

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1975.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, étendant aux détenus libérés le bénéfice de l'allocation d'aide publique aux travailleurs privés d'emplois et modifiant l'article L. 351-4 du Code du travail,

Par M. Jean MÉZARD,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis, après son adoption par l'Assemblée Nationale en première lecture, étend aux détenus libérés le bénéfice de l'allocation d'aide publique aux travailleurs privés d'emploi et modifie à cette fin l'article L. 351-4 du Code du travail.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, président ; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, André Bohl, Louis Boyer, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarests, François Dubanchet, Fernand Dussert, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Michel Labéguerie, Edouard Le Jeune, Hubert Martin, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Pierre Tajan, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1482, 1500 et in-8° 392.

Sénat : 110 (1975-1976).

Détention. — Allocation de chômage - Code du travail.

Il s'inscrit dans un ensemble de réformes destinées à améliorer le statut des détenus.

La loi n° 75-551 du 2 juillet 1975 a déjà permis de faire bénéficier les familles des détenus des prestations de l'assurance maladie-maternité.

Un projet de loi sur l'assurance vieillesse des détenus est actuellement en cours de discussion au Parlement.

A ces interventions législatives s'ajoutent diverses mesures d'ordre réglementaire ou administratif, qui ont toutes pour objet de faciliter la réinsertion sociale des intéressés.

Le présent projet a suscité à l'Assemblée Nationale nombre de réactions réticentes, voire indignées. Votre commission formulera, au cours de son exposé, quelques remarques qui lui apparaissent de nature à lever ces oppositions. Mais, auparavant, il lui a semblé opportun de rappeler brièvement les caractéristiques de l'allocation d'aide publique ainsi que les problèmes spécifiques de la catégorie nouvelle à laquelle cette prestation doit être étendue.

L'allocation d'aide publique aux travailleurs privés d'emploi.

Les articles L. 351-1 et L. 351-2 du Code du travail disposent que tous les travailleurs involontairement privés d'emploi et inscrits comme demandeurs d'emploi auprès des services de la main-d'œuvre peuvent prétendre au versement d'allocations d'aide au chômage financées par l'Etat.

L'octroi de l'allocation d'aide publique est subordonné à des conditions d'âge et d'aptitude au travail. En outre, le bénéficiaire doit pouvoir, en principe, justifier de cent cinquante jours de travail salarié pendant les douze mois qui précèdent son inscription à l'Agence nationale pour l'emploi. Cette condition de travail antérieur s'applique avec des modalités différentes pour certaines catégories (travailleurs saisonniers, intermittents, travailleurs intellectuels). Surtout, elle est totalement écartée pour les jeunes des deux sexes âgés de seize ans au moins, sous réserve qu'ils justifient des deux conditions suivantes :

— avoir terminé leurs études depuis moins d'un an (délai augmenté du service militaire pour les incorporés en fin d'études) et être inscrits en vain comme demandeurs d'emploi depuis plus de six mois ;

— être titulaires, soit d'un diplôme de licence ou d'un diplôme reconnu équivalent, soit d'un diplôme de sortie d'un centre de formation professionnelle ou d'une école technique ou professionnelle.

Le montant de l'allocation d'aide publique est modeste :

— 12 F par jour pendant les trois premiers mois de versement, avec une majoration de 4,80 F par personne à charge ;

— 11 F par jour après le troisième mois, avec une majoration de 4,80 F par personne à charge.

Précisons que pour bénéficier de l'allocation de chômage au-delà du troisième mois, l'intéressé doit avoir des ressources inférieures à un plafond fixé assez bas. Enfin, il convient de noter qu'après douze mois, les allocations et majorations sont réduites de 10 % pour chaque année supplémentaire d'indemnisation.

Globalement donc, l'allocation d'aide publique apparaît comme une prestation *d'assistance, subordonnée à la volonté de l'intéressé de trouver un emploi et d'un montant très limité.*

Les difficultés particulières aux détenus libérés à la recherche d'un emploi.

Rares sont les détenus qui se trouvent titulaires d'un contrat de travail à leur sortie de prison. En effet, bien que le contrat de travail soit simplement suspendu — et non pas rompu — par l'incarcération, l'employeur se trouve souvent contraint de remplacer le salarié incarcéré, ou préfère mettre fin au contrat. Ajoutons que les faits qui sont à l'origine de la détention peuvent constituer, le cas échéant, une faute grave permettant le licenciement immédiat, sans préavis et sans indemnité.

