

Mari GOICOECHEA

Master 2 Recherche  
Sciences du Travail Européen

Droit privé

# Protection sociale et détention. Quels droits aux prestations sociales pour le détenu travailleur ?



Directeur du mémoire :

Marie-Cécile AMAUGER-LATTES

Collection des mémoires de l'IFR



Prix IFR 2016 des meilleurs mémoires de Master 2 Recherche



*Mari GOICOECHA*

*Master 2 Droit et Sciences du Travail Européen*

Année universitaire 2015/2016

*SUJET DU MÉMOIRE*

**Protection sociale et détention.**

**Quels droits aux prestations sociales pour le détenu  
travailleur ?**

**DIRECTEUR DU MÉMOIRE :** Madame Marie-Cécile AMAUGER-LATTES  
Professeur des Universités

**UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE**

2 rue du Doyen-Gabriel-Marty - 31042 Toulouse cedex 9 - France - Tél. : 05 61 63 35 00 - Fax : 05 61 63 37 98 - [www.ut-capitole.fr](http://www.ut-capitole.fr)

## REMERCIEMENTS

*Tous mes remerciements*

*à Madame Marie-Cécile Amauger-Lattes, pour sa bienveillance et ses précieux conseils tout au long de cette année de recherche,*

*Messieurs Vincent Dussart et Florent Garnier, membres du Comité de direction de l'Institut Fédératif de Recherche en droit, pour l'intérêt porté à ce sujet,*

*l'ensemble de l'équipe du Contrôle général des lieux de privation de liberté, pour leur accueil chaleureux et leur grande disponibilité,*

*celle de l'Observatoire international des prisons, pour les premières recherches,*

*ma famille, mes amis et membres du 66 bis,*

*...et la rue Buffon.*

## **PREFACE**

Ce mémoire, réalisé et soutenu par Mari Goicoechea, dans le cadre du Master 2 de Droit et Sciences du travail européen de l'Université de Toulouse 1 – Capitole, constitue une recherche importante à au moins trois égards.

Tout d'abord, elle porte sur une question peu explorée par la doctrine juridique ; celle de la protection sociale du détenu travailleur. On se souvient en effet que, pour le Conseil constitutionnel, ni l'absence de contrat de travail en prison, ni le dispositif actuel qui fait de l'administration pénitentiaire la garante des droits sociaux fondamentaux des détenus ne sont contraires à la Constitution. Abondamment commentée, la jurisprudence constitutionnelle avait suscité de fortes critiques, en particulier de la part du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue, qui écrivait alors : « Au nom de quels principes d'exécution des peines maintenir un dispositif qui s'apparente davantage aux conditions de travail du premier âge industriel qu'à celles de la France de ce jour ». Mais si la question des conditions d'emploi et de travail en détention a suscité d'intenses débats, celle de la protection sociale des détenus travailleurs a été comparativement peu étudiée.

L'importance de la recherche est ensuite liée au caractère primordial tout à la fois de la protection sociale et du travail en prison. Le milieu carcéral est en effet, plus que tout autre, un lieu de pauvreté et d'indigence, et la protection sociale constitue de ce fait un pan essentiel du statut social des détenus. Quant au travail en prison, il est aujourd'hui appréhendé dans la loi comme un élément clé pour la réinsertion des personnes libérées, ce qui conduit à s'interroger, dans une logique de valorisation qui devrait à tout le moins se traduire par un rapprochement avec le milieu libre, sur les droits des détenus qui travaillent lorsqu'ils sont confrontés à des risques sociaux.

Enfin, il s'agit d'une recherche importante en raison de la qualité de l'ouvrage qui propose une démonstration étayée qui ne peut que susciter l'intérêt de ceux pour qui le statut du travail en prison reste à élaborer.

L'auteure propose une analyse des droits des détenus travaillant en prison resituée dans l'évolution générale du droit de la protection sociale tendant à la généralisation et au rapprochement des régimes. Cette démarche permet de mettre en évidence une double tendance : la première s'inscrivant dans la dynamique d'ensemble du droit de la protection sociale, la seconde imperméable (ou presque) au mouvement. Mari Goicoechea démontre ainsi, dans la première partie du mémoire, le rapprochement très net des droits des détenus avec le milieu libre s'agissant de la prise en charge des soins de santé, des charges de famille ou de l'invalidité. En revanche, il ressort de la seconde partie de l'ouvrage que les droits sociaux liés à l'exercice d'une activité professionnelle, tels que ceux

permettant d'assurer la sécurité économique des travailleurs s'arrêtent aux portes de la prison ou n'y pénètrent que de façon limitée. Ainsi, le travail en prison, quelles qu'en soient les modalités, permet l'acquisition de droits en matière de retraite mais très amoindris. Par ailleurs, il n'ouvre pas de droits en cas de perte de revenus lorsque cette dernière résulte d'un accident du travail ou de la perte involontaire de travail, totale ou partielle. Le constat est d'autant plus surprenant que cette situation dénote par rapport au rôle central dévolu, par le législateur lui-même, au travail en prison.

L'éviction des détenus travailleurs du champ des garanties de revenus professionnels n'étant pas liée à la peine de privation de liberté dont elle n'entrave aucunement l'exécution, Mari Goicoechea y voit finalement le signe des ambiguïtés autour de la finalité du travail carcéral, dont la dimension sanctionnatrice persiste malgré les évolutions législatives. Pourtant, comme le rappelle l'auteure, « dans la peine d'emprisonnement la seule punition prévue par la loi est la privation de liberté » (p.6). Dès lors, s'il convient sans conteste de veiller à la compatibilité des droits des travailleurs aux contraintes de la détention –ce qui implique, lorsque l'exécution de la peine le requiert, d'y apporter des aménagements-, la recherche d'équilibre doit cependant se faire dans le respect des droits sociaux fondamentaux. La remarque vaut, conclut l'auteure, pour la protection sociale mais aussi pour la reconnaissance d'un droit du travail en prison. Et d'appeler à « la construction d'un droit social effectif et protecteur » qui pourrait, selon elle et comme c'est le cas dans certains pays voisins, « reposer sur l'aménagement d'espaces de revendication sociale en prison »...

Rédigé dans un style clair et agréable, la lecture de l'ouvrage est aisée et grandement facilitée par la clarté du plan et la logique du raisonnement. Certes, certains développements pourront ne pas emporter l'adhésion de tous mais ils susciteront à n'en pas douter des questionnements autour des droits sociaux des détenus et de la place du travail en prison.

Marie-Cécile AMAUGER-LATTES

## **LISTE DES ABREVIATIONS**

AAH : Allocation aux Adultes Handicapés  
ACOSS : Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale  
ACS : Aide à la Complémentaire Santé  
AGIRC : Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres  
AJ Pénal : L'Actualité Juridique Pénal  
ALF : Allocation de Logement Familial  
ALS : Allocation de Logement Social  
AME : Aide médicale d'État  
AP : Administration Pénitentiaire  
APL : Aide Personnalisée au Logement  
ARRCO : Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des salariés  
ARE : Aide au Retour à l'Emploi  
ARS : Agence Régionale de Santé  
ASF : Allocation de Soutien Familial  
ASI : Allocation Supplémentaire d'Invalidité  
ASPA : Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées  
ASS : Allocation de Solidarité Spécifique  
ATA : Allocation Temporaire d'Attente  
ATMP : Accidents du Travail et Maladies Professionnelles  
BIT : Bureau International du Travail  
CA : Cour d'Appel  
CAF : Caisse d'Allocation Familiale  
CARSAT : Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé Au Travail  
Cass. civ. : Cour de cassation, chambre civile  
Cass. soc. : Cour de Cassation, chambre sociale  
CASF : Code de l'action sociale et des familles  
CE : Conseil d'Etat  
CGLPL : Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté  
CHSCT : Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail  
CMU : Couverture Maladie Universelle  
CMU-C : Couverture Maladie Universelle Complémentaire  
CNAM : Caisse Nationale d'Assurance Maladie  
CNAVTS : Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés  
COG : Convention d'Objectifs et de Gestion  
Conv. EDH : Convention Européenne des Droits de l'Homme  
Cour EDH / CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme  
CP : Code pénal  
CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie  
CPIP : Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation  
CPP : Code de procédure pénale  
CPU : Commission Pluridisciplinaire Unique  
CSP : Code de la santé publique  
CSS : Code de la sécurité sociale  
CT : Code du travail  
D. : Recueil Dalloz  
DAP : Direction de l'Administration Pénitentiaire  
DDD : Défenseur Des Droits

DISP : Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires  
Dr. soc. : Droit Social  
FARAPEJ : Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison et Justice  
GENEPI : Groupement Étudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées  
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales  
INSEE : Institut National de la Statistiques et des Études Économiques  
JAP : Juge d'Application des Peines  
JO : Journal Officiel  
LFSS : Loi de Financement de la Sécurité Sociale  
MSA : Mutualité Sociale Agricole  
OIP : Observatoire International des Prisons  
OIT : Organisation Internationale du Travail  
OMS : Organisation Mondiale de la Santé  
ONU : Organisation des Nations Unies  
PAD : Point d'Accès aux Droits  
PAJE : Prestation d'Accueil du Jeune Enfant  
PASS : Permanence d'Accès aux Soins  
PLFSS : Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale  
PUMa : Protection Universelle Maladie  
QPC : Question Prioritaire de Constitutionnalité  
RDSS : Revue de Droit Sanitaire et Social  
RDT : Revue de Droit du Travail  
RG : Régime Général  
RIEP : Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires  
RPE : Règles Pénitentiaires Européennes  
RMI : Revenu Minimum d'Insertion  
RSA : Revenu de Solidarité Active  
RSI : Régime Social des Indépendants  
SEP : Service de l'Emploi Pénitentiaire  
SMIC : Salaire Minimum de Croissance  
SMR : Seuil Minimum de Référence  
SPE : Service Public de l'Emploi  
SPIP : Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation  
TASS : Tribunal des Affaires de la Sécurité Sociale  
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée  
UMD : Unité pour Malades Difficiles  
UHSI : Unité Hospitalière Sécurisée Interrégionale  
URSSAF : Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et des Allocations Familiales  
US : Unité Sanitaire  
UVF : Unité de Vie Familiale

## SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	2
PREFACE .....	3
LISTE DES ABREVIATIONS.....	5
SOMMAIRE .....	7
INTRODUCTION.....	9
<b>PARTIE 1/ LA PROTECTION DES RISQUES SOCIAUX DE L'EXISTENCE EN PRISON : VERS UN RAPPROCHEMENT DU MILIEU LIBRE .....</b>	<b>28</b>
<b>Titre 1/ La mise en place d'un régime de protection sociale adapté aux personnes détenues .....</b>	<b>28</b>
Chapitre 1/ Le droit à la protection sociale des personnes détenues .....	28
<i>Chapitre 2/ L'intégration incomplète des personnes détenues dans le système de protection sociale de droit commun.....</i>	<i>37</i>
<i>Conclusion du Titre 1.....</i>	<i>46</i>
<b>Titre 2 / Une amorce de rapprochement sur le terrain du risque familial et maladie .....</b>	<b>46</b>
Chapitre 1/ La reconnaissance du droit aux prestations familiales pour les personnes détenues ...	46
Chapitre 2/ L'insuffisance des prestations de santé de la personne détenue.....	51
<i>Conclusion du Titre 2.....</i>	<i>64</i>
<b>Conclusion de la Partie 1 .....</b>	<b>65</b>
<b>PARTIE 2/ LA PROTECTION DES RISQUES SOCIAUX PROFESSIONNELS EN PRISON : LA RESISTANCE DU DROIT COMMUN FACE AU TRAVAILLEUR DETENU .....</b>	<b>66</b>
<b>Titre 1/ Une prise en compte limitée de l'incapacité du détenu travailleur.....</b>	<b>67</b>
Chapitre 1/ Une protection parcellaire contre l'invalidité et l'incapacité temporaire de travail en prison .....	67
Chapitre 2/ L'incapacité durable du détenu travailleur : un droit restreint .....	80
<i>Conclusion du Titre 1.....</i>	<i>89</i>
<b>Titre 2/ L'absence totale de reconnaissance du statut d'inactif involontaire en détention.....</b>	<b>89</b>
Chapitre 1/ Un statut de chômeur méconnu en détention .....	89
Chapitre 2/ Un manque d'accompagnement pour la personne détenue sans ressource .....	99
<i>Conclusion du Titre 2.....</i>	<i>106</i>
<b>Conclusion générale / Pour une protection sociale spécifique et suffisamment protectrice en prison.....</b>	<b>107</b>
<b>INDEX.....</b>	<b>110</b>

<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>112</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>118</b>

## INTRODUCTION

« La personne incarcérée se trouve dans une situation peu banale, comme si la détention, du fait de l'extraction de la vie en société qu'elle entraîne, produisait une rétrogradation de la personne et justifiait qu'elle soit dépossédée d'une partie de ses droits »<sup>1</sup>.

La peine d'emprisonnement consiste à priver un individu de sa liberté d'aller et venir. Elle ne justifie pas la perte d'autres droits fondamentaux. En pratique pourtant, l'emprisonnement est facteur d'atteintes dans la chair et dans les droits de la personne incarcérée. Une « rétrogradation » qui s'illustre actuellement dans un contexte de suroccupation de la majorité des maisons d'arrêt françaises<sup>2</sup>.

En visite à la maison d'arrêt de Nîmes au mois d'août 2016, le Garde des Sceaux n'a pu que constater l'ampleur de cette « surpopulation carcérale »<sup>3</sup>, et promettre un plan de réforme pour l'automne suivant<sup>4</sup>. La suroccupation des lieux d'enfermement n'a pas seulement un impact sur les conditions de vie matérielles des personnes incarcérées<sup>5</sup> ; elle crée *a fortiori* une concurrence importante entre les personnes détenues pour accéder à un travail, une formation<sup>6</sup>, un

---

1 BADEL M. « Les droits sociaux derrière les barreaux : aspects de protection sociale », in *Droit du travail en prison : d'un déni à une reconnaissance ?* (dir. P. AUVERGNON). PUB, 2015, p.73.

2 D'une densité de 138% au 1er septembre 2016 dans les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt. Les chiffres clés de la Justice. Ministère de la Justice/SG/SDSE, exploitation statistique du casier judiciaire national (données provisoires). Septembre 2016.

3 Dont le taux dépasse les 200% d'occupation.

4 PFLIMLIN E. « Surpopulation carcérale : un plan pour l'automne ». *Le Monde*. 8 août 2016.

Le 20 septembre 2016, le rapport du Garde des sceaux, « En finir avec la surpopulation carcérale », propose trois axes de réforme : renforcer et optimiser le parc pénitentiaire, améliorer qualitativement la prise en charge des personnes détenues et mesurer les impacts d'une politique pénale d'exécution des peines « utile et efficace ».

Dans son avertissement, ce rapport précise qu'il s'agit pour le Gouvernement « de dresser un bilan des actions conduites depuis 2009 et des moyens mobilisés pour concrétiser, enfin, l'obligation légale de l'encellulement individuel ».

5 La surpopulation carcérale engendre des situations de promiscuité qui peuvent présenter d'importantes carences en termes d'hygiène et de salubrité, exposant l'État Français à des condamnations par les juridictions administratives pour violation de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui dispose que nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. La Cour EDH constate la violation de l'article 3 lorsque tout espace de vie individuel est inférieur à 3m<sup>2</sup> par personne détenue (CEDH, 2ème section, 16 juillet 2009, *Sulejmanovic c/ Italie*).

6 Projet de Loi de Finance pour 2016, tome VIII, Administration Pénitentiaire, par M. Hugues PORTELLI, (sénateur) 19 novembre 2015.

Les conclusions de la commission des lois précisent que « M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis, a abordé la question des conditions de détention dans les établissements pénitentiaires, indiquant que les maisons d'arrêt connaissaient toujours une surpopulation carcérale préoccupante, rendant bien souvent impossible la mise en œuvre de projets de réinsertion des détenus. Il a enfin souligné le bilan mitigé des mesures tendant à développer les alternatives à l'incarcération prévues par la loi du 15 août 2014 ».

L'amélioration des conditions de détention constituant l'un des axes stratégiques poursuivis par le budget de l'administration pénitentiaire, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits

accompagnement individualisé. Maintenir les prisons à un taux d'occupation très supérieur à leur capacité contribue à déposséder les personnes détenues d'une partie de leurs droits sociaux et diminue leurs chances de se réinsérer.

Faut-il encore une fois rappeler que dans la peine d'emprisonnement la seule sanction prévue par la loi est la privation de liberté<sup>7</sup> La question a récemment été posée au Conseil Constitutionnel<sup>8</sup>, cette fois sur le terrain de la législation du travail pénitentiaire. En effet, si des personnes détenues travaillent, « il n'y a pas en prison de droit du travail »<sup>9</sup>. Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 garantit pourtant en France les droits sociaux fondamentaux de tout travailleur<sup>10</sup> : le droit à la santé et au repos, le droit à l'instruction et à la formation professionnelle, le droit à une rémunération décente et le droit à une protection sociale suffisante.

En septembre 2015, près de quatre cents universitaires signaient une pétition pour que le droit du travail s'applique en prison<sup>11</sup>. Le travail réalisé en détention est en effet encadré par un régime juridique aussi incertain qu'attentatoire aux droits sociaux des personnes incarcérées. Ainsi, les critères de classement à un poste de travail ne sont pas précisément encadrés, l'inspection du travail ne peut se rendre inopinément dans les ateliers, la rémunération des travailleurs détenus est très inférieure à celle des salariés libres, il n'existe pas de droit de représentation collective. Avant tout, les relations et les conditions de travail d'une personne incarcérée ne font pas l'objet d'un contrat de travail<sup>12</sup>. Le Conseil Constitutionnel a néanmoins décidé en septembre dernier<sup>13</sup> que l'absence d'un contrat de travail en prison n'est pas en soi contraire aux droits et libertés garantis par la Constitution et reconnaît à

---

du programme « administration pénitentiaire » de la mission « justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2016.

7 JOHANNES F. « Le trou noir du droit du travail en prison ». *Le Monde*. 14 septembre 2015.

8 Décision n°2015-485 QPC du 25 septembre 2015 (JORF n°0224 du 27 septembre 2015, p. 17328, texte n° 40).

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 juillet 2015 par le Conseil d'État (décision n° 389324 du 6 juillet 2015) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour M. Johnny M. par la SELARL Interbarreaux AVELIA Avocats, avocat au barreau de Poitiers, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 33 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

9 AUVERGNON P. « Droit du travail et prison : le changement maintenant ? » *RDT* 2013 p. 309.

10 Ces droits à prestations de la part de la collectivité, dits droits-créances, sont repris dans la Constitution du 4 octobre 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, page 9151), par renvoi au Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui renvoie lui-même aux principes de 1789 et énonce de nouveaux « principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps ».

11 JOHANNES F. « 375 universitaires militent pour le droit du travail en prison ». *Le Monde*. 14 septembre 2015.

12 Article 717-3 du CPP. Voir HARBONNIER M. « Le travail en prison et le droit du travail ». *SSL*. 10 sept. 2013. n°37, p. 1342.

13 Confirmant sa jurisprudence antérieure du 14 juin 2013 qui excluait l'existence d'un contrat de travail en prison (décision n° 2013-320/321 QPC).

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 mars 2013 par la Cour de cassation (chambre sociale, arrêts nos 698 et 699 du 20 mars 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité posées respectivement par M. Yacine T. et par M. Brahim S. relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de la première phrase du troisième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale (JORF du 16 juin 2013 page 10025, texte n° 32, Recueil p. 829).

l'administration pénitentiaire le pouvoir de délimiter l'exercice des droits du détenu travailleur<sup>14</sup>.

En revanche, le juge constitutionnel n'est pas hostile à une intervention du législateur pour renforcer la protection sociale en prison<sup>15</sup>. A l'instar du Conseil Constitutionnel, la Garde des sceaux Christiane Taubira avait confirmé en 2015 qu'il appartenait à ce dernier de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits<sup>16</sup>. Au mois de novembre, Hugues Portelli rapportait au nom de la Commission des lois un début d'engagement : « le Gouvernement envisagerait de modifier la loi afin d'améliorer les conditions dans lesquelles les détenus exerçant une activité professionnelle bénéficient d'une couverture sociale, notamment en matière d'assurance maladie ou en cas de grossesse »<sup>17</sup>. Une décision de bonne augure incitant peut-être à une troisième QPC sur les dispositions législatives relatives à la protection de la santé et de la protection sociale.<sup>18</sup>

C'est en effet dans les situations les plus fragiles que les systèmes de protection sociale doivent être les plus solides<sup>19</sup>. En 2014, le projet de « sécurité sociale professionnelle » était présenté à l'occasion de la négociation de la convention assurance-chômage, visant à garantir la continuité des droits des salariés entre les périodes de travail et les périodes sans emploi. En effet le constat que l'articulation « travail-salaire-emploi » - un dispositif mis en place après la Seconde Guerre mondiale - n'est plus adapté aux nouveaux parcours de travail, progressivement transformés par le développement du droit à la mobilité professionnelle et la diversification des carrières, a conduit à envisager un « état professionnel » global, accompagné de « droits de tirages sociaux »<sup>20</sup>. A cet « état professionnel » devraient être attachés une rémunération et des droits.

Cette réflexion entamée depuis une vingtaine d'années se traduit aujourd'hui sous la forme d'un projet de sécurité sociale professionnelle assurant une continuité d'accès aux prestations sociales en attachant les droits non plus au travail mais à la personne, grâce à un système de portabilité des

---

14 « en subordonnant à un acte d'engagement signé par le chef d'établissement et la personne détenue la participation de cette dernière aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires et en renvoyant à cet acte d'engagement le soin d'énoncer les droits et obligations professionnels du détenu, dans des conditions qui respectent les dispositions de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 et sous le contrôle du juge administratif, les dispositions contestées ne privent pas de garanties légales les droits et libertés énoncés par les cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 dont sont susceptibles de bénéficier les détenus dans les limites inhérentes à la détention ».

Voir AUVERGNON P. « Droit du travail en prison : le combat continue ! » *D soc.* 2016 p.64

15 Considérant qu'il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits (considérant n°7).

16 Communiqué de presse du 25 septembre 2015 de Christiane Taubira, Garde des sceaux, Décision du Conseil constitutionnel sur le travail en détention.

17 Projet de Loi de Finance pour 2016. Op. cit.

18 AUVERGNON p. Op. cit.

19 LEPAON T. « Pour une sécurité sociale professionnelle des salariés ». *Les Echos*. 17 janvier 2014.

20 SUPIOT A. (sous la dir. de) « Au-delà de l'emploi. Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe ». *Flammarion*, 1999.

droits sociaux. Au premier janvier 2017 ce système devrait être concrétisé au moyen d'un compte personnel d'activité<sup>21</sup> ; un système universel à points dont chaque personne résidant en France, salariée ou non, serait dotée dès l'âge de 16 ans. Les droits se conserveraient tout au long de la vie, quelles que soient les ruptures vécues par le travailleur sur le marché de l'emploi.

Cette logique en construction peut avoir un écho particulier dans l'hypothèse d'une incarcération, dans la mesure où celle-ci influence directement le versement et l'accès aux prestations de sécurité sociale. En France, la peine d'emprisonnement impacte en effet l'affiliation des personnes détenues et la continuité de leurs périodes de cotisation sociale. Cette suspension de droits sociaux n'est pourtant pas généralisée à tous les systèmes pénitentiaires européens.

Au niveau européen<sup>22</sup>, une distinction peut être observée entre les pays assurant au détenu travailleur une protection proche de celle du droit commun, et les pays organisant un droit à la protection sociale sans référence au travail.

En matière de risque maladie-maternité, il convient de distinguer les systèmes détachant la couverture sociale de l'exercice d'un travail ou non. En Allemagne, en Angleterre, au Pays de Galles et en Italie, indépendamment de toute activité, toute personne détenue a droit, à une prise en charge gratuite des soins médicaux par son établissement pénitentiaire. La protection sociale est donc détachée de toute activité de travail, ce qui n'est pas le cas de l'Espagne où seules les personnes détenues qui travaillent peuvent prétendre à l'affiliation au régime général de sécurité sociale au titre du risque maladie. En matière de risque retraite, le bénéfice d'une couverture n'est pas obligatoire en Allemagne, en Angleterre et au Pays de Galles, à l'inverse de l'Italie et de l'Espagne où l'exécution d'un travail permet d'accéder automatiquement à un système national de retraite ou de prévoyance. La protection des accidents du travail et des maladies professionnelles est, elle, systématique dans ces six pays.

La couverture du risque chômage apporte des illustrations divergentes : en Angleterre une indemnité spécifique sera versée à la personne qui a demandé à travailler sans pouvoir accéder à un emploi, en Allemagne le versement d'une allocation ne pourra avoir lieu qu'à la sortie de prison. Enfin, s'il existe en Italie un contrat de travail pénitentiaire, il n'ouvre aucun droit à prestations chômage en cas d'interruption.

Aussi, tant la diversité des pratiques que leur pré-supposé commun qui fait du travailleur détenu un travailleur « à part » illustrent une résistance en matière de versement de prestations

---

21 Par la loi du 8 août 2016, loi n° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

22 Une étude comparatiste a été réalisée sur le travail et la protection sociale des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de six pays européens : la France, l'Angleterre, l'Espagne, l'Italie, le Pays de Galles et l'Allemagne. AUVERGNON P. : "Le travail en prison dans quelques pays européens : du non droit au droit aménagé", *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2007, p. 73-106.

pécuniaires. Partant, aucun véritable droit à un revenu minimum n'est reconnu à la personne détenue dans aucun de ces pays<sup>23</sup>.

En France, les personnes détenues ont accès depuis 1994 à une prise en charge médicale alignée sur celle du milieu libre. Accès aux soins, efforts de prévention et réparation des risques sociaux, un mouvement s'est opéré pour considérer enfin la personne détenue comme un « assuré social ».

Pourtant, si toute personne a le droit de bénéficier d'une couverture sociale de base adaptée aux risques sociaux qu'elle pourrait rencontrer, le code de la sécurité sociale énumère une série de dispositions légales spécifiques à la prison. Ces dispositions dérogent particulièrement au droit commun en ce qui concerne les risques sociaux liés au travail. En effet, la personne détenue ne bénéficie pas d'indemnités journalières au titre des maladies professionnelles ou des accidents du travail survenus en détention. Ce travail ne permet pas non plus de cotiser au titre de l'assurance chômage, et le montant de la pension de retraite est calculé sur la base d'une rémunération souvent faible. Il n'existe pas non plus de revenu minimum en prison.

Si le travailleur détenu et le travailleur libre présentent des divergences de statuts, il n'en demeure pas moins qu'ils sont avant tout des hommes et des femmes qui travaillent. Des droits inhérents à leur statut de personne leur sont attachés, ainsi qu'à leur statut de travailleur. Nier leur qualité de « détenu » serait toutefois peu pertinent. Philippe Auvergnon considère qu'un droit du travail en détention calqué sur celui du monde salarié est utopique, et en tout état de cause, n'est pas souhaitable. La remarque vaut, à certains égards, pour la protection sociale, ce qui conduit à cet auteur à préconiser un « droit social pénitentiaire » garantissant un statut global et substantiel du travail en prison<sup>24</sup>.

Afin de comprendre les enjeux de la mise en place d'une protection sociale en détention et aborder son application concrète, il convient de rappeler le mouvement dans lequel s'inscrit la protection sociale contemporaine, ici appliquée à un public particulier, celui des personnes incarcérées, et notamment celles qui réalisent un travail en prison.

## **UN CONTEXTE DE GENERALISATION DU DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE**

Le droit de la protection sociale en France tend à l'atténuation des insécurités. Ainsi, le droit de la protection sociale est l'étude des règles juridiques destinées à protéger les personnes physiques contre la survenance d'un ensemble d'événements ou risques sociaux prenant la forme d'une perte de

---

23 Ibid. p. 84.

24 AUVERGNON P. « Droit du travail en prison : le combat continue ! » *D soc.* 2016 p. 64.

revenus professionnels ou d'un accroissement de charges<sup>25</sup> pour l'individu et sa famille. Ces risques sociaux sont au nombre de neuf : la maladie, la maternité, l'invalidité, la vieillesse, le décès, les charges familiales, les accidents du travail et maladies professionnelles, et le chômage.

Il existe à travers le monde de nombreux modèles de couverture contre les risques sociaux, reposant tantôt sur une logique d'épargne individuelle, tantôt d'assurance ou de mutualisation. Un système de protection sociale peut rompre avec ces différentes logiques ou les combiner. Le droit de la protection sociale a donc pour vocation d'étudier notamment ces mécanismes et leur articulation.

La construction du système français de sécurité sociale s'inscrit dans un mouvement d'idées qui dépasse nos frontières, dont le point de départ est la signature du Traité de Versailles par l'Organisation internationale du travail (OIT)<sup>26</sup> le 28 juin 1919, qui promet un niveau adéquate de protection sociale à tout membre de la société, et propose une aide aux États dans la mise en œuvre de leurs politiques<sup>27</sup>. En 1941, la Charte de l'Atlantique encourage les États signataires à « assurer à tous de meilleures conditions de travail, (...) et la sécurité sociale », en tant que « dette à l'égard des peuples du monde et une raison d'espoir au cœur de la nuit ».

Depuis 1952, la convention n°102 de l'OIT constitue le seul véritable instrument international en matière de sécurité sociale<sup>28</sup>. Bien que laissant une grande flexibilité aux États signataires, la Convention n°102 met en place un socle de normes minimum pour neuf branches de sécurité sociale et énonce des principes d'application engageant les travailleurs, les entreprises et les administrations publiques<sup>29</sup>. Ratifiée par 48 États Membres, elle se veut être un texte de référence en faveur de l'élargissement de la couverture sociale des individus<sup>30</sup>.

C'est à l'occasion de la Déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944 que l'accès à la protection sociale est reconnu comme un droit essentiel de la personne, au nom d'une paix universelle et durable basée sur la justice sociale et d'un régime de travail réellement humain. Elle recommande une « extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont

---

25 MORVAN P. « Droit de la protection sociale ». *Lexisnexis*. 8ème édition, 2015. p. 1.

26 Fondée en 1919, l'OIT est une agence tripartite de l'ONU qui réunit des représentants des gouvernements, employeurs et travailleurs de 187 États Membres pour établir des normes internationales, élaborer des politiques et concevoir des programmes visant à promouvoir le travail décent pour tous les travailleurs dans le monde.

27 Ces normes appartiennent à la « première génération » des préconisations de l'OIT. Elles présentent un caractère d'urgence car elles portent sur les droits physiques et intellectuels affirmés par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) : « lutte contre le chômage, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité ».

28 Découlant de deux recommandations datant de 1944 sur la garantie des moyens d'existence et sur les soins médicaux, elle fait partie des « droits de seconde génération » qui portent sur les droits économiques et sociaux.

29 Les États ne sont tenus de ratifier que trois chapitres correspondant à autant de risques sociaux.

30 La Convention n°102 de l'OIT a donné naissance à de nombreux instruments, qui constituent les « normes de troisième génération » : les droits dits de solidarité.

besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets ; une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations ; la protection de l'enfance et de la maternité »<sup>31</sup>. Elle précise dans son Préambule qu'une attention particulière doit être portée aux les conditions de travail exercées à travers le monde, entraînant trop souvent « l'injustice, la misère et les privations » et mettant en danger « la paix et l'harmonie universelle ».

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, le 26 octobre 1945, le Préambule de la Charte des Nations-Unies consacre les droits fondamentaux de l'être humain, visant à favoriser le progrès économique et social des peuples et relever le niveau de vie des populations, au moyen d'une compétence sociale générale<sup>32</sup>. Le 10 décembre 1948, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH)<sup>33</sup> élève le droit à la sécurité sociale au rang de droit de l'Homme et déclare que « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité »<sup>34</sup>. En 1966, le Pacte International relatif aux Droits Économiques et Sociaux achève de consacrer le droit à la sécurité sociale en tant que droit de l'Homme en garantissant « le droit à toute personne à la sécurité sociale, y compris aux assurances sociale »<sup>35</sup>.

En Europe, la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)<sup>36</sup>, proclamée le 4 novembre 1950 par le Conseil de l'Europe, définit des droits et des libertés que les États partie s'obligent à garantir à toute personne relevant de leur juridiction. Certaines de ses dispositions intéressent directement le domaine de la sécurité sociale, dans son aspect procédural et matériel. En effet, si la CEDH encadre particulièrement des droits civils et politiques, « nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social »<sup>37</sup>. Accompagnée d'un véritable contrôle juridictionnel par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la Convention EDH détient une force contraignante<sup>38</sup>.

Pendant de la CEDH en matière de droits économiques et sociaux, la Charte Sociale

---

31 Chapitre III de la Déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944.

32 Article 55 de la Charte des Nations-Unies.

33 Proclamée par l'Organisation des Nations Unies (ONU).

34 Article 22 de la DUDH. L'article 23 consacre la liberté de travailler, de choisir son emploi et d'être protégé contre le chômage. Découlant de l'article 24, l'article 25 de la Déclaration prévoit également le « droit à un niveau de vie suffisant » et un droit « à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse et dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

35 Article 9 du Pacte.

36 ou Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

37 GOMES HEREDERO A. « La sécurité sociale comme droit de l'homme : la protection offerte par la Convention européenne des Droits de l'Homme ». Dossiers sur les droits de l'homme, n°23. *Éditions du Conseil de l'Europe*, 2007. L'auteur considère que la Convention EDH est « perméable » aux droits sociaux par le biais d'une interprétation dynamique et constructive du texte.

38 Illustrée en 1966 par l'arrêt *Gaygusuz c/ Autriche* prohibant d'assujettir le bénéficiaire d'une allocation d'urgence à toute condition de nationalité (CEDH, 16 sept. 1996).

Européenne élaborée en 1961 et ratifiée par la France en 1974, reconnaît entre autres le droit à la sécurité sociale à tout travailleur et ses ayants-droits, et à toute personne démunie de ressources suffisantes le droit à l'assistance sociale et médicale<sup>39</sup>. Révisée en 1996, la Charte sociale européenne garanti le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et le droit à une protection sociale pour les personnes âgées. Le respect des dispositions de la Charte sociale européenne par les États partie est soumis à la supervision du Comité européen des droits sociaux (CEDS).

Enfin, un code européen de la sécurité sociale et un protocole européen de sécurité sociale ont été adoptés par le Comité des Ministres le 16 avril 1964, autorité habilitée à adopter des résolutions et des recommandations à la lumière de la Charte sociale. Mais sans pouvoir contraignant, ces normes ne peuvent que « guider » les États Membres en vue d'une égalisation dans le progrès<sup>40</sup>

Officiellement adoptée par les présidents de la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne le 12 décembre 2007, c'est à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne<sup>41</sup> régissant le fonctionnement de l'Union européenne le 1<sup>er</sup> décembre 2009 que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne acquiert une force contraignante<sup>42</sup>.

La Charte reconnaît notamment à son article 34 un droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale. Figurant au sein du chapitre « Solidarité » du texte, est garanti « le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales ».

Lorsque Pierre Laroque<sup>43</sup> et le Conseil national de la résistance présentent leur projet de « Plan français » au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale : « c'est une révolution que nous voulons

---

<sup>39</sup> Article 12 de la Charte sociale européenne du 19 octobre 1961 (STE n°035), révisée le 3 mai 1996 (STE n°163) en renvoyant également au Protocole additionnel de 1988 (STE n° 128) : « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties s'engagent à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale, à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du code européen de sécurité sociale, s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ».

<sup>40</sup> On parle donc de « modèle européen de sécurité sociale ».

<sup>41</sup> Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne. CIG 14/07.

<sup>42</sup> Charte des droits fondamentaux de l'union européenne (2000/C364/01), *Journal officiel des communautés européennes* C364/5.

<sup>43</sup> (1907-1997) Conseiller d'Etat français désigné comme « père » du régime général de sécurité sociale. Il sera le premier Directeur général des Assurances sociales en France.

faire, et c'est une révolution que nous ferons»<sup>44</sup>. La création de la Sécurité Sociale marque en effet un véritable tournant dans le système français de protection sociale puisqu'il avait successivement reposé, avant 1946 successivement sur l'entraide familiale et la charité dans la société préindustrielle, l'assistance révolutionnaire au XIXème siècle et le système d'assurances sociales au début des années 1900. Les conséquences dramatiques de la Seconde Guerre Mondiale sont propices à une refonte – indispensable - du système de couverture sociale<sup>45</sup>.

Le « programme d'action de la Résistance » énonce pour la première fois le terme de « sécurité sociale » en 1944 et souhaite mettre en place un « plan complet de Sécurité Sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence »<sup>46</sup>, finalement consacré par les ordonnances des 4<sup>47</sup> et 19 octobre 1945<sup>48</sup>. Malgré les efforts des pères fondateurs de la Sécurité Sociale en faveur d'un système unique pour tous, celle-ci reste divisée en quatre « familles » de régimes obligatoires : le régime général des salariés (RG)<sup>49</sup>, le régime social des indépendants (RSI), le mutualité sociale agricole (MSA) et divers régimes spéciaux<sup>50</sup>.

Le droit à la protection de la santé et l'assurance de moyens convenables d'existence pour le citoyen sont consacrés le 27 octobre 1946 dans le Préambule de la Constitution de la Vème République<sup>51</sup>. Sans le viser explicitement, la plus haute norme interne fonde le droit de la sécurité sociale en combinant « le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », la garantie que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et celle de « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ». Ainsi, « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de sa situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »<sup>52</sup>. Par renvoi au Préambule, la Constitution du 4 octobre 1958 fait des principes économiques et sociaux

---

44 LAROQUE P. « Le plan français de Sécurité Sociale », *Revue française du travail*, 1, 1946, p.20.

45 Le système est en effet divisé en « une floraison d'institutions à étiquettes mutualistes, syndicales, patronales, voire religieuses et, de ce fait, une dispersion désastreuse des efforts » (BORGETTO M. « La naissance des textes fondamentaux de la Sécurité Sociale » in *L'Esprit de réforme dans la Sécurité Sociale à travers son histoire*, Comité d'histoire de la Sécurité Sociale, Colloque du 16 novembre 2005, *Association pour l'Etude de l'Histoire de la Sécurité Sociale*, 2006, p. 29).

46 Le Plan français de sécurité sociale s'inspire de la théorie « assurancielle » du Chancelier allemand Otto Von Bismarck qui vise à « garantir au moins pour partie le revenu professionnel antérieur à la réalisation du risque ou à la survenance de la charge » au travailleur, et de celle du britannique Lord William Beveridge, pour qui la sécurité sociale doit garantir à tous, travailleurs ou non, un minimum vital pour vivre. On a ainsi pu dire qu'en France le système de sécurité sociale poursuivait la réalisation des objectifs de Beveridge avec les moyens de Bismarck.

47 Portant sur son architecture générale JO du 6 octobre 1945 n°45-2250.

48 Portant sur le régime des prestations des assurances sociales n° 45-2454 du 19 octobre 1945.

49 Premier des régimes légaux par le nombre des personnes affiliées et par la masse des fonds dont il assure la gestion, il est chargé d'indemniser les travailleurs salariés du commerce et de l'industrie, ainsi que certaines personnes ou groupes de personnes (étudiants, artistes) qui leur sont assimilés, dans un souci d'universalisme CHAUCHARD J-P. « La sécurité sociale et les droits de l'Homme », *Dr. Soc.* 1997 p. 48.

50 Propres aux fonctionnaires et certaines entreprises parmi lesquelles la RATP, l'Opéra de Paris, la SNCF.

51 JO du 28 octobre 1946 p. 9166.

52 Respectivement aux articles 5, 10 et 11 de la Constitution de 1946.

particulièrement nécessaires à notre temps les bases de la sécurité sociale<sup>53</sup>.

Pour le professeur Jean-Pierre Laborde, la protection sociale est le regroupement de « tous les efforts, institutions et techniques qui tendent à protéger les personnes des conséquences des risques sociaux et à les mettre, autant que possible, à l'abri du besoin. La Sécurité Sociale apparaît alors comme un des éléments seulement de cette protection plus vaste, même s'il s'agit sans doute de la pièce la plus importante ».<sup>54</sup>

C'est d'abord dans la perspective positive de servir des prestations à des personnes déterminées – les assurés sociaux, que fonctionne un système de sécurité sociale. L'assuré social est celui qui, en sa propre personne et en son propre nom, et le plus souvent en raison de son activité professionnelle, relève d'un régime général, spécial, autonome ou agricole<sup>55</sup>. A l'assuré social, désigné directement, il convient d'ajouter les ayants-droit qui lui sont rattachés. L'intégration d'une personne dans un de ces régimes obligatoires s'opère au moyen de l'affiliation à une caisse de sécurité sociale qui lui verse des prestations.

Nombreuses et diverses, ces prestations, ont pour but de couvrir les conséquences économiques des neuf risques sociaux et charges énumérés plus haut<sup>56</sup>. Elles peuvent par exemple répondre à une logique d'assurance pour le risque maladie, de report de revenu pour le risque vieillesse ou de redistribution. Ces prestations sont dites « en nature » lorsqu'elles prennent une forme non-monnaire, ou « en espèces » lorsqu'elles correspondent à un versement pécuniaire. Schématiquement, les prestations en nature couvrent la réalisation des soins, leurs remboursements et la mise à disposition de services à caractère sanitaire, social et familial. Les prestations en espèces correspondent au versement d'indemnités journalières temporaires, ou plus durablement d'une rente, d'une pension ou d'un capital. S'ajoutent à ces deux principales prestations des prestations d'entretien, occasionnelles ou d'affectation spéciale, pour des besoins particuliers.

Il convient de rappeler que les prestations ne réparent pratiquement jamais à hauteur exacte de la charge ou du risque couvert, mais toujours à un niveau inférieur. En effet, les prestations en espèces sont versées à concurrence d'un plafond de sécurité sociale déterminé annuellement et d'un taux équivalent à un pourcentage du revenu d'activité antérieur. Par exemple, en ce qui concerne la couverture des dépenses de santé, l'assuré peut n'avoir rien à déboursier ou être intégralement remboursé par le mécanisme du tiers-payant et de l'exonération du ticket modérateur<sup>57</sup>, à l'exception

---

53 JO 5 octobre 1958, 9151-9173. Le préambule de la Constitution de 1946 énonce des principes considérés comme « particulièrement nécessaires à notre temps ». Ceux-ci portent principalement sur les droits des travailleurs et les droits sociaux.

54 LABORDE J-P « Droit de la sécurité sociale ». *PUF (Collection Thémis Droit Public)*. 2005. p. 3.

55 LABORDE J-P. *Op. cit.* p.165.

56 La maladie, la maternité, l'invalidité, la vieillesse, le décès, les charges familiales, les accidents du travail et maladies professionnelles, et le chômage.

57 Le ticket modérateur est la partie des dépenses de santé restant à charge de l'assuré une fois que

d'une participation obligatoire demandée à tout assuré. Si la personne doit avancer les frais, la dépense du ticket modérateur restera à sa charge sauf à bénéficier d'une protection complémentaire payante destinée à limiter ces frais.

La sécurité sociale est un élément essentiel de la protection sociale mais s'accompagne en effet de quatre autres modes de couverture sociale pour former celle-ci : l'aide sociale, l'action sociale, la protection sociale complémentaire et l'assurance chômage.

Ainsi, à la sécurité sociale couvrant des risques et des charges, s'ajoute l'aide sociale qui répond aux besoins de ceux qui n'ont pas les revenus ou ressources suffisantes pour y faire face eux-mêmes<sup>58</sup>. La sécurité sociale est donc de nature assurancielle – ses prestations dites « contributives » sont financées par les cotisations versées par les assurés quand l'aide sociale relève de l'assistance – ses prestations dites « non-contributives » sont financées par l'impôt.

