



Paris, le 05/07/2021

**Le directeur**

**à**

**Mesdames et messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires**

**Monsieur le directeur  
de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire**

**Monsieur le directeur  
de l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes  
placées sous main de justice**

**Madame la cheffe du service national du renseignement pénitentiaire**

**Madame la cheffe de la Mission de contrôle interne**

<b>Objet</b>	<b>Circulaire relative aux règles à suivre en cas de mouvement social</b>
<b>Textes abrogés</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Note DAP du 3 décembre 2001 sur les mouvements collectifs de personnels pénitentiaires ;</li><li>- Note DAP du 25 mars 2009 sur les sanctions infligées en cas de participation à un mouvement collectif d'indiscipline – rédaction des rapports ;</li><li>- Note DAP du 29 janvier 2014 sur les règles à suivre en cas de mouvement social ;</li><li>- Note DAP du 25 octobre 2016 sur les règles à suivre en cas de mouvement social.</li></ul>
<b>Textes de référence</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;</li><li>- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, notamment l'article 54 ;</b></li> <li>- <b>Ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 modifiée relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, notamment l'article 3 ;</b></li> <li>- <b>Décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 modifié relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, notamment l'article 86 ;</b></li> <li>- <b>Décret n° 2019-1508 du 30 décembre 2019 modifiant le décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.</b></li> </ul>
--	---

Les dispositions de la présente note précisent les règles à suivre par les chefs d'établissement ou de service placés sous votre autorité dans le cas où des personnels soumis au statut spécial de l'administration pénitentiaire participeraient à un mouvement social.

### **1. Nouvelle définition posée par le statut spécial**

Le statut spécial de l'administration pénitentiaire<sup>1</sup>, qui prohibe les mouvements et actes collectifs d'indiscipline caractérisée ou de cessation concertée du service, a fait l'objet de modifications récentes.

- 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 a été modifié par l'article 54 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique afin de tirer les conséquences d'une décision du Conseil Constitutionnel du 10 mai 2019<sup>2</sup> qui a jugé que la rédaction de l'article méconnaissait les droits de la défense en tant qu'elle permettait de prononcer une sanction disciplinaire en cas de cessation concertée du service ou d'acte collectif d'indiscipline caractérisée en l'absence de tout débat contradictoire.

En effet, dans sa version initiale, cet article prévoyait : *« Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée de la part des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire est interdit. Ces faits, lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, pourront être sanctionnés en dehors des garanties disciplinaires ».*

---

<sup>1</sup> Les agents de l'administration pénitentiaire sont soumis à un statut spécial, fixé par l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et par le décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

<sup>2</sup> Décision n° 2019-781 QPC du 10 mai 2019.

Désormais, l'article 3 de l'ordonnance de 1958 précitée précise que : « Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée de la part des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire est interdit. Ces faits peuvent être sanctionnés sans consultation préalable de l'organisme siégeant en conseil de discipline prévu au troisième alinéa de l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Les personnes mises en cause sont mises à même de présenter leurs observations sur les faits qui leur sont reprochés. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

- l'article 86 du décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, dans sa version modifiée par l'article 1 du décret n° 2019-1508 du 30 décembre 2019, précise le déroulé de la nouvelle procédure disciplinaire applicable en cas de cassation concertée du service :

*« En cas de méconnaissance des dispositions du premier alinéa de l'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958 susvisée, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut prononcer l'une des sanctions disciplinaires énumérées à l'article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.*

*Le fonctionnaire est informé de l'engagement d'une procédure de sanction à son encontre, dans le cadre du présent article, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Cette lettre précise les faits qui lui sont reprochés. Y sont annexées les pièces sur lesquelles l'administration se fonde. Le fonctionnaire dispose, pour présenter ses observations écrites, d'un délai de dix jours francs à compter de la réception de la lettre mentionnée ci-dessus. Lorsque la sanction envisagée est une révocation, la décision est en outre précédée d'un entretien de l'autorité investie du pouvoir de nomination avec le fonctionnaire intéressé. Celui-ci peut, dans tous les cas, se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix. »*