En outre, beaucoup de délinquants se trouvent sans emploi et sans formation professionnelle avant même leur entrée en prison. La « population pénale » est très jeune : près de 50 % de moins de vingt-cinq ans. D'une enquête effectuée il y a quelques années sur un échantillon de 6 667 détenus, il ressortait que :

- 75 % avaient reçu uniquement une éducation primaire ;
- 20 % étaient totalement illettrés.

En ce qui concerne la qualification professionnelle, 60 % entraient dans la catégorie des ouvriers manœuvres.

Nettement défavorisé quant à ses possibilités d'emploi avant l'incarcération, le détenu se trouve encore plus démuné à la sortie.

Certes, des efforts notables ont été accomplis pour développer la formation professionnelle en milieu pénitentiaire et pour améliorer et diversifier les conditions du travail pénal. Mais, comme l'indique le tableau ci-dessous, plus d'un détenu sur deux ne travaille pas. Quant à la formation professionnelle, elle touche quelques centaines de détenus sur un total de trente mille.

**Tableau récapitulatif de la situation des détenus
au regard du travail et de la formation professionnelle (au 1^{er} octobre 1975).**

| | HOMMES | FEMMES | TOTAL |
|---|---------------|------------|---------------|
| <i>1. Détenus sans activité.</i> | | | |
| Inaptes..... | 1 360 | 29 | 1 389 |
| Non astreints au travail..... | 4 484 | 106 | 4 590 |
| Inoccupés..... | 8 945 | 245 | 9 190 |
| Total | 14 789 | 380 | 15 169 |
| <i>2. Détenus au travail ou en formation.</i> | | | |
| Régie industrielle..... | 797 | 39 | 836 |
| Concession..... | 7 273 | 151 | 7 424 |
| Service général..... | 4 128 | 153 | 4 281 |
| Entretien des bâtiments..... | 807 | 1 | 808 |
| Chantiers extérieurs..... | 157 | | 157 |
| Semi-liberté..... | 516 | 12 | 528 |
| Formation professionnelle..... | 394 | 21 | 415 |
| Total | 14 072 | 377 | 14 449 |
| Total général..... | 28 861 | 757 | 29 618 |

Au sortir de la prison, malgré les démarches entreprises par les services sociaux de l'administration pénitentiaire en liaison avec les services de l'Agence nationale pour l'emploi, l'ancien détenu tombe ou retombe le plus souvent dans le chômage.

Le bulletin n° 3 du casier judiciaire, dont la production est exigée par de nombreux employeurs préalablement à toute embauche, constitue à cet égard un obstacle majeur. Cet obstacle devrait d'ailleurs être prochainement levé puisqu'une proposition de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale, tend à supprimer ce

bulletin. Mais dans tous les cas, le détenu libéré éprouve de très grandes difficultés à rentrer dans la vie active. Les habitudes d'irresponsabilité que développe le milieu carcéral, le sentiment que l'ancien détenu conserve de sa propre exclusion le rendent peu apte à s'engager de façon dynamique dans la recherche d'un emploi. Ajoutons que le taux de chômage considérable que connaît actuellement la France décuple les difficultés rencontrées par le détenu.

Les dispositions du projet de loi.

Les dispositions initiales du projet de loi, extrêmement larges, prévoyaient l'octroi de l'allocation d'aide publique à tous les détenus libérés inscrits comme demandeurs d'emploi. La condition d'activité préalable exigée de tous les autres bénéficiaires — à l'exception des jeunes à la recherche d'un premier emploi — ne leur était pas applicable. En revanche, le bénéfice de l'allocation était refusé à ceux dont la durée de détention était inférieure à un seuil fixé par décret.

L'Assemblée Nationale a mal accueilli le texte proposé, dont le principe paraissait à beaucoup discutable et dont les modalités donnaient lieu à de nombreuses critiques. Il paraissait en particulier absurde de pénaliser les « petits délinquants », détenus pendant une période limitée.

Après des débats difficiles, l'Assemblée Nationale s'est finalement ralliée à un texte assez restrictif par rapport au projet initial.

D'une part, ce texte supprime l'automatisme de l'octroi de l'allocation en spécifiant que celle-ci pourra être accordée, dans des conditions fixées par décret, après avis de la commission de l'application des peines ou, s'il s'agit d'un prévenu, du ministère public.

D'autre part, le texte adopté par l'Assemblée Nationale exclut *a priori* du bénéfice de l'allocation d'aide publique certaines catégories de détenus libérés.