Ce principe est cependant de moins en moins net et la frontière qui sépare la sécurité sociale de l'aide sociale de moins en moins précise. La sécurité sociale voit aujourd'hui son financement en partie assuré par l'impôt et intègre de nombreuses prestations non-contributives. Le mouvement de généralisation de la sécurité sociale entamé en 1946<sup>59</sup> a en outre atténué la distinction entre assurance et assistance, en mettant notamment en place une couverture maladie universelle (CMU)<sup>60</sup> garantissant à tous le droit à l'accès aux soins et n'exigeant une cotisation que de ceux qui pourraient s'en acquitter. Enfin, l'émergence de « garanties de ressources » ou minimas sociaux se trouve à mi-chemin entre la sécurité sociale et l'aide sociale.

Contrairement à l'aide sociale, qui est obligatoire, l'action sociale est facultative et alimentaire. Elle octroie des aides aux plus démunis pour répondre aux besoins non compensés par les prestations d'aide sociale. Plus largement, elle organise pour tous des services dans le domaine de la culture, des loisirs et de la petite enfance<sup>61</sup>.

Troisième volet de protection sociale, la protection sociale complémentaire a vocation à investir tous les champs où la protection sociale obligatoire est absente, indigente, ou insuffisante, et s'adresse à tous ceux qui ont la capacité contributive nécessaire pour organiser le complément de leur couverture de base. Ainsi, elle partage avec la sécurité sociale le fait d'être assurancielle et avec l'action sociale le fait d'être facultative<sup>62</sup>.

---

l'Assurance Maladie a remboursé sa part. Il existe depuis la création de la Sécurité Sociale, et s'applique sur tous les frais de santé remboursables : consultation chez le médecin, analyse de biologie médicale, examen de radiologie, achat de médicaments prescrits, etc.

58 LABORDE J-P. Op. cit. p. 4.

59 Loi du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale (n°46-1146).

60 Remplacée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 par la Protection universelle maladie (PUMa), par la loi n° 2015-1702 de financement de la sécurité sociale pour 2016, 21 déc. 2016, JO 22 déc.

61 BADEL M. Op. cit. p. 94.

62 BADEL M. Op. cit. p. 103.

Un dernier volet de protection s'ajoute à ce système : la réparation de la situation de chômage, qui n'est ni un risque, ni une charge<sup>63</sup>. Cette prestation relève d'un régime autonome, versant des prestations aussi bien contributives que non-contributives.

Le droit de la protection sociale est donc un droit complexe, qui fait coexister au sein des risques qu'il protège des logiques différentes – assistancielles, assurancielles ou mixtes.

La présente étude s'intéressera aux prestations sociales allouées à l'assuré dans le cadre particulier d'un établissement pénitentiaire. Au vu des différentes logiques auxquelles peuvent répondre ces risques sociaux et de leurs financements, il conviendra ici de parler de « protection sociale » et non de sécurité sociale. Le champ de cette dernière exclurait en effet un pan entier de prestations (principalement de chômage et de certains minimas sociaux). Par ailleurs, nous différencierons les « risques de l'existence » - la maladie, la maternité, les charges de famille<sup>64</sup>, des « risques professionnels » - l'invalidité, la vieillesse, les accidents du travail et maladies professionnelles et le chômage. Enfin, il conviendra d'étudier un volet de l'aide social qui intéresse directement la situation des personnes incarcérées : l'octroi d'un revenu minimum.

## LE CHOIX D'UNE POPULATION PARTICULIERE : LES PERSONNES DETENUES

Sont considérées comme détenues, les personnes faisant l'objet d'une peine privative de liberté à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire.

En l'absence de définition donnée par le code pénal, la peine peut se définir comme le châtement prévu par la loi et infligé par le juge répressif à la personne reconnue coupable d'une infraction pénale<sup>65</sup>. Cette « rançon de l'acte antisocial »<sup>66</sup> est inséparable de l'idée de souffrance ; c'est d'ailleurs celle-ci qui permet de distinguer la peine d'autres procédés coercitifs<sup>67</sup>.

Il existe différentes catégories de peines en France en fonction du type d'infraction qu'elles sanctionnent : les peines contraventionnelles qui ne peuvent pas donner lieu à incarcération, les peines délictuelles passibles d'une mesure d'emprisonnement, et les peines criminelles sanctionnées par de la réclusion criminelle. Si historiquement la peine a pu prendre de nombreuses formes, véhiculées par les valeurs – morales, religieuses et politiques<sup>68</sup> - des époques concernées, la peine privative de liberté

---

63 LABORDE J-P. Op. Cit. p.152.

64 Le risque décès et la problématique spécifique du handicap ne seront pas abordés dans cette étude.

65 DEBOVE F., FALLETTI F., JANVILLE T. « Précis de droit pénal et de procédure pénale ». PUF. 2010, p. 21.

66 Traduction du latin *poena*, d'où provient le mot « peine ».

67 DONNEDIEU de VABRES H, « Traité élémentaire de droit criminel et de législation pénale comparée ». *Sirey*. 1942, p. 241.

68 De manière non-exhaustive : « la vengeance et le talion basées sur une idée d'équivalence, l'élimination permettant de retrancher définitivement un individu de la société, la rétribution passant par une amende ou une confiscation, l'expiation d'influence religieuse, l'intimidation et l'exemplarité impliquant « des châtements

exécutée dans un établissement pénitentiaire constitue aujourd'hui la peine référence de notre système pénal. L'emprisonnement s'est progressivement inscrit dans une conception plus autonome de la peine, poursuivant un objectif de réinsertion et de réadaptation sociale de la personne condamnée. Dans les termes de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, il tend en effet à « concilier la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions »<sup>69</sup>. L'emprisonnement doit ainsi devenir un « temps utile »<sup>70</sup> en dépit de sa relative brièveté ; il faut en effet ici rappeler que la durée moyenne d'incarcération, de 8,6 mois en 2001, s'établit aujourd'hui à 10,4 mois<sup>71</sup>.

Parmi les personnes détenues, on distingue les personnes « prévenues », qui sont placées en détention provisoire et n'ont pas fait l'objet d'une condamnation définitive<sup>72</sup> des personnes « condamnées », ayant fait l'objet d'une décision définitive d'incarcération<sup>73</sup>. Cette distinction permet d'attribuer un régime de détention spécifique aux différentes catégories de personnes détenues. En maison d'arrêt, se trouvent les personnes prévenues ou condamnées à des peines inférieures ou égales à deux ans, ou dont le reste de la peine à purger est inférieur à un an<sup>74</sup>. Pour les personnes condamnées à des moyennes ou longues peines, l'incarcération aura lieu en établissement pour peine ; centre de détention<sup>75</sup>, maison centrale<sup>76</sup> ou centre pénitentiaire<sup>77</sup>.

---

effroyables et d'une cruauté révoltante », et l'amendement où l'on ne cherche plus à atteindre le corps du fautif mais à le convertir à plus de sens moral ». Ce dernier objectif sera au centre de réflexions pénitentiaires, notamment celle de la Défense Sociale Nouvelle, un courant de pensée qui contribuera à l'amélioration des conditions de détention des prisonniers et à une réflexion sur l'architecture carcérale.

DUROCHE J. et PEDRON P. « Droit pénitentiaire » 2<sup>ème</sup> ed. *Vuibert*, 2013, (Coll. Dyna'sup droit).

69 Article 1<sup>er</sup> de LOI n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, JORF n°0273 du 25 novembre 2009 p. 20192.

70 Projet de loi pénitentiaire, rapport n° 143 (2008-2009) de M. Jean-René LECERF fait au nom de la commission des lois, déposé le 17 décembre 2008 : « le temps de l'incarcération qui devrait être un temps utile reste, en fait, un temps mort. », sous un titre 4 intitulé « Lutter contre l'oisiveté en prison et renforcer l'offre de travail ».

71 Notamment en raison de l'augmentation du nombre de condamnations à de la prison ferme, de la suppression des grâces présidentielles collectives et de l'allongement des peines prononcées.

« L'allongement de cette durée est lié au recours à l'incarcération pour des condamnés à des courtes et moyennes peines de moins de trois ans alors que les autres effectifs diminuaient ou se stabilisaient. La durée moyenne de détention provisoire est, pour sa part, stable depuis 2000, oscillant entre 3,8 et 4,4 mois ».

Projet de loi de finance pour 2016. Op. cit.

72 Parce qu'elles sont en attente de jugement, ou qu'elles exercent une voie de recours contre leur décision de condamnation.

73 Art. D50 code de procédure pénale.

74 OIP. « Le guide du prisonnier ». *Éditions La Découverte*. 2012. p.12. Art. 717 code de procédure pénale : « Les condamnés purgent leur peine dans un établissement pour peines. Les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans peuvent, cependant, à titre exceptionnel, être maintenus en maison d'arrêt et incarcérés, dans ce cas, dans un quartier distinct, lorsque des conditions tenant à la préparation de leur libération, leur situation familiale ou leur personnalité le justifie ».

75 Le centre de détention, créé par la Loi Pénitentiaire de 2009, propose un régime orienté vers la réinsertion, au moyen de « régimes différenciés » et adaptés aux individus.

76 La maison centrale prévoit une organisation et un régime de sécurité renforcés tout en maintenant

Il s'agira ici d'étudier la mise en œuvre de la protection sociale des personnes prévenues ou condamnées à des peines privatives de liberté tant correctionnelles que criminelles<sup>78</sup>.

La consécration supranationale d'un statut pour le prisonnier résulte d'un texte intitulé « Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus », véritable texte de référence mis en place par l'ONU en 1949. Relayées en 1973 par le Conseil de l'Europe<sup>79</sup>, ces règles constituaient les seules normes supranationales en la matière jusqu'à l'élaboration la même année de Règles Pénitentiaires Européennes (RPE)<sup>80</sup>. A l'initiative du Conseil de l'Europe, elles constituent un recueil de bonnes pratiques pénitentiaires reposant sur l'adhésion des États Membres. Les RPE abordent une très grande majorité des thèmes de la vie carcérale, une partie des règles édictées intéressant directement le droit du travail pénitentiaire et le droit de la protection sociale en prison. Mais, dans la mesure où elles sont dépourvues de portée contraignante, il s'agit de simples recommandations.

En droit interne, l'évolution de la législation pénitentiaire en faveur de la personne détenue est plus ancienne. On pourra retenir comme point de départ la loi consacrant la garantie d'un encellulement individuel pour toute personne détenue, en 1875<sup>81</sup>. Un siècle plus tard, les prisons font l'objet d'un mouvement d'amélioration des conditions de détention par des concessions faites aux détenus : accès aux journaux, radio, télévision, abandon du costume pénal...<sup>82</sup> Le terme de « détenu-citoyen » est utilisé pour la première fois en 1989 dans un discours devant la société générale des

---

l'objectif de réinsertion prévu légalement depuis 2009.

77 Les centres pénitentiaires regroupent des quartiers distincts pouvant appartenir aux différentes catégories d'établissements pénitentiaires. Ces quartiers sont respectivement dénommés, en fonction de la catégorie d'établissement correspondante, comme suit : " quartier maison centrale ", " quartier centre de détention ", " quartier de semi-liberté ", " quartier pour peines aménagées ", " quartier maison d'arrêt ". Mais aussi « les établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs, les centres de semi-liberté et les centres pour peines aménagées. Article D70 du CPP.

78 Le droit de la protection sociale « pénitentiaire » s'applique indépendamment du statut de prévenu ou de condamné de l'assuré social (Cass. Soc. 25 mars 2003, *Bull. Civ. V*, n°112).

79 « Ensemble de règles minimas pour le traitement des détenus » adopté par le Comité des Ministres le 19 janvier 1973 (Règles Nelson Mandela).

80 Révisées en 1987 et 2006 pour prendre en compte l'évolution des sociétés, ces 108 règles ont pour but d'harmoniser les pratiques pénitentiaires des États partie au Conseil de l'Europe en leur faisant adopter des législations similaires sur le sujet.

81 La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 réaffirme le principe d'une détention (y compris provisoire) en cellule individuelle à laquelle il ne peut être dérogé que si les intéressés en font la demande, si leur personnalité le justifie ou si les nécessités d'organisation de leur autorisation de travail notamment, l'imposent.

Le droit n'est en pratique pas respecté, « bafoué depuis plus d'un siècle en France » au regard du taux d'occupation des établissements pénitentiaires. L'examen du texte sur l'encellulement individuel a été reporté à la fin 2017 par la Garde des Sceaux, « à condition d'une stabilisation du nombre de détenus à cette date » (dans « Nouveau moratoire sur l'encellulement individuel : une perspective inacceptable ». OIP-Section française. 2 octobre 2014).

Depuis le début du XXI<sup>ème</sup> siècle, les différents gouvernements auront donc successivement décalé l'application effective d'un principe, pourtant inscrit dans la législation française depuis 1959, pour une durée totale de vingt ans. Projet de Loi de Finance pour 2016. Op. cit.

82 Respectivement en 1971 / 1974 / 1985 / 1983.

prisons<sup>83</sup>. Le Conseil de l'Europe et son Comité de Prévention de la Torture condamnent à plusieurs reprises la France au titre du traitement inhumain et dégradant qu'elle inflige aux personnes incarcérées. Le 28 juin 1984, la CEDH à Strasbourg rappelle dans un arrêt rendu célèbre, *Campell et Fell c/ Royaume-Uni*, que « la justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons »<sup>84</sup>.

C'est à l'occasion de l'arrêt *Marie*<sup>85</sup> que le Conseil d'État reconnaît pour la première fois à la personne détenue le droit de former une requête contre une sanction administrative, faisant ainsi entrer le juge administratif en prison, selon l'expression consacrée. Le député<sup>86</sup>, puis l'avocat<sup>87</sup> entrent à leur tour en prison. En 1999, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont créés, acteurs soutiens de la lutte contre la récidive<sup>88</sup>.

En avril 2001, une proposition de loi est présentée au Sénat, prévoyant notamment la mise en place d'un dispositif de contrôle général des prisons : elle y est votée à l'unanimité au Sénat mais reste lettre morte à l'Assemblée.<sup>89</sup>

La ratification par l'assemblée générale des Nations-Unies le 18 décembre 2002 du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture permettra enfin la mise en place de ce type de contrôle en France. Cette convention impose que chaque État partie mette en place, désigne ou administre, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de prévention de la torture. Ces mécanismes nationaux de prévention (MNP) sont habilités à effectuer des visites, dans tout lieu placé sous leur contrôle et où se trouvent des personnes privées de liberté. Le but est de renforcer la protection des dites personnes contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Par la loi du 30 octobre 2007<sup>90</sup>, Jean-Marie Delarue est nommé Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Première autorité indépendante de contrôle des conditions de détention en France <sup>91</sup>

---

83 Par Jean Favard, ancien magistrat.

84 CEDH 28 juin 1984, série A, n°80, p.68, §69.

85 CE 17 février 1995 n°97754.

86 En juin 1999. L'OIP réclame à cette occasion « la création d'une instance de contrôle des prisons indépendante de l'administration » et rappelle que « les élus n'ont pas plus le droit d'entrer en prison que les citoyens lambda ».

87 Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 : par « effraction », l'avocat est autorisé à entrer dans les processus disciplinaires et d'aménagement de la peine. Le législateur a en effet oublié de faire une exception excluant le bénéfice d'une défense dans les établissements relevant du service public pénitentiaire.

88 Décret n°99-276 modifiant le CPP et portant création des SPIP.

89 2001 marque alors un tournant sécuritaire en prison. Violences collectives, récidives « médiatiques » et records de surpopulation carcérale, les avancées sociales voulues trois décennies plus tôt laissent place à un renforcement de la discipline par la création des Équipes Régionales d'Intervention et de Sécurité (par le ministre Dominique Perben en 2003).

90 Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, JORF 31 octobre 2007.

91 Article 1 de la loi du 30 octobre 2007 : « Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux. Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit instruction d'aucune autorité ».

représentée par Adeline Hazan depuis le 16 juillet 2014, cette autorité administrative indépendante est susceptible d'être saisie par toute personne physique ou morale souhaitant l'alerter sur une atteinte aux droits fondamentaux d'une personne privée de liberté ; elle publie chaque année un rapport d'activité après s'être rendue dans les différents lieux de privation de liberté<sup>92</sup>.

La réforme de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 marque à son tour l'évolution de cette modernisation en prévoyant que « l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes »<sup>93</sup>. La loi pénitentiaire proclame en outre un droit à la sécurité et à la protection de l'intégrité physique des personnes détenues<sup>94</sup>, donne une assise légale au régime de fouilles corporelles<sup>95</sup> et réforme le régime de discipline pénitentiaire<sup>96</sup>. L'article 33 de la loi pénitentiaire consacre enfin la pratique de l'acte d'engagement de travail. Mais, silencieuse sur de nombreux aspects de la vie carcérale, et loin de symboliser un aboutissement, la loi pénitentiaire doit conduire à d'autres mutations<sup>97</sup>.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2016, 68 253 personnes étaient détenues dans les établissements pénitentiaires de France et d'Outre-Mer, pour 58 587 « places opérationnelles »<sup>98</sup>. La densité générale était alors de 116%<sup>99</sup>. La large majorité des personnes détenues (46 191) se trouve en maison d'arrêt. Les centres de détention comptaient alors 18 104 personnes, les maisons centrales 1 734.

---

92 Les établissements pénitentiaires : maison d'arrêt, centre pénitentiaire, centre de détention, maison centrale, établissement pour mineurs, centre de semi-liberté, centre pour peine aménagée, le centre national d'évaluation, les établissements de santé (plus particulièrement : des établissements ou unités de santé recevant des personnes hospitalisées sans leur consentement, des chambres sécurisées au sein des hôpitaux, des unités pour malades difficiles, des unités médico-judiciaires), les établissements placés sous l'autorité conjointe du ministère de la santé et du ministère de la justice tels que les unités d'hospitalisation sécurisées interrégionales, les unités hospitalières spécialement aménagées, l'établissement public de santé national de Fresnes), les locaux de garde à vue des services de police et de gendarmerie, les locaux de rétention douanière, les centres et locaux de rétention administrative des étrangers, les zones d'attente des ports et aéroports, les dépôts ou geôles situés dans les tribunaux, les centres éducatifs fermés, tout véhicule permettant le transfèrement des personnes privées de liberté.

La loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi du 30 octobre 2007 a en outre étendu la mission de l'institution au contrôle de l'exécution matérielle des procédures d'éloignement de personnes étrangères jusqu'à leur remise aux autorités de l'Etat de destination.

93 Article 22.

94 Article 44.

95 Article 57.

96 En réduisant notamment la durée maximale de placement en quartier disciplinaire.

97 CERE J.-P., « La prison », *Dalloz* 2ème édition, 2016, p.12. Voir aussi HERZOG-EVANS M. « Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : changement de paradigme et toute puissance administrative ». *Recueil Dalloz*. 2010. p.31.

98 Les chiffres clés de la Justice. Ministère de la Justice/SG/SDSE, exploitation statistique du casier judiciaire national (données provisoires). Septembre 2016.

Dans ce contexte de suroccupation, 1 439 matelas étaient installés au sol au mois de septembre 2016, contre 901 un an plus tôt, soit une évolution annuelle de 59,7%.

99 138% pour les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt, 93% pour les centres de détention et quartiers centre de détention, 72% pour les maisons centrales et quartiers maison centrale.

Dans une étude basée sur les statistiques du casier judiciaire national<sup>100</sup>, Gwenaëlle Mainsant a mis en lumière les trois tendances de la « sélection carcérale », à savoir le sexe<sup>101</sup>, l'âge<sup>102</sup> et la nationalité des personnes détenues. Par ailleurs, bien que restreinte au seul champ délictuel, l'étude de Véronique Gautron et Jean-Noël Retière<sup>103</sup> permet de confirmer « l'écrasante présence des classes populaires, avec une surreprésentation de personnes ayant de faibles revenus, avec peu de capitaux scolaires, au chômage ou sans emploi ».

La population carcérale se répartit pour le reste, selon la dernière profession exercée de la manière suivante : 50% étaient ouvriers, 12% employés, 11% artisans, commerçants ou chefs d'entreprise, 9,5% exerçait une profession intermédiaire, 3,3% étaient cadres et 0,9% agriculteurs exploitants. Ces chiffres datent déjà de 2002<sup>104</sup>, mais il s'agit d'une des rares études statistiques disponible sur les catégories socioprofessionnelles en milieu carcéral. Elle permet de rattacher ces professions à un régime de protection sociale ; au jour de leur incarcération, 1% des personnes détenues relevaient de la MSA, 15% du RSI et environ 80% du régime général de sécurité sociale.

L'objet de cette étude sera de s'interroger sur l'impact de l'incarcération en matière de continuité des prestations sociales découlant d'une affiliation antérieure, qui plus est lorsque les personnes détenues réalisent un travail en détention : le travail pénitentiaire.

## LE CHOIX D'UNE POPULATION SPECIFIQUE : LES TRAVAILLEURS DETENUS

Au sens le plus large, le travail correspond à toute activité humaine de production de biens et/ou de services. Trois formes juridiques de travail réalisable en détention sont distinguées dans le code de procédure pénale : le travail au sein du service général, du service de l'emploi pénitentiaire (SEP) et le travail de concession pour une entreprise privée<sup>105</sup>.

Au sein du service général, le travail est « destiné à assurer le fonctionnement courant de la prison en vue de maintenir en état de propreté les locaux de la détention et d'assurer les différents travaux ou corvées nécessaires au fonctionnement des services (lingerie, cuisine, bibliothèque, cantine, jardinage, coiffure...etc.) »<sup>106</sup>. Le service général existe dans tous les établissements pénitentiaires, il

---

100 MAINSANT G. Séance de séminaire : le recrutement social de la population pénale. *Blog sciences sociales et prisons* (<https://prisons.hypotheses.org>), mars 2016.

101 Parmi les 17 398 prévenus, 16 677 sont des hommes. Même tendance chez les condamnés, sur 48 146 personnes détenues, on compte 46 769 hommes et 1 377 femmes.

102 Majoritairement composée d'hommes donc, la population carcérale est la plus représentée dans la tranche d'âge 25-40 ans (37,1%), puis les 18-25 ans (29,6%) et les 40-60 ans (22,3%).

103 GAUTRON V. et RETIERE J.-N. in « Des destinées judiciaires pénalement et socialement marquées ». DANET J. (coord.) *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits. Presses universitaires de Rennes*. p.211-251, 2013.

104 INSEE, « L'histoire familiale des détenus », *Synthèses* n°59, 2002.

105 S'ajoute à cela la possibilité pour les personnes détenues de travailler pour leur propre compte, question qui sera abordée au cours de cette étude.

106 AUVERGNON P., GUILLEMAIN C. « Travail pénitentiaire en question : une approche juridique et

emploie un grand nombre de personnes détenues qui au-delà d'une plus grande autonomie financière, y voient également l'occasion d'accéder à une plus grande liberté de mouvements. En 2014, le service général a regroupé 35,8 % des actifs rémunérés écroués, soit environ 8 391 postes de travail en moyenne mensuelle, pour 12,9 millions d'heures de travail effectuées. Cet emploi offre cependant une faible valeur éducative dans les tâches accomplies, pour une rémunération moyenne mensuelle nette par poste de travail, en équivalent temps plein, de 254 euros<sup>107</sup>.

Le SEP permet à l'État d'employer directement des personnes détenues en ateliers industriels et d'écouler par la suite les produits<sup>108</sup>. Au sein de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP), le travail est encadré par l'administration pénitentiaire et proposerait des postes « plus formateurs et plus valorisants » qu'au service général<sup>109</sup>. Le SEP a employé, au cours de l'année 2014, 4,2 % des actifs rémunérés écroués. Ses 182 agents ont accueilli 983 personnes détenues en moyenne mensuelle, pour un total de 1,3 millions d'heures travaillées. La rémunération mensuelle moyenne nette par poste de travail, en équivalent temps plein, a été de 532 euros<sup>110</sup>.

Le travail en concession repose sur un contrat de concession entre une entreprise privée et l'Administration Pénitentiaire, qui reste le décideur en matière d'encadrement des conditions de travail, des règles de discipline et du recrutement des travailleurs. L'activité de concession est multiple en termes de tâches : conditionnement, pliage, tri, ensachage, fabrication et assemblage d'objets. A l'instar du service général, ce type de travail n'est pas considéré comme intéressant et formateur<sup>111</sup>. En 2014, le travail en concession a employé 29,2 %, des actifs rémunérés écroués, soit une moyenne mensuelle de 7 132 personnes détenues. Près de 7,6 millions d'heures ont été effectuées en 2014 pour une rémunération mensuelle nette moyenne, par équivalent temps plein, de 408 euros<sup>112</sup>.

---

comparative ». Mission de recherche « Droit et Justice ». COMPTRASEC U.M.R. C.N.R.S. Mars 2005 p. 8.

<sup>107</sup> Projet de Loi de Finance 2016. Op. Cit.

Selon l'article D432-1 CPP : « Hors les cas visés à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 717-3, la rémunération du travail effectué au sein des établissements pénitentiaires par les personnes détenues ne peut être inférieure au taux horaire suivant 45% du SMIC pour les activités de production ; 33 % du SMIC pour le service général, classe I ; 25% du SMIC pour le service général, classe II ; 20% du SMIC pour le service général, classe III ».

La note de la direction de l'administration pénitentiaire en date du 13 janvier 2016 a fixé la rémunération horaire brute des personnes détenues classées au service générale à 3,19€ pour la classe I, 2,42€ pour la classe II, 1,93€ pour la classe III.

<sup>108</sup> En 2014, le service de l'emploi pénitentiaire a géré 46 ateliers de production implantés dans 23 établissements pénitentiaires recevant majoritairement des personnes détenues condamnées à de longues peines. Projet de loi de finance pour 2016. Op. cit.

<sup>109</sup> Travaux de confection, menuiserie boissellerie, métallerie, mécanique générale, imprimerie, informatique, numérisation d'archives audiovisuelles, travail à façon, reliure, cuir, exploitation agricole et diverses activités liées aux plans de sauvegarde du patrimoine.

<sup>110</sup> Projet de loi de finance pour 2016. Op. cit.

<sup>111</sup> Il s'agit d'ateliers de production différents types de travaux aux personnes détenues (notamment du montage, de l'assemblage, du conditionnement, du façonnage, etc.) et pouvant être effectués par une main d'œuvre à faible niveau de qualification.

<sup>112</sup> Projet de loi de finance pour 2016. Op. cit.

On sait l'importance du travail en détention, qui permet d'une part de subvenir à ses besoins et de s'acquitter de ses charges (par exemple, le remboursement des parties civiles). C'est également une occasion de sortir de sa cellule et de recréer du lien social avec les autres. Il permet enfin de reconstruire un sentiment valorisant d'utilité au sein d'une communauté<sup>113</sup> et devrait en principe être le moyen de valoriser ses compétences professionnelles et maintenir - voire améliorer, son employabilité.

Mais en prison, le travail est aussi un outil de gestion de la détention et d'apaisement des tensions<sup>114</sup>. Par ailleurs, on alloue *ipso facto* au travail pénitentiaire une fonction particulière de réinsertion, qui s'inscrit dans le projet de sortie de la personne détenue.

Si depuis 1810<sup>115</sup> un mouvement législatif en faveur du travailleur détenu lui a progressivement alloué une rémunération et ôté tout caractère obligatoire du travail<sup>116</sup>, Michel Foucault considérait en 1975 que le travail n'est toujours « qu'occupationnel », poursuivant un but disciplinaire et constituant un outil de gestion pour les directions pénitentiaire<sup>117</sup>. Force est de constater que le travail pénitentiaire reste aujourd'hui une exception juridique régie par des règles exorbitantes du droit commun<sup>118</sup>. Pour Philippe Auvergnon, « les conditions juridiques qui président la relation de travail en prison (...) soulèvent un problème d'égalité avec les salariés. Elles conduisent surtout à l'existence d'atteintes inacceptables à la dignité, parfois à de véritables abus de vulnérabilité »<sup>119</sup>.

Cette rupture d'égalité se retrouve sur le terrain du droit de la protection sociale en détention.

Le 29 janvier 1981, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se prononçait sur la situation sociale des personnes détenues et estimait que la protection sociale devait englober l'assurance maladie et l'assurance chômage avec une assimilation progressive des personnes détenues à l'assurance invalidité-vieillesse et accidents du travail dans les établissements pénitentiaires. En septembre 2015, le Gouvernement français envisageait de modifier la loi afin d'améliorer les conditions dans lesquelles les personnes détenues exerçant une activité professionnelle bénéficient d'une couverture sociale, notamment en matière d'assurance maladie ou en cas de grossesse.

Le droit de la protection sociale actuel s'orienté-il pour autant vers un rapprochement des droits du travailleur détenu et de ceux du salarié libre ?

---

113 JUNQUA M., « Pour un droit du travail pénitentiaire », Mémoire de Master 2, UT1, 2013-2014 : « Imposé, [le travail] s'assimile à une punition, consenti, il crée un lien social, une identité, un gage de reconnaissance et d'activité », p. 13.

114 AUVERGNON P. « Droit du travail en prison : le combat continue ! » *D soc.* 2016, p. 64.

115 En 1810, le code pénal considérait que l'enfermement étant la peine principale, le travail était un accessoire de rédemption.

116 Respectivement depuis 1817 et la loi du 22 juin 1987.

117 FOUCAULT M. « Surveiller et Punir ». *Gallimard.* 1975.

118 HARBONNIER M. « Le travail en prison et le droit du travail ». *SSL.* 10 sept. 2013. n°37, p. 1342.

119 AUVERGNON P. « Droit du travail et prison : le changement maintenant ? » *RDT* 2013 p. 309.

En reconnaissant par la loi du 18 janvier 1994<sup>120</sup> un droit aux soins en prison et en intégrant les personnes détenues dans le champ du régime général de sécurité sociale au titre du risque maladie-maternité, le législateur français a œuvré en faveur d'un rapprochement de la prison et du milieu libre sur le terrain des risques de l'existence (*Partie 1*). En revanche, en ce qui concerne la protection sociale réparant les risques professionnels, de fortes résistances du droit commun maintiennent encore le travailleur détenu à distance du salarié libre (*Partie 2*).

## **Partie 1/ La protection des risques sociaux de l'existence en prison : vers un rapprochement du milieu libre**

« La prison n'est pas un monde aussi clos qu'on le dit ; pas imperméable en tout cas aux évolutions du dehors, seulement en retard »<sup>121</sup>. Le 24 décembre 1974<sup>122</sup>, le législateur instituait un système de protection sociale commun à tous les Français pour trois risques : la maladie et la maternité, la vieillesse et les charges de famille. Or, les personnes détenues ont pu bénéficier des évolutions du dehors dans une certaine mesure, notamment grâce à leur affiliation obligatoire au régime général dès 1975.

Aujourd'hui, les personnes détenues, au même titre que les citoyens libres, bénéficient d'un droit à une protection sociale (*Titre 1*), dont le contenu a tenté de se rapprocher du droit commun en matière de risque maladie-maternité et de charges de famille (*Titre 2*).

### **Titre 1/ La mise en place d'un régime de protection sociale adapté aux personnes détenues**

Droit fondamental accordé à tous, le bénéfice d'une protection sociale doit être octroyé aux personnes détenues (*Chapitre 1*). Elles ont ainsi intégré, progressivement mais partiellement, le système de protection sociale de droit commun (*Chapitre 2*).

#### **Chapitre 1/ Le droit à la protection sociale des personnes détenues**

L'octroi d'une couverture sociale est indispensable en détention comme ailleurs (*Section 1*), impliquant la reconnaissance d'un statut d'assuré social en prison (*Section 2*).

---

120 La loi du 18 janvier 1994 n° 94-43 relative à la santé publique et à la protection sociale (JO 19 janv. 1994).

121 GIUCIDELLI-DELAGE G et MASSE M. « Rapport introductif » in « La condition juridique du détenu » sous la direction de Jean PRADEL. *Editions Cujas*. 1993, p. 14.

122 Loi n° 74-1094 relative à la protection sociale commune à tous les français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoire.

## ***Section 1/ Les enjeux d'une couverture sociale en prison***

En droit positif, la suspension d'un droit social ne se justifie que si le risque couvert à l'extérieur n'a plus de raison d'être couvert en détention. Or, l'incarcération n'éteint pas la survenance des risques sociaux ; elle est de surcroît le cadre de nouveaux risques.

**Une population en partie désaffiliée.** La population détenue est une population en situation de fragilité sociale, dont les sociabilisations ont été heurtées et le parcours souvent décousu. Elle se caractérise également par une forte désaffiliation aux organismes de sécurité sociale<sup>123</sup>. Or, ceux-ci poursuivent un objectif d'égalité<sup>124</sup>, interdisant toute distinction entre les citoyens en matière de droits sociaux<sup>125</sup>, et incarnent « la volonté d'organiser la collectivité selon les grandes valeurs qui la fondent et donc notamment de réaliser l'égalité citoyenne ».

Cette égalité citoyenne est le socle de la construction de l'identité de ses usagers. La protection sociale permet d'octroyer un statut pour son bénéficiaire, qui devient un « assuré social », un « affilié social », sans quoi il se retrouverait marginalisé.

Aujourd'hui, la seule appartenance au corps social justifie l'attribution de droits sociaux. Être affilié à un régime de sécurité sociale permet donc d'obtenir un statut et de participer au maintien d'un mécanisme d'envergure nationale basé sur la solidarité. A priori, rien ne devrait exclure la participation des personnes détenues à ce processus. A l'inverse, la prison pourrait être le cadre propice à l'affiliation et l'intégration d'un certain nombre de personnes qui dans leur parcours n'auraient jamais accédé aux organismes de protection sociale.

**Un lieu de pauvreté<sup>126</sup>.** L'objectif premier d'un système de protection sociale est d'empêcher tout état d'indigence pour l'assuré et les personnes dont il a la charge. Pour Francis Netter, la fonction de la sécurité sociale est d'assurer le bien-être de l'individu et de sa famille en maintenant la continuité de

---

123 GAUTRON V. et RETIERE J.-N. Op. cit. p. 211-251.

124 Ce principe est intégré dans le bloc de constitutionnalité : Articles 1<sup>er</sup> (égalité en droit), 6 (égalité face à la loi et face aux emplois publics) et 13 (égalité devant l'impôt) de la Déclaration de 1789. Alinéas 1<sup>er</sup> (absence de distinction de race, de religion, de croyance), 3 (égalité entre hommes et femmes), 12 (égalité et solidarité devant les charges résultant de calamités nationales) et 13 (égal accès à l'instruction) du Préambule de 1946. Articles 1<sup>er</sup> (égalité de tous les citoyens devant la loi), 2 (égalité comme composante de la devise républicaine) et 3 (égalité de suffrage et égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives) de la Constitution de 1958.

125 LAFORE R. « L'égalité en matière de sécurité sociale » *RDSS* 2013 p. 379.

126 Pour Guy Canivet, alors Premier Président de la Cour de Cassation, dans : Observatoire International des Prisons (OIP) « Les conditions de détention en France. Rapport 2011 ». *Éditions La découverte*. Paris, 2012. P. 327.

leur revenu<sup>127</sup>. Pour Lord Beveridge, la sécurité sociale doit garantir à tous un minimum vital pour vivre, permettre l'éradication de tout type de pauvreté et protéger contre ce qu'il nommait les « cinq génies malfaisants » : l'absence de ressources, la maladie, la vieillesse, l'ignorance et le taudis.

Quelques rapports - peu nombreux et ciblés sur certains types d'établissements - permettent d'établir un tableau assez précis de la situation socio-économique des personnes détenues, contribuant à combler le silence du Ministère de la Justice sur la question. Certes, en l'absence de chiffres officiels globaux, il est uniquement possible de dégager une tendance cependant fort instructive.

Ainsi, selon le rapport 2008 de la commission de surveillance de la maison d'arrêt de Dijon, « près de 20% des personnes incarcérées dans l'établissement étaient sans domicile fixe ou en situation d'hébergement précaire. Par ailleurs, 45% étaient sans emploi au moment de leur incarcération ». Le bilan d'activité 2009 d'une association de réinsertion intervenant au centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède indiquait, pour sa part, que « seules 31% des personnes rencontrées disposaient d'un logement autonome et 29,5% de revenus professionnels avant l'écrou. Les autres bénéficiaient d'une allocation-chômage (29,5%), ou de minimas sociaux tels que l'allocation adulte handicapé, ou le RSA (21%), voire d'aucune ressource (9%). »<sup>128</sup>

Or, la vie en prison a un coût, évalué au minimum à 200€ par mois<sup>129</sup>, avec des prix pratiqués 17% supérieurs aux prix pratiqués à l'extérieur<sup>130</sup>. Ce coût de la vie en détention recouvre les dépenses alimentaires et d'entretien<sup>131</sup>, de location de télévision<sup>132</sup> et de réfrigérateur<sup>133</sup> auxquelles s'ajoutent des charges extérieures : les frais de justice, l'indemnisation des parties civiles<sup>134</sup>, les traites à rembourser, les éventuels loyers et les contributions à la vie familiale. L'assurance d'une aide financière en prison paraît donc indispensable.

**Un travail pénitentiaire pénible et précaire.** A l'origine, la réglementation du risque professionnel était destinée à protéger les travailleurs contre les risques inhérents au travail industriel. Un lien étroit était établi entre la dangerosité du travail et la réparation des risques qui en découlaient. Or, le travail pénitentiaire reste aujourd'hui une activité principalement industrielle et manuelle, encore très peu

---

127 F. NETTER « La sécurité sociale et ses principes ». D. 2004.

128 Ibid.

129 LORIDANT P. « Le travail à la peine ». Rapport d'information au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission de contrôle sur le compte de commerce 904-11 de la Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires (RIEP). Sénat. 2002, p. 105.

130 DAP. Recueil des indicateurs « panier du détenu », juin 2010. Ce taux est une moyenne, les surcoûts pouvant aller jusqu'à 92,3%, par exemple à la maison d'arrêt de Niort.

131 A la « cantine », l'épicerie à laquelle ont accès les personnes détenues pour compléter leurs repas et acheter le nécessaire d'entretien de leur cellule.

132 Depuis le 1<sup>er</sup> février 2016, le tarif unique mensuel de location de télévision est fixé à 14,15€.

133 Là encore, la charge se situe entre 7,50€ mensuels (à Lille) et 42€ (à St-Maur).

134 Le montant des prélèvements destinés à l'indemnisation des parties civiles varie selon l'importance des sommes reçues chaque mois par la personne détenue. Selon l'article 728-1 CPP, les sommes destinées à l'indemnisation des parties civiles leur sont versées directement (ou au FGTI subrogé dans leurs droits), à la demande du procureur de la République, par l'établissement pénitentiaire.

tertiarisée, porteuse de risques pour l'intégrité physique et psychologique des travailleurs détenus.

Par ailleurs, si le droit pénitentiaire français a suivi les recommandations de l'article 74 § 1 des Règles pénitentiaires européennes prévoyant que « la sécurité et l'hygiène doivent être assurées dans des conditions semblables à celles dont bénéficient les travailleurs libres », ces mesures s'appliquent en réalité de manière inégalitaire au vu de la vétusté de certains établissements, de la pratique du travail en cellule et de l'absence de sensibilisation des travailleurs aux risques professionnels<sup>135</sup>. Le travail en prison n'est pas seulement pénible, il est aussi précaire.

Il convient tout d'abord de replacer la personne détenue dans une éventuelle situation d'emploi antérieure à l'incarcération, qui est bien souvent synonyme de licenciement<sup>136</sup>. Il s'agit d'un facteur supplémentaire de précarité pour la personne entrant en prison. Or l'incarcération n'apporte aucune compensation. En effet, dans des proportions supérieures à celles que connaissent les citoyens libres, les personnes détenues sont confrontées à une situation de sous-emploi. En 2014, 23 423 personnes détenues ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée (travail et formation professionnelle), soit 758 de moins qu'en 2013. Le taux global s'élève ainsi à 34,6%<sup>137</sup>, en diminution de 3,2% depuis 2013. Ce sont près de 3,9 millions de journées de travail qui ont été effectuées pour les activités de travail en concession, au service général et au service de l'emploi pénitentiaire<sup>138</sup>. Puisqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 67 075 personnes étaient détenues en France<sup>139</sup> seules un peu plus d'un tiers de personnes étaient occupées à une activité de travail ou de formation.

On estime, en France, à 2,9 millions de personnes le nombre de chômeurs selon les critères du Bureau International du Travail, équivalent à 10% de la population active. La personne détenue est donc confrontée à une situation de chômage et de précarité largement supérieure à celle que connaît le demandeur d'emploi à l'extérieur.

---

135 « Le travail en cellule n'est pas conforme aux règles d'hygiène et de sécurité : ainsi pour le paillage de chaises, les cellules sont remplies de paille, ce qui présente des risques d'incendie ». AUVERGNON P. et GUILLEMAIN C. Op. cit. p. 85.

136 « L'absence au travail peut être justifiée en raison de l'exercice d'un droit ou d'une obligation incompatible avec l'exécution du contrat de travail (comme la grève, l'exercice d'un mandat ou des fonctions de conseiller prud'homal...); elle peut aussi avoir pour cause une situation de fait rendant impossible toute exécution de manière momentanée, comme la maladie, la grossesse, la force majeure temporaire, l'incarcération du salarié ou la mise au chômage partiel par l'employeur ».

FIN-LANGER Laurence. « Suspension du contrat de travail (Règles générales) ». D. mars 2010.

Ainsi, le contrat de travail n'est en principe pas atteint par la situation d'incarcération du salarié, qui ne constitue pas en effet de cas de force majeure permettant de rompre le contrat de travail, ni un motif légitime de licenciement à moins que de faits constitutifs de l'infraction ayant menés à l'incarcération aient été réalisés à l'occasion de l'activité professionnelle.

L'employeur peut cependant entamer une procédure de licenciement à l'encontre de son salarié absent, pour des motifs « réels et sérieux » tels que le « trouble caractérisé au sein de l'entreprise ou lorsque le « comportement incriminé » a entraîné de profonds retentissements sur la réputation de la société » (Guide du Prisonnier, Op. Cit. p.224) La procédure de licenciement de la personne nouvellement incarcérée ne diffère pas de celle du milieu libre, correspondant à un licenciement individuel pour cause réelle et sérieuse.

137 Avec une forte disparité en fonction de la nature des établissements avec 31,5 % en maison d'arrêt et 51 % en établissement pour peine.

138 Projet de loi de finance pour 2016. Op. cit.

139 Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014, DAP Mai 2014.

**Une population vieillissante.** A l'instar du milieu libre, la prison est confrontée au vieillissement de la population pénale qui implique une réflexion sur les spécificités de son accompagnement. Trois mécanismes sont susceptibles d'expliquer la croissance de ces effectifs<sup>140</sup> : la croissance de la population française dans son ensemble, le vieillissement de la population française<sup>141</sup>, et l'évolution de la part des personnes incarcérées selon l'âge, qui résulte de l'évolution de la criminalité<sup>142</sup>, de la longueur des peines prononcées et des pratiques actuelles d'exécution des peines. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'âge moyen des personnes détenues était de 34,6 ans, contre 30,1 ans en 1980<sup>143</sup>. En France, l'amorce du phénomène de vieillissement de la population carcérale (50 ans et plus) en prison date des années 1990, mais il a pu s'observer de la même manière au Japon, au Canada et aux États-Unis. Au cours de cette décennie en France, la part des personnes âgées dans la population écrouée est passée de 5,0% à 10,6%, phénomène qui concerne aussi bien les hommes que les femmes<sup>144</sup> et qui interroge sur la spécificité de sa prise en charge sanitaire.

Concomitamment à son vieillissement, la population détenue est également plus fréquemment malade qu'à l'extérieur<sup>145</sup>.

**Une population en mauvaise santé.** Peu d'études donnent une image précise de l'état sanitaire des personnes détenues. Il s'agit pourtant d'une donnée essentielle dans la compréhension de l'enjeu des soins médicaux en prison.

On sait néanmoins que la population carcérale est vulnérable sur de nombreux terrains : son état de santé est souvent fragilisé par la précarité qui précède l'incarcération, les liens familiaux sont en grande partie rompus par la détention et l'éloignement, et la suroccupation carcérale crée une proximité démesurée entre les hommes<sup>146</sup>. Ces éléments favorisent l'émergence et/ou l'aggravation de troubles psychologiques<sup>147</sup> et somatiques entre les murs.