Pour rappel, et comme par le passé, sont visés par la mise en œuvre de cette nouvelle procédure disciplinaire dérogatoire, les blocages d'établissements par des agents, constitués par le refus de prise de service ou d'exécution de certaines tâches par les personnels (par exemple, le lancement des promenades, l'organisation des parloirs et des activités) et tous les actes qui conduisent à un ralentissement ou à un blocage de l'activité des établissements pénitentiaires, qu'ils soient commis par des personnels normalement en service ou par des personnels en congé ou autorisation d'absence (le blocage des portes ou des extractions par exemple).

Par ailleurs, des comportements menaçants à l'égard d'agents pendant leur service, des actes d'intimidation des familles, ou encore l'organisation d'incendie de palettes et de pneus aux abords d'établissements peuvent aussi être sanctionnés dans le cadre de cette procédure dérogatoire. Au contraire, et à titre d'exemple, le port de brassards par un petit nombre d'agents faisant mention de leur mouvement de contestation, durant un temps limité, sans cesser d'exercer leurs fonctions, ne peut être considéré comme un acte collectif d'indiscipline caractérisé.

## **2. La mise en œuvre de la nouvelle procédure disciplinaire**

Les anciennes formalités restent applicables (2.1.), mais une nouvelle procédure dérogatoire est introduite (2.2.).

**2.1.** Je vous rappelle que le chef d'établissement ou de service, ou son représentant, doit constater l'existence d'actes contraires aux dispositions précitées du statut spécial. Pour cela, il doit enjoindre aux personnels concernés, nommément désignés, de mettre fin sans délai à la cessation concertée du service ou à l'acte collectif d'indiscipline. Un rappel doit être effectué afin de leur signaler que tout refus de leur part est susceptible de les exposer à l'engagement d'une procédure disciplinaire. La preuve de l'injonction sera apportée par tout moyen (mise en demeure notifiée à l'agent, témoignage écrit du personnel ayant procédé à la mise en demeure, etc.).

En cas de refus de mettre fin aux actes contraires au statut spécial, le responsable doit établir un rapport circonstancié mettant en exergue le degré de gravité de l'acte qu'il transmettra à la direction interrégionale aux fins de communication au directeur de l'administration pénitentiaire. Le directeur interrégional doit veiller à ce que soient mentionnés l'ensemble des éléments nécessaires à la procédure.

Ces rapports doivent faire état du comportement des agents, des actions menées, des faits précis qui ont empêché le fonctionnement normal de l'établissement, de l'identité (nom d'épouse et nom patronymique), du grade des agents concernés, de l'intitulé du poste qu'ils occupent au sein de l'établissement ainsi que de tout élément tendant à prouver la participation active de ces fonctionnaires. Le rapport précise également la situation administrative exacte de l'agent au moment des faits reprochés (en service, en congé maladie, en congés annuels notamment).

Le respect de ces règles est impératif pour motiver l'arrêté de sanction et, le cas échéant, établir la matérialité des faits devant la juridiction administrative en cas de contestation par l'agent sanctionné<sup>3</sup>.

La sous-direction des ressources humaines et des relations sociales – bureau des affaires statutaires et de l'organisation du dialogue social – se verra ensuite adresser, dans les meilleurs délais, l'ensemble des rapports établis par les chefs d'établissement ou de service placés sous votre autorité avec vos observations.

