision et sous surveillance

[1] Sont applicables aux travaux effectués par les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires ou à l'extérieur des établissements pénitentiaires dans les conditions définies au premier alinéa de l'article 723, 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. Le fait que l'article L. 4121-1 du code du travail dispose que « L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs » n'est pas d'un grand secours pour déterminer ce qu'il en est des pouvoirs de l'administration pénitentiaire, qui dans la grande majorité des cas et en tous cas en l'espèce, n'est pas l'employeur des détenus.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

médicales. / Il en est rendu compte aux autorités à prévenir en cas d'incident dans les conditions visées à l'article D. 280[2] ».

Peut-on, dans ces conditions, admettre que le chef d'établissement décide d'écarter temporairement un détenu de son emploi au motif que la grève de la faim qu'il réalise le place dans un état de faiblesse et, plus généralement, pour des motifs liés au risques que fait courir sa présence à la sécurité dans l'atelier ?

Sur le principe, nous pensons qu'il faut l'admettre, même sans texte, au titre des pouvoirs de police du chef d'établissement.

D'abord, le droit fait peser sur l'administration pénitentiaire la responsabilité de la sécurité des ateliers. Les principes généraux de la loi pénitentiaire comme votre jurisprudence interprétant les exigences constitutionnelles et conventionnelles imposent à l'administration pénitentiaire, et notamment aux directeurs des établissements pénitentiaires, en leur qualité de chefs de service, de prendre, eu égard à la vulnérabilité des détenus et à leur situation d'entière dépendance vis-à-vis de l'administration, les mesures propres à protéger leur vie. Au-delà même des risques vitaux, l'article D. 433-5 du code de procédure pénale dispose que : « les surveillants assurent le respect des règles de discipline et de sécurité sur les lieux de travail ». Nous en déduisons que s'il s'avérait que la présence en atelier d'un détenu était susceptible de constituer une menace pour la sécurité, il incomberait à l'administration pénitentiaire de faire cesser ce risque, ce qui ne pourrait passer que par une mesure préventive d'éloignement de l'emploi.

Par ailleurs, il vous est déjà arrivé de placer, dans le silence des textes, des pouvoirs de police entre les mains de l'administration. Vous avez ainsi validé la consécration par note de service (en l'occurrence, du garde des sceaux en sa qualité de chef de service) de « mesures de bon ordre » applicables aux personnes détenues mineures dont l'objet est d'apporter des réponses immédiates aux actes transgressifs de faible gravité pour lesquels le seul entretien visant au rappel au bon ordre apparaît insuffisant (CE, 24 septembre 2014, *Association Ban public*, n° 362472, T. p.). C'est parce que vous avez rattaché la compétence sans texte de l'administration à sa mission de garante de l'ordre public et de la sécurité des personnes détenues en prison que vous avez qualifié ces mesures de mesures de police, alors même qu'elles ressemblaient à s'y méprendre à des « mini-sanctions », en relevant qu'elles « contribu[aie]nt à l'éducation [des détenus mineurs] et permett[aie]nt [ainsi] le rétablissement immédiat du bon ordre dans les établissements pénitentiaires ». C'est le même raisonnement qui vous a conduit à qualifier les mesures de retrait ou de suspension de permis de visite – pour leur part prévues par les textes – de mesures de police alors même qu'elles peuvent intervenir en réaction à un accident de parloir, au motif qu'elles tendent à assurer le maintien de l'ordre public et de la sécurité au sein de l'établissement pénitentiaire (CE, 20 février 2013, *D...*, n° 364081, T. p.). Bref, la mission de maintien de l'ordre public et de la sécurité au sein de l'établissement pénitentiaire justifie une conception attractive des compétences de police que vous reconnaissez au chef d'établissement.

[2] A savoir le préfet, le procureur de la République, le directeur interrégional des services pénitentiaires et le ministre de la justice, ainsi que le magistrat saisi du dossier de l'information s'il s'agit d'un détenu prévenu et l'autorité militaire si le détenu appartient aux forces armées.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans ces conditions, nous sommes prêtes à lui reconnaître le pouvoir de prendre au titre de la police de l'établissement pénitentiaire des mesures de suspension d'emploi justifiées par des motifs de sécurité des détenus.

Reste à déterminer si le tribunal administratif a bien raisonné quant au caractère proportionné d'une telle mesure en l'espèce.

Car nous pensons que l'effort de souplesse consenti à l'égard de l'administration dans l'objectif de l'armer suffisamment pour assurer la sécurité des personnes détenues au travail trouve sa contrepartie dans le contrôle particulièrement poussé que vous exercez de l'usage des pouvoirs de police. Ainsi, alors que les déclassements et suspensions d'emploi pour inaptitude, qui ne sont pas des mesures d'ordre intérieur, font l'objet d'un contrôle restreint (CE, Ass., 14 décembre 2007, *C...*, n° 290420, p. précitée) qui relève de l'appréciation souveraine, et tandis que, s'agissant des sanctions, tout plaide pour que vérifiez si la sanction retenue n'est pas hors de proportion au regard de la faute (CE, Ass., 30 décembre 2014, *M. E...*, n° 381245, p.), vous devez, s'agissant d'une mesure de police, contrôler pleinement au titre de la qualification juridique l'appréciation portée par le tribunal administratif sur sa proportionnalité à l'objectif poursuivi.