---

140 TOURAUT C. et DESEQUELLES A. « La prison face au vieillissement : expériences individuelles et prise en charge institutionnelle des détenus âgés ». Recherche réalisée avec le soutien du GIP-Mission de recherche Droit à Justice et de l'INED. Mai 2015 p. 11.

141 +24% de 50 ans et plus, entre 1992 et 2012.

142 Nature des infractions et âge des personnes concernées.

143 TOURAUT C. et DESEQUELLES A. Op. cit. p.10

144 BRILLET E. « Vieillesse carcérale », Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, 2013, n°38, p. 2.

145 En 1999, l'association ACT UP Paris lançait un appel : « Tant que le responsable au ministère de la Santé (...) fera passer des intérêts sécuritaires devant ceux de santé publique cette situation demeurera : un système à deux vitesses, où l'on est plus pauvre qu'à l'extérieur, où l'on est plus malade qu'à l'extérieur. » dans « Du revenu pour les détenus ! », juillet 1999.

146 BOUCHES S., « Le détenu, un patient pas comme les autres ». Mémoire. Paris – Jean Monnet, 2014.

147 Un entrant en prison sur dix est orienté vers une consultation de psychiatrie à l'issue de l'examen clinique d'entrée en détention, et plus de la moitié des personnes détenues ont déjà un antécédent de trouble psychiatrique. Les pathologies et troubles mentaux sont surreprésentés en milieu carcéral : une personne sur vingt-cinq répond aux critères diagnostics de schizophrénie, plus d'une personne sur trois est atteinte de syndrome dépressif, une sur dix de dépression mélancolique à haut risque de suicide, une sur six a une phobie

La population détenue se caractérise, en outre, par un éloignement de la sphère médicale et souffre ainsi déjà fréquemment de pathologies peu ou mal traitées, voire non-diagnostiquées avant son entrée en prison. Cet éloignement des pratiques de soins est associé à une multiplication des pratiques addictives (alcool<sup>148</sup>, tabac<sup>149</sup>, drogues en polyconsommations<sup>150</sup>) poursuivies en détention. Le fort recours aux psychotropes en prison (souvent justifié par la volonté de s'évader d'un environnement lourd) est corrélé avec un taux élevé de suicide constaté – sept fois supérieur à celui de la société civile<sup>151</sup>. Une personne détenue sur cent est séropositive au VIH et une sur vingt au virus de l'hépatite C, soit environ quatre fois plus que dans la société civile<sup>152</sup>.

Il est aujourd'hui reconnu que l'incarcération peut aggraver ou réactiver certaines affections, du fait des risques de transmission, de la promiscuité, des conditions d'hygiène, de l'isolement affectif et de l'inactivité<sup>153</sup>. Et si l'état général de huit détenus sur neuf a été jugé « bon » à l'examen clinique d'entrée, la prévalence de pathologies demeure néanmoins plus élevée qu'en milieu libre<sup>154</sup>.

**Les enjeux spécifiques de la réinsertion et de la lutte contre la récidive.** Si la protection sociale en milieu libre est, par le jeu de la généralisation, un outil d'insertion des populations interstitielles dans le corps social, cet aspect prend une dimension particulière en prison. En effet, le système carcéral français a connu depuis la Libération un mouvement de démocratisation en faveur d'une intégration des personnes détenues dans le corps social. Aujourd'hui, la population détenue demeure tenue à l'écart de la société civile mais s'est vu octroyer un « bagage social » que l'on peut considérer comme un élément indispensable de sa réinsertion future.

Pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), « l'ouverture et le renouvellement des droits sociaux participent de la reconnaissance de la citoyenneté et de l'insertion. Aussi, la privation de liberté ne doit-elle pas constituer une entrave au bénéfice des droits sociaux »<sup>155</sup>. Par ailleurs, tout contexte social qui laisse perdurer des situations de fortes inégalités, entre d'un côté

---

sociale, une sur trois une anxiété généralisée. Ces données datent de 2004.

IGAS. « Evaluation du plan d'actions stratégiques 2010-2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice » Novembre 2015. N°2015-050R, p. 3.

148 31% des entrants en prison déclarent une consommation excessive d'alcool. Ibid.

149 80% de la population carcérale fume quotidiennement du tabac en cellule. Ibid.

150 Près de 10% des personnes détenues reçoivent quotidiennement un traitement de substitution aux opiacés. Ibid.

151 Campagne de sensibilisation du GENEPI 2015 : « On s'y suicide 7 fois plus que dans le reste de la population. En France. En prison ».

152 Rapport de l'IGAS. Op. cit. p.3. Ces données datent de 2010.

153 MOLLON. M « Les droits sociaux des détenus ». Mémoire : Panthéon Assas - Paris II, 2013, p. 30.

154 BLANC E. et WARSMANN J-L, « Rapport d'information n°1811 sur la prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes majeures placées sous main de justice », Assemblée Nationale, 9 juillet 2009. En 2003, ce rapport estimait à 1,7% la part des personnes ayant un besoin urgent de « soins médicaux généraux », à 2,7% de soins bucco-dentaires. La part de la population souffrant de troubles psychiatriques (état dépressif majeur, anxiété généralisée, troubles psychotiques) est dix fois supérieure au reste de la population : 271 détenus pour 1000, contre 25 pour 1000 à l'extérieur.

155 DELARUE J-M. « Rapport d'activité 2011 du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté », *Dalloz* 2012, p. 121.

les personnes vulnérables, lésées dans leurs droits faibles, et de l'autre des sujets socialement protégés, est propice aux tensions, voire à la violence sociale dont la délinquance et la criminalité sont une des manifestations<sup>156</sup>. La protection des droits sociaux minimum serait un des éléments à prendre en compte dans les politiques de lutte contre la récidive.

Cette protection passe nécessairement par la reconnaissance préalable d'un statut d'assuré social à la personne détenue.

## ***Section 2/ La personne détenue, un assuré social***

Dans le rapport final de la commission belge sur la Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut des détenus<sup>157</sup>, Wolfgang Lesting a défini la notion de normalisation comme le rapprochement égalitaire des conditions de détention avec les standards de la société libre, tant dans leur dimension sociale que juridique. Puisque les différences de traitement tendent à atténuer le sens de la responsabilité de la personne détenue et le respect de la dignité de sa personne<sup>158</sup>, un statut proche - normalisé, de celui de son homologue libre lui a peu à peu été accordé.

**La personne détenue est avant tout un citoyen.** La citoyenneté entendue politiquement permet à l'individu qui en est doté d'exercer des droits politiques qui l'associent à l'exercice du pouvoir dans la communauté. En prison, le concept de citoyenneté ne peut s'appliquer *stricto sensu*. C'est pourquoi la construction, militante, de « détenu-citoyen »<sup>159</sup> est pertinente.

Titre incisif utilisé par Jean Favart en 1989<sup>160</sup>, le détenu-citoyen est l'individu confronté à un pouvoir pénitentiaire dont l'exercice limite une partie de ses droits. Pour Guy Canivet, cette dénomination, qui officialise le passage entre le « détenu-sujet » et le « détenu-citoyen », ouvre une nouvelle logique juridique à un statut de détenu qui, « à l'exception de la liberté d'aller et venir, conserve tous les droits puisés dans sa qualité de citoyen »<sup>161</sup>.

Si la qualité de citoyen octroie principalement le droit de vote<sup>162</sup> (mais également d'opinion, de penser,

---

156 On vise ici comme droits « faibles » les droits économiques et sociaux, et comme droits « forts » l'intégrité, et le droit de propriété. VAN DER PLANCKE V. et HUBERT H-O. « Peine et sécurité sociale : le jeu de la *less eligibility* », dans VAN DER PLANCKE V. ET VAN LIMBERGHEN G. « Les limitations au droit à la sécurité sociale des détenus : une double peine ? » *Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie*. La charte. 2010, p. 5.

157 Doc. Parl., Ch. Repr., 2000-2001, Doc 50 n°1076/001, p.148-149.

158 Règle n°5 des Règles minima des Nations-Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), ONUDC, 22 mai 2015.

159 Car utilisée par les associations de défense, les avocats en matière de conditions de détention, par les syndicats en matière de conditions de travail.

160 FAVART J. « Le détenu citoyen », *Rev. Pénitentiaire*, 1989 255-279. A l'occasion d'un discours du conseiller à la Cour de Cassation tenu devant la société des prisons.

161 CANIVET G. « Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires : rapport au Garde des Sceaux, ministre de la Justice. 2000. Paris. *Doc. fr.* p. 146.

162 MARTUCCI F. « Le détenu-citoyen » in BOUSSARD S. (sous la direction de) « Les droits de la

d'expression...), le concept de « détenu-citoyen » est avant tout l'indicateur d'une prise de conscience en faveur d'un certain alignement des droits dedans-dehors. En 2007, le Comité d'orientation de la loi pénitentiaire<sup>163</sup> va proposer d'indifférencier les normes s'appliquant aux citoyens libres et détenus, indiquant que « la garantie des droits est la même, le détenu n'étant privé que de sa capacité d'aller et venir ».

Une hiérarchisation des différents statuts « cumulés » par la personne détenue, et qui permet d'illustrer ces avancées, a d'ailleurs été proposée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme<sup>164</sup>.

Avant tout, la personne détenue est une personne dont l'incarcération ne suspend pas la qualité d'être humain<sup>165</sup>. Des droits universels lui sont garantis au-delà de toutes autres considérations, ainsi que la jouissance de libertés fondamentales proclamées par les divers textes internationaux, à l'exception de celle d'aller et venir.

Les personnes détenues sont ensuite des citoyens. La prison ne justifierait pas à elle-seule une quelconque mise à l'écart en termes de droits civiques, politiques et sociaux, pas plus qu'une éviction définitive de la société.

La personne détenue est également un justiciable fort de droits procéduraux<sup>166</sup>. Les garanties procédurales encadrant les multiples matières juridiques qui traversent la détention doivent donc s'appliquer sans restriction.

Enfin, la personne détenue est un usager du service public pénitentiaire. Elle doit bénéficier d'un fonctionnement normal de ce service, ainsi que de la mise en place des missions de puissance publique. Ajoutons un statut supplémentaire et complémentaire : celui d'assuré social, bénéficiaire d'un système de protection sociale et non exclu de la solidarité nationale.

**La reconnaissance d'un droit à la protection sociale en prison.** Avant la suppression du travail obligatoire en 1987, le postulat du législateur communautaire était le suivant : dès le moment où le travail en détention était contraint, exigé par une autorité, aucune protection sociale n'était due au travailleur. La situation de travail forcé permettait ainsi aux administrations pénitentiaires des États

---

personne détenue après la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ». Actes de colloque du 26 et 27 janvier 2007 – Paris. *D.* 2013, p. 217.

<sup>163</sup> Cité par la suite par l'Assemblée Nationale à l'élaboration de la loi pénitentiaire de 2009 dans un rapport « La France face à ses prisons », 2000. n°2521, t.1, p. 140.

<sup>164</sup> Fondée en 1947 et assimilée à une Autorité Administrative Indépendante (AAI), la CNCDH est une structure de l'État qui assure en toute indépendance, auprès du gouvernement et du parlement un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit et de l'action humanitaire et du respect des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Pour la CNCDH, cette hiérarchie des droits attachés à un statut particulier est essentielle en termes de respect des libertés fondamentales, mais se trouve encore aujourd'hui confrontée à l'absence d'effet contraignant de la norme pénitentiaire envers les services d'État.

<sup>165</sup> CERE J-P. Op. cit. p. 71.

<sup>166</sup> Principe du contradictoire, recours juridictionnels.

membres de se désengager de tout système de couverture sociale en faveur de leurs prisonniers.

Dans l'affaire *Vingt et un détenus* de 1968, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère que l'État défendeur, l'Allemagne, n'a pas l'obligation d'affilier les travailleurs détenus au régime des pensions de retraite<sup>167</sup>. En 2005, la question se pose et se conclue dans les mêmes termes en Italie, pour un travailleur détenu qui avait saisi la Cour dans le but de faire reconnaître ses droits à une pension, ainsi que le bénéfice de prestations sociales en général<sup>168</sup>.

En 2011 la Cour européenne, de nouveau saisie, se devait de réexaminer les conclusions rendues quatre décennies plus tôt. Il y avait là une occasion de statuer en faveur d'une avancée sur le terrain des droits sociaux en prison. Dans l'arrêt *Stummer c. Autriche* du 7 juillet 2011<sup>169</sup>, les juges européens reconnaissent que le travailleur détenu se trouve dans une situation comparable avec le travailleur salarié. Pour autant, combinant les articles 4, interdisant toute discrimination, et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme consacrant le droit de propriété, elle considère que, n'ayant pas de ressources suffisantes pour cotiser au régime général des retraites, les personnes détenues peuvent se retrouver légitimement non-affiliées. Affilier des personnes détenues et leur fournir des prestations sociales porterait en effet atteinte à « l'efficacité économique » du système et au « maintien d'une cohérence générale ». En l'absence d'obligation communautaire, la mise en œuvre d'un système de retraite au sein des prisons relève de la marge de manœuvre des États, bien que les RPE les y encouragent<sup>170</sup>,

Selon Michel Danti-Juan, une telle reconnaissance poursuit un triple objectif<sup>171</sup>.

Tout d'abord, reconnaître un droit à la protection sociale pour les travailleurs détenus est en cohérence directe avec la politique d'extension à l'ensemble de la population du bénéfice des prestations sociales. La France connaît en effet à partir de la Libération un vaste mouvement de généralisation de son système de protection sociale. Les textes internationaux exercent également depuis plusieurs décennies une pression en faveur d'un rapprochement dans le progrès au niveau mondial, dont la garantie d'une couverture sociale digne et suffisante en prison est une parfaite illustration.

Ensuite, la mise en place d'une protection sociale en faveur de la personne détenue est cohérente avec un objectif de politique pénale. En effet, au nom du principe de personnalité des peines<sup>172</sup>, l'incarcération ne doit pas accentuer les difficultés financières et morales auxquelles sont généralement confrontées les familles des personnes détenues, ici considérées comme des ayants-droits.

Enfin, Michel Danti-Juan estime que la reconnaissance d'une protection sociale au profit du travailleur

---

167 CEDH, *Vingt et un détenus c. Allemagne*, Req. N°3134/67.

168 CEDH *Puzina c. Italie*, 2e section, 13 décembre 2005, Req. N°63767/00.

169 CEDH, G. C., 7 juillet 2011 *Stummer c/ Autriche*, Req. N°37452/02 §93.

170 La protection des personnes doit se faire selon les RPE « dans des conditions non moins favorables que celles prévues par le droit interne pour les travailleurs hors de prison ».

171 DANTI-JUAN M. « Les droits sociaux du détenu » in « La condition juridique du détenu » sous la direction de Jean PRADEL. *Editions Cujas*. 1993, p. 106.

172 Le principe de personnalité des peines est le principe selon lequel nul n'est responsable que de son propre fait (article L121-1 du cde pénal).

détenu est un moyen de favoriser la réinsertion des personnes condamnées.

Pour toutes ces raisons, le droit à une protection sociale en détention est nécessaire et implique d'intégrer la personne détenue dans un système général de protection sociale. En pratique, cette intégration demeure incomplète.

## ***Chapitre 2/ L'intégration incomplète des personnes détenues dans le système de protection sociale de droit commun***

Des obstacles de différente nature s'opposent à une parfaite intégration des personnes détenues dans le système général de protection sociale des hommes libres (*Section 1*). Cette intégration s'est effectivement mise en œuvre, mais de manière limitée (*Section 2*).

### ***Section 1/ Des obstacles à l'intégration des personnes détenues dans le système de protection sociale***

Si la cinquième règle pénitentiaire européenne prévoit que « les modalités d'exercice de la citoyenneté doivent être alignés aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur », des spécificités propres à l'incarcération s'opposent encore devant une parfaite intégration des personnes détenues dans notre système de protection sociale.

**La personne détenue est coupable.** La prison est tout d'abord encore souvent perçue par l'opinion publique comme un lieu où les personnes doivent souffrir<sup>173</sup>.

Auteur d'un crime ou d'un délit, la personne détenue est aux yeux de la société civile celle qui, jugée ou non, a fauté, et qui doit répondre de sa faute. C'est aussi celle qui n'est plus digne de profiter de sa liberté, celle qui a trompé la confiance de la société, dont elle ne mérite plus les faveurs. Notre système judiciaire place la prison comme la solution la plus efficace d'éloignement du fautif, visant à « couper le lien avec cette partie gangreneuse du corps social »<sup>174</sup>. La personne détenue n'est, dès lors, plus jugée digne de l'effort social.

Au-delà de la protection du corps social, la peine d'emprisonnement doit être dissuasive et donc, par un effet de raccourci, créer un préjudice pour la personne détenue : à court terme par la déchéance automatique de droits et libertés, à long terme par la difficulté de son retour à une vie normale. La prison doit infliger un stigmate, et améliorer les conditions de détention enlèveraient tout potentiel

---

173 RAOUFF K. « La prison : et après ? Pour que la punition s'arrête à la sortie ». *Lien Social* n°949, 12 novembre 2009.

174 VAN DER PLANCKE V. ET VAN LIMBERGHEN G. « Les limitations au droit à la sécurité sociale des détenus : une double peine ? » *Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie*. La charte, 2010, p.5.

traumatique et pourraient ici s'apparenter à une récompense. Or, généraliser les prestations de sécurité sociale à une population déjà en partie désaffiliée aurait pour conséquence une amélioration significative des conditions de vie de certains prisonniers.

Le 21 mai 2015, la CEDH freinait toute perspective d'embellie et permettait à une législation nationale d'exclure du bénéfice des prestations sociales les personnes purgeant leur peine en hôpital psychiatrique, leurs besoins fondamentaux étant assurés. Pour la Cour, cette rétrogradation de droits était d'ailleurs un élément central et justifié de la peine.

Cette vision de la peine rejoint celle qu'a pu qualifier l'ancien Garde des sceaux Robert Badinter de « loi d'airain », qu'il n'a jamais vue démentie : « vous ne pouvez pas, dans une société démocratique déterminée porter le niveau de la prison au-dessus du niveau de vie du travailleur le moins bien payé de cette société. Le corps social ne supporte pas que les détenus vivent mieux que la catégorie sociale la plus défavorisée de la société »<sup>175</sup>.

Ce concept d'origine anglo-saxonne (*less eligibility* ou « moins acceptable ») renvoie à une condamnation morale de la personne détenue. Conviction enfouie dans l'inconscient collectif, les conditions de vie de certains citoyens libres sont déjà tellement misérables que l'on ne peut concevoir de rehausser le statut social des personnes détenues<sup>176</sup>.

Le « moindre accès » aux prestations frappant déjà une partie de la population libre, le préjudice résultant de la suspension de prestations pour la personne détenue devient inhérent à la peine, voire un objet de crainte et de dissuasion.

Finalement, pour Bernard Shaw, « si la misère humaine n'est pas plus profonde dans la prison que dans le taudis, le taudis se videra et la prison se remplira »<sup>177</sup>.

Au vu de telles croyances - combattues par de nombreuses institutions, associations, politiques et universitaires - allouer des droits aux personnes détenues n'est pas une perspective partagée. S'ajoutent à cet obstacle moral des spécificités organiques empêchant une stricte application de la législation sociale en détention.

« **Nourri, logé, blanchi** »<sup>178</sup>. L'Administration Pénitentiaire prend en charge la personne détenue qui ne semble plus avoir plus avoir besoin de prestations ou allocations supplémentaires<sup>179</sup>. Dans ce

---

175 BADINTER R. Audition du 223 mars 2000 devant la commission d'enquête sur la situation des prisons françaises. Assemblée nationale, rapport n°2521, 28 juin 2000, Tome II, p.181.

En effectuant des « voyages pénitentiaires », il a constaté que les pays où l'on trouve des prisons décentes sont les pays du nord de l'Europe, avec une très forte conscience sociale et un niveau d'égalité sociale très poussée, où les garanties données aux catégories sociales les moins favorisées de la société sont très élevées. Pour Robert Badinter, ce n'est pas sans raison si les meilleures prisons d'Europe se situent en Suède, en Hollande ou en Norvège : la loi d'airain fixe le niveau très au-dessus du nôtre.

176 VAN DER PLANCKE V. et HUBERT H-O. « Peine et sécurité sociale : le jeu de la *less eligibility* ». Dans « Les limitations au droit à la sécurité sociale des détenus : une double peine? ». p. 221.

177 Ibid.

178 AUVERGNON P. et GUILLEMAIN C. Op. cit. p.45.

179 Au nom du principe de non-cumul des prestations.

contexte particulier, il semble difficile d'imaginer un parfait alignement des pratiques extérieures en détention. L'Administration Pénitentiaire joue ici un rôle de tiers prenant en charge de nombreux aspects de protection sociale, ce qui justifierait une suspension complète de celles-ci. La jurisprudence a pu considérer par exemple, en 1957, qu'en matière d'allocation aux vieux travailleurs salariés, la personne détenue étant prise en charge par l'administration pénitentiaire, elle ne manquait pas des ressources nécessaires à son existence<sup>180</sup>. Et pourtant, la réalité socio-économique des personnes placées en détention et la persistance des risques sociaux permettent de mesurer l'importance d'un bénéfice à la majorité des prestations.

**Une législation pénitentiaire dispersée.** En droit pénitentiaire, les **sources internes** sont nettement dominantes, même si les textes supranationaux constituent de manière croissante une source d'inspiration<sup>181</sup>. Depuis 70 ans, le droit pénitentiaire se construit sur un droit réglementaire. L'administration pénitentiaire, usant de l'argument sécuritaire, a élaboré son propre droit carcéral et continue, « certes de façon moins flagrante » cette pratique, empêchant l'application d'un droit uniforme et connu de tous les acteurs<sup>182</sup>. L'essentiel des normes pénitentiaires est ainsi constitué de décrets simples, précisés par un nombre important de circulaires.

La faiblesse du socle législatif en prison a permis à certains auteurs de la qualifier de « zone de sous-droit »<sup>183</sup>, même à l'issue du vote de la loi pénitentiaire de 2009, qui, si elle permis l'élévation au niveau législatif de normes initialement de nature réglementaire<sup>184</sup>, s'est contentée de donner une habilitation générale et de fixer quelques limites aux atteintes aux libertés individuelles. Elle a toutefois instauré un règlement intérieur type, qui est venu remédier à l'existence de règlements intérieurs spécifiques à chaque établissement posant des problèmes d'égalité devant la loi<sup>185</sup>.

L'accès aux droits pour la personne détenue pourrait avoir connu certains obstacles et développé certains retards du fait de cet encadrement normatif hétérogène.

Le droit de la protection sociale en détention a ceci de particulier qu'il est encadré, contrairement au travail pénitentiaire auquel le code du travail ne fait allusion, par le code de la sécurité sociale. Néanmoins, certains aspects de cette protection n'ont pas été envisagés par le législateur.

**Une affiliation de droit commun impossible.** L'affiliation à la sécurité sociale est subordonnée à l'exercice d'une activité. Le travail « dépendant » entraîne donc l'assujettissement au régime général de

---

180 Civ 2, 8 avril 1957, B n°305, JCP 1957 IV 78 : la conception de 1957 a depuis été dépassée.

181 M. MOLLON. Op. cit. p.12

182 FAUGERE N. « L'accès des personnes détenues aux recours. Étude de droit administratif ». Thèse UT1. 2015.

183 NADAL J-L., « Introduction », in, « Les droits de la personne détenue après la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ». Actes de colloque du 26 et 27 janvier 2007., D., 2013.

184 CERE J-P. Op cit. p.11.

185 Article 23 de la loi pénitentiaire de 2009, et par le décret d'application n°2013-368 du 30 avril 2013.

sécurité sociale. En fixant le volume d'heures travaillées, la nature et la forme d'exercice de l'activité, le code de sécurité sociale définit les exigences d'ouverture de droits à prestations pour ce type de travailleurs.

Au regard des critères de l'article L.311-2 CSS, la personne détenue qui travaille en prison devrait satisfaire aux critères du travail dépendant donnés en 1996 par la jurisprudence *Société Générale*<sup>186</sup> : être en situation de subordination juridique, dans le cadre d'un contrat de travail, et percevoir une rémunération en contrepartie d'un travail effectif.

En prison, l'employeur quel qu'il soit – l'administration pénitentiaire aux ateliers de la RIEP et au service général ou le directeur technique en concession - dispose d'un pouvoir de contrôle et de sanction. Par ailleurs, bien qu'elle soit modique, une rémunération est effectivement versée au travailleur détenu. Cette rémunération, indexée sur le salaire minimum de croissance, ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret<sup>187</sup>. Le code de la sécurité sociale s'accommode d'une définition très large de la rémunération, peu important sa nature, son montant et son mode de calcul<sup>188</sup>. Cependant, en l'absence de contrat de travail en détention, l'affiliation à un régime de sécurité sociale est inenvisageable. En effet, si l'article L.311-2<sup>189</sup> du code de sécurité sociale ne conditionne pas l'affiliation aux assurances à l'existence d'un contrat de travail, elle exige au minimum un contrat, quelle que soit sa forme ou sa validité. Or, la personne qui travaille en détention n'est pas partie d'un contrat, mais titulaire d'un acte d'engagement<sup>190</sup>.

Le travailleur détenu ne peut donc en principe relever du régime général en qualité de travailleur dépendant. Un système d'affiliation d'office en leur qualité de personne détenue s'est alors progressivement construit.

## ***Section 2/ L'intégration de la population détenue dans le régime général de sécurité sociale : une tentative inachevée***

Dans les années 70, les assurances volontaire<sup>191</sup> et personnelle<sup>192</sup> étaient un mécanisme de rattachement à un régime obligatoire de sécurité sociale pour les personnes dépourvues de toute protection. Ce n'est pourtant pas le choix qui fut fait en faveur des personnes détenues, intégrées

---

186 Cass. Soc. 13 nov. 1996, Dr. Soc. 1996. 1067. note J-J Dupeyroux, X. Prétot, *Les grands arrêts du droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 1998, n°11.

187 Art. 717-3 al.5 du CPP. Il s'agit d'un salaire minimum de référence.

188 BADEL M. Op. cit., p.76, à propos de l'article L311-2 CSS : « quels que soient le montant et la nature de leur rémunération ».

189 « Sont affiliées obligatoirement aux assurances sociales du régime général (...) toutes les personnes (...) salariées ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs et quels que soient le montant et la nature de leur rémunération, la forme, la nature ou la validité de leur contrat ».

190 CEDH, G. c. *Stummer c. Autriche*, préc.

191 Par l'ordonnance n°67-709 portant généralisation des assurances sociales volontaire pour la couverture du risque maladie et des charges de la maternité.

192 BADEL M. Op. cit. p.193.

depuis 1994 dans le régime général de sécurité sociale au titre de certains risques. Antérieurement à cette mesure d'affiliation automatique, un système autonome existait en prison.

**Le système antérieur à 1994.** Les décrets du 30 avril 1968<sup>193</sup> et du 11 avril 1969 prévoyaient déjà les conditions dans lesquelles les travailleurs en prison pouvaient bénéficier de prestations pour les risques maladie-maternité, invalidité et décès. La loi du 20 septembre 1972 imposait que « les détenus malades bénéficient gratuitement des soins qui leur sont nécessaires, ainsi que de la fourniture des produits et spécialités pharmaceutiques dont l'emploi est autorisé dans les hôpitaux publics »<sup>194</sup>.

Le 2 juillet 1975, le législateur opère encore une distinction entre le travailleur et le non-travailleur en détention, en prévoyant que le travailleur est obligatoirement affilié au régime général de sécurité sociale à compter du jour où il exerce une activité pénale ou qu'il cesse d'avoir droit aux prestations d'un régime obligatoire du fait de la cessation d'activité<sup>195</sup>. Il en est de même pour la personne détenue qui n'exerce aucune activité en détention, mais une différence se trouve au niveau de la prise en compte des ayants-droits des personnes détenues<sup>196</sup> ; en effet, les ayants-droits du travailleur ont « droit aux prestations en nature pour les membres de leur famille »<sup>197</sup>. Pour les ayants-droits du non-travailleur, le bénéfice des prestations en nature au titre du régime obligatoire dont la personne détenue relevait au moment de l'incarcération, ou du régime général en tant que régime d'accueil, n'est alors maintenu que pour une durée d'un an<sup>198</sup>. Dès 1975, les personnes détenues entrent dans le champ d'application du régime général de sécurité sociale.

Parallèlement, la loi du 31 décembre 1975 rend obligatoire l'affiliation des travailleurs détenus à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale. Cette intégration, à la suite de la promulgation de la loi du 24 décembre 1974 créant un socle commun de sécurité sociale à toute la population, est une des traductions du mouvement de généralisation des prestations sociales de l'homme libre en faveur du prisonnier.

En matière d'accès aux prestations sociales en prison, une priorité fût d'abord accordée à la réparation des accidents du travail et maladies professionnels par la loi du 30 octobre 1946 qui prévoyait aux termes de son article 3, l'encadrement des accidents du travail et maladies professionnelles « au détenu exerçant un travail pénal, pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de ce travail dans des conditions qui seront déterminées par décret ». C'est donc un mécanisme « d'extension » des

---

193 N°68-400, relatif aux conditions d'ouverture du droit des assurés sociaux des professions non-agricoles aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès.

194 Cette réforme, entrée en vigueur quinze ans avant celle de la couverture maladie universelle, était ainsi particulièrement novatrice.

195 Art. 2 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 2 juillet 1975 (n°75-551) relative à la situation des détenus et de leur famille au regard des assurances maladie et maternité

196 « conjoint, enfant à charge, ascendant, descendant ou collatéral jusqu'au troisième degré vivant sous le toit de la personne désormais détenue et se consacrant exclusivement aux travaux de ménage ».

197 Art. 2 al.3 de la loi de 1975.

198 Art.1<sup>er</sup> de la loi : ce délai était fixé par décret en Conseil d'État.

dispositions du droit commun qui a été choisi en la matière.

Dernière étape de ce mouvement d'intégration, la loi du 18 janvier 1994 rend obligatoire l'affiliation à l'assurance maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale pour toute personne détenue (française ou étrangère) et ses ayants-droits.

**La loi du 18 janvier 1994 et la procédure d'affiliation automatique.** Réforme la plus symbolique d'un rapprochement entre le monde libre et la prison, la loi du 18 janvier 1994<sup>199</sup> a beaucoup renforcé la protection sociale des personnes détenues en rendant obligatoire l'affiliation au régime général de sécurité sociale pour les risques maladie-maternité. La loi pénitentiaire de 2009 permet aux personnes d'être domiciliées auprès de l'établissement pénitentiaire où elles sont écrouées, pour prétendre au bénéfice de ces droits<sup>200</sup>. La garantie d'accès aux droits sociaux et la facilitation des démarches administratives en font une avancée majeure.

L'affiliation est obligatoire pour toute personne détenue quel que soit son âge, sa nationalité, son statut au sein de l'établissement et sa situation au regard des prestations qu'elle percevait avant son incarcération<sup>201</sup>. Cette affiliation est par ailleurs gratuite, sous réserve, selon le code, d'une participation demandée au détenu ou à ses ayants-droits, s'ils disposent « de ressources suffisantes »<sup>202</sup>. Dans un délai de cinq jours, une fiche de renseignement est établie à partir des éléments d'état civil de la fiche pénale de la personne détenue, accompagnée d'une fiche annexe précisant sa situation administrative. La compétence est ensuite transférée à la CPAM du département dont relève l'établissement pénitentiaire dans lequel la personne est écrouée<sup>203</sup>. La Caisse, au moyen d'un numéro provisoire, affine la personne détenue. Les droits au régime général de la personne détenue sont en principe reportés sur sa carte Vitale à l'occasion de sa mise à jour<sup>204</sup>.

En cas de transfert vers un autre établissement, les services pénitentiaires procèdent au changement de CPAM d'affiliation. Le directeur pénitentiaire transmet alors à la nouvelle caisse une fiche signalétique relative à la situation de la personne détenue transférée afin d'assurer une continuité dans l'accès aux

---

199 La loi du 18 janvier 1994 n° 94-43 (JO 19 janv. 1994), le décret d'application n° 94-929 du 27 octobre 1994 (JO 28 oct. 1994) et la circulaire n° 45 DH/DGS/DSS/DAP du 8 décembre 1994.

200 Article 30 de la loi pénitentiaire de 2009. Cette domiciliation est cependant subsidiaire, et n'intervient qu'en l'absence d'autre solution (à savoir l'absence de domicile de secours). En cas d'absence de domicile de secours, la personne détenue recourt donc au droit commun de la domiciliation prévue par l'article L264-1 CASFs. auprès d'un CCAS, CIAS ou association agréée. Sinon, la domiciliation est faite auprès de l'établissement pénitentiaire.

201 Articles L381 à L381-30-6 CSS.

202 Il ne semble toutefois pas exister de barème permettant de déterminer à partir de quel plancher de ressources une personne peut être invitée à contribuer à sa prise en charge médicale. Il semble par ailleurs qu'aucun texte d'application n'ait permis en pratique de mettre en œuvre cette disposition (L381-30 al.4 CSS).

203 R312-1 et R381-97 CSS.

204 En pratique, une attestation papier est le plus souvent délivrée pour attester de leur affiliation, la conservation de la carte Vitale en cellule posant souvent problème. DEBET A. « Accès aux soins et droits du détenu malade » in BOUSSARD S. (sous la direction de) « Les droits de la personne détenue après la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ». Actes de colloque du 26 et 27 janvier 2007 – Paris, D., 2013, p.190.

soins<sup>205</sup>.

En pratique cependant cette procédure n'est pas toujours mise en place, créant potentiellement une rupture de droits pour les personnes détenues. En effet, si l'affiliation des personnes détenues à leur arrivée en détention est obligatoire, elle n'est ni automatique, ni fluide, car elle nécessite des formalités lourdes et itératives<sup>206</sup>. En visite à la maison d'arrêt de Laval au mois de janvier 2015, le CGLPL a pu constater que l'ouverture des droits sociaux à l'arrivée n'était pas toujours garantie, de même que ses délais de mise en œuvre. Il a ainsi été recommandé que, dès le premier jour d'incarcération, un suivi régulier soit mis en place par le service de greffe de l'établissement en lien avec la CPAM<sup>207</sup>.

Alertée sur cette question, la ministre de la santé, Marisol Touraine, a publiquement fait part de ses observations au mois de mai 2016, en indiquant que la réforme de simplification des droits de

protection maladie universelle (PUMa) en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, apporterait des garanties supplémentaires aux personnes détenues<sup>208</sup>. La PUMa vise en effet à assurer la continuité des droits à la prise en charge des frais de santé et à réduire au strict nécessaire les démarches administratives en cas de changement de situation, évitant les changements de caisses et les ruptures de droits<sup>209</sup>. Toute personne majeure travaillant ou résidant sur le territoire national détient désormais une protection maladie garantie et individuelle « attachée à la personne, indépendamment de son statut, de son rapport au travail et de sa situation familiale »<sup>210</sup>, selon une logique de portabilité des droits.

Encore très récente, il conviendra à l'avenir d'apprécier l'impact de la mise en place de la PUMa sur la procédure d'affiliation des personnes incarcérées.

Les personnes détenues entrent depuis 1975 dans le champ du régime général de sécurité sociale, quels que soient leur passé d'assuré social et leur éventuelle appartenance antérieure à un régime obligatoire. Or cette affiliation d'office, notamment dans l'hypothèse d'une courte peine, peut réellement bouleverser le parcours d'assuré de la personne détenue. C'est pour cette raison qu'en 2015,

---

205 OIP. Op. cit. p.314. La procédure précise en cas de transfert est issue d'une note DAP du 28 mai 1996 et d'une circulaire interministérielle du 10 janvier 2005 (relative à l'actualisation du Guide Méthodologique). En cas de changement de département de la personne écrouée en lien avec un transfert d'établissement, placement en Centre national d'évaluation (CNE) ou une hospitalisation dans un établissement de santé, l'affiliation à la caisse d'origine est maintenue tant que la durée de l'événement ne dépasse pas 40 jours ouvrés. Au-delà de ce délai, la caisse d'affiliation de la personne écrouée est celle du ressort dans laquelle est situé le nouvel établissement pénitentiaire. Celui-ci informe alors la nouvelle caisse d'affiliation du transfert dans un délai de 5 jours ouvrés.

206 IGAS. Op. cit. p.76.

207 Rapport à consulter en ligne : <http://www.cgpl.fr/2016/rapport-de-la-deuxieme-visite-de-la-maison-darret-de-laval-mayenne/>

208 Article 59 de la LFSS pour 2016, qui rappelle l'attachement de la nation au « caractère universel, obligatoire et solidaire de l'assurance maladie ».

209 En pratique, la CMU de base disparaît, ainsi que le statut d'ayants-droits majeurs.

« Protection universelle maladie : quelles conséquences pour les assurés ? », Direction de l'information légale et administrative (Premier Ministre), 7 janvier 2016.

210 BADEL M. « La Sécurité Sociale a 70 ans. Vive l'universalisation ! » *D. soc.*, 2016, p.263.

L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a préconisé de maintenir les personnes détenues au régime de couverture sociale dont elles dépendaient avant l'incarcération<sup>211</sup>.

Deux hypothèses illustrent l'intérêt de cette préconisation : le cas existant du travailleur en semi-liberté, et celui, en devenir, de l'auto-entrepreneur détenu.

**L'hypothèse de la semi-liberté.** Dans le cadre d'un aménagement de peine<sup>212</sup>, certaines personnes détenues exercent une activité professionnelle en milieu libre. Le travail qu'elles effectuent à cette occasion est emploi « normal ».

Dès lors qu'ils remplissent les conditions d'ouverture des droits, les travailleurs en milieu libre ne sont pas automatiquement affiliés au régime général de sécurité sociale, mais au régime dont ils relèvent au titre de leur activité. Lorsqu'ils ne remplissent pas les conditions pour être affiliés au titre de cette activité, ils seront, par défaut, affiliés au régime général. Ainsi, une possibilité de « choix » est donnée au travailleur écroué, et une adéquation est rétablie entre l'activité exercée et la protection allouée.

Cette hypothèse rejoint directement le raisonnement de l'IGAS qui rappelle que le dispositif d'affiliation au régime général pour toute personne détenue, établie en 1994, reposait sur l'idée alors exacte que les personnes détenues, souvent en situation de précarité, n'avaient pas de couverture sociale au moment de leur placement en détention. Aujourd'hui, l'Institut considère qu'en raison de la généralisation des prestations résultant des évolutions législatives de ces deux dernières décennies, la population couverte s'est incontestablement élargie. De nombreuses personnes détenues entrent donc en détention en étant déjà affiliées à un régime de protection sociale, que l'on a pu estimer, dans nos propos liminaires, à 80% pour le régime général, 15% pour le RSI et 1% au régime agricole, pour les personnes qui travaillaient au jour de leur incarcération.

L'IGAS propose ainsi un nouveau paradigme qui consisterait à n'affilier automatiquement au régime général que les personnes qui ne relèvent d'aucun régime de sécurité sociale. Ainsi, « dans la mesure où les deux tiers des détenus exécutent une peine inférieure à un an, l'application de ces nouvelles règles de couverture sociale aurait un fort impact pour consolider les droits des personnes, tout en simplifiant considérablement les formalités administratives ».

Il s'agit néanmoins d'une recommandation qui rencontre encore des résistances d'ordre légal, comme l'illustre l'hypothèse du travailleur pour son propre compte en prison.

---

211 « Evaluation du plan d'actions stratégiques 2010-2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice » IGAS. Novembre 2015. N°2015-050R. p. 101 : l'affiliation au régime général ne concernerait alors que les personnes désaffiliées. Le régime général jouerait alors pleinement, mais uniquement, son rôle de « régime d'accueil ».

212 Un aménagement de peine est une modalité d'exécution d'une peine de prison ferme dont l'objectif est de permettre à la personne condamnée de travailler, de suivre une formation et/ou un traitement médical (contre la drogue ou l'alcoolisme par exemple) ou de maintenir des liens avec sa famille (exemple : lorsque la personne condamnée est un père de famille). Les mesures d'aménagement de peine sont prononcées par un juge de l'application des peines (JAP).

**L'illustration de l'auto-entrepreneuriat en prison.** Aux termes de l'article D.432-3 du code de procédure pénale, « les détenus peuvent être autorisés à travailler pour leur propre compte »<sup>213</sup>. En 2009, la députée Marie-Anne Montchamp interrogeait plus précisément le secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation sur la capacité d'une personne incarcérée à bénéficier du statut d'auto-entrepreneur<sup>214</sup>. Il lui avait été répondu que « le régime actuel et les règles d'affiliation des détenus ne sembl[aient] pas compatibles avec l'exercice d'une activité d'auto-entrepreneur laquelle est rattachée au régime social des indépendants (RSI) »<sup>215</sup>.

Des résistances persistent donc en matière d'accès au statut d'auto-entrepreneur en prison, au premier rang desquelles se trouve l'impossibilité d'être affilié au RSI. Cet obstacle empêche les personnes qui travaillent pour leur propre compte de cotiser au titre de la retraite sur les revenus qu'elles perçoivent en détention.

Plusieurs solutions d'affiliation pourraient être envisagées. La première serait de dupliquer les règles applicables aux invalides de guerre qui, lorsqu'ils exercent une activité non salariée non agricole, restent affiliés au régime général pour les prestations en nature d'assurance maladie et maternité<sup>216</sup> et au régime des travailleurs indépendants au titre des autres risques. Mais cette solution pourrait rendre complexe et illisible le droit applicable aux personnes détenues en multipliant leurs régimes d'affectation.

Une seconde possibilité consisterait à affilier les personnes détenues travaillant pour leur propre compte au régime général pour le risque vieillesse, à l'instar des personnes détenues exerçant un travail pénitentiaire « ordinaire ». Cela impliquerait que l'administration pénitentiaire procède à la déclaration des revenus des intéressés sur la base de la comptabilité tenue par ceux-ci et au versement des cotisations, ouvrant une réflexion sur le taux et l'assiette de celles-ci au regard du droit commun. Malgré d'éventuelles difficultés matérielles, cette hypothèse semble envisageable.

Cependant, l'option la plus en faveur de la continuité du parcours d'assuré est bien celle avancée par l'IGAS, consistant, pour les personnes qui en bénéficieraient, à ce qu'elles conservent leur affiliation au RSI. Les personnes travaillant pour leur propre compte verraient d'une part, leur activité en détention reconnue, et, d'autre part, continueraient à bénéficier du régime d'auto-entrepreneur à leur entrée et à leur sortie de détention sans connaître de rupture de droits.

En outre, si une réflexion mériterait d'être engagée en faveur des personnes relevant du RSI (en particulier les auto-entrepreneurs) purgeant une peine d'emprisonnement – que l'on a pu estimer à 15% des travailleurs dans nos propos liminaires, une contrainte supplémentaire demeure dans l'hypothèse

---

213 Par exemple l'élaboration de logiciels informatiques, service de comptabilité, de conseil...etc.

214 Ce dispositif permet à toute personne de créer, avec des formalités de déclaration simplifiées, une activité commerciale, artisanale (relevant du RSI) ou libérale (relevant de la CIPAV pour l'assurance vieillesse) en entreprise individuelle, sous le régime fiscal de la micro-entreprise ([www.rsi.fr](http://www.rsi.fr)).

215 Question orale sans débat n°571 de Mme Marie-Anne Montchamp (UMP-Val de Marne), publiée au JO le 10 février 2009 p. 1165. Réponse publiée au JO le 11 février 2009, p. 1445.

216 Art. L357-6 CSS.

de la volonté de bénéficier du statut d'auto-entrepreneur en cours de détention.

## ***Conclusion du Titre 1***

La personne détenue est un sujet de droit, titulaire du bénéfice d'une couverture sociale de base, reconnu par la législation interne et supranationale. Une couverture sociale en prison est nécessaire, son bénéfice justifié. Des résistances semblent cependant s'opposer à un alignement complet des prestations de sécurité sociale entre le dedans et le dehors, impliquant de construire un régime de protection sociale dérogatoire, propre à la prison.