Il s'agit d'abord de ceux qui ont purgé des peines de prison à la suite de crimes ou délits qui apparaissent particulièrement répréhensibles :

— le délit de proxénétisme, dont la définition et les sanctions sont contenues dans les articles 334, 334-1 et 335 du Code pénal ;

— le crime, prévu par l'article 355 du Code pénal, d'enlèvement ou de détournement de mineurs de moins de quinze ans, ou d'enlèvement ou de détournement de mineur effectué en vue d'obtenir le versement d'une rançon ou l'exécution d'un ordre ou d'une condition ;

— le crime de « détournement d'aéronef » visé à l'article 462 du Code pénal ;

— les infractions touchant aux stupéfiants énumérées à l'article L. 627 du Code de la santé publique : culture ou production, transport, importation, exportation, détention, offre, cession, acquisition et emploi de substances vénéneuses classées comme stupéfiants.

Sont en outre exclus automatiquement du bénéfice de l'allocation d'aide publique, à condition que la dernière infraction ait été commise postérieurement à l'incarcération précédente :

— ceux qui ont fait l'objet de deux peines de réclusion criminelle ;

— ceux qui ont fait l'objet successivement de trois peines de prison ferme pour délits de droit commun.

Observations de votre commission.

Le projet de loi qui vous est soumis a été contesté par certains dans son principe même.

En effet, il peut apparaître choquant d'accorder à des hommes ayant un passé de délinquant une allocation que bien d'autres catégories ne touchent pas, alors qu'elles pourraient légitimement y prétendre.

De nombreux jeunes à la recherche d'un emploi ne remplissent pas les conditions par trop restrictives prévues par la réglementation en vigueur. Les femmes qui cherchent à entrer dans la vie active plusieurs années après avoir terminé leurs études n'ont aucun droit à l'allocation. Bien des chômeurs perdent au bout d'un an, voire au bout d'un trimestre, le bénéfice de l'aide publique.

Surtout, les chômeurs — nombreux — des Départements d'Outre-Mer demeurent privés de tout droit en la matière. A ce propos, votre commission souhaiterait obtenir du Gouvernement l'assurance que le présent projet concernera également les détenus

libérés des Départements d'Outre-Mer. Votre commission a d'ailleurs été amenée chaque année à critiquer vigoureusement toutes ces exclusions.

Mais le simple bon sens conduit à rappeler que le refus d'accorder l'aide publique aux détenus libérés n'aide en rien les chômeurs privés de cette allocation à en bénéficier. Surtout, votre commission considère que *pour apprécier le bien-fondé d'une prestation, quelle qu'elle soit, il convient de s'interroger, non pas sur sa plus ou moins grande légitimité morale, mais sur son utilité sociale.*

Les études qui ont pu être faites sur la réinsertion sociale des détenus montrent qu'un détenu libéré qui ne retrouve pas de travail est presque toujours acculé à la récidive. Or, en accordant aux intéressés le bénéfice de l'allocation d'aide publique, on les oblige à s'inscrire à l'Agence nationale pour l'emploi et à entreprendre des démarches en vue d'obtenir un emploi. On favorise de la sorte leur reclassement professionnel et on réduit autant que faire se peut le risque de récidive. Est-il besoin de préciser qu'un détenu coûte cher à la collectivité ? Que même un détenu libéré qui ne récidive pas, mais s'installe dans la marginalité et dans le « quart monde », n'a guère d'autre solution que l'entrée dans un centre d'hébergement, dont les prix de journée sont financés par l'aide sociale ? *Aider à la réinsertion professionnelle, c'est non seulement assister le détenu lui-même, mais encore contribuer à réduire, en fin de compte, la charge supportée par la collectivité. Votre commission est donc favorable à une mesure qui ne peut qu'accroître les chances de reclassement du détenu.*

*
* *

Ce principe étant acquis, que penser des modalités d'application retenues par l'Assemblée Nationale ?

L'idée de soumettre l'attribution de l'allocation à l'avis d'autorités compétentes apparaît opportune. La consultation de la commission de l'application des peines est certes une procédure un peu lourde, mais elle garantit un examen approfondi de chaque cas d'espèce.

Il n'apparaît pas non plus souhaitable de remettre en cause les exclusions décidées par l'Assemblée Nationale à l'encontre de certains détenus libérés. Ces exclusions ne concerneront d'ailleurs qu'une faible minorité d'anciens détenus.

En revanche, votre commission vous propose deux amendements destinés à améliorer, sur le plan technique, le texte proposé.

Le *premier amendement* tend à insérer le nouvel alinéa de l'article L. 351-4 non plus après le premier alinéa mais après le second, où il a mieux sa place.