**2.2.** La nouvelle procédure prévoit ensuite l'envoi d'une lettre recommandée à l'agent l'informant qu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre. Cette lettre mentionne les faits précis reprochés à l'agent. La lettre indique également que l'agent dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de ladite lettre pour faire valoir ses observations et qu'il peut, s'il le souhaite, consulter son dossier administratif. Lorsque la sanction de révocation est envisagée, la lettre doit informer l'agent qu'il sera convoqué à un entretien préalable. La lettre

---

<sup>3</sup> Vous pouvez vous reporter en tant que de besoin à l'arrêt du Tribunal administratif de Lyon du 5 février 2009, joint à la présente note.

précise que, dans tous les cas, l'agent peut se faire assister par une ou plusieurs personnes de son choix. Enfin, j'attire votre attention sur le fait que doit être annexé à la lettre l'ensemble des pièces sur lesquelles se fonde l'administration pour engager une procédure disciplinaire. En pratique, cette lettre est adressée par le directeur interrégional des services pénitentiaires.

A compter de la réception de cette lettre, l'agent dispose d'un délai de dix jours pour faire valoir ses observations et avoir communication de son dossier administratif.

L'introduction du délai de 10 jours a pour objet de permettre à l'agent de prendre connaissance des pièces de son dossier, rencontrer un éventuel défenseur de son choix et procéder à la rédaction d'observations écrites.

Par ailleurs, lorsque vous envisagez de sanctionner l'agent d'une révocation, la convocation à un entretien préalable est désormais imposée par la nouvelle procédure. Au cours de cet entretien, l'agent peut faire connaître ses observations et des informations complémentaires

quant à la sanction que vous envisagez de lui appliquer. Cet entretien doit intervenir en complément de la lettre précisant les faits qui lui sont reprochés.

### **3. L'application de la règle du trentième**

Par ailleurs, et pour rappel, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 61-825 du 29 juillet 1961 de finances rectificative pour 1961, la retenue d'un trentième sur traitement est susceptible de s'appliquer lorsque l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ou lorsque l'agent, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécute pas tout ou partie de ses obligations de service.

Le retrait d'un ou plusieurs trentièmes sur la rémunération du fonctionnaire s'applique lorsque ce dernier, en raison de sa participation à une grève, n'effectue pas son service (CE, 27 juin 2008, n° 305350<sup>4</sup>).

L'application de cette règle conduit à opérer une retenue d'un ou plusieurs trentièmes sur la rémunération des agents en poste dans les administrations de l'État et dans les établissements publics à caractère administratif de l'Etat, en cas d'arrêt de travail intervenu pendant une fraction quelconque d'une ou plusieurs journées.

La mesure de retenue d'un ou plusieurs trentièmes du traitement constitue une mesure d'ordre comptable qui n'a pas à être motivée (CE, 2 novembre 2015, n° 372377<sup>5</sup>). Vous pourrez

---

<sup>4</sup> CE, 27 juin 2008, n° 305350 : « [...] l'absence de service fait due en particulier à la participation à la grève, pendant une fraction quelconque de la journée, donne lieu à une retenue dont le montant est égal à la fraction du traitement frappé d'indivisibilité en vertu des dispositions précitées, c'est-à-dire au trentième de la rémunération mensuelle [...] ».

<sup>5</sup> CE, 2 novembre 2015, n° 372377 : « [...] hormis dans le cas où elle révélerait par elle-même un refus opposé à une demande tendant à la reconnaissance d'un droit à rémunération malgré l'absence de service fait, la décision par laquelle l'autorité administrative [...] procède à une retenue pour absence de service fait au titre du 1° de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1961 constitue une mesure purement comptable [...] ; que, sous réserve des prescriptions de l'article 81 du décret du 29 décembre 1962 modifié pourtant règlement général sur la comptabilité publique alors en vigueur, dans le cas où

naturellement motiver cette retenue en informant par écrit l'agent qu'il n'a pas satisfait à ses obligations de service, sans que l'absence de motivation ne soit juridiquement opposable.

Vous voudrez bien me faire part de toutes difficultés que pourrait engendrer la mise en œuvre de ces mesures.

Laurent RIDEL

---

*l'administration émet un ordre de reversement, il ne résulte d'aucune autre disposition qu'une telle décision devrait être motivée ».*