Concrètement, l'affiliation des personnes détenues s'est en priorité orientée vers la couverture du risque maladie et famille. Le rapprochement du droit commun reste néanmoins au stade de l'ébauche au vu de l'insuffisance de la protection octroyée aux personnes détenues malades.

## ***Titre 2 / Une amorce de rapprochement sur le terrain du risque familial et maladie***

En 2009, le législateur donne au domaine de la santé en prison une place prépondérante en prévoyant que la qualité et la continuité des soins soient garanties aux personnes détenues dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient l'ensemble de la population<sup>217</sup> ; ces prestations demeurent en réalité réduites (*Chapitre 2*). En revanche, la réparation relative aux charges de famille semble satisfaisante et adaptée (*Chapitre 1*).

### ***Chapitre 1/ La reconnaissance du droit aux prestations familiales pour les personnes détenues***

Les prestations familiales sont des aides financières accordées à ceux qui élèvent des enfants. Son utilité questionne dans le cadre de l'incarcération du ou d'un des parents. En effet, la prison est le lieu d'éloignement social et familial par excellence<sup>218</sup>. L'article 35 de la loi pénitentiaire de 2009 consacre ainsi le droit au maintien des liens familiaux<sup>219</sup>, assortis d'aménagements permettant la visite

---

217 Art.46 al.2 de la loi pénitentiaire de 2009.

218 « de l'autre côté du mur, le temps s'arrête. Un décalage se crée entre le dedans et le dehors. » RIBEIRO C. « Enchaînés par-delà les murs : le maintien des liens familiaux en prison ». Rapport de stage, Université Panthéon Assas – Paris II, 2015, p.13.

219 La loi pénitentiaire s'inscrit dans la lignée des règles pénitentiaires européennes et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui reconnaît depuis les années 1970 que le droit des visites

des proches en détention : parloirs familiaux, permissions de sortir ou unités de vie familiale<sup>220</sup>. Il est en effet reconnu que le maintien des liens avec l'extérieur constitue un argument essentiel de réinsertion et de prévention de la récidive pour les personnes détenues.

Juridiquement, la mère ou le père incarcéré continue de disposer de l'autorité parentale sur son enfant né ou à naître. Or, les charges de famille sont prises en compte par la sécurité sociale au moyen de prestations familiales permettant de compenser l'augmentation de dépenses résultant d'un agrandissement du foyer. L'approche de ce risque est évidemment particulière en détention, du fait de l'éloignement entre les membres de la famille et les difficultés d'implication de la personne incarcérée dans la prise en charge quotidienne de son enfant.

Ce risque étant encadré de manière très pragmatique et d'abord tourné vers l'enfant, le versement des prestations bénéficiera à la personne qui en a effectivement la charge (*Section 1*). Il en est de même pour les prestations relatives au logement de la famille ou de la personne détenue qui vivait seule et dont le loyer continue de courir après la date d'incarcération. Là encore, un régime adapté à la détention existe (*Section 2*).

### ***Section 1/ Le maintien des allocations familiales***

Les prestations familiales permettent d'atténuer les écarts de niveau de vie entre les ménages sans enfant et les ménages avec enfants disposant des mêmes revenus. Leurs conditions d'octroi sont acquises depuis 1938, mais c'est en 1978 qu'elles sont généralisées par l'abandon de toute condition de ressources ou d'activité professionnelle<sup>221</sup>. A noter que ce système a depuis été réformé, car depuis le mois de juillet 2015 le montant des allocations familiales varie en fonction des ressources du foyer<sup>222</sup>. Au-dessus d'un certain seuil de revenus les ménages n'y ont plus droit, ou le montant des prestations versées est plus faible. Puisque l'attribution de chacune de ces prestations est soumise à des conditions spécifiques, notamment liées au revenu des ménages, on parle désormais de prestations sous conditions de ressources.

Matière marquée par le sceau de la pluralité et de la diversité, les prestations familiales sont détaillées à l'article L511-1 CSS<sup>223</sup> : elles se divisent en trois grandes catégories que sont les prestations générales d'entretien, les prestations pour charges aggravées ou les prestations pour charges

---

familiales est une composante essentielle de la vie familiale, dont le respect est garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

220 Les Unités de vie familiales (UVF), sont des appartements meublés situés dans l'enceinte pénitentiaire mais à l'extérieur de la détention, dans lesquels les personnes détenues peuvent recevoir leurs proches pendant une durée comprise entre six et soixante-douze heures.

221 Le critère consacré dans le code de sécurité sociale est désormais celui de la résidence du foyer.

222 Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 du 22 décembre 2014.

223 Art.L511-1 CSS : « Les prestations familiales comprennent : la prestation d'accueil du jeune enfant ; les allocations familiales ; le complément familial ; l'allocation de logement ; l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; l'allocation de soutien familial ; l'allocation de rentrée scolaire ; l'allocation journalière de présence parentale. »

spécifiées<sup>224</sup>.

On dénombre aujourd'hui huit prestations familiales : les allocations familiales, les prestations d'accueil du jeune enfant (PAJE)<sup>225</sup>, le complément familial<sup>226</sup>, les allocations de logement familiale, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, l'allocation de soutien familial, l'allocation de rentrée scolaire, et l'allocation journalière de présence parentale.

Les allocations familiales, dont le droit est ouvert à partir du second enfant<sup>227</sup> et dont le montant est progressif à mesure de l'agrandissement du foyer et des ressources, sont les plus anciennes prestations familiales, mais également les plus importantes au vu du nombre de bénéficiaires et de l'importance de ses flux financiers. Le bénéfice de cette allocation a progressivement été accordé à tout parent, incarcéré ou non.

**Une reconnaissance des allocations familiales en prison.** La première loi sur les allocations familiales ne s'appliquait en 1932<sup>228</sup> qu'aux salariés libres. A l'époque, aucun rapprochement n'était fait en faveur des personnes détenues, qui voyaient les allocations familiales automatiquement suspendues au premier jour de leur incarcération. A l'image des progrès réalisés en matière de risque maladie, la Libération ouvre droit au bénéfice des allocations à « toute personne résidant en France, ayant à sa charge comme chef de famille ou autrement un ou plusieurs enfants résidant en France » par la loi du 22 août 1946. Générale, la loi est précisée ultérieurement en faveur des prisonniers par une circulaire du ministère du travail et de la sécurité sociale.

La loi de 1946 a vu son contenu repris et amélioré dans l'actuel code de sécurité sociale. L'article L512-1 CSS prévoit ainsi que « toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales dans les conditions prévues par le présent livre ». Une ouverture est donc permise pour les personnes résidentes de nationalité étrangère.

**Des prestations accordées à la personne en charge effective de l'enfant.** Un « accommodement »<sup>229</sup>, tel semble avoir été le choix du législateur en matière d'accès aux allocations familiales pour le parent détenu.

---

224 LABORDE J-P. Op. cit. p.377.

225 L.531 CSS. Les PAJE comportent elle-même quatre volets (prime à la naissance ou à l'adoption, allocation de base, complément de libre choix du mode de garde, et, selon la date de naissance des enfants ou leur date d'adoption, complément de libre choix d'activité ou prestation partagée d'éducation de l'enfant).

226 L.522-1 CSS : Le complément familial est attribué au ménage ou à la personne dont les ressources n'excèdent pas un plafond et qui assume la charge d'un nombre déterminé d'enfants ayant tous un âge supérieur à l'âge limite visé au premier alinéa de l'article L. 531-1.

227 L.521-1 CSS : « Les allocations familiales sont dues à partir du deuxième enfant à charge ».

228 Loi du 11 mars 1932 créant au bénéfice des salariés de l'industrie et du commerce le premier système obligatoire de versement d'allocations couvrant les charges familiales

229 BADEL M. « Les droits sociaux derrière les barreaux ». Op. cit. p.87.

Pour bénéficier des allocations familiales, deux conditions sont nécessaires : la charge d'un enfant et la résidence en France. Cette charge doit cependant être effective et permanente<sup>230</sup>. Les prestations familiales permettent en effet de compenser les frais réels entraînés par la charge d'un enfant (logement, nourriture, habillement, scolarité...). Elles tiennent compte de ces éléments matériels et financiers, mais également de la responsabilité effective et éducative de l'enfant. La détention oppose ici évidemment de sérieux obstacles à la réalisation de ces objectifs éducatifs pour le parent incarcéré. Avant tout, les caisses d'allocations familiales procèdent au réexamen des ressources de la personne ayant la charge effective de l'enfant pour calculer le montant des prestations versées<sup>231</sup>. S'agissant du travailleur en prison, il n'y aura pas de prise en compte des fruits de son activité productive, sauf à ce qu'elle s'effectue en milieu libre.

Le 8 août 2013, le CGLPL a émis un avis relatif à la condition des mères et des enfants en détention, dans lequel il rappelle que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale, et que le statut de mère doit l'emporter sur celui de personne détenue<sup>232</sup>. Dans le cadre d'une personne incarcérée, plusieurs situations existent. Si la mère est détenue avec son jeune enfant<sup>233</sup>, le bénéfice des allocations familiales<sup>234</sup> est maintenu.

Pour le parent détenu sans son enfant, le principe est celui du maintien du bénéfice des allocations familiales, comme s'il avait la charge permanente et effective de son enfant. Cependant, la peine d'emprisonnement s'accompagne parfois de la déchéance de l'autorité parentale, prononcée expressément par le juge<sup>235</sup>. Dans ce cas, le bénéfice des allocations familiales est suspendu.

Par ailleurs, bien que ces allocations soient maintenues, le parent en prison sera simple « allocataire » et non « attributaire » des prestations familiales. Les prestations en espèces seront en effet versées à la personne s'occupant au quotidien de l'enfant. On peut envisager qu'une personne bénéficiant d'un aménagement de peine avec levée d'écrou<sup>236</sup> puisse conserver la charge permanente et effective de son enfant. Dans ce cas, la couverture du risque famille n'est ni suspendue ni modifiée. Maryse Badel qualifie, à ce titre, le droit aux allocations familiales en prison de « réaliste et pragmatique »<sup>237</sup>.

---

230 L.523-2 CSS : « Peut bénéficier de l'allocation le père, la mère ou la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant orphelin ou de l'enfant assimilé à un orphelin au sens de l'article L. 523-1. ».

231 Lettre-circulaire CNAF n°17-97 du 16 juin 1997.

232 Il réitère à cette occasion son souhait de voir les mères détenues bénéficier d'aménagement de peine ou de suspension de peine pour maternité. Avis du 8 août 2013 relatif aux jeunes enfants en prison et à leur mère détenue, *Journal officiel*, 3 septembre 2013.

233 Lettre-circulaire CNAF n°51-94 du 16 décembre 1994.

234 PAJE, ASF, prime de naissance et jusqu'en 2008 l'Allocation de Parent Isolé (supprimé car entrant désormais dans le champ du RSA). Elles pourront également bénéficier des allocations familiales si elles ont deux enfants ou plus (L512-1 CSS et circulaire de la direction de la sécurité sociale DSS n°99-723 du 30 décembre 1999).

235 Par le juge civil en cas de mauvais traitements sur l'enfant, ou par le juge pénal en cas de crime ou délit commis sur l'enfant ou avec sa complicité, ainsi qu'en cas de crime commis sur l'autre parents. Le cas de « retrait partiel » est aussi parfois utilisé.

236 Liberté conditionnelle, fractionnement de peine ou suspension de peine.

237 BADEL M. Op. cit. p.88.

**Le rôle de la Caisse d'Allocations Familiales.** Peu de documents officiels permettent d'avoir un aperçu détaillé des prestations familiales conservées, réduites ou suspendues en détention. La Caisse d'Allocations Familiales joue donc, de manière assez isolée, le rôle de guide<sup>238</sup> en matière d'accès aux droits pour les personnes détenues. Une procédure particulière conditionne en effet le bénéfice des allocations familiales, notamment en ce qui concerne les démarches de changement de situation de la personne détenue. Par ailleurs, le CGLPL a pu constater l'existence de conventions partenariales signées entre les SPIP et les CAF, dans l'objectif de « permettre à la personne, malgré son incarcération, d'accéder à l'ensemble de ses droits, mais aussi de l'informer de ses devoirs »<sup>239</sup>. Des permanences - dont les pratiques sont encore trop hétérogènes parmi les établissements - sont assurées par la CAF dans différents établissements pénitentiaires.

Cette dernière n'est pas uniquement compétente en matière de versement des allocations familiales ; elle assure également celui des prestations de logement, dont le mécanisme s'adapte lui aussi à la situation d'incarcération.

## ***Section 2/ Le bénéfice temporaire des prestations de logement***

Les prestations logement sont liées à une charge particulière d'aide à la couverture des dépenses de logement des personnes ayant des enfants ou pour les jeunes ménages. Leur statut est toutefois ambigu car il couvre deux types de prestations : l'allocation de logement sociale et l'allocation de logement familiale (celle visée par la liste précitée de l'article L.511 CSS). L'allocation de logement sociale n'exige pas une charge de famille, contrairement à son pendant « familial ». Pourtant, ces deux prestations sont également versées par la CAF, et suivent un régime fort proche. On parlera donc ici simplement d'une « allocation logement » recouvrant ces deux prestations, auquel on ajoutera l'Aide Personnalisée au Logement<sup>240</sup> (APL).

**Le maintien temporaire du versement des allocations logement.** Le régime des allocations logement a une approche particulière de la période de détention. Les allocations de logement sociale et familiales et l'APL sont en effet temporairement maintenues en faveur de la personne détenu car, bien que ces dernières supposent une occupation effective du logement au moins huit mois dans l'année<sup>241</sup>, l'incarcération est considérée comme un cas de force majeure légitimant la non occupation du

---

238 « Une fenêtre sur vos droits », livret d'information élaboré par la CAF du Nord en collaboration avec le SPIP Nord.

239 Rapport annuel CGLPL 2011, Op. cit. p.140.

240 Il s'agit d'une aide financière destinée à réduire le montant du loyer ou des mensualité d'emprunt immobilier.

241 D.542-1 CSS.

logement<sup>242</sup>.

Là encore, le droit est pragmatique : si la personne détenue célibataire continue de payer un loyer et que ce logement n'est ni loué ni sous-loué, elle continue de bénéficier des aides au logement pendant une durée d'un an. Si elle est en couple (marié, pacsé, en union libre), une révision des aides sera effectuée au regard de la nouvelle situation financière du foyer. Si le couple ne bénéficiait pas d'une aide au moment de l'incarcération, l'ouverture du droit sera examinée, sans prendre en compte au titre de la période de référence les éventuels revenus du conjoint incarcéré.

**La fraude aux allocations logement.** Les personnes ayant sciemment caché leur incarcération aux organismes prestataires d'allocations, par de fausses déclarations, encourent des poursuites pénales pour escroquerie<sup>243</sup> et/ou des sanctions financières.

Lorsqu'il s'agit d'une fraude aux allocations logement, la sanction financière peut consister en une amende administrative de 5 000,00 euros prononcée par le directeur de la caisse d'allocations familiales. La pénalité ne peut être observée qu'après que l'intéressé a été mis en situation de présenter des observations écrites ou orales<sup>244</sup>. Cette décision peut faire l'objet d'un recours gracieux devant le tribunal des affaires de la sécurité sociale (TASS)<sup>245</sup>. Si la décision est confirmée, un recours peut être déposé devant le TASS dans un délai de deux mois<sup>246</sup>.

A l'image des prestations familiales, l'accès aux prestations de santé traduit une ouverture vers le milieu libre. Demeurent néanmoins des difficultés dans sa mise en pratique.

## ***Chapitre 2/ L'insuffisance des prestations de santé de la personne détenue***

La reconnaissance du risque maladie-maternité, que l'on pourra plus simplement nommer ici « risque santé », a véritablement eu lieu grâce à une réforme législative sans précédent (*Section 1*). Pour autant, l'offre de prestations sociales au titre du risque santé demeure aujourd'hui diminuée et insuffisante en prison (*Section 2*).

### ***Section 1/ La reconnaissance du risque santé en prison***

A la veille du vote de la loi pénitentiaire, le sénateur Nicolas About soulignait à juste titre que

---

242 Lettre-circulaire n°91-734 du 20 décembre 1991 et Lettre-circulaire CNAF n°17-97 du 16 juin 1997.

243 Article 313-1 et 313-3 du CP.

244 OIP. Guide du prisonnier. Op. cit. p.230.

245 Qui consiste à demander au directeur de la caisse d'allocations familiales de revenir sur sa décision.

246 La même procédure existe pour les fraudes au RSA et aux allocations chômage, pour lesquels une possibilité de recours gracieux existe, respectivement auprès du Président du conseil général ou du directeur de Pôle emploi, puis contesté par un recours devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois.

« la prison est un lieu de vie. Certains y passent une ou plusieurs parenthèses courtes dans leur existence. D'autres y restent de nombreuses années. On y accouche, on y passe des jours et des nuits plus ou moins rapides et parfois, malheureusement, on y meurt ». C'est parce que la prison est un lieu de vie, clos, mais aussi un lieu d'ouverture sur la vie sociale par la perspective de la réinsertion, que la santé des personnes détenues doit faire l'objet de dispositions particulières dans la loi pénitentiaire.

Dans un récent avis relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé, le CGLPL rappelle que « les patients détenus disposent des mêmes droits d'accès aux soins que tous les autres sous réserve des restrictions liées à la privation d'aller et venir dont ils font l'objet ».<sup>247</sup>

**Un droit à la santé en prison.** Le droit à la santé est un droit fondamental consacré par les plus hautes normes, au premier rang desquelles figure le Préambule de la Constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé du 26 juillet 1946<sup>248</sup>. Au niveau interne, le droit à la santé est garanti par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946<sup>249</sup>.

Respecter l'intégrité physique des personnes détenues est un minimum<sup>250</sup>. Mais si la prison n'est pas un lieu de soins, elle est un lieu où l'on soigne, et elle doit garantir le droit à la santé, au sens de ce Préambule, pour les personnes qu'elle abrite. En effet, « l'emprisonnement et les autres mesures qui ont pour effet de couper des personnes du monde extérieur sont afflictifs par le fait même qu'ils les dépouillent du droit de disposer d'elles-mêmes en les privant de leur liberté. Sous réserve des mesures de séparation justifiées ou du maintien de la discipline, le système pénitentiaire ne doit donc pas aggraver les souffrances inhérentes à une telle situation »<sup>251</sup>. Plus précisément, rien ne justifie que le système pénitentiaire aggrave les souffrances physiques et mentales de la personne détenue.

En ce sens, la sixième règle pénitentiaire européenne exige que les détenus soient maintenus en « bonne santé physique et mentale » et que les effets néfastes de l'incarcération soient diminués au maximum, ceci pour permettre la réinsertion des détenus lors de leur libération. La règle n°24 des règles minima de l'ONU pose également les bases d'une protection sociale gratuite pour les personnes

---

247 Avis du 16 juin 2015, JO du 16 juillet 2015, p.148.

248 3ème alinéa du préambule de la Constitution de l'OMS, signée par 61 États et entrée en vigueur en 1948.

249 « Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, 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 ».

250 « Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants ».

Dans un arrêt de la CEDH du 19 février 2015, *Helhal c/ France* (requête n°10401/12), la France a été une nouvelle fois condamnée pour l'insuffisance des soins qu'elle a fourni à une personne détenue : « l'absence ou l'insuffisance de soins et la nécessité de se faire aider d'un codétenu pour prendre ses douches l'ont soumis à un niveau de souffrance dépassant celui qui est inhérent à une privation de liberté ».

Ce principe est repris à l'article 44 de la loi pénitentiaire de 2009 qui impose à l'administration pénitentiaire « d'assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique dans tous lieux collectifs et individuels ».

251 Règle n°3 des Règles Mandela. Op. cit.

incarcérées.

En ce sens, l'État a la responsabilité de garantir aux personnes détenues de recevoir des soins de même qualité que ceux disponibles dans la société civile et avoir accès aux services nécessaires sans frais et sans discrimination fondée sur leur statut juridique.

Partant toujours de l'état de santé préoccupant des personnes incarcérées dans les prisons françaises, le législateur français a élaboré un système se rapprochant très étroitement de celui des hommes libres.

**Un législateur interne attentif à la prise en charge médicale des personnes détenues<sup>252</sup>.** Le décret du 20 septembre 1972 est une étape importante dans la prise en charge médicale des personnes détenues car il prévoit que « les détenus malades bénéficient gratuitement des soins qui leur sont nécessaires, ainsi que de la fourniture des produits et spécialités pharmaceutiques dont l'emploi est autorisé dans les hôpitaux publics ». Un droit aux soins minimum était alors garanti, sauf en ce qui concernent les consultations, opérations chirurgicales et appareillages ne présentant pas un caractère d'urgence. Dans ces trois cas, les actes médicaux demeuraient à la charge de la personne détenue.

Des avancées majeures en termes de prise en charge des personnes placées sous main de justice ont eu lieu à partir des années 80. Les pouvoirs publics ressentaient à cette époque une véritable inquiétude devant la montée des besoins sanitaires en prison en raison de l'augmentation du nombre de personnes incarcérées touchées par la toxicomanie<sup>253</sup>, infectées par le VIH et les hépatites. Une politique de « décloisonnement » a alors débuté par une action conjointe de l'administration pénitentiaire et du Ministère de la Santé. Le but était de faire tomber le mur entre le milieu libre et la prison, et d'accéder à un système général pour l'ensemble de la population.

En 1984, l'IGAS se voit confier le contrôle des mesures nécessaires au maintien de la santé des personnes détenues, tandis qu'un comité de coordination de la santé en milieu carcéral est créé par un décret du 6 août 1985. Un an plus tard, l'infirmerie centrale des prisons de Fresnes prend le statut d'établissement public national de santé.

En 1986, la création de vingt-quatre services médicaux psychiatriques régionaux (SMPR) permet la prise en charge des détenus souffrant de pathologies psychiatriques. Ces services sont implantés en maison d'arrêt, et seront élargis plus tard à la médecine somatique et à la lutte contre la toxicomanie.

Le « programme 13 000 »<sup>254</sup> permet la prise en charge de la santé des personnes détenues par des groupements privés pour une période de dix ans. Cette politique s'accompagne d'une augmentation des

---

252 A partir des informations fournies par Pierre PEDRON, *Jurisclasseur de procédure pénale*, Fasc. 40 : « Contrôle des établissements pénitentiaires », 24 janvier 2010.

253 GUERIN G. « La santé en prison. Contexte et genèse d'une réforme ». ADSP n°44. Septembre 2003.

254 Le programme 13 000 a été lancé en 1988 pour pallier l'insuffisance des places de détention. Initialement fixé à 15 000 places nouvelles, le programme a été réduit à 13 000 en raison, principalement, de son coût budgétaire. Rapidement mis en œuvre avec le concours de gestionnaires privés, il a permis la construction de 25 établissements qui ont été mis en service entre le 2 mai 1990 et le 16 octobre 1992 sur l'ensemble du territoire national. Mais il n'a pas été suffisant pour ajuster le parc pénitentiaire aux besoins.

équipements et du personnel sanitaire : les vingt-et-un établissements concernés définissent des normes bien supérieures à celles offertes par l'administration pénitentiaire dans les autres établissements, en matière de médecine générale, de soins infirmiers et de dentisterie. Une expérimentation est réalisée en 1989 en matière de prise en charge du VIH en prison, par la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis et l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière. Une convention est signée entre les établissements pénitentiaires les plus touchés par l'infection et des structures hospitalières spécialisées, permettant la mise en œuvre de consultations ciblées au sein des prisons. Cette pratique sera élargie en 1992 pour les établissements de Laon, Châteauroux et Saint-Quentin-Fallavier et les centres hospitaliers de proximité, puis généralisée par la loi du 18 janvier 1994<sup>255</sup>.

Au-delà de ces avancées, le Garde des sceaux et le ministre de la santé demandent au Haut Comité de la Santé Publique (HCSP) de rechercher et proposer les modalités du dispositif de prise en charge sanitaire des détenus le mieux à même de répondre aux particularités présentées par cette population, dans une démarche de santé publique. Deux objectifs sont ainsi assignés au Comité : réfléchir, d'une part, à la protection des personnes détenues et de leurs proches, et, d'autre part, à celle de la société en général, caractéristique d'une démarche de santé publique.

En 1993, le HCSP publie un rapport dans lequel il confirme la gravité de l'état de santé des personnes incarcérées et souligne la nécessité d'une réforme profonde du système de soins. Cette réforme doit prendre en compte la santé des personnes détenues, et s'inscrire dans un objectif de préservation de la santé de la population générale dans la mesure où les personnes détenues sont majoritairement incarcérées pour des périodes de courte durée. La réforme du système de santé doit donc anticiper la libération des prisonniers malades. Le HCSP émet notamment des préconisations en matière de dépistage et de dispositifs de prévention des maladies infectieuses, il recommande une qualité de soins curatifs égale à celle des soins dispensés en milieu libre pour les pathologies somatiques et psychiatriques et une continuité des soins évitant la rupture de prise en charge à l'entrée et à la sortie de l'établissement pénitentiaire.

Pour ce faire, le Haut Comité recommande de structurer la réforme selon deux axes essentiels : réorganiser l'offre de soins en couplant chaque établissement pénitentiaire à un centre hospitalier de proximité et fournir les moyens nécessaires permettant cette réforme, afin que chaque personne détenue française ou étrangère et ses ayants-droits puissent être automatiquement affiliés au régime général d'assurance maladie et maternité.

Pour Pierre Pradier, la réforme du 18 janvier 1994 doit s'inspirer du programme 13000, qui confiait à des organismes privés la prise en charge des personnes détenues dans 21 établissements pénitentiaires. L'offre de soins y est plus large et les conditions d'exercice du personnel plus confortables. Le professeur Pradier constate à cette époque qu'une « véritable politique de santé publique dégagée des contraintes administratives commence à se faire jour » et espère que « l'expérience de ces

---

255 Loi n°94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale.

établissements inspirera le ton et le contenu de la loi de janvier 1994 qui assied l'autonomie du corps de santé dans tous les établissements pénitentiaires »<sup>256</sup>.

**La réforme de l'accès aux soins en prison.** La concession de la fonction de santé à des organismes privés aurait pu être la stratégie retenue par les pouvoirs publics. Or, il s'agit bien du rapport transmis par le HCSP qui fut à l'époque retenu pour trois raisons : des difficultés logistiques étaient apparues dans les « établissements 13 000 », confier la prise en charge sanitaire des personnes détenues à l'hôpital public lui permettait de conserver une certaine indépendance vis-à-vis du service public pénitentiaire, et le succès des conventions publiques signées en 1989-1992 incitait à un élargissement de cette pratique.

La loi du 18 janvier 1994 confia donc la prise en charge sanitaire des personnes incarcérées au service public hospitalier<sup>257</sup> : elle fit entrer l'hôpital dans les prisons et les personnes détenues dans les hôpitaux publics.

Le principe consacré par la loi du 18 janvier 1994 est celui d'une similitude d'accès aux soins et aux droits sanitaires entre la personne détenue et le reste de la population. L'ambition du législateur est d'intégrer les personnes détenues dans le système général de santé, en leur accordant (ainsi qu'à leurs ayants-droits) une couverture sociale et en leur permettant d'accéder aux mêmes soins que les personnes libres. Ainsi, dans son article 2, la loi prévoit en effet que « le service public hospitalier assure, dans des conditions fixées par voie réglementaire, les examens de diagnostic et les soins dispensés aux détenus en milieu pénitentiaire et si nécessaire en milieu hospitalier. Il concourt dans les mêmes conditions, aux actions de prévention et d'éducation pour la santé organisée dans les établissements pénitentiaires »<sup>258</sup>.

Selon les travaux de la Commission des affaires sociales, la loi de 1994 procède à une « triple normalisation » de la situation du prisonnier. Tout d'abord, les médecins chargés de la santé des personnes détenues ne sont plus employés par l'administration pénitentiaire, mais par l'hôpital public ; la loi organise un transfert de responsabilité et de tutelle des soins vers le service public hospitalier.

Ensuite, les soins dispensés en détention ont vocation à être les mêmes que ceux dispensés en milieu libre, en termes de compétences et de moyens dévolus. L'affiliation de tous les détenus au régime général d'assurance maladie-maternité de sécurité sociale et la mise en place d'un réseau hospitalier parviennent en partie à remplir cet objectif.

Permettre aux personnes détenues d'accéder au système de santé publique permet également de les éloigner d'une condition « d'objet de soins » captif<sup>259</sup>, pour leur reconnaître une qualité de citoyen, un

---

256 GUERIN G. Op. cit.

257 Les établissements du Programme 13000 seront intégrés en 2001 dans le service public hospitalier, à l'expiration des contrats de concession.

258 Repris à l'article L6112-1 du code de la santé publique.

259 Pierre PEDRON, *Jurisclasser de procédure pénale*, Fasc. 40 : « Contrôle des établissements

statut de patient. Le corps médical entre effectivement en prison, mais la pratique des extractions pour motif médical permet également une prise en charge à l'extérieur.

Pour Pierre Pedron, la loi de 1994 permet d'introduire une « véritable éthique de soins en détention »<sup>260</sup> et réaffirme l'égalité des droits aux soins des personnes incarcérées.

Par ailleurs, la tutelle de la prise en charge étant transférée à l'extérieur de la prison, l'accès aux soins « publics » peut apparaître comme une première étape de normalisation pour la personne détenue, un synonyme de rapprochement dedans-dehors. La déontologie médicale prône en effet la lutte contre tout type de discrimination dans l'accès à la prévention ou aux soins pour les personnes détenues, rappelée à l'article L.1110-3 de la loi du 4 mars 2002<sup>261</sup>.

**La mise en place d'un réseau de soins décloisonné.** Depuis 1994, les soins sont réalisés par un personnel indépendant et hospitalier<sup>262</sup> : en prison au sein d'une unité sanitaire pour les soins courants ou à l'hôpital de proximité pour les soins d'urgence ou les hospitalisations programmées<sup>263</sup>.

Chaque établissement pénitentiaire est jumelé par voie conventionnelle avec un établissement public de santé - que l'on nomme « centre hospitalier de rattachement » - se trouvant à proximité et offrant un plateau de soin suffisant<sup>264</sup>.

En pratique, un protocole est signé par le directeur général de l'agence régionale de santé, le directeur interrégional des services pénitentiaires, le chef de l'établissement pénitentiaire et le directeur de l'établissement de santé. Il définit les conditions dans lesquelles est assurée l'intervention des professionnels de santé appelés à intervenir en urgence dans les établissements pénitentiaires, afin de garantir aux personnes détenues un accès aux soins d'urgence dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population.

Le médecin responsable de l'unité sanitaire devient automatiquement aux yeux de la CPAM le « médecin traitant » de la personne détenue. Les divers documents émanant des structures de soins (prescriptions, protocoles de soins) sont opposables au même titre que s'ils étaient réalisés par le médecin traitant habituel du patient incarcéré<sup>265</sup>.

A l'initiative du ministère de la santé en 2010 un plan d'actions stratégiques relatif à la

---

pénitentiaires », 24 janvier 2010.

260 Selon la loi du 4 mars 2002, une suspension de peine peut être ordonnée pour les condamnés atteints d'une pathologie qui engagerait leur pronostic vital. Il s'agit là d'une véritable prise en compte de l'état de santé de la personne détenue.

261 LOI n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

262 Selon les informations fournies par le Guide du Prisonnier de l'OIP. *Éditions La Découverte*. 2012.

263 Par la mise en œuvre d'extractions médicales ou, beaucoup plus rarement, par l'octroi de permissions de sortie pour motif médical.

264 Lorsque l'établissement de santé ne dispose pas d'une unité spécialisée dans la lutte contre les maladies mentales, une nouvelle convention peut être signée avec un second établissement.

265 Guide méthodologique de prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice ». Ministère de la Justice 2012, p.141.

politique de santé des personnes placées sous main de justice a été conçu<sup>266</sup> dans la lignée des avancées de la réforme de 1994. Ce plan a été décliné selon six axes majeurs : une meilleure connaissance de l'état de santé des personnes détenues, le renforcement de la prévention et de la promotion de la santé, la garantie de l'accès aux soins, l'assurance d'un accès aux droits sociaux conformes à la réglementation, la formation du personnel et le respect des normes d'hygiène et de salubrité. Après contrôle de ces différents points, une appréciation leur était apposée : « satisfaisant », « perfectible » ou « insuffisant ».

« Perfectible » est la cotation retenue en matière de protection sociale en prison, notamment dans le domaine de l'offre de prestations de santé.

## ***Section 2/ Une offre de prestations de santé perfectible pour le patient détenu***

La personne détenue devrait en principe être un usager du système de santé comme un autre et bénéficier des droits fondamentaux garantis par le code de santé publique<sup>267</sup>. Consolidé par la réforme de janvier 1994, le système médical en prison reconnaît le droit à la santé et à l'affiliation au même régime de santé que celui du milieu libre, ouvrant droit à des prestations sociales que la détention ne suspend pas (§1). Mais il apparaît que certains droits tels que le libre-choix du praticien ne soit pas appliqués en prison<sup>268</sup>, pas plus que le droit aux prestations en espèces au titre de l'assurance maladie-maternité (§2).

### **§1/ Une prise en charge sanitaire de droit commun**

**La gratuité des prestations en nature.** Le constat de la situation sanitaire des personnes détenues a conduit instaurer un « bilan à l'entrée » obligatoire, relatif à la consommation d'alcool, de tabac et de produits stupéfiants au jour de l'incarcération. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'État pourra également, à titre expérimental, organiser par arrêtés ministériels, dans certains établissements, une évaluation de l'état dentaire de la personne détenue<sup>269</sup>. Ces bilans qui sont à « titre préventif, dans un but de santé publique et dans l'intérêt du patient », doivent permettre une individualisation du suivi médical des entrants<sup>270</sup>.

---

266 Il ne s'agit pas à proprement parler d'un plan de santé publique, mais d'un programme d'actions coordonnées permettant de suivre l'avancement de chaque action.

267 DEBET A. Op. cit. p.188.

268 Ce libre choix est un principe fort de l'exercice de la profession médicale en France, rappelé notamment par le code de déontologie médicale ainsi que le Code de la sécurité sociale. Ce libre choix n'existe pas, de fait, pour les personnes détenues — elles sont tenues d'être soignées par les médecins présents dans l'établissement pénitentiaire qui les héberge. Les établissements disposant de plusieurs médecins peuvent néanmoins organiser une manière de choix pour les détenus, mais celui-ci reste de toute façon très formel entre deux ou trois personnes. Par exception, « les détenus ne peuvent être examinés et soignés par un médecin de leur choix, à moins d'une décision du directeur régional des services pénitentiaires territorialement compétent. Ils doivent alors assumer les frais qui leur incombent du fait de cette prise en charge. » (D.365 CPP).

269 Article 51 de la loi pénitentiaire, modifié par la loi n°2016-41 du 26 janvier 2016.

270 La même logique est prévue à la sortie, au moyen d'une visite médicale qui n'est malheureusement pas obligatoire, et reste trop peu pratiquée. Cette réalité est déplorée par de nombreuses institutions, ce fût

Par ailleurs les personnes détenues ont droit aux prestations en nature des assurances maladie et maternité du régime général<sup>271</sup>. Il s'agit du remboursement des soins, des consultations, des médicaments, sans avance à faire – les personnes détenues bénéficiant du tiers-payant<sup>272</sup>. La CPAM assure le paiement de l'intégralité des frais de soins, dans la limite des tarifs servant de base au calcul des prestations et du forfait hospitalier<sup>273</sup>. Ici, la personne détenue est parfaitement confondue avec l'homme libre, de même que ses ayants-droits. La personne détenue en état de grossesse est protégée de manière assez satisfaisante<sup>274</sup>, se « rapprochant beaucoup du droit commun »<sup>275</sup>. Les personnes détenues étrangères, y compris si elles sont en situation irrégulière, sont elles aussi affiliées durant leur détention à l'assurance-maladie et maternité du régime général<sup>276</sup>.

La personne détenue se distingue pourtant de l'assuré libre en ce qu'elle est exonérée du ticket modérateur, à savoir une partie variable des frais engagés supportés par l'assuré, et dispensée de l'avance de ses frais pour la part garantie par le régime général, pour la participation d'un euro ainsi que pour le forfait journalier hospitalier<sup>277</sup>, qui sont pris en charge par l'État<sup>278</sup>. La personne détenue est donc ici assimilée à un citoyen libre dans le besoin, relevant d'une couverture de base.

Selon l'article L381-30-2 CSS issu de la loi de 1994 et repris dans la loi pénitentiaire, l'État est redevable d'une cotisation *pour chaque détenu, calculée sur la base d'une assiette forfaitaire et d'un taux déterminé par décret, en tenant compte des dépenses de santé de la population carcérale (facturation des actes et prestations, tickets modérateurs, hospitalisations, transports...)*. Les

---

notamment le cas, en vain, du vice-président du Haut Comité à la Santé Publique en 2003.

271 Article D.366 du code de procédure pénale : « Les détenus sont affiliés, dès leur incarcération, au régime général de la sécurité sociale. A ce titre, ils bénéficient, ainsi que leurs ayants-droits, des prestations en nature de l'assurance maladie et maternité servies par le régime général dans les conditions fixées par les articles L.381-30 à L.381-30-6 du code de la sécurité sociale ».

272 Pour eux-mêmes et leurs ayants-droits : concubin, conjoint, enfants, ascendants sous conditions... sous réserve d'une situation régulière de la personne détenue et des ayants-droits avant la période d'incarcération.

273 Commentaire de l'article 32 du PLFSS pour 2015 (n°2252) : « Les circuits de financement des soins aux personnes détenues demeurent aujourd'hui complexes. Une partie des frais de soins est remboursée aux établissements de santé par les caisses d'assurance maladie auprès desquelles sont affiliées les personnes détenues, tandis que le ticket modérateur et le forfait journalier hospitalier sont acquittés par les établissements pénitentiaires ».

274 Les prestations de maternité sont encadrées par les articles L.2122-1 CSPs. et les articles L.331-2 et D.331 CSS. L'arrêté du 23 décembre 2004 prévoit la liste des prestations prises en charge (caryotype fœtal, séances de préparation à l'accouchement, interruption volontaire de grossesse pour motif thérapeutique, séances de rééducation...etc.).

275 Entretien avec François BES et Delphine PAYEN-FOURMENT, Pôle Enquête de l'Observatoire International des Prisons, ils relèvent tout de même une carence d'assistantes maternelles en détention.

276 A leur sortie, elles bénéficient de l'Aide Médicale d'État (AME), un dispositif permettant aux étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins. Elle est attribuée sous conditions de résidence stable et de ressources, accordée pour une durée d'un an renouvelable. L'AME donne droit à la prise en charge à 100% de soins médicaux et hospitaliers dans la limite des tarifs de la sécurité sociale (articles L.251-1 et L.251-2 du code de l'action sociale et des familles).

277 L.174-4 CSS : en principe, « un forfait journalier est supporté par les personnes admises dans des établissements hospitaliers ou médico-sociaux (...) Ce forfait n'est pas pris en charge par les régimes obligatoires de protection sociale ».

278 Les ayants-droits de la personne détenue conservent eux la charge du ticket modérateur et du forfait hospitalier, sauf à bénéficier de la CMU complémentaire.

cotisations dues par l'État font ensuite l'objet d'une enveloppe globale à l'ACOSS, dont le montant est calculé et acquitté selon des modalités déterminées par décret du Conseil d'État<sup>279</sup>.

La rémunération du travailleur en prison est elle aussi soumise à cotisations patronales au titre du risque maladie<sup>280</sup>. Pierre Pédrot et Geneviève Rebecq, en 1995<sup>281</sup>, ont dégagé de la rémunération la part des différents prélèvements. La cotisation d'assurance maladie était à cette époque de 7,8% du produit brut du travail de la personne détenue : 4,2% à la charge de l'employeur, 3,6% à celle du travailleur, versées à chaque début de trimestre à l'URSSAF<sup>282</sup>. Aujourd'hui les prélèvements sociaux au titre du risque maladie-maternité sont uniquement à la charge de l'employeur, à hauteur de 4,2% de la rémunération mensuelle, quel que soit le régime de travail pénitentiaire<sup>283</sup>.

Toutefois, en ce qui concerne certains frais de santé, l'administration pénitentiaire émet une limite. En effet, les frais (onéreux) d'appareillage, de prothèse, d'optique, les dépassements tarifaires des médecins et laboratoires d'analyses ne sont pris en charge que si la personne détenue est indigente<sup>284</sup>.

**Le droit de bénéficiaire d'une complémentaire santé.** On comprend dans ce cas l'intérêt d'accéder à une protection complémentaire de sécurité sociale, les frais d'optique ou dentaires (entre autres) dépassant parfois les montants des prestations couverts par la sécurité sociale. Là encore, le rapprochement avec le milieu libre et de son influence universaliste est indéniable : la personne détenue peut souscrire (moyennant cotisation) à un organisme de protection sociale complémentaire<sup>285</sup> ou bien bénéficier d'une couverture maladie universelle complémentaire, mais également être aidée dans l'acquisition d'une complémentaire santé par le biais de l'Aide à la Complémentaire Santé (ACS)<sup>286</sup>.

La CMU-C permet en principe aux personnes à revenus modestes de bénéficier gratuitement et sans contrepartie contributive d'une couverture maladie complémentaire à celle du régime obligatoire de l'assurance maladie. Pour bénéficier de la CMU-C, la personne doit résider en France de façon stable et régulière<sup>287</sup> et disposer de ressources mensuelles inférieures à un certain plafond<sup>288</sup>, variable selon le

---

279 Le montant de l'enveloppe est déterminé par rapport au nombre moyen de personnes détenues présent au premier jour de chaque mois dans les établissements pénitentiaires.

280 Le taux de cotisation salariale assurance maladie est supprimé depuis 1998.

281 PEDROT P. « La protection sociale des détenus ». *RDS*. 1995. p. 829.

282 Décr. n° 94-929 du 27 oct. 1994, JO 28 oct. 1994.

283 Le taux de droit commun est de 13,55% (dont 0,75% à la charge du salarié).

284 A condition que ces frais soient médicalement justifiés et prescrits par le médecin de l'Unité Sanitaire ou par le médecin du service médical pour les établissements relevant du Programme « 13 000 » régi par la loi du 22 juin 1987. BADEL M. « Les droits sociaux derrière les barreaux : aspects de protection sociale », in « Droit du travail en prison : d'un déni à une reconnaissance ? » (dir. P. AUVERGNON). *PUB*, 2015. p.71-93 p.86.

285 Mutuelle, institution de prévoyance ou entreprise d'assurance.

286 Il est à noter que les personnes étrangères en situation irrégulière avant leur détention ne peuvent bénéficier de cette complémentaire, ni de l'aide à son financement. Guide méthodologique, p.144.

287 Une « résidence stable et régulière » équivaut à un minimum de trois mois, excluant les personnes sans titre de séjour valable (« Pour les personnes détenues de nationalité étrangère, pour l'ouverture des droits aux prestations maladie-maternité pour elles-mêmes et leurs ayants-droits, elles seront invitées, lors de leur

lieu de résidence et la composition du foyer<sup>289</sup>.

L'ACS est une réduction forfaitaire sur le montant de la cotisation annuelle à payer à un organisme de complémentaire de santé. Elle s'adresse aux personnes disposant de faibles revenus, mais dépassant les plafonds de ressources de la CMU-C<sup>290</sup>.

La protection au titre du risque maladie et maternité se fait donc à deux niveaux. Toutes les personnes détenues, travaillant ou non, bénéficient de l'affiliation au régime général d'assurance maladie-maternité<sup>291</sup>, à laquelle s'ajoute l'adhésion à une complémentaire santé ou le bénéfice d'une CMU complémentaire voire d'une ACS permettant de couvrir les dépassements de frais. Les services pénitentiaires en relation avec la caisse d'assurance maladie doivent instruire les demandes. Si la personne bénéficiait avant son incarcération d'une CMU-C ou d'une ACS, le droit est maintenu, sinon une procédure d'affiliation est menée, et ce pour une durée de bénéfice d'un an. Au nom d'une certaine continuité des droits en détention, les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont tenus d'anticiper ce délai et informer la personne détenue qu'elle doit renouveler sa demande deux mois avant expiration des droits.