En effet, ainsi qu'il est indiqué ci-dessous, le premier alinéa de cet article confie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les conditions d'attribution de l'aide publique. Et le second alinéa ajoute : « Ce décret détermine également le délai de carence ». Ces deux alinéas nous paraissent indissociables. L'adjonction du présent projet de loi devrait donc s'insérer à la suite.

Le *second amendement* a pour objet de confier à un décret en Conseil d'Etat, et non plus à un décret simple, la définition des conditions d'attribution aux anciens détenus de l'allocation d'aide publique. Cet amendement répond à un souci de parallélisme : l'article L. 351-4 prévoit déjà, en effet, que les conditions d'âge, d'aptitude au travail, d'activité préalable et de privation d'emploi exigées par le droit commun de l'aide publique font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte actuellement en vigueur... | Texte du projet de loi. | Texte adopté par l'Assemblée Nationale. | Texte proposé par votre commission. |
|---|--|---|--|
| Code du travail. | Article unique. | Article unique. | Article unique. |
| | Il est inséré, après le premier alinéa de l'article L. 351-4 du Code du travail, un alinéa nouveau ainsi conçu : | Il est inséré, après le premier alinéa de l'article L. 351-4 du Code du travail, un alinéa nouveau ainsi conçu : | Il est inséré, après le deuxième alinéa... |
| Art. L. 351-4. | | | conçu : |
| Pour être admis au bénéfice de l'allocation d'aide publique, les travailleurs doivent satisfaire à des conditions d'âge, d'aptitude au travail, d'activité préalable et de privation d'emploi qui sont précisées par un décret en Conseil d'Etat. | « Les détenus libérés sont également admis au bénéfice de cette allocation. La condition d'activité préalable et de privation d'emploi mentionnée à l'alinéa précédent ne leur est pas opposable, sous réserve que leur détention ait excédé une durée fixée par le décret prévu audit alinéa. » | « Les détenus libérés peuvent également être admis au bénéfice de cette allocation, après avis de la commission de l'application des peines ou, s'il s'agit d'un prévenu, du ministère public, à des conditions qui seront fixées par décret. Toutefois, sont exclus du bénéfice de ces dispositions les personnes qui ont été libérées après exécution d'une peine privative de liberté prononcée pour l'un des crimes ou délits prévus par les articles 334, 334-1, 335, 355 et 462 du Code pénal et L. 627 du Code de la santé publique, ainsi que celles qui ont été condamnées à deux peines de réclusion criminelle ou trois peines d'emprisonnement sans sursis pour délit de droit commun dès lors que la dernière infraction a été commise postérieurement à l'incarcération précédente. » | « Les détenus libérés... |
| Ce décret détermine également le délai de carence. L'allocation d'aide publique comprend une allocation principale à laquelle s'ajoutent une ou des majorations liées à l'existence de personnes ou enfants à charge. Le taux de l'allocation principale et celui de la ou des majorations sont fixés par voie réglementaire. | | | ... par décret en Conseil d'Etat. Toutefois,... |
| | | | ... l'incarcération précédente. » |

Pour conclure, votre commission voudrait attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de combler les graves lacunes qui subsistent quant au champ d'application de l'aide publique.

Le vote du présent projet rend plus inadmissibles que jamais les exclusions dont font encore l'objet tant de jeunes, de femmes, tant de Français des Départements d'Outre-Mer. C'est avec l'espoir qu'il sera mis fin rapidement à ces anomalies que votre commission vous engage à adopter le présent projet, assorti des amendements suivants.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, remplacer le mot :

... premier...

par le mot :

... deuxième...

Amendement : A la fin de la première phrase du deuxième alinéa de cet article, après le mot :

« ... décret. »

ajouter les mots :

« ... en Conseil d'Etat. »

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Il est inséré, après le premier alinéa de l'article L. 351-4 du Code du travail, un alinéa nouveau ainsi conçu :

« Les détenus libérés peuvent également être admis au bénéfice de cette allocation, après avis de la commission de l'application des peines ou, s'il s'agit d'un prévenu, du ministère public, à des conditions qui seront fixées par décret. Toutefois, sont exclues du bénéfice de ces dispositions les personnes qui ont été libérées après exécution d'une peine privative de liberté prononcée pour l'un des crimes ou délits prévus par les articles 334, 334-1, 335, 355, 462 du Code pénal et L. 627 du Code de la santé publique, ainsi que celles qui ont été condamnées à deux peines de réclusion criminelle ou trois peines d'emprisonnement sans sursis pour délit de droit commun dès lors que la dernière infraction a été commise postérieurement à l'incarcération précédente. »