L'objectif, c'est la sécurité des détenus au travail et, en l'espèce, la sécurité de la personne visée par la mesure de suspension, placée en état de faiblesse par la privation de nourriture qu'elle s'impose. La proportionnalité à cet objectif doit s'apprécier au regard des inconvénients qu'emporte pour elle une mesure de suspension pour le détenu – perte sèche de revenus et privation temporaire du bénéfice de l'exercice d'une activité en termes de lien social.

Dans cette balance, nous n'avons pas de doute pour estimer que le principe d'une mesure de suspension est adapté à ce cas de figure, le chef d'établissement ne pouvant pas prendre le risque qu'un détenu dénutri s'épuise en atelier quand bien même ce serait sa volonté.

Nous sommes plus sceptique quant au raisonnement mené par le tribunal administratif sur l'ampleur de la mesure, à savoir sa durée. Tant son point de départ que son point d'arrivée nous semble sujets à caution. Le point de départ, pour commencer, a été l'annonce par M. A... de son intention de mener une grève de la faim. Or il est difficilement concevable qu'il se soit trouvé, dès le premier jour, en état de faiblesse justifiant qu'il soit, pour sa propre sécurité, écarté de l'atelier. C'est d'autant moins vraisemblable d'une part, que les certificats médicaux montrent que l'intéressé était particulièrement robuste mais surtout, d'autre part, que son activité professionnelle ne nécessitait aucun effort physique particulier, puisqu'il s'agissait de coller des étiquettes en position assise. Symétriquement, le point final de la mesure de suspension était tout aussi mal choisi, puisque l'intéressé a été réintégré dans l'atelier dès le lendemain de la cessation de sa grève de la faim, alors qu'il avait pour le coup perdu 15 kilos et se trouvait par construction au point le plus critique de son état de faiblesse. Il nous semble donc que la mesure de suspension prise n'était, en l'espèce, pas suffisamment ajustée à la réalité de la condition physique de M. A... pour passer avec succès le test de proportionnalité.

Nous concevons que censurer une inexacte qualification juridique des faits sur ce terrain peut sembler artificiel, l'écart de temps entre la suspension immédiate et la suspension justifiée par l'état de faiblesse ayant toutes les chances de n'être que de quelques jours. Sans compter que pour M. A..., le caractère anticipé de la réintégration par rapport à ce que sa

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

condition médicale exigeait s'est fait au détriment de sa sécurité, mais au bénéfice de sa rémunération, de sorte qu'il n'est pas sûr qu'une cassation conduise les juges du fond à lui reconnaître un préjudice matériel en lien direct avec la disproportion pointée.

Il reste que cette solution a le mérite d'éviter un écueil, celui d'éviter que l'administration, en attachant systématiquement à toute annonce de grève de la faim une mesure de suspension d'emploi, n'apparaisse réagir à une attitude revendicatrice par des mesures de rétorsion. Elle nous paraît avoir aussi la vertu d'inciter l'administration à caler ses pouvoirs de police en la matière sur l'appréciation portée par le médecin quant à la capacité du détenu à poursuivre son activité professionnelle – solliciter un avis médical étant la bonne façon de faire pour calibrer la mesure de suspension. D'autant que ce mode d'emploi ne porte en germe aucun facteur de déstabilisation de l'administration : prendre un avis médical ne lui compliquera pas la tâche, l'examen régulier du gréviste de la faim par un médecin étant déjà requis par les textes ; ajuster son pouvoir de police à l'appréciation du médecin n'aura rien d'inhabituel, puisque c'est déjà ce que prescrivent les circulaires s'agissant du placement à l'isolement préventif des grévistes de la faim – la circulaire JUSE9840065C du 14 décembre 1998 indique ainsi qu'il convient de mettre un terme à la pratique de placement à l'isolement systématique, celui-ci devant être réservé aux cas où la grève de la faim risque de porter atteinte à l'ordre et à la sécurité de l'établissement, par exemple lorsqu'elle suscite des risques de soutien ou de mouvement collectif – on imagine qu'il en irait de même si la grande vulnérabilité physique de la personne détenue justifiait de la placer à l'écart des autres.

C'est pourquoi nous vous invitons à faire droit au moyen d'inexacte qualification juridique par un raisonnement conduisant à doter l'administration sans texte d'un pouvoir de suspension d'emploi préventif, tout en lui prescrivant d'en faire un usage parcimonieux, strictement ajusté aux considérations de sécurité qui le fondent.

PCMNC –Annulation, renvoi au TA de Nice, octroi à l'avocat de M. A..., qui a obtenu l'aide juridictionnelle, de 3 000 euros en application des articles 7, alinéa 2 de la loi du 10 juillet 1991 et L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.