Des progrès considérables ont été réalisés par le législateur et les pouvoirs publics en matière d'accès à la santé et aux soins pour les personnes détenues. Sur ce point, un rapprochement avec l'homme libre est acquis. Il demeure néanmoins des difficultés pratiques dans la mise en œuvre des prestations de santé ; par ailleurs, la suspension du droit au versement d'indemnités journalières à la personne malade semble injustifiée.

## **§2/ Une suspension et des difficultés d'accès à certaines prestations de santé en prison/ la mise en œuvre**

La difficulté principale relative aux prestations de santé est celle de la suspension de tout revenu de remplacement en cas de maladie pour le travailleur détenu. Au-delà, le système de soins souffre de nombreuses carences, handicapant la prise en charge *intra et extra muros*.

**L'absence de versement de prestations en espèces pour le travailleur détenu malade.** La convention OIT de 1969 prévoit à son article 8 que « les personnes protégées en ce qui concerne les

---

incarcération à justifier de la régularité de leur séjour en s'adressant au service des étrangers de la préfecture de leur lieu de détention » Guide méthodologique p.106).

288 Le plafond annuel de ressources pour une personne seule est au 1<sup>er</sup> avril 2016 de 8652€ annuels. Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 18 mars 2016 fixant le plafond des ressources prises en compte pour l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé, JORF n°0071 du 24 mars 2016 texte n° 21.

Pour deux personnes : 12980€ annuels, pour 3 : 15576€ annuels, pour 4 : 18172€ annuels, +3461€ par personne supplémentaire).

289 L.861-1 et 861-3 CSS.

290 Entre le plafond de la CMU-C et 35% de plus. Elle contient une attestation-chèque à faire valoir auprès de la complémentaire santé actuelle ou de celle qui sera choisie (d'un montant variant selon l'âge et la situation familiale du bénéficiaire), et d'une dispense de l'avance de frais durant 18 mois à compter de l'émission de l'attestation.

291 Sans pour autant relever de la CMU de base (CMU-B) qui est versée sous conditions en milieu libre.

indemnités de maladie devraient recevoir des prestations en espèces, en cas d'absence du travail entraînant la suspension du gain, lorsque cette absence est justifiée par le fait que lesdites personnes: sont tenues de suivre un traitement médical curatif ou préventif; sont isolées aux fins de quarantaine; sont placées sous contrôle médical aux fins de réadaptation ; sont en congé de convalescence. » La convention poursuit à son article 13, qu'en « cas d'incapacité de travail résultant d'une maladie et entraînant la suspension du gain, des prestations en espèces devraient être versées pendant toute la durée de l'éventualité ».

Les personnes effectuant un travail pénitentiaire échappent à cette règle<sup>292</sup>.

En effet, à l'exception de la personne détenue titulaire d'une pension d'invalidité qu'elle continue de percevoir en prison au titre de l'article L.381-30-1 du code de sécurité sociale, les personnes détenues qui travaillent ne peuvent prétendre au versement de prestations en espèces en matière de risque maladie et maternité. La loi du 18 janvier 1994 impose une affiliation au régime général de sécurité sociale ouvrant droit aux prestations en nature des assurances maladie-maternité, mais considère que l'incarcération interrompt le service des indemnités journalières en vertu d'une affiliation antérieure. Cette disposition vaut donc pour les maladies survenues avant l'incarcération et pendant l'incarcération. Quand bien même la personne était en arrêt maladie avant d'être emprisonnée, le versement des indemnités journalières qu'elle recevait en tant que revenu de remplacement cesse.

Pourtant, avant d'être réécrit, l'article L.381-30 du code de la sécurité sociale prévoyait l'affiliation des personnes détenues aux assurances maladie et maternité du régime général, à compter soit de la date où la personne détenue effectuait un travail pénal, soit de la date où elle cessait d'avoir droit aux prestations d'un régime obligatoire. Ainsi, les prestations en espèces devaient être dues à la personne détenue pendant le temps de sa détention préventive<sup>293</sup> et durant tout le temps de son incarcération<sup>294</sup>.

La loi de 1994 consacre donc pour certains auteurs une *capitis diminutio*<sup>295</sup> permettant de confisquer des droits acquis aux personnes détenues<sup>296</sup>. En 2003, le juge a même considéré que cette privation n'affectait pas la présomption d'innocence des détenus provisoires, et n'apportait au droit de propriété qu'une restriction justifiée par la nature des prestations en espèces, destinées à compenser une perte de revenus provoquées par l'incapacité de travailler<sup>297</sup>.

Pour d'autres, ce système est sévère au regard des règles applicables en matière de concours des règles de suspension. En droit du travail en effet, la règle vaut que la première cause de suspension du contrat (ici la maladie) prévaut sur la seconde (ici l'incarcération). Selon Caroline Guillemain et Philippe

---

292 Cass. Soc. 25 mars 2003 n°01-20786, n°1022 FS-P *Degaudenzi c/ CPAM de Grenoble* et Soc. 8 février 2011 n°99-14452, *Lobraico c/ CPAM de Lyon*.

293 Cass. 2ème civ. 15 nov. 1967. Bull. Civ. 1967, II, n°326.

294 Cass. 2ème civ. 5 mai 1966. Bull. Civ. 1966, II, n°535.

295 Synonyme de « mort civile », la *capitis diminutio* est la perte de capacité (de nationalité ou de liberté), la dégradation du statut juridique personnel.

296 ASQUINAZI-BAILLEUX D. « Quels droits aux prestations en espèces pour les personnes détenues? ». *SSL*. Juin 2015. n°25, p. 1231.

297 Cass. Soc, 25 mars 2003, n°01-20.786.

Auvergnon, la maladie devrait prévaloir sur l'incarcération, et ouvrir droit au versement de prestations en espèces pour la personne en arrêt maladie au moment de son incarcération<sup>298</sup>.

La suspension des prestations en espèces n'est pas la seule difficulté à laquelle les personnes détenues sont confrontées au titre du risque maladie.

**L'ineffectivité de l'accès aux prestations de santé<sup>299</sup>.** L'accès aux soins en prison dépend encore aujourd'hui d'une « médecine de l'extrême »<sup>300</sup> : des déserts médicaux empêchent la réalisation de consultations spécialisées<sup>301</sup>, l'équipement médical en prison ne permet pas toujours de mener à bien ces consultations<sup>302</sup>, et le recours aux extractions médicales rend la gestion de l'accès aux soins à l'extérieur trop lourd<sup>303</sup>.

Par ailleurs, des obstacles administratifs se dressent devant la personne détenue ou juste libérée, qu'il convient de citer.

En matière d'accès à la complémentaire santé CMU-C, la députée Aline Archimbaud a pu déplorer que l'absence d'information fournie aux personnes détenues empêche 67% des personnes éligibles d'en bénéficier<sup>304</sup>. Il paraît nécessaire que l'examen d'attribution à chaque personne détenue d'une complémentaire santé, CMU-C ou ACS, soit systématisé<sup>305</sup>.

Pour favoriser la continuité de l'accès aux soins et aux droits sociaux, le CGLPL préconisait en 2009 une accélération dans la signature de conventions entre établissements pénitentiaires et organismes de sécurité sociale afin que des permanences d'aide à la constitution des dossiers ou de formulaires d'affiliation s'organisent régulièrement en détention<sup>306</sup>.

---

298 GUILLEMAIN C. et AUVERGNON P., Op. cit. p.107.

299 « Tout détenu qui souhaite voir un médecin en urgence doit passer par l'intermédiaire du surveillant pénitentiaire. Pour une demande de consultation, le détenu peut écrire pour être reçu, mais dans ce cas encore c'est le surveillant qui régule le mouvement en détention pour permettre l'accès à l'unité de soins. On ne peut donc pas dire de façon absolue et générale que les détenus ont un libre accès aux soins, du fait de cette médiation obligatoire ». OBRECHT O. « Accès aux soins des personnes détenues, du droit à la pratique », dans GUERIN G. « La santé en prison ». ADSP n°44, septembre 2003.

300 LORIDANT P. Op. cit. p.93.

301 « Je demande, en vain depuis vingt-sept mois, un rendez-vous avec un ophtalmologue. Je ne vois plus assez pour lire et pour écrire », signale à l'OIP au mois de juin 2016 Manuel, détenu au centre de détention (CD) de Châteaudun. Saisie par l'OIP, l'unité sanitaire confirme le 23 août 2016 avoir « une liste de trente-quatre personnes en attente de consultations » (...) Les inspections générales des affaires sociales (IGAS) et des services judiciaires (IGSJ) recommandent une utilisation plus large des permissions de sortie pour raison médicale d'une journée. » OIP, « Les détenus du centre de détention de Châteaudun privés de soins ophtalmologiques », 12 octobre 2016.

A titre de solution, le CGLPL, dans son avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé, a également recommandé le développement de la télémédecine, « un dispositif de nature à permettre un accès rapide et de qualité aux médecins spécialisés ». Deux expériences pilotes ont été menées à la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy et au centre pénitentiaire de Lannemezan.

302 GRAND F. « L'état sanitaire des établissements pénitentiaires. » Mémoire Master 2. Montpellier 1. 2015.

303 Avis du CGLPL. Op.cit.

304 ARCHIMBAUD A. Question orale devant le Sénat avec débat, relative aux droits sanitaires et sociaux des détenus. Avril 2013. Selon une étude menée par la CNAM en 2009.

305 Rapport IGAS Op. cit. p.77.

306 CGLPL, Rapport annuel 2011. Le Plan 2010-2014 de l'IGAS préconisait également (action 15.1)

Le mouvement de contractualisation semble suspendu depuis que la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) s'est opposée à la signature de la convention-cadre en décembre 2013, mais l'objectif de 100% de signatures de conventions tripartites doit être atteint d'ici la fin de l'année 2017. Par ailleurs, si le projet d'installation de « bornes Vitale »<sup>307</sup> sur les lieux de détention n'est plus envisagé à ce jour, pour des raisons de coût<sup>308</sup> et de rationalisation de la politique d'installation de ces bornes, des projets, certes isolés, sont en cours de concrétisation. Par exemple, une convention a été signée le 11 juin 2015 entre la CPAM et le centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville, actant de permanences au sein de l'établissement dans le cadre du point d'accès aux droits. L'ARS et le Conseil départemental ont également pour projet de cofinancer des bornes carte Vitale dans les établissements pénitentiaires du département.

Enfin, la CNAM souhaite renforcer et consolider la fonction des « référents personne détenue » au sein des CPAM, mais ne s'engage pas sur le développement de permanence en détention. Ainsi, les permanences physiques des CPAM en prison sont aujourd'hui laissées à leur propre initiative<sup>309</sup> ; or certaines caisses ne s'estiment pas en mesure de tenir de telles permanences<sup>310</sup>. Leur action est pourtant indispensable en détention et dans le cadre de la préparation à la sortie.

**La problématique de la continuité des soins du sortant de prison.** Le ministère de la Santé rappelait en 2010 que « la prise en charge médicale des personnes détenues prend tout son sens si elle s'inscrit dans la durée, c'est à dire au-delà du séjour en prison »<sup>311</sup>.

A leur sortie, les personnes bénéficient des prestations en nature des assurances maladie et maternité du régime obligatoire dont elles relevaient avant l'incarcération, sauf si elles bénéficient de l'assurance maladie à un autre titre. Dans les autres cas, elles continuent de bénéficier des prestations en nature du régime général pendant une durée limitée à douze mois<sup>312</sup>.

En principe, chaque personne sortante doit se voir proposer une visite médicale et délivrer une lettre de suivi à l'attention de son prochain médecin, ainsi qu'un document lui permettant de connaître ses droits en matière d'accès aux soins. Cet accompagnement repose néanmoins sur un important travail

---

« d'élaborer une convention-cadre entre les établissements pénitentiaires et les CPAM de rattachement afin d'améliorer l'effectivité des droits de la personne détenue ».

307 Il s'agit de bornes multi-services de la caisse d'Assurance Maladie, permettant aux usagers de mettre à jour leur carte Vitale, consulter leurs remboursements, imprimer une attestation de droits ou de paiement d'indemnités journalières, obtenir un formulaire, commander leur carte européenne d'assurance maladie...etc.

308 11 485€ par borne en métropole.

309 Il convient de relever une initiative prise dans le département de la Haute-Garonne, où une convention entre l'AP et la CPAM a été signée pour centraliser les dossiers des personnes détenues et disposer d'une cellule de travail unique qui regroupe toutes les demandes d'affiliation.

310 Rapport public de la Cour des Comptes pour 2014 : « Le ministère de la justice a demandé au ministre de la santé et des affaires sociales l'inscription, dans les conventions d'objectif et de gestion (COG) signées entre la DSS et la CNAMTS et la CNAF, d'une obligation de permanence au sein des établissements pénitentiaires. La convention CNAF en juillet 2013 n'a cependant pas retenu le principe ».

311 A l'occasion de la publication du plan 2010-2014 relatif aux publics sous main de justice.

312 Cependant, la prise en charge du ticket modérateur et du forfait hospitalier journalier par l'administration pénitentiaire cesse.

d'anticipation de la libération. A ce titre, l'existence des permanences d'accès aux soins de santé (PASS)<sup>313</sup> mérite une meilleure publicité ; beaucoup de personnes sortant de prison ignorent leur existence<sup>314</sup>.

En ce qui concerne les prestations en espèces, la personne qui retrouve son activité professionnelle à sa libération, et dont la durée d'incarcération a été inférieure ou égale à 12 mois, retrouve les droits dont elle bénéficiait antérieurement et dans le régime dont elle relevait<sup>315</sup>. S'il n'y a pas de reprise d'activité professionnelle, et si la durée de détention a été inférieure ou égale à douze mois, le droit aux prestations en espèces est maintenu pendant trois mois. Ces droits sont augmentés, le cas échéant, des droits ouverts pendant la période de détention provisoire : chaque journée de détention provisoire est équivalente à 6 heures de travail salarié<sup>316</sup>. Autrement dit, la prise en compte du temps travaillé pendant l'incarcération a pour unique objet de compléter des droits acquis avant la détention. En l'absence de périodes travaillées avant et après l'incarcération, la personne détenue n'a aucun droit à des prestations en espèces<sup>317</sup>.

L'IGAS considère que deux moments de risque de perte de droits peuvent être identifiés faute de démarches administratives de la personne : dès la fin de la détention où se pose la question de la couverture complémentaire du sortant de prison, et douze mois après la sortie, lorsque le bénéfice de l'affiliation cesse. Cette règle reste trop souvent inconnue des personnes<sup>318</sup>. La convention d'objectifs et de gestion pour 2014-2017 de la CNAM signée avec la direction de la sécurité sociale stipule donc que « l'Assurance Maladie apportera une attention particulière à la mise en œuvre effective du maintien des droits des personnes détenues à la date de leur levée d'écrou qui est complexe lorsque les intéressés ne se manifestent pas d'eux-mêmes »<sup>319</sup>.

## ***Conclusion du Titre 2***

Les personnes détenues sont titulaires d'un droit fondamental à la santé et d'un accès aux soins en prison. Depuis la loi du 18 janvier 1994, la prise en charge médicale des personnes détenues relève

---

313 La permanence d'accès aux soins de santé (Pass) est un dispositif opérationnel créé par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion (L.6112-6 du CSP). Elle vise à faciliter l'accès des personnes démunies au système hospitalier, aux réseaux institutionnels ou associatifs de soins, d'accueil et d'accompagnement social. En 2013, la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) dénombrait environ 410 Pass en France.

314 Dans son rapport annuel d'activités 2011, le CGLPL rappelait l'importance de l'information de ce dispositif, qui a pour objectif d'éviter les ruptures dans le parcours de soins et de faciliter l'accès des plus démunies au système de santé en les accompagnant dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits.

315 Article L161-13-1 CSS.

316 Cependant, la prise en compte du temps travaillé pendant l'incarcération est limitée à une année.

317 AZQUINAZI D. Op. cit.

318 Bien que des informations sur la sortie sont en principe organisées, par la remise de dépliants ou par contact direct avec les personnes. Mais « ces formules ont tendance à devenir de moins en moins fréquentes pour des raisons de diminution des ressources humaines sur ce type d'action ». IGAS, Op. cit. p.78.

319 Rapport IGAS. Op. cit. p.81.

de la compétence de l'hôpital public ; par ailleurs, elles sont automatiquement affiliées au régime général de sécurité sociale au titre du risque maladie-maternité. Les prestations médicales offertes à la personne détenue sont donc semblables à celles du patient libre, et répondent à la même réglementation en matière de remboursements. Néanmoins, les prestations sociales du risque santé en prison se limitent aux prestations en nature. Par ailleurs, la préparation de la sortie des personnes et l'organisation du réseau sanitaire ne permettent pas toujours de garantir la continuité des soins. La protection familiale, empreinte de pragmatisme, est finalement mieux encadrée.

## Conclusion de la Partie 1

On pourrait comprendre que les personnes détenues ne bénéficient pas du droit commun de la protection sociale si et seulement si le mécanisme alternatif qui les prend en charge offrait effectivement une protection équivalente. Or, quant au risque de l'existence, il a déjà été possible de constater que ce mécanisme alternatif - l'État, n'apportait pas une protection suffisante aux assurés détenus. Nous pourrions voir que ce constat est encore plus alarmant en matière de protection sociale professionnelle. En effet, les résistances que nous avons pu souligner en étudiant la problématique de l'intégration des personnes détenues dans le régime général de sécurité sociale s'illustrent particulièrement lorsque l'on aborde la question du risque professionnel.

Il est difficile de discerner les motifs pour lesquels les personnes détenues qui travaillent ne peuvent bénéficier d'une protection sociale alignée sur celle du milieu libre. Aucun argument juridique ne semble pouvoir justifier des suspensions de droit, qui confinent, de fait, à l'irrational. Par ailleurs, la réduction des droits sociaux en détention n'est pas vérifiée économiquement car il a pu être prouvé que le coût de l'incorporation (sans suspension) des personnes détenues dans le système de sécurité sociale serait compensé, dans une large mesure, par l'épargne accomplie en termes d'allocations versées à la famille des personnes détenues<sup>320</sup>.

Deux obstacles, non juridiques, mais sociaux, semblent alors « justifier » la suspension de certains droits sociaux en prison : la pression de l'opinion publique abordée précédemment, et la fonction particulière que l'on alloue au travail pénitentiaire.

Dans la conscience collective, le préjudice créé par la suspension des droits s'interpréterait à l'aune d'une vision afflictive de la peine. Or, la société civile est une force sur laquelle les pouvoirs publics doivent peser en permettant une prise de conscience de la peine additionnelle que représente une suspension des droits sociaux en prison. Résolument, cette démarche demande une véritable initiative politique. A défaut, le principe de *less eligibility* continuera de paralyser les meilleures réformes.

---

320 VAN DER PLANCKE V. ET VAN LIMBERGHEN G. « Les limitations au droit à la sécurité sociale des détenus : une double peine ? » *Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie. La charte.* 2010.

Par ailleurs, l'absence de reconnaissance du travail pénitentiaire semble également pouvoir être une explication à l'octroi réduit de prestations sociales professionnelles. En effet, d'obligation d'activité prévue à l'article 27 de la loi pénitentiaire<sup>321</sup> impose depuis 2009 que la personne détenue exerce au moins une des activités proposées en détention, parmi lesquelles se trouvent le travail mais également l'enseignement ou les activités socioculturelles. Or, placer le travail au même titre que toute autre activité conduit d'une certaine façon à sa banalisation, voire à sa marginalisation<sup>322</sup>. Le travail pénitentiaire n'ouvre ainsi droit à aucun avantage au profit de celui qui travaille, autre que celui de lui ouvrir, au vu de ce gage de réinsertion, des perspectives de réduction ou d'aménagement de peine. En effet, au-delà de la réparation de la santé des travailleurs, aucun revenu de remplacement n'est alloué aux personnes détenues qui perdent leur place à l'atelier ou au service général. *A fortiori*, les années de travail en détention n'ouvrent aucun droit à des prestations de chômage et ne sont que très partiellement reconnues au titre de la retraite.

L'alignement du système de protection sociale de la personne détenue sur celle du travailleur libre demeure aujourd'hui un « faux-semblant »<sup>323</sup>. Cela, peut-être, parce qu'en raison du manque de postes de travail en détention l'accès au travail est déjà en soi un privilège.

## **Partie 2/ La protection des risques sociaux professionnels en prison : la résistance du droit commun face au travailleur détenu**

Tout travail réalisé par une personne détenue mentionné à l'article D. 412-36 quelle qu'en soit la nature, lorsqu'il est rémunéré en espèces conformément aux règlements pénitentiaires, est un travail pénal<sup>324</sup>.

Source d'occupation et de revenus, argument en faveur d'une remise de peine voire seul gage de réinsertion<sup>325</sup>, le travail pénitentiaire est porteur de multiples enjeux. Il n'ouvre pourtant à la personne incarcérée que peu de droits spécifiques. En effet, en l'absence de contrat de travail, la personne classée à un poste<sup>326</sup> n'est pas assujettie au régime général de sécurité sociale en sa qualité de

---

321 « Toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité. Lorsque la personne condamnée ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, l'activité consiste par priorité en l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Lorsqu'elle ne maîtrise pas la langue française, l'activité consiste par priorité en son apprentissage. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsqu'elle exerce une activité de travail ».

322 AUVERGNON P. « Droit du travail en prison : le combat continue ! » *D soc.* 2016, p.64.

323 DANTI-JUAN Op. cit., p.100.

324 Article D412-37.

325 LORIDANT P. Op. cit., p.198.

326 Le classement est l'équivalent d'une embauche en détention.

travailleur mais de personne détenue<sup>327</sup>.

Le droit à la protection sociale a le statut de droit social fondamental<sup>328</sup>, un droit qui protège tout Homme qui travaille. La personne détenue devrait pouvoir accéder à un tel droit sans qu'on puisse y apporter de limitation.

Néanmoins, le risque d'incapacité temporaire (incapacité) ou durable (invalidité et retraite) du travailleur en prison reste aujourd'hui très peu protégée et compensée (*Titre 1*). Par ailleurs, la personne détenue qui n'accède pas ou se trouve involontairement privée de son emploi, elle, ne bénéficie d'aucune contrepartie (*Titre 2*).

## ***Titre 1/ Une prise en compte limitée de l'incapacité du détenu travailleur***

L'incapacité temporaire de travail en détention ne bénéficie pas d'une protection sociale suffisante, bien que l'administration pénitentiaire reconnaisse l'éventualité de ce risque – accidents du travail et maladie professionnelle (ATMP) et invalidité (*Chapitre 1*). Par ailleurs, si l'incapacité durable – le départ à la retraite des travailleurs âgés semble avoir été prise en compte par le législateur, le bénéfice des prestations qu'une telle situation peut offrir reste également limité (*Chapitre 2*).

## ***Chapitre 1/ Une protection parcellaire contre l'invalidité et l'incapacité temporaire de travail en prison***

Si le risque d'invalidité du travailleur détenu a effectivement été reconnu dans tous ses aspects (*Section 1*), la réparation partielle des ATMP rend insatisfaisante la protection contre l'incapacité temporaire en détention (*Section 2*).

## ***Section 1/ La reconnaissance effective du risque invalidité pour le détenu travailleur***

Selon le code de la sécurité sociale, l'invalidité doit mettre l'assuré hors d'état de se procurer, dans une profession quelconque, un salaire supérieur à une fraction de la rémunération normale perçue dans la même région par des travailleurs de la même catégorie, dans la profession qu'il exerçait avant la date de l'interruption de travail suivie d'invalidité ou la date de la constatation médicale de

---

<sup>327</sup> Pour Maryse Badel, la personne incarcérée n'est donc pas un « travailleur-détenu » mais un « détenu-travailleur », et c'est en cette qualité que des droits lui sont ouverts. « Les droits sociaux derrière les barreaux » Op. cit., p.77.

<sup>328</sup> Le recensement des caractéristiques d'un « droit sociale fondamental » a été établi par le professeur V. Champeil-Desplats dans « La notion de droit « fondamental » et le droit constitutionnel français », D 1995, p323.

l'invalidité si celle-ci résulte de l'usure prématurée de l'organisme<sup>329</sup>.

L'invalidité ne relève pas du risque professionnel comme c'est le cas des ATMP. Ce risque relève des assurances sociales et concerne l'assuré dont la capacité de travail ou de gain est réduite de façon massive et définitive à la suite d'un accident ou d'une maladie non professionnelle.

La pension d'invalidité, gérée par les Caisses régionales d'assurance-maladie, constitue un revenu de remplacement en compensation de la perte de salaire résultant d'une incapacité totale ou partielle de travailler. L'étude de ce risque est intéressante lorsque l'on se place dans le contexte carcéral, car son indemnisation n'est pas aussi restreinte qu'en matière de risque ATMP. Le juge interne s'est en effet prononcé en faveur de sa reconnaissance en détention (§1), permettant une certaine continuité du versement des pensions (§2).

### **§1/ La consécration prétorienne des droits de la personne détenue invalide**

**L'invalidité antérieure à l'incarcération.** Devant la seconde chambre civile de la Cour de Cassation, une personne ayant fait l'objet d'une mesure de placement en détention provisoire revendiquait en 2004 le droit à la continuité du versement de sa pension d'invalidité. En effet, « l'affiliation à compter de leur incarcération des détenus aux assurances maladie et maternité du régime général ne prive pas ceux-ci des droits acquis aux prestations de leur propre régime d'assurance invalidité »<sup>330</sup>.

En effet, la loi du 18 janvier 1994 prévoit que les personnes incarcérées, prévenues ou condamnées, sont aux termes de l'article L.381-1 du code de sécurité sociale, obligatoirement affiliées dès leur incarcération au régime général au titre des assurances maladie et maternité, qui se substitue, le cas échéant, à l'assujettissement au régime dont l'intéressé relevait antérieurement, de sorte que celui-ci ne peut plus prétendre au bénéfice des prestations en espèces prévues par le régime auquel il était auparavant affilié<sup>331</sup>. Mais le 16 novembre 2004, les juges ont rappelé que les dispositions de l'article L.381-1 ne jouant que dans leur seul champ d'application, « l'intéressé conserve ses droits à pension d'invalidité nés de son affiliation antérieure au régime général au titre d'une activité salariée, lesquels ressortissent, en effet, à la branche de l'assurance invalidité, distincte des branches maladie et maternité ». Le bénéfice des droits acquis antérieurement à l'incarcération, et découlant a fortiori d'un autre régime de protection sociale que le régime général, est donc ici maintenu.

**La reconnaissance de l'invalidité en détention.** L'état d'invalidité est apprécié après la consolidation de la blessure en cas d'accident non régi par la législation des accidents du travail, ou à l'expiration de

---

329 L.341-1 CSS.

330 Cass. 2e civ. 2 nov. 2004. n°Z 02-31.195, FS+P+B, *CPAM Ille-et-Vilaine c/. M. Jean-Jacques Molinier et a.*

331 Cass. Soc. 8 févr. 2001, n°2001-008233.

la période pendant laquelle l'assuré a perçu des indemnités journalières de maladie<sup>332</sup>, après la stabilisation de son état intervenu avant l'expiration de ce délai, ou au moment de la constatation médicale de l'invalidité lorsque celle-ci résulte de l'usure prématurée de l'organisme<sup>333</sup>. En pratique, les CPAM se prononcent immédiatement<sup>334</sup> sur l'invalidité d'un travailleur quand l'intéressé est atteint d'une réduction de capacité de travail « stabilisée » et « vraisemblablement définitive »<sup>335</sup>. La reconnaissance de l'invalidité ouvre droit au versement d'une pension aux assurés de moins de 60 ans<sup>336</sup>.

L'assuré doit à la fois justifier d'une durée minimale d'immatriculation de 12 mois<sup>337</sup> et, au cours d'une période de référence, d'un montant minimum de cotisations ou d'un nombre minimum d'heures de travail. Ainsi pour prétendre au bénéfice d'une pension d'invalidité, l'assuré doit justifier, soit du versement de cotisations sur les rémunérations perçues au cours des douze mois précédents au moins égales à 2030 fois la valeur horaire du SMIC<sup>338</sup>, soit de l'accomplissement de 800 heures de travail au cours des douze mois précédents<sup>339</sup>.

Pour l'ouverture du droit aux prestations, « est considérée comme équivalent à six fois la valeur du salaire minimum de croissance au 1<sup>er</sup> janvier qui précède immédiatement la période de référence ou à six heures de travail salarié : chaque journée pendant laquelle l'assuré fait l'objet d'une détention provisoire. »

**Le montant des prestations\_pécuniaires perçues.** L'article L.321-1 du code de la sécurité sociale pose le principe du versement d'indemnités journalières à l'assuré qui se trouve dans l'incapacité physique de continuer ou de reprendre le travail<sup>340</sup>. Les personnes invalides sont classées en trois catégories : celles capables d'exercer une activité rémunérée, celles incapables d'exercer une profession quelconque – et de fait inaptes au travail<sup>341</sup> - et celles incapables de travailler qui ont l'obligation de recourir à l'assistance d'une tierce personne pour les actes ordinaires de la vie courante.

---

332 Pouvant aller jusqu'à 3 ans en cas d'affection de longue durée (ALD).

333 L.341-3 CSS.

334 A l'aide d'un examen médical du requérant et d'une enquête d'ordre professionnel et social. Les contestations sur l'existence ou le degré d'invalidité font l'objet d'un contentieux spécial devant le tribunal du contentieux de l'incapacité en première instance.

335 BADEL M. « Droit de la sécurité sociale ». *Ellipses*, 2007, p.286.

336 Au-delà de 60 ans, la pension d'invalidité est remplacée par une pension de vieillesse pour inaptitude au travail. L341-15 CSS.

337 R.313-5 CSS.

338 Dont 1015 au cours des six premiers mois.

339 Dont 200 au cours des six premiers mois (art. R313-5 CSS). La deuxième chambre civile a précisé, dans un arrêt du 18 janvier 2006, que chaque journée d'incapacité temporaire donnant lieu au versement des indemnités journalières au titre des accidents du travail, est considérée, pour l'ouverture des droits à une pension d'invalidité, comme équivalente à six fois la valeur du salaire minimum de croissance au 1<sup>er</sup> janvier qui précède immédiatement la période de référence ou à six heures d'incapacité temporaire.

340 « ...constatée par le médecin traitant et sous réserve de remplir les conditions d'attribution de ces prestations en espèces » (suite de l'article L.321-1 CSS).

341 CE 7 mai 1999 : cette deuxième catégorie de personnes relèvent de l'article L.351-1 du code du travail.

La première catégorie de personnes bénéficie d'une pension représentant 30% du salaire moyen des dix meilleures années d'activité, 50% pour la seconde catégorie. Une majoration forfaitaire est appliquée à la pension de la troisième catégorie<sup>342</sup>. Les pensions d'assurance invalidité sont versées à titre prioritaire ; les prestations non-contributives leur sont subsidiaires. Elles sont revalorisées chaque année et peuvent être révisées individuellement en fonction de l'état de santé de leur bénéficiaire. La pension d'invalidité peut éventuellement être accompagnée d'une allocation supplémentaire d'invalidité (ASI). Il s'agit d'une prestation légale d'aide sociale versée sous conditions de ressources<sup>343</sup> aux personnes invalides titulaires d'une pension d'invalidité qui n'ont pas atteint l'âge légal de départ à la retraite pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées<sup>344</sup>.

A l'inverse de la réparation du risque professionnel, l'appréciation de l'invalidité et le versement des indemnités journalières semblent se faire indifféremment de la situation d'incarcération de la personne.

## §2/ Une continuité du droit aux prestations d'invalidité

La personne détenue qui bénéficie d'une pension d'invalidité, et éventuellement d'une allocation supplémentaire d'invalidité avant son incarcération voit son droit maintenu. Il en est de même pour le travailleur devenu invalide durant sa période de détention, lorsque sa situation respecte les critères de reconnaissance de l'invalidité cités précédemment<sup>345</sup>. Cette indifférence du statut de détenu de la personne concernée et la reconnaissance de son droit à pension est d'autant plus injuste que « le manque de moyens favorise la dégradation accélérée des capacités d'une partie des détenus »<sup>346</sup>.

---

342 Cette majoration permet aux personnes incapables de travailler de recourir à l'assistance d'une tierce personne pour les actes ordinaires de la vie courante. En prison, cette assistance soulève plusieurs questionnements. En effet, les personnes privées de liberté ont-elles effectivement et suffisamment accès à ce type de professionnels ? Par quelle autorité ces tierces personnes sont-elles rémunérées ? La majoration forfaitaire de la pension est-elle versée à la personne invalide ou à l'administration pénitentiaire le cas échéant ?

Ces questions, à ce jour sans réponse et qui mériteraient une étude approfondie des acteurs impliqués et du financement du système, sont d'autant plus pertinentes dans un contexte de vieillissement de la population carcérale, dont le film de Johanna Bedeau et Mariannick Bellot, « Vieillir à l'ombre » (Ysé Production, 2015) donne une excellente illustration.

343 Plafond de 8 405,05€/an pour une personne seule, 14 755,32€ pour un couple en 2016.

344 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'ASI remplace l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse.

345 En ce qui concerne la personne handicapée, le droit à l'allocation pour adulte handicapé (AAH), ouvert dès lors que la personne handicapée ne peut prétendre à un avantage de vieillesse, d'invalidité ou à une rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à celui de l'AAH (808,46€ depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016).

Une disposition est propre aux personnes détenues (R821-8 CSS) : « à partir du premier jour du mois suivant une période de soixante jours révolus passés dans un établissement pénitentiaire, le montant de l'AAH est réduit de manière que son bénéficiaire conserve 30% du montant mensuel de son allocation. » Des exceptions à cette réduction existent aux termes de cet article (exemple : lorsque la personne détenue a un enfant à charge). Par ailleurs, le CGLPL a recommandé que le délai de 60 jours avant réduction soit porté à un an.

346 ARCHIMBAUD A. Question orale devant le Sénat avec débat, relative aux droits sanitaires et sociaux des détenus. Avril 2013.

**L'octroi d'une pension en prison.** Lorsque la personne bénéficiaire de la pension est incarcérée, la pension peut être versée sur le compte bancaire personnel de la personne détenue à l'extérieur ou sur son compte nominatif en détention *via* la comptabilité de l'établissement<sup>347</sup>. Quand la prestation n'a pas commencé à être liquidée avant la détention mais que l'événement qui justifie son paiement se produit, la personne incarcérée peut également prétendre à en bénéficier.<sup>348</sup> Les droits aux prestations d'invalidité sont en effet des droits acquis, qui pourront donner lieu à la liquidation de la pension postérieurement à l'entrée en détention. Pour bénéficier de l'ASI, la personne détenue doit adresser une demande<sup>349</sup> à l'organisme qui verse la pension de retraite ou d'invalidité, qui lui notifie sa décision motivée d'attribution ou de rejet.

**Des difficultés d'octroi.** Le CGLPL a pu soulever certaines difficultés dans l'octroi des pensions d'invalidité, liées à des problèmes d'identification des bénéficiaires. Il a donc recommandé aux CARSAT de s'assurer que le numéro d'écrou des personnes détenues ainsi que ses nom et prénom soient inscrits comme premières références dans le versement effectué à l'établissement pénitentiaire, tout en veillant à ce que, pour des raisons de confidentialité, ce numéro ne reste que temporairement affiché sur le dossier des personnes concernées.

Enfin, le professeur Badel souligne une problématique intéressante et peut-être paradoxale en matière de pension d'invalidité : la continuité du versement des prestations d'invalidité, contrairement à ce que l'on observe en matière d'assurance maladie-maternité et de risque ATMP, ne provient-elle pas d'une absence d'encadrement légal de ce risque ? En effet, « aucun texte ne prévoit expressément leur suspension »<sup>350</sup>.

Le droit à une pension d'invalidité serait alors rentré en prison « à l'insu » de la volonté du législateur. En restant silencieux sur l'encadrement légal de ce risque, ce dernier permet implicitement que le droit commun s'applique derrière les murs. La même insécurité juridique perdure en matière d'incapacité temporaire de travail.

## ***Section 2/ L'incapacité temporaire partiellement reconnue et indemnisée***

La réparation du risque ATMP, qui se compose des accidents de travail, des maladies professionnelles et des accidents de trajet, repose sur une reconnaissance préalable des règles d'hygiène et de sécurité. Il s'agit d'ailleurs du seul domaine où les dispositions du code du travail sont

---

347 Rapport annuel 2011 du CGLPL Op. cit., p.141.

348 BADEL M. « Les droits sociaux derrière les barreaux : aspects de protection sociale », in « Droit du travail en prison : d'un déni à une reconnaissance ? » (dir. P. AUVERGNON). *PUB*, 2015, p. 84.

349 Au moyen d'un formulaire Cerfa n°13679.

A l'ASI peut s'ajouter une prestation de compensation, permettant de compenser l'impossibilité de réaliser les gestes ordinaires de la vie (elle remplace l'Allocation compensatrice de tierce-personne).

350 BADEL M. Op. cit., p.84.

directement applicables en prison<sup>351</sup>. En cela, le droit français est conforme à l'article 74 § 1 des Règles pénitentiaires européennes prévoyant que « la sécurité et l'hygiène doivent être assurées dans des conditions semblables à celles dont bénéficient les travailleurs libres ».

Selon l'article L. 411-1 du code de la sécurité sociale, « est considéré comme accident du travail, quelle qu'en soit la cause, l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail à toute personne salariée ou travaillant, à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs ou chefs d'entreprise ». Depuis 2003, « constitue un accident du travail un événement ou une série d'événements survenus à des dates certaines par le fait ou à l'occasion du travail, dont il est résulté une lésion corporelle, quelle que soit la date d'apparition de celle-ci »<sup>352</sup>. Si depuis cette date le critère de soudaineté n'apparaît plus dans la définition de l'accident du travail, il a été conservé pour distinguer l'accident du travail de la maladie professionnelle<sup>353</sup>, considérée comme le résultat d'un processus évolutif.

La loi ne définit pas la notion de « maladie professionnelle », que l'on qualifie comme étant la conséquence de l'exposition du travail à un risque, à l'occasion de l'activité professionnelle ou lorsqu'elle résulte des conditions dans lesquelles ce travailleur a effectué son travail<sup>354</sup>, ou encore l'affection plus ou moins lente résultant d'agents physiques auxquels est exposé de façon habituelle le travailleur durant ses activités professionnelles. Le lien de causalité entre la maladie et l'activité professionnelle étant difficile à affirmer, le législateur a mis en place une nomenclature fixée par des tableaux de maladies professionnelles, qui figurent en annexe du code de sécurité sociale. Dans le cas où la maladie correspond aux critères et aux conditions fixés par le tableau<sup>355</sup>, elle est présumée professionnelle.

Enfin l'accident de trajet, défini à l'article L.411-2 du code de sécurité sociale, est l'accident survenu à un travailleur pendant le trajet d'aller et de retour entre la résidence principale et le lieu du

---

351 Se posent toutefois la question de l'exercice des droits d'alerte et de retrait en cas de danger grave et imminent.

En outre, les règles relatives à la médecine du travail, ainsi que les règles relatives au service social du travail, ne s'appliquent pas en prison. Le suivi sanitaire des personnes incarcérées est assuré par les unités médicales constituées dans chaque établissement pénitentiaire.

Enfin, la circulaire n° 99-102 du 16 juillet 1999 précise que les règles relatives aux commissions d'hygiène et de sécurité ne s'appliquent pas. Des comités d'hygiène et de sécurité spéciaux ont été créés, qui sont obligatoires dans les établissements pénitentiaires de plus de cinquante salariés ; leur mission est néanmoins limitée à la protection de la santé et de la sécurité des agents des différents services de l'établissement pénitentiaire. AUVERGNON P. et GUILLEMAIN C. Op. cit., p.84.

352 Soc. 2 avr. 2003, n°00-21.768. « L'accident subi pendant le temps et sur le lieu de travail de la victime est présumé être un accident du travail » (Cass., ch. réun., 7 avr. 1921 : S. 1922. 1. 81, note Sachet). Cette présomption d'imputabilité ne pourra être renversée que par la preuve que l'accident a une cause entièrement étrangère au travail (Soc. 15 nov. 2001, n°99-21.638).

353 Soc. 21 janv. 1971 : *Bull. civ.* V, n° 45.

354 Dictionnaire permanent social, « Maladie professionnelle » *Elnet*. La deuxième partie de cette définition a permis de qualifier de « maladie professionnelle » les troubles musculo-squelettiques (TMS).

355 Dans le cas où elle se distingue de cette nomenclature, une possibilité est laissée à la victime de prouver elle-même le caractère professionnel de sa maladie, le plus souvent au moyen d'une expertise médicale individuelle.

travail<sup>356</sup>.

La réalisation du risque ATMP entraîne une lésion nécessitant des soins, et elle est parfois cause d'un arrêt de travail entraînant une perte de revenus. Pour rappel, l'indemnisation du risque professionnel ouvre droit à des prestations en nature telles que la prise en charge des soins médicaux, la réadaptation et la rééducation de la victime<sup>357</sup>, et des prestations en espèces - versées sous forme d'indemnités journalières en cas d'incapacité temporaire ou une rente ou un capital versé en cas d'incapacité définitive<sup>358</sup>.

En prison, la réparation du risque ATMP se limite aux prestations en nature (§1), l'absence de compensation de la perte temporaire de revenus éloignant le travailleur détenu du travailleur libre (§2).

### §1/ Une prise en charge médicale accordée au détenu travailleur

**L'évolution du mécanisme de réparation des ATMP en prison.** Le point de départ de la reconnaissance et de la réparation des ATMP en prison est en principe le même que celui du milieu libre : la loi du 9 avril 1898 permettant à l'ouvrier victime d'un accident du travail d'obtenir une indemnité forfaitaire sans avoir à prouver la faute de l'employeur<sup>359</sup>. La décision de la Cour d'Appel de Douai a cependant refusé d'appliquer, le 2 mars 1903, le bénéfice de ce système aux travailleurs détenus qui ne bénéficient pas d'un contrat de travail les unissant à l'administration pénitentiaire. Les personnes détenues victimes d'un accident de travail durant leur période d'incarcération devaient alors prouver la faute de l'employeur, selon les articles 1240 et 1241 du code civil<sup>360</sup>.

Deux mécanismes – de « simples palliatifs »<sup>361</sup> - permettent d'illustrer la manière dont le juge d'une part, l'administration pénitentiaire d'autre part, ont tenté d'améliorer le sort des travailleurs détenus dans ce domaine.

La jurisprudence imagina tout d'abord d'utiliser l'article 1384 alinéa 1<sup>er</sup> du code civil<sup>362</sup> qui fut appliqué

---

356 Depuis 1995, l'accident de trajet relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, ce qui entraîne de grandes disparités de qualifications. Comme cela a pu être analysé en matière d'accidents du travail, ces disparités donnent « l'impression d'être rendues pour des raisons d'opportunité et de ne pas reposer sur une argumentation solide car les faits des espèces montrent parfois que les juges, s'ils l'avaient souhaité, auraient pu privilégier une qualification radicalement opposée ». BADEL M. « Le droit de la sécurité sociale », op. cit., p. 221.

357 Les prestations en nature comportent notamment la couverture des frais médicaux, chirurgicaux et pharmaceutiques.

358 Est définitive une incapacité permanente, consistant dans une réduction définitive de la capacité de travail, subsistant malgré la guérison. L'état de la victime doit être consolidé, stabilisé.

Des prestations en espèces sont également dues aux ayants-droits de la victime décédée (indemnités funéraires et pensions).

359 Loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités dans les accidents du travail (JORF du 10 avril 1898 page 2209), étendue aux maladies professionnelles par la loi du 25 octobre 1919.

360 Anciens article 1382 et 1383 CC modifiés par l'ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016 – art.2.

361 PRADEL J. « La protection sociale du détenu aujourd'hui » dans « La condition juridique du détenu » sous la direction de Jean PRADEL. Editions Cujas. 1993, p. 402.

362 Article 1384 CC : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait,

aux personnes détenues utilisatrices de la chose d'autrui, l'État ou le concessionnaire étant les gardiens de cette chose, à l'origine de l'accident<sup>363</sup>. Ce système permettait d'engager la responsabilité de l'administration.

Un second remède émergea par la suite directement des contrats passés entre l'administration pénitentiaire et les concessionnaires, qui prévoyaient l'existence d'une réparation en cas d'incapacité définitive supérieure à 20%. Le travailleur victime percevait alors « une rente payable par trimestre échue selon un barème avec taux dérisoire (...) émanant du ministre sans recours possible. »<sup>364</sup> Cette solution excluait donc d'une part les personnes détenues travaillant en régie ou au service général et d'autre part ceux qui n'avaient pas eu la chance d'être atteints d'une incapacité supérieure à 20%...

Depuis la loi du 30 octobre 1946<sup>365</sup>, les travailleurs détenus bénéficient du droit à la réparation des ATMP et de la réparation des accidents de trajet pour se rendre à l'atelier ou au retour de celui-ci. Les dispositions du 9 avril 1898 s'appliquent en effet « au détenu exécutant un travail pénal, pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de ce travail dans les conditions qui seront déterminées par décret ». Le 6 août 1985, un décret élargit la couverture sociale des travailleurs détenus aux maladies professionnelles. Le code de la sécurité sociale encadre également les accidents de trajet qui sont les « accidents survenus au cours des déplacements accomplis par le détenu conformément aux règlements pénitentiaires, pour se rendre sur le lieu de travail »<sup>366</sup>.

Les cotisations relatives au risque professionnel sont versées à l'URSSAF par l'administration pénitentiaire. Lorsque le travail est exécuté par voie de régie ou au sein du service général, une cotisation destinée à la couverture des charges est versée par l'administration pénitentiaire, à hauteur de 2,2% de la rémunération mensuelle<sup>367</sup>.

Lorsque le travail est exécuté par voie de concession, le concessionnaire verse à l'administration pénitentiaire la cotisation qui est assise sur le montant total des rémunérations<sup>368</sup>.

Les travailleurs détenus bénéficient aujourd'hui du système de protection du risque professionnel des travailleurs libres sur deux aspects : la procédure de déclaration de l'accident et l'éventuelle prise en charge médicale qui en résulte.

**La prise en charge médicale du travailleur par la procédure « accident du travail ».** Une procédure rigoureuse et de droit commun doit être appliquée pour déclarer tout accident de travail ou maladie professionnelle survenue à l'occasion du travail pénitentiaire, sauf cas de force majeure.

---

mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde ».

363 Civ. 27 février 1929, S.1929 I.297, note Huguency.

364 PRADEL J. Op. Cit. p.402.

365 Article 3 de la loi du 30 octobre 1946 n°46-2426 sur la prévention et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, précisée par les décrets des 10 décembre 1949 et 2 février 1950.

366 D.412-37 CSS.

367 Note DAP du 26 juin 2012.

368 D.412-41 CSS.

L'employeur (ici l'administration pénitentiaire ou le concessionnaire) doit informer la CPAM du ressort de l'établissement de la survenance de l'accident dans les 48h par lettre recommandée<sup>369</sup>, quelle que soit son opinion sur le caractère professionnel ou non de l'accident. Cette déclaration peut également être faite par la victime, dans les deux années qui suivent l'accident. Elle doit également faire constater son état au médecin de l'unité sanitaire, qui établit un certificat en double exemplaire, l'un destiné à la CPAM, l'autre à l'employeur. La CPAM informe parallèlement l'inspection du travail et délivre à la victime une feuille d'accident.

La caisse primaire d'assurance maladie peut, dès qu'elle a connaissance de l'accident, faire procéder à un examen de la victime par un médecin conseil<sup>370</sup>. Les travailleurs victimes ont alors droit à l'ensemble de la prise en charge de leurs frais médicaux, dans la limite du tarif opposable à l'assurance maladie<sup>371</sup>.

La Règle pénitentiaire européenne n° 26.14 énonce à ce titre que « des dispositions doivent être prises pour indemniser les personnes détenues victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans des conditions non moins favorables que celles prévues par le droit interne pour les travailleurs hors de prison ».

Or, si l'on constate qu'en matière de procédure de déclaration et de réparation en nature du risque professionnel une volonté d'aligner le régime du travailleur détenu sur celui du travailleur libre a émergé, demeurent des difficultés d'accès à un revenu de remplacement pour la victime incarcérée.

## §2/ Une indemnisation pécuniaire éloignée de celle des travailleurs libres

Pour relever du champ des ATMP, l'accident doit revêtir la qualification de « professionnel » ce qui n'est pas toujours aisé vis-à-vis de certaines formes de travail en détention. Par ailleurs, la législation actuelle n'autorise que partiellement le versement de prestations en espèces au profit du travailleur détenu accidenté.

**La qualification de l'accident de travail en prison.** La jurisprudence *Caserne des Tourelles* permet

---

<sup>369</sup> L. 441-1 et s. et R.441-3 CSS, mais selon l'article L412-44, « lorsque l'accident entraîne ou paraît devoir entraîner la mort ou une incapacité permanente du travail, le chef de l'établissement pénitentiaire où la victime est détenue en informe sans délai la caisse primaire ».

<sup>370</sup> Art. D412-54 CSS, « lorsque la caisse primaire d'assurance maladie est en désaccord avec l'administration pénitentiaire sur le droit à réparation ou sur la date de consolidation de la blessure fixée comme il est dit à l'article D. 412-63, elle peut se substituer à la victime pour porter le différend devant la juridiction compétente ».

<sup>371</sup> L.381-30-1 CSS : « Les détenus sont dispensés de l'avance de leurs frais pour la part garantie par le régime général et pour la participation mentionnée au I de l'article L.160-13 ainsi que pour le forfait journalier prévu à l'article L.174-4, qui sont pris en charge par l'Etat selon les modalités prévues à l'article L. 381-30-5 ».

Le professeur Pradel a pu soulever que la rééducation professionnelle, dont peut automatiquement bénéficier le travailleur victime libre, n'était en revanche envisagée qu'à la libération de la personne détenue. PRADEL P. Op. cit., p.403.

d'illustrer en quoi le contexte carcéral rend parfois difficile l'application de la législation en matière de risques du travail<sup>372</sup>. En l'espèce, « le 30 juillet 1947, vers 22h, un incendie se déclara à la caserne des Tourelles, dans la salle mise à la disposition de l'administration pénitentiaire, où reposaient des détenues qui, dans la journée, y travaillaient pour la société Mayfer, concessionnaire de main-d'œuvre pénale. » Cette pièce était utilisée comme atelier dans la journée, et le soir comme dortoir.

Le sinistre causa la mort des prisonnières ; le mari de l'une d'elle réclama aux organismes de sécurité sociale les prestations prévues par la législation sur les accidents de travail.

La Commission régionale d'appel rejeta cette demande au motif qu'à l'heure de l'accident, il n'existait aucun lien de subordination entre les victimes et la société Mayfer, les dispensant de toute indemnisation au titre de la législation des risques professionnels<sup>373</sup>.

Les chambres réunies de la Cour de Cassation ont pour leur part relevé que les matières premières qui avaient provoqué l'incendie avaient été maintenues sur le lieu du travail à la disposition des personnes détenues en vue de l'exécution d'un travail tardif supplémentaire qui devait profiter à l'entreprise, l'obligeant à cotiser pour la couverture des risques qui pouvaient en résulter. Le risque professionnel que devait anticiper la société Mayfer l'obligeait à prendre toutes les dispositions utiles pour assurer la sécurité de ses employées. Ici, la présomption d'imputabilité devait donc jouer en faveur des travailleuses détenues.

Mais la pièce dans laquelle l'incendie s'était déclaré étant destinée à la fois au travail et au repos des travailleuses, qui n'étaient subordonnées à la Société Mayfer que pendant la période de travail, la Commission régionale de renvoi a relevé que ce travail cessant en principe à 18h, le local devenait à partir de cet horaire un dortoir où l'employeur n'avait plus la qualité pour assurer la sécurité de ses occupantes. Aucune travailleuse n'ayant repris le travail après 18h, bien que les matières premières se trouvaient à disposition dans le local, le concessionnaire n'avait plus, au moment du sinistre, ni en droit ni en fait, aucune autorité sur les victimes.

L'exemple de la *Caserne des Tourelles* donne à voir que parfois, unités de vie et locaux de travail se confondent. Certaines autorités se sont depuis exprimées en faveur d'une interdiction du travail en cellule<sup>374</sup>, permettant notamment une clarification des différents lieux et responsabilités.

---

372 Ch. réunies 28 juin 1962, n°59-50495.

373 Par une décision du 23 octobre 1958.

374 Le CGLPL, dans son rapport pour l'année 2011 : « Concernant le travail en cellule, qu'il soit organisé en complément de l'activité en atelier ou pour se substituer à une zone de production inexistante dans l'établissement, il étend actuellement le temps de travail dans des conditions matérielles intolérables qui en discréditent la notion même et qui conduisent l'administration pénitentiaire à afficher régulièrement sa volonté de le supprimer, alors même qu'il peut constituer, pour certaines personnes détenues la seule solution d'accès au travail. Dans ces conditions, le Contrôleur général demande qu'une réflexion relative à l'encadrement du recours au travail en cellule s'engage afin qu'en soient déterminées les limites et les modalités d'application» p. 198.

En 2002, la mesure n°45 du rapport Lorient encourage à faire disparaître sur cinq ans le travail en cellule.

Le rapport du Sénat préconisait également une progressive suppression du travail en cellule (« Une humiliation pour la république », Op. cit., p.199).

En revanche, même en cas d'une possible qualification du risque ATMP, le contenu des prestations demeure diminué pour les travailleurs détenus victimes.

**Des indemnités journalières limitées.** Aux termes de l'article L.431-1 CSS l'assuré, victime d'un accident dont le caractère professionnel a été reconnu, bénéficie de prestations en nature et en espèces, sous la forme d'indemnités journalières, versées par la CPAM. Si l'assuré conserve, après consolidation de ses blessures, des séquelles, un capital ou une rente pourra lui être attribué en fonction de son taux d'incapacité déterminé par la caisse d'assurance maladie. Enfin, en cas de faute inexcusable commise par l'employeur<sup>375</sup>, la victime ou ses ayants-droits ont droit à une indemnisation complémentaire<sup>376</sup>.

Aux termes de l'article L.433-4 du code de sécurité sociale, l'indemnité journalière n'est pas due pendant la détention au titre du risque ATMP, à l'exception des personnes bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine. Le guide méthodologique des personnes placées sous main de justice distingue deux cas de figure en ce qui concerne le versement de prestations en espèces pour les travailleurs victimes d'un ATMP en détention. Si l'accident est survenu avant l'incarcération, les indemnités journalières sont suspendues, ne reprenant qu'à la date de la sortie. Si l'accident professionnel survient durant la période de détention, aucune indemnité journalière ne sera versée à ce titre. Ce n'est que dans le cas où, à la date de la libération, la guérison de l'accident survenu en détention n'est pas encore intervenue que les versements reprennent ou débutent selon les règles de droit commun<sup>377</sup>. Le jour de la libération est alors considéré comme le premier jour d'arrêt de travail consécutif à l'accident, pour le calcul de l'indemnité<sup>378</sup>.

Une autre exception existe. En effet, dans le cas d'un ATMP entraînant une incapacité permanente supérieure à 10 %, une rente peut être versée à la victime, que la lésion se soit déclarée avant l'incarcération ou à l'occasion du travail pénitentiaire. Il s'agit actuellement de la seule prestation en espèce perçue au titre des accidents du travail<sup>379</sup>. Versé par la CPAM à l'administration pénitentiaire, le montant de la rente est crédité sur le pécule de libération<sup>380</sup> du travailleur-détenu<sup>381</sup>.

---

375 Article L.452-1 CSS : Constitue une faute inexcusable de l'employeur tout manquement à l'obligation de sécurité résultant du contrat de travail le liant au salarié. Un tel manquement est caractérisé lorsque celui-ci n'a pas pris les mesures nécessaires pour préserver le salarié de la survenance d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle alors même qu'il avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel il était exposé. Soc. 28 févr. 2002, n° 99-17.201, 99-21.255, 00-13.172 et Soc. 11 avr. 2002, n°00-16.535.

376 Majoration de rente ou de capital versée par la CPAM. La faute inexcusable de la victime peut entraîner la réduction de cette majoration.

377 Auprès de la CPAM dont dépend le dernier établissement pénitentiaire où était détenue la victime, quel que soit le lieu effectif du travail ayant occasionné l'accident.

378 D.412-62 CSS.

379 D.412-64 CSS : «Le salaire servant de base au calcul de la rente due au détenu atteint d'une incapacité permanente ou aux ayants-droits du détenu victime d'un accident mortel s'entend de la rémunération effective totale attribuée à la victime à l'occasion du travail pénal ou dans son ou ses emplois antérieurs, pendant la période et dans les conditions prévues aux articles R.434-29 et R.436-1 CSS».

380 Art.728-1 CPP : « Les valeurs pécuniaires des détenus, inscrites à un compte nominatif ouvert à

L'absence d'indemnisation en cas d'incapacité à occuper son poste paraît injustifiée, d'autant plus que le travailleur détenu cotise normalement à l'assurance maladie et à l'assurance accidents du travail, contribuant ainsi à l'effort de solidarité nationale dont il est exclu.

**Des pistes d'amélioration en faveur d'un revenu de remplacement.** En 2002, la commission dirigée par Paul Loridant préconisait « d'introduire les indemnités journalières pour maladie et accident du travail » en prison. Le travailleur victime d'un accident est en effet doublement handicapé par la perte du gain procuré par le travail qu'il exécutait en étant privé de toute indemnisation compensatrice. Cet argument semble avoir été pris en compte par le législateur en matière d'aménagement de peine ou d'exécution de fin de peine. En effet, depuis la LFSS pour 2013<sup>382</sup>, lorsque les personnes condamnées bénéficient d'une mesure de semi-liberté ou de placement extérieur pour exercer une activité professionnelle dans les mêmes conditions que les travailleurs libres, elles sont affiliées au régime d'assurance maladie et maternité et ATMP dont elles relevaient au titre de cette activité.

Au-delà de l'indemnisation de ce risque pour les personnes écrouées détenues, une question se pose quant à l'indemnisation complémentaire prévue en cas de faute intentionnelle ou inexcusable commise par l'employeur, comme composante de la réalisation de l'accident. Le professeur Badel, qui soutient en premier lieu que le non-versement des indemnités journalières des travailleurs détenus victime d'ATMP est « une différence majeure dont on ne voit pas ce qui peut la justifier », ajoute que rien ne s'oppose au versement de l'indemnité complémentaire si l'on considère que l'employeur (administration pénitentiaire ou concessionnaire) est tenu d'une obligation de sécurité de résultat envers les personnes dont il a la charge<sup>383</sup>.

S'il fallait trouver un fondement supplémentaire à cette observation, celui-ci pourrait se trouver à l'article D.433-8 du code de procédure pénale qui prévoit que « pour l'application des règles d'hygiène et de sécurité aux travaux effectués par les personnes détenues, le chef d'établissement compétent peut solliciter l'intervention des services de l'inspection du travail ». Cette intervention donne lieu à un rapport adressé au chef d'établissement pénitentiaire, qui doit adresser dans les deux mois une réponse motivée précisant les mesures qui lui ont fait suite ainsi que celles qui seront prises, accompagnées d'un calendrier de réalisation<sup>384</sup>. Le chef d'établissement qui ne prendrait aucune mesure à la suite de

---

l'établissement pénitentiaire, sont divisées en trois parts : la première sur laquelle seules les parties civiles et les créanciers d'aliments peuvent faire valoir leurs droits ; la deuxième, affectée au pécule de libération, qui ne peut faire l'objet d'aucune voie d'exécution ; la troisième, laissée à la libre disposition des détenus ».

381 Cette règle rappelle le mécanisme antérieur à la loi du 30 octobre 1946, qui conditionnait le versement des prestations en espèces à une incapacité de travail supérieure à 20% pour les travailleurs en concession.

382 Loi n° 2012-1404, 17 décembre 2012 art.64 (JO du 18 décembre 2012).

383 BADEL M. « Les droits sociaux derrière les barreaux : aspects de protection sociale », in « Droit du travail en prison : d'un déni à une reconnaissance ? » (dir. P. AUVERGNON). *PUB*, 2015, p. 80.

384 Lorsque la situation du travail présente un risque grave et imminent pour la santé ou la sécurité des personnes détenues au travail, ce délai est ramené à quinze jours. D.433-8 CPP.

ce rapport devrait en principe engager sa responsabilité sur le fondement de la faute inexcusable, vis-à-vis de ses travailleurs victimes<sup>385</sup>.

Une confirmation du principe a été apportée en 2006, lors d'une affaire dans laquelle un travailleur, détenu au centre pénitentiaire de Caen, s'appuyant sur le non-respect des normes de sécurité, a fait valoir devant le tribunal des affaires de la sécurité sociale (TASS) la faute inexcusable de son employeur afin de pouvoir bénéficier d'une rente majorée et obtenir réparation du préjudice résultant de la perte de l'usage de sa main à l'occasion de son activité. Estimant qu'il avait été démontré qu'aucune mesure nécessaire n'avait été prise pour protéger le requérant du risque auquel il était exposé en raison de la défectuosité de l'outillage, le TASS a retenu la faute inexcusable de la direction de l'établissement pénitentiaire en qualité d'employeur et octroyé le bénéfice d'une rente majorée à la personne concernée au terme de quatre années de procédure<sup>386</sup>.

Entre l'incapacité temporaire liée à un accident professionnel et l'invalidité pour ce qui relève du champ non-professionnel, avant ou pendant l'incarcération, et à l'occasion ou non d'un travail pénitentiaire, l'étude du régime des incapacités est complexe en détention. Ce simple constat permet déjà de déplorer l'absence d'un texte centralisant le régime de réparation de toutes les hypothèses possibles.

L'étude de la jurisprudence termine de complexifier la compréhension des règles applicables. En 1964<sup>387</sup>, les juges de la chambre sociale de la Cour de cassation ont en effet souligné que, dans le cas d'espèce où une personne accidentée du travail avait vu ses indemnités journalières suspendues à l'occasion de son incarcération, la loi n'apporte aucune dérogation à l'obligation du paiement de l'indemnité journalière forfaitaire à la victime à partir du premier jour qui suit l'arrêt de travail consécutif à l'accident, pendant toute la période d'incapacité de travail qui précède soit la guérison complète, soit la consolidation de la blessure. En l'absence de texte suspendant expressément leur suspension, le versement des prestations en espèces devraient continuer.

Cette même année, la chambre sociale a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence<sup>388</sup>. Pour rejeter la demande par une personne incarcérée du bénéfice des indemnités journalières dues à la suite d'un accident du travail, la commission de première instance s'est basée sur une dépêche ministérielle (du travail) du 11 octobre 1960 qui imposait la suspension du service des indemnités journalières à compter du jour de l'incarcération. Cette dépêche considérait en effet que la suspension d'activité génératrice du droit à réparation ne pouvait que résulter d'un accident du travail, ce droit cessant d'être dû dans le cas de la survenance d'un nouveau fait suspensif d'activité, ici l'incarcération. La chambre

---

385 BADEL M. Op. cit., p.80.

386 TASS du Calvados, décision du 23 nov. 2010, *G.T c/ Centre pénitentiaire de Caen et Entreprise Vrai*, Guide du prisonnier p.212.

387 Cass. Soc. 6 mars 1964, *Bull. Civ. IV*, n°224, JCP 1964, IV, 57.

388 Cass. Soc. 17 juillet 1964, *Bull. Civ. IV*, n°629.

sociale, considérant qu'une dépêche ministérielle n'a pas force de loi et qu'aucune cause de suspension du droit au bénéfice d'indemnités journalières en cas d'accident du travail n'apparaît dans la loi, a ordonné le versement desdites indemnités pour la période d'incarcération.

Il paraît aujourd'hui nécessaire que le droit aux prestations en espèces en cas d'incapacité temporaire ou permanente de travail soit légalement reconnu et encadré pour tous les travailleurs détenus.

L'hypothèse de la retraite illustre d'ailleurs la manière dont le législateur communautaire s'est dessaisi de la question des droits sociaux en détention au profit des législateurs internes, laissant le champ à ces derniers de prendre ou non un risque politique.

## ***Chapitre 2/ L'incapacité durable du détenu travailleur : un droit restreint***

L'assurance vieillesse est réservée aux assurés sociaux qui cessent d'exercer une activité professionnelle. Elle assure un revenu de remplacement aux personnes atteignant un certain âge sous la forme d'une pension de retraite quand il est versé à l'assuré, d'une pension de réversion pour le conjoint survivant, ou d'une garantie de ressources de nature non-contributive.

Sous l'impulsion du rapport Beveridge, le Conseil national de la Résistance élabore un véritable droit à la retraite par l'ordonnance du 19 octobre 1945<sup>389</sup>. Le droit à une pension est alors ouvert à 60 ans, pour trente années de cotisation et donnant droit à 20% du salaire dit « de référence ». Le système d'assurance vieillesse s'est également accompagné de la création d'un système de prestations non-contributives : un droit à un minimum de ressources est, à partir de 1956, garanti à toute personne de plus de 65 ans quel que soit son effort passé de cotisation<sup>390</sup>. L'ordonnance du 24 juin 2004 a simplifié le système d'allocations en créant une prestation unique : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)<sup>391</sup>.

Notre étude se limitera ici à l'acquisition de droits à prestations de retraite pour les personnes ayant effectué un travail pénitentiaire. S'il est en partie reconnu en détention (*Section 1*), le risque vieillesse a ceci de particulier que sa réparation répond à une logique de report de revenu. La faible rémunération pratiquée en détention impacte donc directement le montant des prestations qui seront versées (*Section 2*).

---

389 Le droit à la retraite est également consacré par les textes internationaux tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et la Convention n°102 de l'OIT, le droit européen dans la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961, et interne dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

390 60 ans en cas d'inaptitude.

391 L815-1 et s. CSS. Cette allocation est ouverte aux personnes justifiant d'une résidence stable et régulière sur le territoire et ayant atteint l'âge de soixante-cinq ans. Le montant de l'allocation équivaut au différentiel entre les ressources de la personne et le plafond de 9 609,6 € pour une personne seule, 14 918,9 € pour un couple.

## ***Section 1/ L'acquisition des prestations de retraite pour le travailleur détenu***

L'assurance vieillesse est une des plus importantes de notre système et engage l'avenir de celui-ci au vu de la part croissante des retraités dans notre société. Pour des raisons démographiques et d'allongement de la durée de vie, mais aussi en raison de l'évolution du travail salarié et du maintien problématique des travailleurs seniors sur le marché de l'emploi, la retraite est un thème central dans l'étude de la protection sociale, le cadre de la prison ne faisant pas exception.

**L'absence de consensus européen sur la question des retraites.** Les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, dans une décision rendue en Grande chambre le 7 juillet 2011 *Stummer c/ Autriche*<sup>392</sup> ne sont pas parvenus à une position unanime<sup>393</sup> en matière d'accès à une pension de retraite pour les personnes ayant exercé un travail pénitentiaire.

Si la Cour considérait en 1968<sup>394</sup> que l'article 4 de la Convention ne comportait pas l'obligation de rémunérer le travail des personnes détenues, elle a affirmé en 2011 que dans le cas d'une rémunération, elle n'entraîne pas pour autant l'obligation pour les États de prévoir l'affiliation du travailleur incarcéré à un quelconque régime de retraite<sup>395</sup>. Françoise de Tulkens, juge à la Cour, regrette que cette juridiction se soit montrée « trop frileuse » sur la question de la protection sociale des personnes détenues, et n'ait pas été plus loin, « au moins au titre de la discrimination »<sup>396</sup>.

La Cour indique que vingt-cinq pays membres du Conseil de l'Europe obligent certains ou tous leurs prisonniers à travailler, et que trente-sept offrent un accès à une protection sociale. Les États du Conseil de l'Europe présente donc encore aujourd'hui des situations très disparates sur cette question.

Longtemps refusé aux personnes détenues, le droit de bénéficier de l'assurance retraite leur a finalement été octroyé en France par la loi du 31 décembre 1975<sup>397</sup>, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1977<sup>398</sup>, qui dispose que « les détenus exécutant un travail pénal ou suivant un stage de formation

---

392 CEDH, G. C., 7 juillet 2011 *Stummer c/ Autriche*, Req. N°37452/02 §93.

Voir Aoust O. « Conventionalité de la non-affiliation à un régime général de retraite pour les détenus ayant travaillé dans un établissement pénitentiaire ». *Combat Pour les Droits de l'Homme (CPDH) 2011*

393 La décision de rejet a en effet été rendue par 10 juges contre 7.

394 CEDH, 6 avril 1968, *Affaire Vingt et un détenus c. Allemagne*, Req. n° 3134/67.

395 D. THARAUD « Le travail obligatoire des détenus à l'épreuve du principe de non-discrimination ». Commentaire de l'arrêt *Stummer*, *RDSS* 2012, p. 684.

396 Le requérant, M. Stummer, se prévalait en effet d'une violation de l'article 1 protocole 1 relatif au droit des biens combiné avec l'article 14 interdisant toute discrimination, ayant travaillé mais ne bénéficiant pas d'une pension de retraite ce qui relève d'un traitement différent des travailleurs classiques en matière de droit des biens puisqu'il s'agit d'une prestation sociale.

ISIDRO L. et SLAMA S, « La déroba de du Conseil constitutionnel face à l'ersatz de statut social du travailleur détenu », in *Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF*, 25 juin 2013.

397 L.381-31 CSS.

398 Pour les personnes incarcérées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1977, il est possible pour les personnes détenues ayant travaillé pendant leur incarcération de procéder à un versement rétroactif de leurs cotisations, permettant

professionnelle sont affiliés obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale. Les obligations de l'employeur sont assurées par l'administration pénitentiaire qui prend également en charge les cotisations forfaitaires dues par les détenus employés au service général ». Le système de cotisations au titre de l'assurance vieillesse présente en effet des spécificités.

**La cotisation retraite en prison.** A l'inverse des cotisations au titre des risques maladie<sup>399</sup> et ATMP qui sont prises en charge uniquement par l'administration pénitentiaire ou le concessionnaire, une partie des cotisations est supportée par le travailleur en matière de risque vieillesse, de manière forfaitaire.

Au service général, 61 euros par mois et par travailleur sont prélevés au titre des cotisations patronales, et 42 euros au titre des cotisations salariales<sup>400</sup>. Il s'agit d'un prélèvement forfaitaire (non fractionnable arrondi à l'euro le plus proche) égal au salaire minimum de croissance en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année et calculé sur la base de 67 heures<sup>401</sup>. Sous ce régime, les cotisations patronales et salariales sont prises en charge en intégralité par l'administration pénitentiaire.

En régie industrielle et en concession, le taux de cotisation patronale est de 9,90% par mois<sup>402</sup>, et de 6,75% à charge pour le travailleur. Il s'agit des taux de droit commun<sup>403</sup>.

Les personnes étrangères en situation régulière ou irrégulière cotisent elles aussi au titre de la retraite à l'occasion du travail pénitentiaire qu'elles effectuent. La personne étrangère qui retourne dans son pays et qui atteint l'âge de la retraite pourra y faire valoir ses droits si la France a signé une convention avec ce pays. Dans le cas contraire, elle pourra faire valoir ses droits directement en France par l'intermédiaire du Consulat de France<sup>404</sup>. Concernant les personnes en situation irrégulière, le CGLPL a soulevé « l'idée d'un remboursement des cotisations prélevées au titre du risque retraite, dès lors que les personnes sont reconduites dans leur pays »<sup>405</sup>.

De manière générale, le versement de la pension de retraite peut intervenir à l'occasion de la peine d'emprisonnement, mais également à la sortie de la personne.

**Le montant de la pension de retraite en prison.** La liquidation de la pension de retraite, c'est-à-dire

---

ainsi le rachat de leurs trimestres d'assurance vieillesse.

399 Le taux de cotisation salariale assurance maladie est supprimé depuis 1998.

400 Ces données, à titre d'illustration, datent du 1<sup>er</sup> juillet 2012. « Tableau des prélèvements sociaux par régime d'activité de travail pénitentiaire des détenus à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012 ». DAP. Version du 26 juin 2012.

401 L.130-1 CSS.

402 R.381-106.

403 Ces taux sont les mêmes pour les « autres régimes de travail » prévus à l'article D432-3 al.3 du CPP : les personnes détenues autorisées à travailler pour leur propre compte par le chef d'établissement, ou pour le compte d'association en vue de préparer leur réinsertion.

404 ARAPEJ (Association réflexion action prison et justice). Fiche juridique n°23 : « le détenu et la retraite du salarié ». 22 juin 2015 (en ligne).

405 Rapport annuel CGLPL 2011 Op. cit. p.146.

la transformation de ses droits en pension, est conditionnée par l'âge de son bénéficiaire et la cessation de son activité professionnelle. Le montant de la pension dépendra, elle, de la durée d'assurance requise<sup>406</sup>, assurant ou non une pension de retraite à taux plein. Sinon, cette pension sera minorée<sup>407</sup> sauf à retarder le moment de la demande de liquidation afin de réunir le nombre de trimestres requis pour atteindre le taux plein.

Le montant de la pension de retraite est obtenu au moyen d'un calcul faisant apparaître l'effort contributif de l'assuré. Ce calcul fait intervenir trois composantes au titre de l'article L.351-1 CSS : le salaire moyen de base, la durée d'assurance tous régimes confondus pour déterminer le taux applicable et la durée réelle d'assurance au régime général qui demande de rapporter le nombre de trimestres validés au régime général au nombre de trimestres exigés, pour effectuer la proratisation de la pension due par le régime général<sup>408</sup>. En ce qui concerne l'ASP, il s'agit d'une allocation différentielle dont le montant varie selon que le foyer est constitué d'une personne seule ou de conjoints.

En milieu libre, le montant de la retraite ne peut être inférieur au montant du minimum contributif obligatoire fixé à 7 555,50 euros par an au 1<sup>er</sup> octobre 2015, soit 629,62 euros par mois. Il s'agit d'un minimum contributif. Si le montant de la retraite est plus faible, celui-ci est augmenté à hauteur de ce minimum dès lors que la personne bénéficie d'une durée d'assurance au régime général équivalente à la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein. Lors de ses visites en établissement pénitentiaires, le CGLPL a parfois constaté la suspension du minimum contributif durant la période d'incarcération<sup>409</sup>, créant une vraie discrimination entre la personne détenue et le citoyen libre. Rien ne justifie légalement la suspension de ce minimum social.

**La procédure d'octroi d'une pension de retraite en prison.** En vue de faire valider des droits ouverts au titre de l'assurance vieillesse, l'administration pénitentiaire adresse à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) une déclaration annuelle des salaires des personnes ayant travaillé en détention.

Lorsque les conditions d'octroi sont réunies, la personne détenue concernée remplit un imprimé de « demande de retraite personnelle » remis par toute caisse de retraite ou mairie, auquel il faudra joindre plusieurs justificatifs « difficiles à réunir depuis la prison »<sup>410</sup>: livret de famille à jour, pièce justificative d'état civil et de nationalité, dernier avis d'impôt sur le revenu, relevé d'identité bancaire.

---

406 L.351-1 et R.351-2 : Les droits à l'assurance vieillesse sont déterminés en tenant compte : des cotisations versées au titre de la législation sur les assurances sociales et arrêtées au dernier jour du trimestre civil précédant la date prévue pour l'entrée en jouissance de la pension, rente ou allocation aux vieux travailleurs salariés ; de l'âge atteint par l'intéressé à cette dernière date ; du nombre de trimestres d'assurance valables pour le calcul de la pension.

407 Il s'agit d'une décote. A l'inverse, une surcote est possible pour les assurés ayant réuni les trimestres requis pour bénéficier du taux plein à 60 ans, mais qui ne demandent pas la liquidation de leur pension.

408 BADEL M. Op. cit. p. 301.

409 Rapport 2011 CGLPL Op. cit. p.144.

410 OIP. « Le guide du prisonnier ». *Éditions La Découverte*, 2012, p.226.

La demande doit en principe être déposée à la dernière caisse de rattachement, qui procède alors au calcul des droits et engage leur mise en paiement. La personne qui a cotisé en détention peut adresser sa demande à la caisse nationale d'assurance vieillesse du dernier établissement pénitentiaire où elle a été employée.

Les bénéficiaires de l'ASPA doivent avertir leur caisse de retraite de l'adresse de leur établissement pénitentiaire. Une première demande d'ASPA en détention suppose de remplir un formulaire, adressé à la caisse de retraite de l'intéressé ou à la mairie du lieu de détention. La personne peut demander à ce que les fonds lui soient versés à une date déterminée et sur le compte de son choix (compte nominatif en détention ou compte bancaire personnel à l'extérieur). A ce titre, le Conseil d'État a « enjoint aux ministres compétents de transférer les pensions versées sur le compte personnel de l'intéressé », le cas échéant<sup>411</sup>.

Le mode de calcul de la pension de retraite, aligné sur celui du milieu libre, n'est cependant pas adapté à la situation du travailleur détenu. Par ailleurs, un second niveau de retraite est constitué par les retraites complémentaires obligatoires, depuis l'ordonnance du 4 octobre 1945: l'AGIRC et l'ARRCO<sup>412</sup>. Une réflexion tant sur la retraite de base que sur la retraite complémentaire doit être menée pour éviter une déchéance de droits au moment de la liquidation des pensions en prison, notamment pour les personnes ayant effectué un travail pénitentiaire.

## ***Section 2/ Un calcul de pension problématique pour un versement limité***

En matière de la retraite de base, la prison s'apparente à une zone de moindre-droit en raison d'une part de l'assiette souvent dérisoire des cotisations diminuant logiquement le montant des pensions<sup>413</sup>, et de la non prise en compte des périodes d'inactivité en prison (§1). En matière de retraite complémentaire, son bénéfice est strictement exclu depuis 2006 par le juge français (§2).

---

411 ARAPEJ Op. Cit. Une décision du Conseil d'Etat (section du contentieux 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> sous-sections réunies) 10 décembre 2008 : « la pension perçue par un détenu peut être versé sur son compte bancaire personnel ».

412 La convention collective du 14 mars 1947 a créé le régime de retraite des cadres (AGIRC) qui constitue une retraite complémentaire à partir de cotisations elles-aussi complémentaires sur la partie du salaire dépassant le plafond de la sécurité sociale ; L'Accord national interprofessionnel du 8 décembre 1961 créé l'ARRCO à l'attention des non-cadres gérée, comme l'AGIRC, selon un strict paritarisme employeurs-salariés. L'AGIRC et l'ARRCO versent des pensions de retraites et de réversion venant s'ajouter à la retraite de base, pour atteindre environ 80% du revenu antérieur. L'ANI du 30 octobre 2015 (relatif aux retraites complémentaires Agirc-Arrco-AGFF, JO, 2 décembre 2015) crée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 un régime unifié de retraite complémentaire, qui reprendra l'ensemble des droits et obligations des régimes de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO.

A noter qu'un troisième pilier des retraites est constitué de retraites surcomplémentaires ou supplémentaires, facultatives et reposant sur la technique de la capitalisation.

413 Or, depuis la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, le cumul des pensions de retraite avec les revenus d'une activité professionnelle est ouvert à tout retraité. Avant la reprise d'une activité rémunérée, la personne doit au préalable avoir mis fin à l'ensemble de ses activités professionnelles, et avoir liquidée sa pension de retraite dans les conditions de droit commun.

## §1/ Une pension de retraite de base diminuée

**Une assiette<sup>414</sup> de cotisations faible.** « La protection sociale est organisée autour de contributions assises sur les revenus d'activité. Tant que le travail pénitentiaire ne sera pas assimilé à une réelle activité salariée, les personnes détenues ne pourront acquérir des droits sociaux similaires aux salariés de droit commun ». En concluant ainsi son rapport annuel pour l'année 2011, le Contrôleur général laisse une « question en suspens »<sup>415</sup> : celle de la rémunération en détention. Elle constitue en effet l'assiette des cotisations forfaitaires prélevées au titre de l'assurance vieillesse.

Aujourd'hui, un salarié qui perçoit le SMIC<sup>416</sup> peut valider quatre trimestres par an pour sa retraite. Une personne qui travaille en détention percevant en moyenne 343€ par mois ne peut en valider qu'un ou deux du fait de la faiblesse de cette rémunération. Pour valider un trimestre, il faut en effet percevoir au moins 1722€ sur une période de trois mois.

Pour certains, valider un ou deux trimestres apparaît impossible puisque les horaires de travail ne permettent pas d'atteindre un « équivalent temps plein », que la rémunération horaire en détention est bien en dessous du minimum légal appliqué aux travailleurs libres, et « qu'en réalité on continue, de façon parfaitement illégale depuis 2010, de payer le travail à la pièce »<sup>417</sup>.

La députée Aline Archimbaud souligne à juste titre qu'en « l'absence d'un mode de calcul spécifique », il est aujourd'hui très difficile pour les personnes détenues qui travaillent en détention de percevoir une pension suffisante une fois que les conditions sont réunies pour la liquider. Ce système, inadapté, donne lieu à des « montants de pension très bas, de l'ordre de quelques dizaines d'euros seulement »<sup>418</sup>.

Une distinction est à faire entre les travailleurs du service général et les autres. En effet, les travailleurs du service général cotisent sur une base forfaitaire permettant de valider un trimestre d'assurance en trois mois d'activité sur l'année civile. Cela signifie que les travailleurs du service général cotisent sur

---

414 L'assiette des cotisations est la base sur laquelle sont appliqués les taux des différentes cotisations et contributions. Les cotisations et contributions sont calculées sur la totalité des sommes versées pouvant être qualifiées de rémunérations, d'autres le sont dans la limite d'un ou plusieurs plafonds mensuels de Sécurité sociale. Les tribunaux ont toujours donné une interprétation extensive des dispositions de l'article L.242-1 du Code de la sécurité sociale qui définit l'assiette des cotisations. Selon la jurisprudence, toute somme versée au salarié en contrepartie ou à l'occasion de son travail entre dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale.

415 Rapport CGLPL 2011 p.148. Selon l'article D432-1 CPP : « Hors les cas visés à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 717-3, la rémunération du travail effectué au sein des établissements pénitentiaires par les personnes détenues ne peut être inférieure au taux horaire suivant 45% du SMIC pour les activités de production ; 33 % du SMIC pour le service général, classe I ; 25% du SMIC pour le service général, classe II ; 20% du SMIC pour le service général, classe III ».

416 9,67€ au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (contre 9,61€ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015).

417 Le taux de la rémunération à la pièce est variable ; on prend parfois en compte le nombre de pièces produites normalement pendant une heure, se référant par là même à un taux horaire. Par ailleurs, le travail à la pièce donne lieu soit à un calcul individuel, chaque détenu étant payé en fonction du nombre de pièces qu'il a personnellement fabriquées, ou à un calcul collectif ; dans ce second cas de figure, on calcule alors globalement le nombre de pièces sorties de l'atelier ; ensuite on divise la rémunération entre tous les détenus d'une même catégorie salariale.

418 ARCHIMBAUD. A. Op. cit.

la base de leur temps de travail plutôt que sur celle de leur rémunération. Ainsi, bien que ce système ne fut pas systématiquement appliqué par les CARSAT, il semblerait que le travailleur au service général rencontre moins de difficultés dans la validation de ses trimestres que ses homologues aux ateliers<sup>419</sup>. Ces derniers, occupés à une activité de production, cotisent dans les conditions de droit commun sur un salaire que l'on peut qualifier de dérogatoire en ce qu'il représente 45% du SMIC.

Une proposition « d'alignement » avait été avancée par le groupe écologiste de l'Assemblée Nationale auprès du Ministre du Travail en février 2012, consistant à étendre le mécanisme d'assiette forfaitaire appliqué aux personnes détenues employées au service général à celles occupées à une activité de production. Cette piste de réflexion, qui mérite d'être explorée<sup>420</sup> ne semble pas avoir reçu d'échos positif depuis.

La non-prise en compte des périodes d'inactivité en détention est un obstacle supplémentaire à la possibilité pour les personnes détenues de percevoir une retraite minimale en prison.

**La non-prise en compte des périodes d'inactivité involontaire.** Le régime de retraite module le montant des pensions en fonction de la nature des travaux accomplis, de l'assiduité au travail, de la continuité du travail et de la stabilité de l'emploi de l'assuré social. La sévérité de ces conditions est cependant adoucie par des dispositions permettant de considérer comme équivalentes à des périodes de travail ou de cotisation les périodes pendant lesquelles l'intéressé a dû interrompre son activité pour des raisons indépendantes de sa volonté<sup>421</sup>. Il s'agit de périodes dites équivalentes ou assimilées.

Les premières sont celles qui ont fait l'objet de rachat de cotisations dans un régime de base obligatoire ; les secondes désignent les périodes d'interruption involontaire de travail telles que la maladie, la maternité, l'accident du travail, le chômage. Or en détention, ces périodes ne sont pas prises en compte dans le calcul des trimestres, ce qui pénalise significativement les personnes détenues au moment de la retraite.

Ce système est d'autant plus préjudiciable aux personnes qui ont travaillé en détention que la prison est un lieu « instable ». En effet, la peine est rythmée par des transfèrements (dits « transferts ») d'établissement en établissement, peu propices à une activité continue. La validation de trimestres s'en

---

419 En 2011, le Contrôleur général avait été saisi d'une difficulté portant sur la validation des trimestres au sein du service général d'un établissement : les CRAV (remplacées aujourd'hui par les CARSAT) prenaient en compte le décret n°77-239 du 15 mars 1977 qui prévoyait que les cotisations au service général étaient assises sur un montant forfaitaire établi par trimestre, non fractionnable et égal à 200 fois le salaire minimum de croissance, et non la circulaire de l'administration pénitentiaire du 23 mars 2001 qui prévoyait que désormais les cotisations salariales et patronales devront être fixées sur un montant forfaitaire établi par mois et égal au salaire minimum de croissance en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée et calculé sur la base de soixante-sept heures.

L'utilisation de cet ancien mode de calcul pénalisait fortement les personnes détenues. Depuis, l'administration pénitentiaire a reconnu son erreur et s'est engagée à la réparer sur demande. Une information générale mériterait cependant d'être adressée à l'ensemble de la population concernée.

420 ARCHIMBAUD, Op. cit. Réponse de Thierry REPENTIN, Ministre délégué auprès du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelles et du dialogue social.

421 NETTER F. Op. cit.

trouve là encore perturbée.

La prison est également un lieu qui souffre d'un déficit d'offre de travail. Si cette situation se retrouve en milieu libre, elle dessert moins le chômeur que l'inactif en prison, pour qui cette période n'ouvre aucun droit ni compensation. A ce titre, le CGLPL recommandait en 2011 que le « nombre de trimestres ouvrant droit à une pension de retraite ne puisse plus être arbitrairement diminué dès lors que l'administration pénitentiaire ne peut répondre positivement à une demande de travail d'une personne détenue ou que cette dernière est en arrêt de travail ». De manière plus générale, une prise en compte par le régime de base d'assurance vieillesse de toutes les périodes assimilées à l'extérieur doit être envisagée afin d'éviter que les personnes détenues soient doublement pénalisées par l'impossibilité de travailler d'une part, et de cotiser d'autre part.

La prison se caractérise en outre par une difficulté d'accès à l'information pour les personnes détenues. Or, le droit de la sécurité sociale est un droit complexe, dont les règles ne sont pas toujours accessibles et compréhensibles pour une population déjà en partie désaffiliée à son entrée en détention. Un effort d'accompagnement est à engager pour permettre aux personnes de bénéficier des prestations auxquelles elles ont droit. Par exemple, le site internet de la CNAVTS ne peut pas être consulté en détention<sup>422</sup>, et il n'est pas garanti que la mise en relation avec cette caisse soit offerte aux personnes détenues, bien qu'elle soit compétente pour évaluer les droits à la retraite de toute personne à partir de 55 ans<sup>423</sup>. Des permanences sont parfois assurées dans des établissements pénitentiaires d'effectif important, mais cette pratique n'est pas généralisée à l'ensemble des prisons.

Par ailleurs, si le droit à la retraite de base, malgré les difficultés qu'il rencontre en pratique, a bien été reconnu en prison, le principe selon lequel « la protection sociale complémentaire réservée aux salariés ne concerne pas les détenus »<sup>424</sup> entérine le fossé existant entre le salarié et le travailleur détenu.

## **§2/ Une pension de retraite complémentaire inexistante**

Sans salaire ni contrat de travail, la personne détenue ne peut prétendre au bénéfice d'une pension de retraite complémentaire.

**L'impossibilité de cotiser sur une « rémunération ».** Les régimes de retraite complémentaires (AGIRC / ARRCO) se caractérisent par leur origine conventionnelle d'administration paritaire, leur

---

422 Rapport CGLPL 2011 Op. cit., p. 147. Le Contrôleur général a en ce sens émis un avis du 20 juin 2011, relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, publié au journal officiel du 12 juillet 2011.

423 ARAPEJ. Op. cit.

424 HENNION-JACQUET P., obs. sous Cass Civ. 2ème, 11 oct. 2006 (n°05-10634 *Paillet c/ Agent judiciaire du Trésor public et a.*), RDSS, 2007, p.353, Art. L.921-1 CSS.

caractère interprofessionnel et obligatoire, et la technique de répartition solidaire sur laquelle ils reposent. L'objectif de l'affiliation d'un salarié à un régime complémentaire de retraite est d'augmenter de manière significative les prestations de base. Cet enjeu est d'autant plus important lorsque la pension de retraite de base est modique.

L'impossibilité pour les personnes détenues de cotiser à un organisme de retraite complémentaire peut s'expliquer par la non-assimilation des rétributions du travail en prison à un « salaire ». On s'étonne ainsi de l'emploi du terme « cotisations salariales » dans les documents officiels précisant les prélèvements sociaux attachés au travail pénitentiaire car, en prison, on parle de « rémunération ». Le salaire vise pourtant toutes les sommes perçues en contrepartie d'un travail, quel que soit son encadrement contractuel. N'étant que le paiement d'un travail convenu entre un employeur et son subordonné, le droit de cotiser sur ce salaire pour bénéficier d'une retraite complémentaire devrait être accordé à tous les travailleurs, libres ou non. Il s'agit, à défaut, d'une discrimination entre le travailleur libre sans contrat de travail et le travailleur incarcéré qui en est privé.

**Les personnes détenues ne sont pas « salariées ».** « Si les détenus exécutant un travail pénal sont affiliés obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général, aucune disposition ne prévoit en revanche leur assujettissement au régime obligatoire de protection sociale complémentaire régi par le livre IX du code de sécurité sociale, que l'article L.921-1 CSS réserve aux salariés »<sup>425</sup>. Dans cette jurisprudence datant 2006, une personne détenue avait effectué durant trois ans un travail rémunéré en détention, et avait constaté au moment de la liquidation de sa retraite que l'Administration pénitentiaire n'avait pas versé de cotisation à un organisme de retraite complémentaire. Assignant l'agent judiciaire du Trésor aux fins d'affiliation rétroactive ou d'indemnisation du préjudice, il s'était vu opposer un refus fondé sur son exclusion du statut de « salarié ».

Le raisonnement des juges est tout d'abord ici de dire qu'un rattachement exceptionnel d'une certaine population au régime général de sécurité sociale ne signifie pas qu'elle soit considérée comme une population salariée, ouvrant droit au bénéfice d'une retraite complémentaire. La Cour de Cassation élargit ici sa jurisprudence excluant déjà des groupes de personnes n'ayant « rien en commun avec le salariat », tels que les étudiants, les invalides de guerre, les bénéficiaires de la CMU...etc.<sup>426</sup>. Cette privation peut paraître injuste, les personnes qui travaillent en détention présentant de nombreux points communs avec le salariat et partageant le même régime d'assurance vieillesse. Dès lors « ne faut-il pas considérer que ces derniers se trouvent en situation de salariat et que, de ce fait, ils doivent aussi être affiliés à un régime de retraite complémentaire obligatoire ? »<sup>427</sup>

Sur la seconde branche du pourvoi le demandeur invoquait l'article 14 de la CEDH et de l'article 1<sup>er</sup> de

---

425 Cass Civ. 2<sup>ème</sup>, 11 oct.2006, n°05-10.634.

426 COURSIER P. « Le travail pénal n'emporte pas assujettissement au régime obligatoire de protection sociale complémentaire ». *SSL*. 21 nov. 2006, n°47, p. 1931.

427 Ibid.

son protocole additionnel pour dénoncer une discrimination entre les différentes catégories de travailleurs. La Cour a refusé de se prononcer sur cette argumentation, estimant qu'elle présentait des arguments de faits et de droit.

Pour Philippe Coursier, une « fiction » juridique doit être envisagée au profit des travailleurs détenus afin de leur permettre de bénéficier d'une retraite complémentaire<sup>428</sup>. Le CGLPL a lui aussi recommandé d'introduire l'obligation d'affiliation à une retraite complémentaire par une disposition législative attachée au contrat d'engagement liant la personne détenue à l'administration pénitentiaire<sup>429</sup>. Cette question relève de la compétence des partenaires sociaux.

## ***Conclusion du Titre 1***

Le travailleur détenu connaît une rupture de droits en matière de prestations sociales lorsqu'il connaît une période d'inactivité. En effet, si la pension octroyée au travailleur détenu invalide est maintenue, l'indemnisation du risque ATMP est bien inférieure à celle du travailleur libre. Le risque retraite creuse également le fossé séparant travailleur détenu du salarié : l'incohérence du mode de calcul des pensions ajoutée à la non-prise en compte des périodes d'inactivité involontaire rendent ce système inéquitable. En outre, les personnes détenues sont exclues du champ des retraites complémentaires.

Imparfaitement reconnu au vu de la faible protection sociale qui lui est attachée, le travail – lorsqu'il vient à manquer – souffre du même déficit d'attention et de solidarité sociale. La personne détenue ne peut prétendre à un droit au chômage, pas plus qu'à un quelconque revenu minimum en cas d'inactivité involontaire en prison.

## ***Titre 2/ L'absence totale de reconnaissance du statut d'inactif involontaire en détention***

Malgré une réalité socio-économique dégradée et le sous-emploi des personnes détenues, l'inactivité involontaire n'est pas reconnue par le législateur. Dès lors, ni le statut de chômeur (*Chapitre 1*), ni celui de personne dans le besoin et relevant des minimas sociaux (*Chapitre 2*) n'existent en prison.

### ***Chapitre 1/ Un statut de chômeur méconnu en détention***

Pour être considéré comme chômeur, il faut être involontairement privé de son emploi<sup>430</sup>, être

---

428 Au même titre que celle qui a été utilisée pour accorder le bénéfice d'une retraite complémentaire au Ministre du culte en principe exclu de statut salarial.

429 Rapport annuel CGLPL pour 2011, p. 146.

430 Ou que son contrat de travail soit rompu conventionnellement.

apte au travail, et rechercher un emploi<sup>431</sup>. Le chômage a pour conséquence immédiate la perte des revenus du travail que les allocations de chômage ont pour objet de compenser<sup>432</sup>.

En France l'indemnisation du chômage ne fait pas partie du système de sécurité sociale, et donc du régime général. Il est pourtant un des neuf risques de sécurité sociale admis par la Convention n°102 de l'OIT. A l'époque du Plan Français, la crainte de voir se développer un chômage « volontaire » et un phénomène d'oisiveté parmi les travailleurs, associée à un taux du chômage dérisoire, n'avait donné lieu qu'à un régime d'aides publiques aux chômeurs reposant sur des mécanismes d'aide sociale. L'indemnisation du chômage était alors plutôt rattachée au marché du travail qu'au système de sécurité sociale. Pierre Laroque s'était pourtant toujours positionné en faveur de cette seconde option, fermement partisan de la reconnaissance d'un droit général aux allocations chômage pour tous les chômeurs.

Une réflexion sur l'organisation de l'assurance chômage, menée à l'époque, rejette son intégration dans le système de sécurité sociale. Par un accord professionnel du 31 décembre 1958<sup>433</sup>, son régime est fondé sur la négociation collective et géré à parité par les organisations syndicales patronales et salariées, séduites par le modèle de gestion des régimes complémentaires d'assurance vieillesse. Il est encadré par le Service public de l'emploi (SPE), un réseau d'acteurs chargé du versement des prestations et de l'activité de placement des chômeurs, au premier rang desquels se trouvent le Pôle Emploi et l'Unédic<sup>434</sup>.

Le système d'indemnisation du chômage comprend un volet assurantiel protégeant les salariés titulaires d'un contrat de travail et subordonnés à leur employeur – l'aide au retour à l'emploi (ARE), et depuis les années 1980 un volet assistanciel dont les prestations non-contributives sont versées sous condition de ressources à des chômeurs en très grandes difficultés : l'ATA, l'ASS et l'AER<sup>435</sup>.

Le régime d'assurance chômage concerne les demandeurs d'emploi qui ont préalablement

---

431 L.5421-1 CT.

432 BADEL M. Droit de la sécurité sociale, p. 59.

433 Relative à la création de l'assurance-chômage.

434 Pôle emploi est une institution nationale publique résultant de la fusion entre l'ANPE et les Assedic, créée par la loi du 13 février 2008 ( n°2008-126). Il a pour mission de collecter les offres d'emploi et d'assurer la mise en relation des offres et des demandes - l'activité de placement. Il est aussi chargé du recouvrement des cotisations et contributions de chômage de certaines catégories professionnelles spécifiques, qui depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 sont recouvrées par les URSSAF.

Depuis la loi du 13 février 2008, l'Unédic a perdu le rôle d'accompagnement et d'aide au retour à l'emploi des chômeurs, au profit de Pôle emploi. Il s'agit d'un organisme paritaire constitué sous la forme d'une association, qui gère sous la responsabilité des partenaires sociaux le régime d'assurance chômage. Les partenaires sociaux fixent, dans le cadre de la convention Unédic les paramètres d'indemnisation et de financement du régime d'assurance chômage, veillent à leur bonne application, et assurent la gestion financière du régime (L.5422-20 à -24).

435 Les allocations de ce régime de solidarité sont en revanche d'origine légale, et non conventionnelle. Les organismes syndicaux procèdent toutefois dans les deux cas (assurantiel/assistanciel) au versement des prestations et à l'accompagnement des chômeurs. Pôle Emploi verse les allocations de chômage pour le compte de l'Unédic, et le versement des allocations de solidarité pour le compte de l'État.

cotisé à l'occasion d'un travail salarié. Tout employeur est alors tenu d'assurer contre le risque de privation d'emploi les salariés dont l'engagement résulte d'un contrat de travail<sup>436</sup>. Ce régime d'assurance poursuit deux objectifs que sont la sécurisation financière du demandeur d'emploi et celui d'activation des dépenses, ou retour à l'emploi. Ne s'appliquant qu'aux seuls titulaires d'un contrat de travail, en sont notamment exclus les artisans et les commerçants, les professions libérales, la plupart des dirigeants de société, ainsi que certaines personnes en situation particulière, telles que les personnes détenues, même s'ils effectuent un travail en milieu carcéral<sup>437</sup>.

Ainsi, si l'essentiel du débat est centré sur l'absence de droit au chômage en détention<sup>438</sup> (*Section 1*), une attention particulière devra également être portée sur l'accompagnement réalisé à la sortie (*Section 2*).

### ***Section 1/ L'absence de bénéfice du droit au chômage pour les personnes détenues inactives***

Les règles pénitentiaires européennes recommandent que « les autorités pénitentiaires [s'efforcent] de procurer un travail suffisant et utile »<sup>439</sup> et l'article 717-3 CPP qu'au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions soient prises pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérées qui en font la demande.

**Un sous-emploi carcéral pour une main-d'œuvre captive.** L'écart entre cette obligation d'activité prévue par la loi pénitentiaire<sup>440</sup> et le taux de personnes réellement occupées en détention peut s'expliquer par l'environnement économique, les contingences liées à la configuration des locaux, l'emplacement géographique de l'établissement pénitentiaire, la suroccupation des lieux d'enfermement et les contraintes liées à la sécurité, pour une large part<sup>441</sup>. La situation de chômage qui sévit dans les prisons rend ainsi le droit au travail du détenu « souvent illusoire »<sup>442</sup>.

Un état des lieux était également dressé dans le rapport sénatorial dirigé par Paul Lorient en 2002, qui considérait qu'à l'époque, il manquait 10 000 emplois en prison : « la hausse du nombre de détenus

---

436 L.5422-13 CT.

437 Rép. Min n°58729 : JOAN Q, 18 févr. 1985, p.683.

438 AUVERGNON P. et GUILLEMAIN C., *Le droit du travail en question*, p. 106.

439 RPE n°26.2.

440 Un décret n° 2010-1634 du 23 déc. 2010 (art. 1<sup>er</sup>, codifié à C. pr. pén., art. R. 57-9-1) précise que « la personne détenue condamnée remplit l'obligation qui lui incombe lorsqu'elle exerce au moins l'une des activités relevant de l'un des domaines suivants : travail, formation professionnelle, enseignement, programme de prévention de la récidive, activités éducatives, culturelles, sportives... ».

441 Voir MOLLON M. « Les droits sociaux des détenus » p. 119-125 où l'auteur détaille ces arguments, *Mémoire*, Paris 2013.

442 Pour le professeur Pradel, qui en 1989 faisait état de 42,4% de personnes occupées, le chômage s'explique par « l'agencement des locaux » et « la médiocrité fréquente de la main d'œuvre », intéressant peu les entreprises. PRADEL P. *Op. cit.*, p. 399.

dans les premiers mois de l'année 2002, qui répond à la demande d'une plus grande sévérité, conduit à une détérioration inéluctable du taux d'activité. Ainsi, en 2002, moins d'un détenu sur deux travaille. Si certains détenus ne souhaitent pas travailler, par exemple pour faire des études, et si d'autres ne peuvent pas travailler, pour raisons de santé ou en raison de leur âge (les détenus ne peuvent pas travailler au-delà de 65 ans), il n'en reste pas moins qu'il existe un très fort chômage en prison, ce qui est d'autant plus préoccupant qu'une forte proportion des détenus sans travail ne disposent pas d'autres ressources pour subsister. »<sup>443</sup>. Le rapport fait état d'une durée moyenne de travail de six heures et demie à la régie industrielle, ce temps étant inférieur lorsque le travail est organisé par des concessionnaires privés de main d'œuvre pénale. La population incarcérée qui travaille connaît de surcroît des périodes d'inactivité correspondant à un chômage technique. Or, ces heures ne sont ni rémunérées ni indemnisées.

On comprend aisément que certaines entreprises considèrent aujourd'hui le travail pénitentiaire comme une variable d'ajustement aux variations de production et à la conjoncture économique extérieure : « les ateliers de détenus offrent dans certains cas les caractéristiques d'un sous-traitant idéal. Les rémunérations sont très basses et surtout l'absence de droit du travail garantit une souplesse indéniable. L'absence de règles portant sur les horaires de travail permet de réagir assez vite à une commande. Un volant de main-d'œuvre inutilisée est toujours disponible. Pour le travail à façon, la prison reste compétitive s'il s'agit de faire face à une brusque augmentation de la production »<sup>444</sup>. Pour les personnes détenues, ce *dumping* social engendre une grande irrégularité dans les périodes d'activité. Or, dès l'incarcération, les droits aux allocations de chômage sont suspendus.

Il appartient aux personnes qui bénéficiaient d'une allocation avant l'entrée en prison de signaler leur situation à l'antenne Pôle emploi dans les soixante-douze heures de l'écrou. A défaut, elles s'exposent à une demande de remboursement des sommes indûment perçues<sup>445</sup>. En ce qui concerne les allocations de solidarité, les droits sont suspendus après quinze jours d'incarcération.

Donc, que les personnes aient été en activité ou non avant d'être incarcérées, et qu'elles aient ou non travaillé durant leur détention, aucun droit aux allocations d'assurance chômage n'est reconnu. A la sortie, les périodes travaillées en prison, quelles que soient leur amplitude, ne sont pas comptabilisées dans le calcul des droits à l'assurance chômage.

**Les obstacles au versement d'une allocation de chômage.** Plusieurs arguments sont avancés pour justifier la suspension des allocations de chômage ou de solidarité en prison, notamment en raison des conditions posées par Pôle emploi pour bénéficier du statut de chômeur.

En effet, le travailleur détenu est radié de la liste des demandeurs d'emploi dès le moment où il

---

443 LORIDANT P. Op. cit., p. 24.

444 Rapport Loridant. Op. cit., p. 46.

445 Guide du prisonnier, p.228.

informe Pôle emploi de sa nouvelle situation, perdant le statut de « demandeur d'emploi ». Le bénéfice de l'allocation au retour à l'emploi impose d'être en recherche effective et permanente d'un emploi, impliquant des démarches matériellement impossibles à mener pour une personne détenue. La demande de travail qu'elle ferait au sein de l'établissement au service général ou à l'entreprise concessionnaire ne semble pas suffisante pour être considérée comme équivalente<sup>446</sup> ou comme un acte positif de recherche d'emploi.

Par ailleurs, les personnes détenues ne cotisent pas au titre du risque chômage. A la lecture de l'article D.433-4 al.2 du code de procédure pénale, les rémunérations du travail pénitentiaire sont uniquement « soumises à cotisations patronales et ouvrières selon les modalités fixées, pour les assurances maladie, maternité et vieillesse, par les articles R381-97 et R381-109 du code de la sécurité sociale ».

En outre, et en application de l'article 1<sup>er</sup> du règlement général annexé à la convention d'assurance chômage 2011, seules les personnes liées par un contrat de travail peuvent être affiliées à l'assurance chômage<sup>447</sup>. Ainsi, pour le ministre délégué du ministre du travail, M. Thierry Repentin, interrogé à l'Assemblée le 13 mars 2013, le travail en prison ne faisant pas l'objet d'un contrat de travail, notamment en raison de l'absence de lien de subordination entre l'administration pénitentiaire et le travailleur<sup>448</sup>, il n'ouvre pas droit à l'assurance chômage. Défini par les juges de la Cour de cassation comme étant « l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné »<sup>449</sup>, le lien de subordination semble pourtant être un critère parfaitement transposable à la relation de travail pénitentiaire. Mathilde Harbonnier a pu souligner l'évidence de ce lien de subordination qui, dans le cadre d'un travail au sein de la régie industrielle et du service général, se traduit notamment par un pouvoir de sanction et de contrôle des personnes détenues par l'administration pénitentiaire qui fait figure d'employeur<sup>450</sup>.

**Une exception : le travail en concession.** Dans certains contrats de concession, l'administration pénitentiaire a néanmoins inséré une obligation pour le concessionnaire de payer des indemnités de chômage partiel.

L'activité partielle est un dispositif qui permet aux entreprises confrontées à une conjoncture économique difficile ou à des circonstances exceptionnelles de réduire ou suspendre temporairement leur activité<sup>451</sup>. Pendant cette période, l'employeur est tenu de verser une indemnisation au salarié

---

446 BADEL M. Les droits sociaux derrière les barreaux. Op. cit.

447 REPENTIN T. Réponse à Aline ARCHIMBAUD publiée dans le JO Sénat du 13 mars 2013, p.1686.

448 Il a pu être démontré qu'un lien de subordination liait l'administration pénitentiaire ou l'entreprise concessionnaire et le travailleur détenu, notamment par Mathilde Harbonnier Op. cit.

449 Cass. soc., 13 nov. 1996, n° 94-13.187 : JurisData n° 1996-004273 ; Bull. civ. 1996, V, n° 386.

450 HARBONNIER M. Op. cit.

451 <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises>. Consulté en ligne.

placé en position d'activité partielle à hauteur de 70% du salaire horaire brut<sup>452</sup>, dont l'État et l'Unédic prennent une partie en charge par le biais d'une allocation d'activité partielle<sup>453</sup> (appelé aussi chômage partiel ou chômage technique)<sup>454</sup>. L'activité partielle s'accompagne parfois d'actions de formation à défaut de pouvoir fournir suffisamment d'heures de travail, elles aussi indemnisées à hauteur de 100% du salaire horaire net.

En prison, dans le cadre d'un contrat de concession prévoyant ce type de clause, le concessionnaire doit assurer au travailleur détenu au moins six heures de travail par jour en moyenne. Si la personne détenue a travaillé moins de six heures mais plus de quatre heures, elle a droit pour chaque heure de chômage à une indemnité égale à la moitié de son salaire horaire. Si elle a travaillé moins de quatre heures en moyenne, son indemnité de chômage partiel s'élève à 60% de son salaire horaire pour les heures qu'elle n'a pas effectuées. La personne détenue qui travaille sous la direction d'une entreprise privée se voit donc allouer en cas de chômage une partie du salaire qu'elle pouvait légitimement espérer. Ce type d'indemnisation se rapproche beaucoup de celle du travailleur libre, mais le montant de la prise en charge reste inférieur. Par ailleurs, il ne semble pas que la pratique de formation compensant les heures de chômage partiel soit appliquée en détention. Enfin, Jean-Pierre Pradel a pu déplorer que l'indemnisation du travailleur détenu en activité partielle soit « mécanique, sans la moindre modulation en fonction de la situation personnelle du détenu, de son ancienneté en prison ou dans le milieu libre »<sup>455</sup>.

S'il s'agit d'un mécanisme inachevé<sup>456</sup> et moins avantageux qu'en milieu libre il constitue néanmoins une piste intéressante en faveur de l'indemnisation compensant la perte d'emploi, à généraliser à l'ensemble des contrats de concessions et des autres types de travaux pénitentiaires. L'indemnisation du chômage au titre du travail est en effet un élément indispensable au maintien d'un minimum de ressources en prison et à la sortie.

La 41<sup>ème</sup> mesure préconisée par la commission menée par Paul Loridant en 2002 mettait en avant l'enjeu de cette reconnaissance : « en cours de détention, le détenu privé de travail en raison de la disparition de l'activité de concession ou de la R.I.E.P. peut préserver des moyens de subsistance ; à la

---

452 Le montant total perçu par chaque salarié, en compensation de la perte de salaire due à la suspension de l'activité de l'entreprise, doit atteindre au moins 70 % de sa rémunération brute horaire, calculée sur l'assiette de calcul de l'indemnité de congés payés. Cela correspond environ à 85 % du salaire net horaire. L'indemnité horaire est portée à 100 % de la rémunération nette antérieure du salarié lorsque des actions de formation sont mises en œuvre pendant les heures chômées.

453 [Circulaire DGEFP n°2013-12 du 12 juillet 2013 relative à la mise en œuvre de l'activité partielle](#) : « Pour toute heure chômée, les entreprises bénéficieront d'une allocation d'un montant de 7,74euros par heure pour les entreprises de 1 à 250 salariés et 7,23euros par heure pour les entreprises de plus de 250 salariés ».

454 L. 5122-1 C.Trav.

455 PRADEL P. Op. Cit.

456 Philippe Auvergnon et Caroline Guillemain ont pu constater que de telles dispositions ne sont pas courantes : en 2005, aucun des établissements visités en Aquitaine n'avait passé de telles conventions avec les concessionnaires. AUVERGNON P., GUILLEMAIN C. « Travail pénitentiaire en question : une approche juridique et comparative ». Mission de recherche « Droit et Justice ». COMPTRASEC U.M.R. C.N.R.S, mars 2005, p. 106.

sortie de prison, le détenu peut bénéficier d'un revenu régulier avant de retrouver du travail »<sup>457</sup>.

## ***Section 2/ Une ouverture de droits au chômage encore limitée pour le sortant de prison***

Exclus du droit commun, le travail réalisé en prison n'ouvre aucun droit à l'assurance chômage, situation qui compromet singulièrement la réinsertion des sortants<sup>458</sup>. L'article 2 de la loi pénitentiaire de 2009 consacre pourtant le droit à la réinsertion pour les personnes détenues et l'obligation qui est faite à l'administration pénitentiaire d'œuvrer en faveur de cette réinsertion. Ainsi, « le service public pénitentiaire (...) contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire ».

Pour l'Observatoire international des prisons, « l'administration pénitentiaire ne se donne pas les moyens de favoriser l'insertion des détenus. Certes, elle n'est pas responsable du taux de chômage qui les attend à la sortie, mais elle pourrait agir. En appliquant le droit du travail en prison, en mettant en place des ateliers d'insertion par l'économie, elle offrirait aux détenus un emploi valorisant et formateur servant de passerelle vers l'extérieur »<sup>459</sup>.

L'insertion des personnes détenues reposerait d'une part sur une indemnisation en cas de perte d'emploi par le biais d'une cotisation attachée au travail effectué, ou une aide en cas de grande difficulté à retrouver un emploi, et d'autre part sur un accompagnement au titre de l'autre rôle de l'assurance chômage : l'activité de placement des chômeurs.

**L'indemnisation du chômage à la sortie.** L'aide au retour à l'emploi ne reprend pas automatiquement pour le sortant de prison. Cela s'explique par la radiation des registres de Pôle emploi, l'insuffisance des recherches effectives d'un emploi pendant l'incarcération et l'absence de cotisation au titre de l'assurance chômage sur les rémunérations perçues. En revanche, dans certains cas, les personnes détenues peuvent invoquer des droits acquis antérieurement à l'incarcération.

En principe, la perte de travail prise en considération pour apprécier la condition d'affiliation doit se situer dans les douze mois précédant l'inscription comme demandeur d'emploi. Mais cette période peut être allongée « des périodes durant lesquelles l'intéressé a fait l'objet d'une mesure d'incarcération qui s'est prolongée au plus trois ans après la rupture du contrat de travail survenue pendant la période de privation de liberté »<sup>460</sup>. Ainsi, les personnes incarcérées moins de trois ans peuvent faire valoir à leur libération les droits à l'ARE qu'elles avaient antérieurement.

---

457 LORIDANT P. Op. Cit., p.98.

458 ARCHIMBAUD A. Op. cit.

459 ROUFF Katia, « La prison et après ? Pour que la punition s'arrête à la sortie. » *Lien social* n°949, 12 nov. 2009, p. 11.

460 Arrêté du 15 juin 2011 portant agrément de la convention du 6 mai 2011 relative à l'indemnisation du chômage et de son règlement général annexé (article 7 §2 e. du règlement).

Pour réduire la durée de la période sans ressource à leur sortie, les personnes détenues doivent adresser une demande écrite d'allocation chômage à l'agence Pôle emploi du lieu de leur domicile au plus tard quinze jours avant leur libération<sup>461</sup>.

En ce qui concerne les allocations de solidarité à la libération, les personnes demandeuses d'emploi ayant épuisé leurs droits à chômage ou étant âgés de plus de cinquante ans préférant percevoir cette allocation peuvent faire une demande d'ASS.

Il en est de même pour une allocation spécifique : l'Allocation temporaire d'attente (ATA), créée par la loi de finances pour 2006<sup>462</sup>. Aux termes de l'article L.5423-8 du code du travail, peuvent bénéficier de cette allocation certaines catégories de personnes, en attente de réinsertion, dont les anciens détenus lorsque la durée de leur détention a été supérieure à deux mois<sup>463</sup>.

Les personnes sollicitant l'ASS ou l'ATA doivent s'inscrire comme demandeur d'emploi<sup>464</sup>, se rendre aux convocations de Pôle emploi et accomplir en lien avec ce service des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise.

Pour percevoir l'ATA, les demandeurs doivent justifier de ressources mensuelles inférieures au montant du RSA-socle<sup>465</sup>, les démarches de demande s'effectuant auprès de Pôle emploi<sup>466</sup> dans un délai de deux ans après la libération<sup>467</sup>. Cette prestation est attribuée pour un délai de douze mois<sup>468</sup>. Le montant de l'ATA depuis le mois d'avril 2016 est fixé à 11,46 euros par jour, soit 343,80 euros par mois. Son montant est donc très modique et ne s'apparente pas à une réelle compensation de l'inactivité. Par ailleurs, « si on lui applique le régime de l'allocation d'insertion à laquelle elle s'est substituée en 2006, sans modification du régime juridique, elle ne devrait pouvoir être versée qu'une seule fois à l'issue d'une période de détention »<sup>469</sup>, excluant les personnes incarcérées à plusieurs reprises.

Cette allocation n'est donc qu'un revenu de subsistance, temporaire et dans l'attente d'une future réinsertion. Restera néanmoins sans solution, en l'état du droit actuel, la situation des personnes

---

461 OIP. Guide du prisonnier. Op. cit., p.662.

462 Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005, art.14.

463 Art. 5423-20 du code du travail : « Sont admis au bénéfice de l'allocation temporaire d'attente : les apatrides ; les anciens détenus, lorsque la durée de leur détention n'a pas été inférieure à deux mois ; les travailleurs salariés expatriés non couverts par le régime d'assurance chômage qui, lors de leur retour en France, justifient d'une durée de travail de cent quatre-vingt-deux jours au cours des douze mois précédant la fin de leur contrat de travail ; les ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire ».

464 R.5423-21 CT.

465 Soit 424,68€ au 1<sup>er</sup> avril 2016 pour une personne seule, cette condition étant appréciée au mois de la demande d'allocation puis 6 mois après par le Pôle Emploi.

466 Les personnes détenues devant notamment se prémunir du certificat établi par la DAP justifiant de la durée de leur incarcération.

467 R.5423-28 CT.

468 Elle est suspendue en cas de séjour dans un centre d'hébergement pris en charge au titre de l'aide sociale (le régime de solidarité chômage est alors exceptionnellement subsidiaire à l'aide sociale).

469 BADEL M. Op. cit., p.91 Selon une décision de la cour d'appel de Douai, l'allocation d'insertion n'était en effet due qu'une fois en cas de détentions successives. CA Douai, 3 octobre 2002, D.2003, p.2926, obs. J-M Labouz.

inactives ayant été incarcérées entre 15 jours (date de la suspension des allocations de solidarité) et deux mois (date plancher d'octroi de l'ATA à la sortie).

Le second volet de la protection contre le risque chômage est celui de l'activité de placement des personnes sans emploi, pour laquelle un encadrement spécifique existe pour les personnes détenues.

**L'activité de placement des personnes détenues en amont de leur sortie.** L'aide en principe consentie aux chômeurs ne peut corriger à elle seule tous les effets du chômage, car elle est impuissante à résoudre le problème du retour à l'emploi<sup>470</sup>. Depuis la fin des années 30, une politique de placement des chômeurs a été confiée aux communes et aux départements, prenant la forme d'une politique de travaux publics<sup>471</sup>. Depuis 2008, Pôle emploi est compétent pour procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, assurer le contrôle de la recherche d'emploi, accompagner les demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi ou création d'entreprise, prospecter le marché du travail et aider les entreprises dans leurs recrutements.

S'agissant des personnes détenues, un Espace liberté a été créé à Paris, au sein de Pôle Emploi au cours de l'année 2010, au moyen d'une convention cadre signée entre l'agence de placement et la direction de l'administration pénitentiaire<sup>472</sup>. Selon Christian Charpy, le président de Pôle emploi de l'époque, « à l'image de l'hôpital, Pôle emploi doit devenir un droit commun à l'intérieur de l'institution pénitentiaire. Son expertise est à ce titre primordiale. Il ne s'agit pas d'insertion ou de réinsertion mais bien de prévention de la récidive. »<sup>473</sup>

L'accompagnement se fait en détention, grâce à la mobilisation d'agents de Pôle emploi et d'investissement dans du matériel informatique. La mission donnée à l'espace Liberté est de préparer la sortie des personnes détenues et de favoriser leur inscription dans les dispositifs de droit commun, en amont de la sortie<sup>474</sup>. Pour cela, des formations à la recherche d'emploi, d'élaboration de CV, à la préparation d'entretiens d'embauche et de lettres de motivation sont proposées.

Mais pour Jean-Marie Delarue, ancien Contrôleur général des lieux de privation de liberté, malgré la mise en place de ces « parcours qualifiants » il existe encore une discontinuité entre le système carcéral et les institutions extérieures. Le travail social effectué auprès des personnes détenues s'apparente à celui dont bénéficient les chômeurs, mais sans qu'un accompagnement spécifique à la

---

470 BADEL M. Le droit de la sécurité sociale. Op. cit., p.59.

471 Loi du 23 avril 1932 et circulaire ministérielle du 14 février 1933.

472 Convention-cadre nationale de collaboration 2010-2012, signée à la Maison d'arrêt de Villepinte, entre Pôle emploi et l'administration pénitentiaire.

473 « Pôle emploi se renforce dans les prisons ». *Le parisien – Economie*, 10 juillet 2010.

474 En 2009, 24,3% des personnes détenues suivies par un conseiller Pôle emploi ont obtenu une solution d'insertion professionnelle. 1695 d'entre-elles ont eu un emploi, et 1241 ont pu suivre une formation professionnelle. Article de Julie Verdier consulté en ligne :

<http://www.emploiparlonsnet.pole-emploi.org/innovation-societe/pour-des-emplois-hors-les-murs>

prison permette de remplir l'objectif de retour à l'emploi à la libération. L'exigence morale placée sur les épaules de la personne détenue sans assurer son cadre matériel est donc encore trop lourde<sup>475</sup>.

**Pour une prise en compte du chômage en prison.** Pour la commission Loridant, « la cotisation des détenus et de leurs employeurs à l'assurance chômage doit (...) être instituée en prison. Les détenus, qui verraient leur salaire net en partie amputé par cette cotisation, y sont d'ailleurs favorables »<sup>476</sup>. A l'inverse, la direction de l'administration pénitentiaire considère que « faire cotiser les détenus pour leur permettre de toucher le chômage à leur sortie de prison ne serait pas forcément avantageux : notamment, il ne faudrait pas que le montant des allocations [chômage] soit égal au RSA »<sup>477</sup>. La question se pose alors de l'arbitrage entre un salaire immédiat auquel seraient soustraites les cotisations de chômage, et un salaire différé, versé en cas de risque<sup>478</sup>.

Enfin, le coût du travail pour l'administration et les entreprises concessionnaires est à anticiper : « si ces dernières sont contraintes de cotiser, la main d'œuvre leur coûtera moins cher dehors, notamment à l'étranger, et elles quitteront les prisons »<sup>479</sup>. Ces considérations d'ordre économique ne devraient pourtant pas servir d'unique argument à une dégradation des droits sociaux pour les personnes incarcérées et à leurs projets de sortie.

Pour la commission Loridant, « les caractéristiques de la population pénale ne sont pas éloignées de celles de la main d'œuvre non qualifiée. Or, pour réduire le chômage de cette population, les gouvernements successifs ont mis en place des abattements de cotisations sociales patronales. On peut citer les abattements sur les bas salaires ou pour temps partiel, mais aussi l'expérience des zones franches urbaines »<sup>480</sup>. Le placement des établissements pénitentiaires au sein de ces zones franches permettrait une exonération totale des cotisations sociales patronales, tant pour la R.I.E.P que les entreprises concessionnaires.

Le CGLPL préconisait également en 2011 qu'une réflexion sur la reconnaissance officielle des périodes de chômage soit menée au titre de la retraite, impliquant une reconnaissance du statut de chômeur en prison. Preuve de l'importance de cette intégration dans le système d'assurance chômage, l'un des objectifs de l'espace Liberté de Pôle emploi à sa création en 2010 était d'inscrire les personnes détenues qu'elle accompagnait en catégorie 4, visant les personnes sans emploi et à la recherche d'un emploi mais non immédiatement disponibles<sup>481</sup>.

---

475 «Le droit à la réinsertion des personnes détenues ». Colloque organisé par l'Institut Maurice Hauriou. Université Toulouse 1 Capitole. 28 et 29 janvier 2016.

476 LORIDANT p.98, mesure 41 : poser l'obligation de cotisation à l'assurance chômage.

477 AUVERGNON et GUILLEMAIN Op. cit. p.106 Les deux auteurs pose la question suivante : Faut-il privilégier le salaire immédiat ou garder une garantie de ressources ?

478 Ibid. p.107.

479 Ibid. p.107.

480 LORIDANT Op. cit., p.81.

481 L'équivalent aujourd'hui de la catégorie D : les demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi.

L'octroi d'une assurance chômage repose sur la cotisation préalable du travailleur et/ou sur une période suffisante de travail antérieure. Pour les personnes qui ne relèvent pas de l'assurance chômage mais de l'aide sociale, la situation n'est pas plus satisfaisante, ni en détention, ni à la sortie.

## ***Chapitre 2/ Un manque d'accompagnement pour la personne détenue sans ressource***

Sorte de relais au sein de la protection sociale, l'aide sociale est le pendant non-contributif de la sécurité sociale. Elle poursuit un objectif d'assistance auprès des personnes ne disposant pas de revenus suffisants pour cotiser au titre d'un système d'assurance, et prend en charge leurs besoins. Les prestations versées sont donc obligatoires, alimentaires et subsidiaires – ce qui signifie qu'elles n'interviennent qu'en dernier recours, à défaut d'affiliation à un régime de sécurité sociale, et lorsque les personnes sont dans l'incapacité de se procurer un emploi dont la rémunération est suffisante pour couvrir leurs besoins.

Créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008<sup>482</sup>, le Revenu de solidarité active (RSA ou RSA-socle) est un minimum social visant à soutenir les personnes démunies qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non. Le bénéfice du RSA est octroyé sous conditions d'âge<sup>483</sup>, de résidence<sup>484</sup> et de ressources<sup>485</sup>. Il est attribué par le président du conseil général du département dans lequel le demandeur réside ou a élu domicile, et son service est assuré par les caisses d'allocations familiales. Comme le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) qu'il remplace, le RSA s'adresse à « toutes personnes qui, en raison de leur âge, de leur état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouvent dans l'incapacité de travailler ». Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016, le montant mensuel du RSA s'élève à 524,68 euros.

Avant, il existait un RSA-socle pour les personnes sans ressources et un RSA-activité pour les personnes bénéficiant de faibles revenus<sup>486</sup>. Depuis 2015, la Prime d'activité remplace le RSA-activité

---

482 LOI n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

483 L. 262-4 : « Être âgé de plus de vingt-cinq ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître ».

Exclus à l'origine du dispositif, les jeunes actifs de 18 à 25 ans peuvent aujourd'hui bénéficier du RSA sous certaines conditions, assez difficiles à réunir en pratique. Ils doivent notamment justifier d'une durée d'activité professionnelle minimale, hors périodes de stages et de chômage. Les jeunes âgés de 18 à 25 ans en situation de précarité, sans emploi et sans formation peuvent également, sous certaines conditions, bénéficier d'une allocation d'un montant équivalent au RSA pendant les périodes sans emploi ni formation : la garantie jeunes.

484 Être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler.

485 Le RSA est une allocation différentielle. C'est-à-dire que son montant n'est pas fixe et forfaitaire mais dépend des revenus du foyer concerné et de la composition du foyer et de la situation familiale des allocataires.

486 Le RSA prend en compte l'ensemble des membres du foyer du bénéficiaire : d'une part, son montant

et la Prime pour l'emploi (PPE)<sup>487</sup>. La présente étude ne s'intéressera cependant qu'aux modalités d'un éventuel versement du RSA-socle.

Qualifiée de « mort civile »<sup>488</sup> pour les personnes incarcérées, l'absence de tout revenu minimum en détention est aussi bien synonyme de précarité en prison (*Section 1*) que d'un handicap à la sortie (*Section 2*).

### ***Section 1/ L'absence d'un revenu minimum en prison***

La situation socio-économique des personnes détenues est un argument de poids en faveur du bénéfice d'un revenu minimum en détention et à la sortie. Or, les personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active voient leurs droits suspendus au jour de leur incarcération.

**Suspension du RSA et indigence en prison.** Au début de son mandat, le premier Contrôleur général constatait que « les détenus se recrutent encore massivement dans la partie la plus pauvre de la population »<sup>489</sup>. Michel Danti-Juan estimait en 1992 à 30% le montant prélevé sur (l'éventuel) salaire au titre des cotisations sociales et de la participation à la nourriture et au logement, à 20% celle de la constitution d'un pécule de sortie, à 10% la part consacrée à l'indemnisation des parties civiles. Le reste de la rémunération revient au travailleur, « toutefois cette somme n'est pas directement en sa possession. Elle figure à un compte nominatif dans la comptabilité de l'établissement »<sup>490</sup>. Tant de charges font très souvent basculer la personne incarcérée dans une situation d'indigence, ou la font perdurer.

Or, l'article R262-45 du CASF prévoit que « si un allocataire qui n'a ni conjoint, ni partenaire lié par un pacte civil de solidarité, ni concubin, ni personne à charge est admis dans un établissement relevant de l'administration pénitentiaire pour une durée supérieure à soixante jours, son allocation est suspendue à compter du premier jour du mois suivant la fin de la période de soixante jours. » Si l'allocataire a un conjoint, les droits de ce dernier sont réexaminés, l'allocataire n'étant plus compté au nombre de membres du foyer. Le bénéfice du RSA est donc suspendu à l'occasion d'une incarcération supérieure à deux mois.

---

varie en fonction de la composition du ménage et augmente en fonction des personnes à charge du foyer ; d'autre part, son calcul prend en compte l'ensemble des ressources du ménage et non celles du seul bénéficiaire. Guide des droits sociaux, p. 35.

487 Par la loi du 17 août 2015 n°2015-995 sur le dialogue social et l'emploi. Pour bénéficier de la Prime d'activité, en vigueur depuis le 1er janvier 2016, il faut être âgé de plus de 18 ans, résider en France, exercer une activité salariée ou indépendante et percevoir moins de 1500€ net mensuel (sauf pour les étudiants et les apprentis).

488 Observatoire International des Prisons (OIP) « Les conditions de détention en France. Rapport 2011 ». Éditions La découverte, Paris, 2012, p. 324.

489 DELARUE J-M. « Les cahiers de la fonction publique et de l'administration ». n°297, février 2010.

490 DANTI-JUAN M. Op. cit., p. 103.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit a minima que les personnes détenues indigentes reçoivent de l'État une aide en nature mensuelle d'un montant de vingt euros. Il s'agit d'une aide d'urgence destinée à « répondre immédiatement aux situations de pauvreté » et destinée à améliorer leurs conditions matérielles d'existence<sup>491</sup>. Cette aide pécuniaire demeure très modique et la véritable « aide » fournie par l'administration pénitentiaire aux personnes indigentes est encore aujourd'hui matérielle<sup>492</sup>.

Anne-Marie Marchetti, qui s'étonne de l'utilisation du terme d'indigence<sup>493</sup> en ce qu'elle renvoie à une perception et une gestion de la pauvreté obsolète voire insultante, considère que ce « secours » offert aux personnes dénuées de ressources rappelle les pratiques caritatives du siècle passé<sup>494</sup>.

Une circulaire du 20 juillet 2001, aujourd'hui abrogée, donne une définition de la situation d'indigence en détention, comme étant celle « temporaire ou durable, liée à l'absence de ressources sur la part disponible du compte nominatif. Elle crée une dépendance qui pèse psychologiquement et économiquement tant sur la personne détenue que sur son environnement familial. Cette situation est souvent conjuguée à d'autres formes de carences notamment sur les plans culturel et sanitaire. Elle constitue un handicap pour la personne détenue dans sa vie en détention, dans le maintien de ses liens avec ses proches et pèse sur ses éventuels projets en matière de réinsertion. En outre, si certaines personnes détenues étaient indigentes dès l'incarcération, d'autres le deviennent rapidement par la perte de minima sociaux dans les premiers mois d'incarcération, par la rupture des liens familiaux, par l'absence ou la perte d'un emploi en détention »<sup>495</sup>. Privée de minimas sociaux, d'assurance chômage et victimes de la perte d'un précédent emploi, la population indigente est celle dont les revenus mensuels sont inférieurs à 50 euros<sup>496</sup>, ce qui représente un tiers des détenus. Par ailleurs, si un détenu ne se trouve pas en situation d'indigence, il semble évident qu'un revenu même supérieur à 50 euros reste bien en deçà du coût de la vie en prison.

Pour le professeur Maryse Badel, si des commissions d'indigence ont été mises en place au sein des établissements depuis 2001<sup>497</sup> pour repérer les personnes détenues en situation de pauvreté, leur

---

491 La circulaire du 17 mai 2013 relative à la lutte contre la pauvreté en détention annonce que le comportement de la personne ne saurait la priver de l'octroi de cette aide « sauf cas exceptionnel » tel que refus de la personne détenue d'une proposition de travail rémunéré « à la suite de sa demande et sans autre motif que la convenance personnelle ».

Le Contrôleur général liste d'autres motifs de refus : le profil de la personne, l'appréciation de son comportement, ses efforts de réinsertion. CGLPL, « Rapport de visite de Château-Thierry », janvier 2009.

492 « kit hygiène », « kit couchage », « kit vaisselle », « kit d'entretien de cellule », sous-vêtements, nécessaire de correspondance...etc.

493 Désigne une grande pauvreté, la privation du nécessaire.

494 MARCHETTI A-M, « La France incarcérée », *Études* 9/2001 (Tome 395), p. 177-185.

495 Circulaire JUSE0140057C du 20 juillet 2001 relative à la lutte contre l'indigence.

496 Ce seuil est fixé à l'article D347-1 du CPP : « les personnes détenues sont considérées comme dépourvues de ressources suffisantes lorsque cumulativement : la part disponible du compte nominatif pendant le mois précédant le mois courant est inférieure à 50€, la part disponible du compte nominatif pendant le mois courant est inférieure à 50€, et le montant des dépenses cumulées dans le mois courant est inférieure à 50€ ».

497 Circulaire sur la lutte contre l'indigence, 20 juillet 2001, BO Ministère de la justice n°83 (1<sup>er</sup> juillet – 30 septembre 2001).

fournir des aides et privilégier leur accès aux activités rémunérées, cela confirme bien que la réalité de la pauvreté en détention « n'est pas une vue de l'esprit »<sup>498</sup>. Alors « certes, en prison, on est toujours logé et nourri. Mais (...) tout se sait en prison. Un homme sans travail, sans mandat, sans parloir ne compte pas, n'a pas de statut : il n'est rien. Or, en détention, il est encore plus important qu'à l'extérieur d'avoir un rang et de se positionner fortement, car la société carcérale n'est pas tendre avec les faibles »<sup>499</sup>

Disposer d'un minimum de ressources est finalement un argument en faveur de la réinsertion, en ce qu'il permet aux sujets économiques incarcérées de sauvegarder une certaine autonomie financière dans la perspective de leur sortie.

**Les tentatives de mise en œuvre d'un revenu minimum en prison.** A l'époque de la mise en place du RMI, deux raisons pouvaient conduire à écarter l'hypothèse de son maintien pour les personnes détenues : d'une part, il s'agit d'une allocation différentielle s'appréciant compte tenu de l'ensemble des ressources déclarées d'un foyer fiscal, or la population carcérale bénéficie souvent de revenus non déclarés, et d'autre part, le maintien des minimas sociaux à des personnes logées et nourries aurait pour conséquence d'accorder davantage de droits à une personne incarcérée qu'à une personne libre<sup>500</sup>.

En 1988, le décret instaurant le revenu minimum d'insertion excluait les personnes détenues de son champ d'application. Se fondant sur ce décret, le Conseil d'État rejeta en 1991 l'octroi d'un revenu minimum en détention, revendiqué par des associations d'aide aux personnes détenues et à leur famille<sup>501</sup>, au motif que « les personnes admises dans un établissement pénitentiaire (...) se trouvent prises en charge matériellement par cet établissement ».

A la suite de cette décision qui dissimulait une toute autre réalité, des propositions ont émergé<sup>502</sup>. Il a tout d'abord été suggéré que l'allocation soit attribuée aux personnes détenues ayant fait une demande de travail non-satisfaite<sup>503</sup>. Philippe Auvergnon proposait également en 2013 de reprendre la proposition de modification de l'article L.262-9 du CASF pour permettre à un bénéficiaire du RSA détenu dans un établissement pénitentiaire de continuer d'en bénéficier dans certaines conditions<sup>504</sup>. Par la suite, d'autres ont préconisé l'institution d'un « revenu minimum carcéral » spécifique à la détention, pour les indigents, en tenant compte de l'avantage que constitue la gratuité du logement et de la distribution de repas gratuits proposée par l'administration pénitentiaire.

Le rapport sénatorial de 2000 intitulé « Prison : une humiliation pour la République », s'est posé la

498 BADEL M. Les droits sociaux derrière les barreaux, p. 92.

499 MARCHETTI A-M, « La France incarcérée », *Études* 9/2001 (Tome 395), p. 177-185.

500 Rapport du Sénat. Prison : une humiliation pour la République. Op. cit., p.197.

501 CE 20 juin 1991, Recueil Lebon. Les demandeurs avaient déposé un recours en annulation des anciennes dispositions du décret de 1988 privant les personnes détenues du RMI.

502 En 1998, une plateforme d'échange avait été lancée à l'initiative de plusieurs associations afin de revendiquer des minimas sociaux pour les personnes détenues.

503 DORLEANS A. « Détention et protection sociale ». *Prison-Justice* 2001. n°92, p. 33.

504 AUVERGNON P. « Droit du travail en prison : le combat continue ! » *D soc.*, 2016, p. 64.

question de la possible création d'une garantie minimale de ressources en prison. Réservé aux stricts indigents repérés dès leur entrée en détention, ce minimum carcéral, d'un montant évalué entre 300 et 400 francs par mois, « leur permettrait de cantiner et de contribuer à éviter la délinquance intracarcérale (racket, prostitutions, trafics) »<sup>505</sup>. En effet, le revenu minimum mensuel ne peut être supérieur à la rémunération versée aux travailleurs pour la forme de travail la moins bien payée, à savoir le service général. Dans ce contexte, on imagine que le montant du revenu minimum carcéral serait modique. Pour la Direction centrale de l'administration pénitentiaire « il faut effectuer un choix entre deux possibilités : ou bien l'on accorde un revenu d'assistance aux indigents ou bien l'on privilégie le travail »<sup>506</sup>. Pourtant dans la société civile, l'un n'exclue pas l'autre.

Les travaux préparatoires de la loi pénitentiaire de 2009 ont été la dernière occasion en date d'avancer des propositions dans ce domaine. Mais tous les projets visant à permettre aux personnes incarcérées de bénéficier d'une quote-part du RSA ont été finalement rejetées dans le cadre des débats « en raison d'un refus largement partagé au sein de la majorité gouvernementale de procéder à une égalité de traitement entre citoyens détenus et non-détenus »<sup>507</sup>.

A l'issue du vote de la loi pénitentiaire de 2009, certains ont pu dire que les pouvoirs publics avaient pris « la très grave responsabilité de ne rien changer du quotidien sordide auquel sont condamnés des dizaines de milliers de prisonniers, comme des conditions désastreuses dans lesquelles se prépare leur retour dans la collectivité »<sup>508</sup>. Il a pu être écrit que la prison devient ainsi, un lieu de désinsertion sociale<sup>509</sup>.

## ***Section 2/ Une protection sociale pourtant inscrite dans le projet de réinsertion***

La sortie de prison s'apparente souvent à un parcours du combattant pour les personnes détenues, d'autant plus qu'en prison, « on est conditionné pour ne rien faire tout seul »<sup>510</sup>. Un solide accompagnement *intra-muros* et à la sortie est nécessaire. La libération doit en outre donner tous les

---

505 LORIDANT P. Op. cit., p.197.

506 AUVERGNON P. et GUILLEMAIN C. Op. cit. p.102 C'était aussi le point de vue de la Ministre de la justice Rachida Dati lors de l'examen du projet de loi pénitentiaire : « Il convient de privilégier l'activité par rapport à l'octroi d'une allocation ». Sénat, 4 mars 2008.

507 OIP. Les conditions de détention en France. Op. cit., p. 326.

Pour Philippe Pottier - ancien directeur de l'ENAP, qui faisait partie de la commission de rédaction de la loi qui avait travaillé sur un projet de « RSA pénitentiaire », l'obstacle à sa mise en œuvre n'a été que « politique ». En effet, bien que financièrement et matériellement envisageable, le projet de création d'un RSA pénitentiaire s'est finalement trouvé « bloqué par le ministère aux affaires sociales ». Colloque UT1. Op. cit.

508 DELTOMBE C. et MOUESCA G. « Une politique contre la misère carcérale ». *Libération*, 16 juillet 2008.

509 ACT UP PARIS. « Du revenu pour les détenus ! », juillet 1999.

510 Colloque de l'Association Nationale des Visiteurs de Prison et de l'Oustal. « La vie après la peine, en compagnie de Serge Portelli ». Toulouse, 8 avril 2016.

moyens possibles à la personne détenue de retrouver son autonomie.

**L'accès aux droits sociaux grâce à un réseau d'acteurs spécifiques.** Parmi ses missions, le service public pénitentiaire doit favoriser la réinsertion sociale des personnes que lui confie l'autorité judiciaire. Cette mission relève principalement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Créés par un décret du 13 janvier 1999<sup>511</sup>, « les services de probation (...) nés dans l'anonymat et le bénévolat, ont profité d'un élan législatif pour développer leurs missions socio-judiciaires sous le regard des magistrats, avant de se structurer finalement dans le giron de l'administration pénitentiaire »<sup>512</sup>. Les conseillers d'insertion et de probation (CIP) sont chargés d'assurer le suivi des personnes condamnées, le maintien des liens avec les familles, la préparation des aménagements de peine et l'orientation des personnes détenues à l'extérieur.

Depuis 1999 la mission des SPIP a évolué, « centrée désormais davantage sur l'aménagement des peines, qui aboutit à une carence de travail social permettant l'accompagnement et l'assistance nécessaires à l'accomplissement des démarches administratives »<sup>513</sup>. Deux aspects sont ainsi dépeints par le Contrôleur général : une priorité mise sur la mission de probation en dépit de leur seconde fonction de réinsertion, et une surcharge de travail pour ces professionnels, les amenant inévitablement à ne pouvoir prendre en charge (au mieux), seules les personnes détenues qui les sollicitent. Pour de nombreux professionnels, et ce en raison du manque d'effectifs, « c'est juste mission impossible. De plus, leur mission - assurer la réinsertion et la probation – rend la fonction de ces professionnels ambiguë. Aujourd'hui, la mission de probation prend le pas sur celle de réinsertion, ce qui met très mal à l'aise et ne facilite pas les liens de confiance avec les détenus. »<sup>514</sup>.

En effet, des réformes organisationnelles mises en œuvre au cours des années 2000 par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) ont modifié le cadre et la mission des CIP. Ce faisant, « la soumission du champ de la probation aux impératifs de célérité et d'efficacité par l'accentuation de la division du travail néglige les conséquences de ces réformes sur les conditions de prise en charge, en réduisant la marge de manœuvre des agents de probation et en les privant de la capacité à suivre l'ensemble de la trajectoire des justiciables »<sup>515</sup>.

La circulaire de la DAP du 19 mars 2008<sup>516</sup> indique qu'en aucun cas, « le SPIP ne doit procéder par lui-même aux procédures d'ouverture de droits ». Cette compétence relève des dispositifs spécifiques

---

511 Décret n°99-276 modifiant le code de procédure pénale et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

512 DE LARMINAT. « Hors des murs. L'exécution des peines en milieu ouvert ». *PUF-Le Monde*, 2014, p. 33.

513 CGLPL Rapport annuel 2011 Op. cit., p. 121.

514 RAOUFF K. Op. cit., p. 10.

515 DE LARMINAT X.. Op. cit., p. 68.

516 Relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.

d'accès aux droits sociaux mobilisant les partenaires compétents (CAF, CPAM, associations) et l'intervention des délégués du médiateur de la république.

Or en 2002, le rapport Loridant déplorait l'insuffisance des moyens accordés à ces travailleurs sociaux, inadaptée à l'importance de leur fonction : « on compte en moyenne pour cent détenus quarante surveillants mais un seul travailleur social. La composition du personnel est donc plus orientée vers la garde que vers la réinsertion »<sup>517</sup>. Un constat similaire a pu être fait vis-à-vis des conseillers Pôle emploi qui interviennent en détention, « décrits comme dans l'incapacité d'exercer leurs fonctions dans de bonnes conditions »<sup>518</sup>, et du personnel des Caisses d'allocations familiales et des assistants sociaux, souvent absents des établissements pénitentiaires<sup>519</sup>. Certains SPIP arrivent toutefois à « tisser des partenariats forts avec des institutions et des entreprises et proposer des choses intéressantes avant la sortie, mais ils restent minoritaires »<sup>520</sup>.

Le réseau d'acteur est complexe et nécessite un véritable travail en commun pour permettre aux personnes incarcérées d'accéder aux droits sociaux. Au vu du nombre d'acteurs impliqués, l'information des personnes détenues par tous moyens est également indispensable.

**L'importance d'accéder à une stabilité administrative.** La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions énonce ainsi que « les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ont droit pendant l'exécution de leur peine à une information sur leurs droits sociaux de nature à faciliter leur réinsertion ». La stabilité administrative des personnes détenues passe effectivement par une information précise de leurs droits, de la possibilité de renouveler leurs documents d'identité et celle de s'affilier à un régime de sécurité sociale à leur libération. Ce n'est que grâce à cette stabilité que les personnes détenues pourront bénéficier d'une continuité dans l'accès aux soins et aux prestations de protection sociale.

Renouveler ou obtenir des documents d'identité n'est que le préalable minimum au bénéfice des droits à une couverture sociale. Or, cette procédure n'est pas systématique. En 2011, le Contrôleur général qui avait pu constater les conséquences d'un tel oubli dans la préparation à la sortie des personnes incarcérées, a proposé de prévoir pour les personnes arrivantes en détention un recensement des divers documents d'identité<sup>521</sup> assortis de leur date de validité, permettant le moment venu l'identification des personnes détenues devant faire établir ou renouveler leurs papiers d'identité par les services compétents. Le CGLPL avait à cette occasion insisté sur la situation des personnes étrangères, et recommandé qu'elles puissent recevoir de la préfecture un récépissé de la demande de renouvellement

---

517 LORIDANT P. Op. cit., p. 68.

518 OIP. Op. cit., p.331. Les professionnels de Pôle emploi intervenant en prison souffriraient d'une inadéquation des ressources consacrées aux besoins de la population carcérale, un manque de temps et une impossibilité de rencontrer toutes les personnes concernées, et de contraintes matérielles.

519 OIP. Op. cit., p. 333.

520 RAOUFF K. Op. cit., p. 10.

521 Carte nationale d'identité, carte de séjour, passeport.

afin qu'elles puissent bénéficier des prestations sociales auxquelles elles ont droit<sup>522</sup>, et notamment d'un revenu minimum.

**Le bénéfice du RSA à la libération.** En l'absence d'activité professionnelle, le RSA est souvent le relais offert aux personnes sortantes de prison, destiné à assurer un revenu minimum ou compléter des ressources insuffisantes. Octroyer un revenu minimum aux personnes libérées permet de réduire *a minima* les « situations d'exclusion que connaissent les personnes démunies à leur sortie de l'établissement pénitentiaire et de prévenir les risques de récidive induits ou aggravés par une situation de dénuement et de précarité »<sup>523</sup>. Pour permettre aux personnes sortantes de bénéficier du RSA à leur sortie, une action en réseau et en amont doit être engagée par le SPIP de l'établissement, afin de favoriser la rencontre directe entre les personnes détenues et les organismes en charge de l'instruction des demandes. Le versement de l'allocation doit en principe intervenir le premier jour du mois qui suit le dépôt de la demande.

## ***Conclusion du Titre 2***

La difficulté de trouver un travail en prison est une réalité. Or, si une exception, très peu mise en pratique, existe pour les travailleurs en concession, la situation de chômage des personnes détenues n'est pas envisagée par le législateur. Seule est encadrée la libération de la personne en situation de chômage à sa sortie, pour laquelle un encadrement institutionnel semble mis en œuvre. En matière de prestations à la libération, le droit à l'ATA est reconnu aux sortants de prison ou à l'ARE sous conditions. Pour les personnes qui ne relèvent pas du champ de l'assurance chômage, la situation est sensiblement la même : il n'existe pas de revenu minimum en prison.

Le droit aux prestations sociales s'inscrit pourtant au cœur du projet de réinsertion des personnes détenues, empêchant d'amplifier leur situation de précarité affective et relationnelle, économique et sociale, et un fort sentiment d'inutilité et de non-appartenance. Sans aller, comme le font certains auteurs, jusqu'à parler de « double-peine »<sup>524</sup>, il est évident qu'il s'agit au moins d'un handicap supplémentaire pour des personnes qui ne sont dans l'immense majorité des cas que très temporairement incarcérées.

---

522 CGLPL Rapport annuel 2011 Op. cit., p. 123.

523 Réponse du ministre des Solidarités et de la cohésion sociale à la question écrite n°114074, Journal officiel, 8 mai 2012.

524 VAN DER PLANCKE V. ET VAN LIMBERGHEN G. : « Les limitations au droit à la sécurité sociale des détenus : une double peine ? ».

## **Conclusion générale / Pour une protection sociale spécifique et suffisamment protectrice en prison**

Le droit de la protection sociale actuel s'oriente encore très timidement vers un rapprochement des droits du travailleur détenu et de ceux du salarié libre. En premier vient la peine, en second vient l'activité professionnelle et les garanties susceptibles de lui être rattachées<sup>525</sup>.

Bien que, depuis la Libération, le droit à la protection sociale pour la personne détenue se soit fortement inspiré de celui de son concitoyen libre, nombreux sont les détenus qui n'ont d'autres droits à prestations que ceux qui peuvent leur être reconnus en leur qualité de personne<sup>526</sup>. En effet, si la législation actuelle semble pencher vers un alignement des prestations dans le domaine du risque santé<sup>527</sup>, le droit social fondamental du travailleur d'accéder à une protection sociale est encore loin d'être suffisamment encadré.

Aussi, si la prise en charge médicale est, dans une démarche de santé publique, accordée à toute personne qu'elle héberge, la prison se refuse à octroyer aux personnes détenues un revenu de subsistance, un potentiel accès à tout enrichissement. Le travail apparaît comme un privilège aux plus méritants ; la protection sociale comme une faveur. De fait, l'assuré social s'efface derrière le détenu.

Dès lors que l'on sort de l'enceinte de la prison, l'application du droit de la protection sociale s'envisage différemment. Le travail en milieu libre emporte effectivement avec lui le bénéfice d'une protection sociale parfaitement alignée sur celle du salarié. Là, les résistances cessent, preuve que la condamnation morale de la personne détenue est moindre à l'extérieur et qu'un travail pénitentiaire peut être reconnu. Un constat qui pourrait justifier un encouragement du travail en milieu ouvert<sup>528</sup>.

Mais finalement, l'objectif aujourd'hui est moins d'allouer à la personne incarcérée un statut d'assuré libre que de lui conférer des droits effectifs en détention et à sa sortie<sup>529</sup>. Ainsi, des aménagements sont nécessaires pour s'adapter à la condition particulière de la personne incarcérée, et d'autant plus celle qui réalise un travail pénitentiaire. Pour cela, une étude réaliste des charges et des besoins sociaux des personnes détenues doit être menée afin de construire un droit de la protection

---

525 AUVERGNON P. « Droit du travail en prison : le combat continue ! » *D. soc.*, 2016, p. 64.

526 BADEL. M. *Op. cit.*, p.72.

527 Pour rappel, le Gouvernement envisageait en septembre 2015 de modifier la loi afin d'améliorer les conditions dans lesquelles les personnes détenues exerçant une activité professionnelle bénéficient d'une couverture sociale, notamment en matière d'assurance maladie ou en cas de grossesse.

528 LORIDANT P. *Op. cit.* Mesure 61, p. 115.

529 AUVERGNON P. *Op. cit.* L'auteur considère que ceux qui invoquent l'application en prison de tout le Code du travail sans aucun aménagement sont « ceux qui ne veulent d'aucun droit pour les travailleurs détenus ».

sociale qui s'adapte à son public.

La population détenue n'est en effet aujourd'hui plus la même que celle à laquelle s'adressait la loi du 18 janvier 1994, cela en raison de l'évolution législative ayant permis d'élargir la population couverte par le système de protection sociale, et des transformations du marché du travail donnant naissance à de nouvelles formes d'emplois et de parcours professionnels. Aujourd'hui, la procédure d'affiliation spécifique mais impersonnelle dès le premier jour de l'incarcération peut se traduire par une dégradation de la couverture sociale des assurés<sup>530</sup>. Les personnes détenues ont pourtant besoin d'une protection pouvant s'exercer au quotidien<sup>531</sup>, mais également dans la perspective de leur sortie.

Expression de la solidarité nationale, la généralisation de la protection sociale poursuit un objectif de justice sociale et d'équité entre les hommes, délibérément éloignée d'une logique de charité. Or dans les prisons, associations caritatives et solidarité familiale restent le principal pilier de l'aide apportée aux personnes détenues<sup>532</sup>. Pourtant, les citoyens détenus ne sont-ils pas « des pauvres comme les autres »<sup>533</sup> ?

Cet éloignement du droit commun s'explique peut-être tout simplement par la commission d'une infraction pénale, qui a pour conséquence de détruire le lien social. Pourtant, notre système de protection sociale actuel n'est pertinent que s'il intègre l'ensemble de la population sans discrimination. Cette intégration donne à la logique du pot commun toute son efficacité, et permet la pleine expression de la justice sociale. L'accès à la protection sociale est finalement un test de solidité de ce lien social, que l'incarcération ne devrait pas suffire à dissoudre, à moins de mettre à mal la cohérence de notre système.

A l'image du monde libre, les droits sociaux ont avancé et sont entrés en prison par blocs, répondant à une logique de prise d'initiatives politiques. Les partisans d'une réforme de l'actuel système en appellent ainsi au courage du législateur. Sous-entendu par le Conseil Constitutionnel en septembre 2015, le projet d'une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité portant sur la couverture sociale du travailleur détenu pourrait être la prochaine occasion de se mobiliser sur l'accès aux droits sociaux en prison, de manière générale<sup>534</sup>. En effet, n'existe-t-il pas une sorte d'indissociabilité des droits sociaux ?<sup>535</sup>

---

530 IGAS. Op. cit., p.79.

531 DORLEANS. A. Op. cit.

532 Or, le maintien des liens sociaux et familiaux est fortement fragilisé par la détention, qui est souvent le « résultat d'un long processus de désaffiliation », marqué par une « précarité des liens affectifs ». OIP. Les conditions... p. 326.

533 OIP. Op. cit., p. 384.

534 DORLEANS A. Op. cit., p. 37.

535 DANTI-JUAN M. Op. cit., p. 109.

L'exemple en est donné par les travailleurs détenus allemands, qui se trouvent aujourd'hui confrontés à deux problèmes principaux : « le dumping social et l'absence de droits à la retraite. Pour les condamnés à de longues peines, cela signifie qu'ils basculeront dans la pauvreté dès leur sortie. »<sup>536</sup>. Or, depuis le 22 mai 2014 à la prison de Tegel, à Berlin, le Syndicat des détenus – Organisation fédérale (GG-BO) revendique le droit à la retraite en détention<sup>537</sup>.

La qualification de « syndicat » ne va pourtant pas de soi sur le plan juridique car elle est incompatible avec le statut de prisonnier. Ainsi, « il est inimaginable dans le droit allemand que des prisonniers deviennent des interlocuteurs syndicaux lors des négociations tarifaires avec les Länder »<sup>538</sup>. Un obstacle qu'a depuis longtemps dépassé le syndicat unitaire des travailleurs privés de liberté de mouvement (Sutpla) en Argentine, reconnu depuis 2012 par un accord passé avec le service pénitentiaire fédéral, et dont les membres militent en faveur de l'amélioration de leurs conditions de travail et de sécurité. En outre, Sutpla appartient à la Centrale syndicale des travailleurs argentins, consolidant le lien entre travailleurs libres et travailleurs détenus.

En France, si l'on raisonne en termes de revendications sociales, « c'est-à-dire en termes de syndicat, de grève, d'expression collective, de représentation des travailleurs, on est bien obligé de constater que les détenus n'ont aucun droit »<sup>539</sup>. Pourtant, certains droits de représentation collective sont exportables de l'entreprise à l'industrie pénitentiaire, sous réserve que soient remplies certaines conditions tenant au fonctionnement même de la prison et aux règles de sécurité qui s'y appliquent. Aujourd'hui, toute action revendicatrice, même modeste – telle qu'une pétition, est strictement interdite dans les établissements pénitentiaires français. Or, l'autonomie et la réinsertion professionnelle des personnes détenues implique qu'on leur redonne une voix.

---

536 Selon Olivier Rast, ancien détenu et fondateur du GG-BO avec Mehmeet Aykol. Ibid.

537 BOUVAIST. G. « Un syndicat pour les détenus allemands ». *Le Monde diplomatique*. Janvier 2016. p. 23.

538 Ibid.

539 DANTI-JUAN M. Op. cit., p. 109.

## INDEX

### A

assurance maladie  
complémentaire santé, 60  
continuité des soins, 63  
droit à la santé en prison, 52  
état sanitaire, 32  
loi du 18 janvier 1994, 42, 54, 55  
PUMa, 43

### C

chômage, 93, 94  
allocation de chômage, 94  
assurance chômage, 91  
sous-emploi, 31  
cotisations  
assurance maladie, 59  
ATMP, 75  
chômage, 94  
retraite, 83  
retraite complémentaire, 89

### I

invalidité, 68

### P

peine, 20  
établissements, 21  
less eligibility, 38  
semi-liberté, 44  
statut de la personne détenue, 21, 34  
prestations familiales, 47, 50  
protection sociale, 12, 17  
action sociale, 19  
aide sociale, 18  
protection sociale complémentaire, 19  
reconnaissance en prison, 36  
sécurité sociale professionnelle, 11  
sources européennes, 14  
sources internationales, 13  
sources internes, 16

### R

réinsertion, 33, 96, 99, 106  
retraite, 83  
retraite complémentaire, 89  
vieillesse, 31  
revenu minimum, 101

indigence, 29, 39, 102  
risque ATMP, 73  
indemnités journalières, 78

## **T**

travail pénitentiaire  
auto-entreprenariat, 45  
conditions, 27, 31  
formes, 25

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages généraux

BADEL M. « Droit de la sécurité sociale ». *Ellipses*. 2007.

DEBOVE F., FALLETTI F., JANVILLE T. « Précis de droit pénal et de procédure pénale ». *PUF*. 2010.

DUROCHE J. et PEDRON P. « Droit pénitentiaire » 2<sup>ème</sup> ed. Vuibert (Coll. Dyna'sup droit). 2013.

LABORDE J-P. « Droit de la sécurité sociale ». *PUF (Collection Thémis Droit Public)*. 2005.

MORVAN P. « Droit de la protection sociale ». *Lexisnexis*. 8ème édition, 2015.

NETTER F. « La sécurité sociale et ses principes ». *D*. 2004.

PRETOT X. « Droit de la sécurité sociale ». *Mémento Dalloz*. 2011.

### Ouvrages spéciaux et Rapports

AUVERGNON P., GUILLEMAIN C. « Travail pénitentiaire en question : une approche juridique et comparative ». Mission de recherche « Droit et Justice ». COMPTRASEC U.M.R. C.N.R.S. Mars 2005. P. 98-106.

BLANC E. et WARSMANN J-L, « Rapport d'information n°1811 sur la prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes majeures placées sous main de justice », Assemblée Nationale, 9 juillet 2009.

Caisse d'Allocations Familiales. « Guide RSA, ASF, Aide au logement... Une fenêtre sur vos droits ».

CANIVET G. « Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires : rapport au Garde des Sceaux, 2000. Paris. *Doc. fr.* p.146.

DAP. « Guide des droits sociaux accessibles aux personnes placées sous main de justice à l'usage des personnels pénitentiaires ». 2014.

DAP. « Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France ». Septembre 2015.

DELARUE J-M. « Rapport d'activité 2011 du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté », *Dalloz* 2012.

DONNEDIEU de VABRES H, « Traité élémentaire de droit criminel et de législation pénale comparée ». *Sirey*. 1942. p.241

FOUCAULT M. « Surveiller et Punir ». *Gallimard*. 1975

GAUTRON V. et RETIERE J.-N. « Des destinées judiciaires pénalement et socialement marquées ». DANET J. (coord.) La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits. *Presses universitaires de*

Rennes. p.211-251. 2013.

GIUCIDELLI-DELAGÉ G et MASSE M. « La condition juridique du détenu » (Rapport introductif) sous la direction de Jean PRADEL. *Editions Cujas*. 1993. p. 14.

HYEST J-J., CABANEL G-B. Sénat. « Prisons, une humiliation pour la République ». Rapport de la commission d'enquête présidée. N°449. Sénat. 29 juin 2000.

IGAS. « Evaluation du plan d'actions stratégiques 2010-2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice » Novembre 2015. N°2015-050R.

INSEE, « L'histoire familiale des détenus », *Synthèses* n°59, 2002.

LORIDANT P. « Le travail à la peine ». Rapport d'information au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission de contrôle sur le compte de commerce 904-11 de la Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires (RIEP). Sénat. 2002.

MARCHETTI A-M, « La France incarcérée », *Études* 9/2001 (Tome 395) p. 177-185

MERMAZ. L., FLOCH J. « La France face à ses prisons. Rapport de la Commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises ». n°2521. Assemblée Nationale. 28 juin 2000.

Ministère de la Justice. « Guide méthodologique de prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice ». 2012.

Ministère de la Justice - Ministère de la Santé. « Guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues ». 2004.

OIP. « Le guide du prisonnier ». *Éditions La Découverte*. 2012.

OIP. « Les conditions de détention en France. Rapport 2011 ». *Éditions La découverte*. Paris, 2012.

RAMBAUD G. « Le travail en prison : enquête sur un business carcéral ». *Éditions Autrement*. Collection mutations n°259. 2010

SUPIOT A. (sous la dir. de) « Au-delà de l'emploi. Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe ». *Flammarion*, 1999.

TOURAUT C. et DESEQUELLES A. « La prison face au vieillissement : expériences individuelles et prise en charge institutionnelle des détenus âgés ». Recherche réalisée avec le soutien du GIP-Mission de recherche Droit à Justice et de l'INED. Mai 2015p.11

VAN DER PLANCKE V. ET VAN LIMBERGHEN G. « Les limitations au droit à la sécurité sociale des détenus : une double peine ? » *Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie. La charte*. 2010.

### **Textes officiels**

Charte sociale européenne. Conseil de l'Europe. 18 octobre 1961.

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (JORF du 28 octobre 1946 page 9166)

Constitution du 4 octobre 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, page 9151)  
Constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé. Conférence Internationale de la Santé. 22 juillet 1946.

Convention n° 102 de l'OIT concernant la norme minimum de la sécurité sociale (Entrée en vigueur: 27 avr. 1955) Genève, 35ème session CIT du 28 juin 1952.

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Organisation des Nations-Unies. 10 décembre 1948.

Décret n°68-400 du 30 avril 1968, relatif aux conditions d'ouverture du droit des assurés sociaux des professions non-agricoles aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès.

Décret n°99-276 modifiant le code de procédure pénale et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016, relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, relative à la santé publique et à la protection sociale.

Loi n°75-551 du 2 juillet 1975, relative à la situation des détenus et de leur famille au regard des assurances maladie et maternité.

Loi n°46-1146 du 22 mai 1946, portant généralisation de la sécurité sociale.

Loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

Loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974, relative à la protection sociale commune à tous les français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoire.

Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007, instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002, relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

Projet de Loi de Finance pour 2016, tome VIII, Administration Pénitentiaire, par M. Hugues PORTELLI, (sénateur) 19 novembre 2015.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 du 22 décembre 2014.

Loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Règles minima des Nations-Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), ONUDC, 22 mai 2015.

Règles pénitentiaires européennes. Conseil de l'Europe. 11 janvier 2006.

Avis du CGLPL du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé JO du 16 juillet 2015, p.148

## **Articles de doctrine**

ASQUINAZI-BAILLEUX D. « Quels droits aux prestations en espèces pour les personnes détenues ? ». *SSL*. Juin 2015. n°25, p. 1231.

AUVERGNON P. « Droit du travail et prison : le changement maintenant ? » *RDT* 2013 p. 309.

AUVERGNON P. « Droit du travail en prison : le combat continue ! » *D soc.* 2016 p.64

AUVERGNON P. : "Le travail en prison dans quelques pays européens : du non droit au droit aménagé", *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2007, p. 73-106.

BADEL M. « La Sécurité Sociale a 70 ans. Vive l'universalisation ! » *D. soc.* 2016 p.263

BADEL M. « Les droits sociaux derrière les barreaux : aspects de protection sociale », in « Droit du travail en prison : d'un déni à une reconnaissance ? » (dir. P. AUVERGNON). *PUB*, 2015. p.71-93

BRILLET E. « Vieillesse carcérales », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, 2013, n°38. P.2

BORGETTO M. « La naissance des textes fondamentaux de la Sécurité Sociale » in *L'Esprit de réforme dans la Sécurité Sociale à travers son histoire*, Comité d'histoire de la Sécurité Sociale, Colloque du 16 novembre 2005, *Association pour l'Etude de l'Histoire de la Sécurité Sociale*, 2006, p. 29

CHAUCHARD JP. « La sécurité sociale et les droits de l'Homme », *RDSS* 1997 p48.

CHAMPEIL-DESPLATS V. « La notion de droit « fondamental » et le droit constitutionnel français », *D* 1995, p323.

COURSIER P. « Le travail pénal n'emporte pas assujettissement au régime obligatoire de protection sociale complémentaire ». *SSL*. 21 nov. 2006. n°47, p. 1931.

DANTI-JUAN M. « Les droits sociaux du détenu » in « La condition juridique du détenu » sous la direction de Jean PRADEL. *Editions Cujas*. 1993. p. 106.

DEBET A. « Accès aux soins et droits du détenu malade » in BOUSSARD S. (sous la direction de) « Les droits de la personne détenue après la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ». Actes de colloque du 26 et 27 janvier 2007 – Paris. *D.* 2013 p. 188.

DORLEANS A. « Détention et protection sociale ». *Prison-Justice* 2001. n°92. p.33

FAVART J. « Le détenu citoyen », *Rev. Pénitentiaire*, 1989. 255-279.

FIN-LANGER Laurence. « Suspension du contrat de travail (Règles générales) ». *D.* mars 2010

GUERIN G. « La santé en prison. Contexte et genèse d'une réforme ». *ADSP* n°44. Septembre 2003.

HARBONNIER M. « Le travail en prison et le droit du travail ». *SSL*. 10 sept. 2013. n°37, p. 1342.

HERZOG-EVANS.M « Loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 : changement de paradigme pénologique et toute puissance administrative ». *D.* 2010. p. 31.

ISIDRO L. et SLAMA S, La déroboade du Conseil constitutionnel face à l'ersatz de statut social du travailleur détenu, *in* Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF, 25 juin 2013.

LAFORE R. « L'égalité en matière de sécurité sociale » *RDSS* 2013 p.379

LAROQUE P. « Le plan français de Sécurité Sociale », *Revue française du travail*, 1, 1946, p.20.

MARTUCCI F. « Le détenu-citoyen » in BOUSSARD S. (sous la direction de) « Les droits de la personne détenue après la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ». Actes de colloque du 26 et 27 janvier 2007 – Paris. D. 2013

NADAL J-L., « Introduction », in, « Les droits de la personne détenue après la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ». Actes de colloque du 26 et 27 janvier 2007. D. 2013

PÉDRON P. « Détention – Réinsertion. Individualisation administrative. – Contrôle des établissements pénitentiaires ». *Jcl Procédure Pénale*. Janvier 2010. Fasc.40.

PEDROT P. « La protection sociale des détenus ». *RDSS*. 1995. p. 829.

VAN DER PLANCKE V. et HUBERT H-O. « Peine et sécurité sociale : le jeu de la *less eligibility* », dans VAN DER PLANCKE V. ET VAN LIMBERGHEN G. « Les limitations au droit à la sécurité sociale des détenus : une double peine ? » *Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie*. La charte. 2010. p.5.

### Articles de presse

BOUVAIST G. « Un syndicat pour les détenus allemands ». *Le Monde Diplomatique*. Janvier 2016.

DELTOMBE C., MOUESCA G. « Une politique contre la misère carcérale ». *Libération*. 16 juillet 2008.

JOHANNES F. « 375 universitaires militent pour le droit du travail en prison ». *Le Monde*. 14 septembre 2015.

LEPAON T. « Pour une sécurité sociale professionnelle des salariés ». *Les Echos*. 17 janvier 2014.

PFLIMLIN E. « Surpopulation carcérale : un plan pour l'automne ». *Le Monde*. 8 août 2016.

RAOUFF K. « La prison : et après ? Pour que la punition s'arrête à la sortie ». *Lien Social* n°949, 12 novembre 2009

SUPIOT A. « Ni assurance ni charité, la solidarité ». *Le Monde Diplomatique*. Novembre 2014.

« Pôle emploi se renforce dans les prisons ». *Le parisien – Economie*. 10 juillet 2010.

### Mémoires et Thèses

BOUCHÈS S. « Le détenu, un patient pas comme les autres ». Mémoire Master 2. Paris Sud - Jean Monet. 2013.

DE LARMINAT. « Hors des murs. L'exécution des peines en milieu ouvert ». *PUF-Le Monde*, 2014, p.33.

FAUGERE N. « L'accès des personnes détenues aux recours. Étude de droit administratif ». Thèse. UT1. 2015.

GRAND F. « L'état sanitaire des établissements pénitentiaires. » Mémoire Master 2. Montpellier 1. 2015.

JUNQUA M. « Pour un droit du travail pénitentiaire ». Mémoire Master 2. UT1. 2014.

MOLLON. M « Les droits sociaux des détenus ». Mémoire. Panthéon Assas - Paris II. 2013.

RIBEIRO C. « Enchaînés par-delà les murs : le maintien des liens familiaux en prison ». Rapport de stage, Université Panthéon Assas – Paris II. 2015. p.13.

### **Ressources numériques**

Site de l'assurance maladie [www.amelie.fr](http://www.amelie.fr)

ACT UP PARIS. « Du revenu pour les détenus ! » Juillet 1999

<http://www.actupparis.org/spip.php?article2714>

ARAPEJ (Association réflexion action prison et justice). Fiche juridique n°23 : « le détenu et la retraite du salarié ». 22 juin 2015

<http://www.arapej.fr/services-juridique.html>

AOUST O. « Conventiounnalité de la non-affiliation à un régime général de retraite pour les détenus ayant travaillé dans un établissement pénitentiaire ». *Combat Pour les Droits de l'Homme (CPDH) 2011* <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2011/07/14/travail-obligatoire-des-detenus-une-cour-europeenne-des-droits-de-l%E2%80%99homme-bien-timide/>

KOUBI G. « Pauvreté en prison, un travail entre aides et gratuité ». *Droit cri-TIC*. Juin 2013

<http://koubi.fr/spip.php?article777>

OIP. « Nouveau moratoire sur l'encellulement individuel : une perspective inacceptable ». 2 octobre 2014 <http://www.oip.org/index.php/publications-et-ressources/actualites/1168-2-10-2014-nouveau-moratoire-sur-l-encellulement-individuel-une-perspective-inacceptable>

MAINSANT G. Séance de séminaire : le recrutement social de la population pénale. *Blog sciences sociales et prisons* Mars 2016

<https://prisons.hypotheses.org>

## TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	2
PREFACE .....	3
LISTE DES ABREVIATIONS.....	5
SOMMAIRE .....	7
INTRODUCTION.....	9
<b>PARTIE 1/ LA PROTECTION DES RISQUES SOCIAUX DE L'EXISTENCE EN PRISON : VERS UN RAPPROCHEMENT DU MILIEU LIBRE .....</b>	<b>28</b>
<b>Titre 1/ La mise en place d'un régime de protection sociale adapté aux personnes détenues .....</b>	<b>28</b>
Chapitre 1/ Le droit à la protection sociale des personnes détenues .....	28
Section 1/ Les enjeux d'une couverture sociale en prison .....	29
Section 2/ La personne détenue, un assuré social .....	34
Chapitre 2/ L'intégration incomplète des personnes détenues dans le système de protection sociale de droit commun.....	37
Section 1/ Des obstacles à l'intégration des personnes détenues dans le système de protection sociale ....	37
Section 2/ L'intégration de la population détenue dans le régime général de sécurité sociale : une tentative inachevée .....	40
Conclusion du Titre 1.....	46
<b>Titre 2 / Une amorce de rapprochement sur le terrain du risque familial et maladie .....</b>	<b>46</b>
Chapitre 1/ La reconnaissance du droit aux prestations familiales pour les personnes détenues ...	46
Section 1/ Le maintien des allocations familiales .....	47
Section 2/ Le bénéfice temporaire des prestations de logement .....	50
Chapitre 2/ L'insuffisance des prestations de santé de la personne détenue.....	51
Section 1/ La reconnaissance du risque santé en prison .....	51
Section 2/ Une offre de prestations de santé perfectible pour le patient détenu.....	57
§1/ Une prise en charge sanitaire de droit commun.....	57
§2/ Une suspension et des difficultés d'accès à certaines prestations de santé en prison/ la mise en œuvre .....	60
Conclusion du Titre 2.....	64
<b>Conclusion de la Partie 1 .....</b>	<b>65</b>
<b>PARTIE 2/ LA PROTECTION DES RISQUES SOCIAUX PROFESSIONNELS EN PRISON : LA RESISTANCE DU DROIT COMMUN FACE AU TRAVAILLEUR DETENU .....</b>	<b>66</b>
<b>Titre 1/ Une prise en compte limitée de l'incapacité du détenu travailleur .....</b>	<b>67</b>
Chapitre 1/ Une protection parcellaire contre l'invalidité et l'incapacité temporaire de travail en prison .....	67
Section 1/ La reconnaissance effective du risque invalidité pour le détenu travailleur .....	67
§1/ La consécration prétorienne des droits de la personne détenue invalide .....	68
§2/ Une continuité du droit aux prestations d'invalidité.....	70

Section 2/ L'incapacité temporaire partiellement reconnue et indemnisée .....	71
§1/ Une prise en charge médicale accordée au détenu travailleur .....	73
§2/ Une indemnisation pécuniaire éloignée de celle des travailleurs libres .....	75
Chapitre 2/ L'incapacité durable du détenu travailleur : un droit restreint .....	80
Section 1/ L'acquisition des prestations de retraite pour le travailleur détenu .....	81
Section 2/ Un calcul de pension problématique pour un versement limité .....	84
§1/ Une pension de retraite de base diminuée .....	85
§2/ Une pension de retraite complémentaire inexistante .....	87
Conclusion du Titre 1 .....	89
<b>Titre 2/ L'absence totale de reconnaissance du statut d'inactif involontaire en détention .....</b>	<b>89</b>
Chapitre 1/ Un statut de chômeur méconnu en détention .....	89
Section 1/ L'absence de bénéfice du droit au chômage pour les personnes détenues inactives .....	91
Section 2/ Une ouverture de droits au chômage encore limitée pour le sortant de prison .....	95
Chapitre 2/ Un manque d'accompagnement pour la personne détenue sans ressource .....	99
Section 1/ L'absence d'un revenu minimum en prison .....	100
Section 2/ Une protection sociale pourtant inscrite dans le projet de réinsertion .....	103
Conclusion du Titre 2 .....	106
<b>Conclusion générale / Pour une protection sociale spécifique et suffisamment protectrice en prison .....</b>	<b>107</b>
<b>INDEX .....</b>	<b>110</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>112</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>118</b>