

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, relatif à la situation des détenus au regard de l'assurance vieillesse,

Par M. Jean MÉZARD,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet de permettre la validation des périodes de détention au titre de l'assurance vieillesse, sous certaines conditions et réserves, puisqu'il ne vise que trois catégories de détenus :

- les prévenus ;
- les condamnés qui effectuent un travail pénal ;
- les condamnés qui suivent un stage de formation professionnelle.

(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 Desmarets, 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.) : 872, 1689 et in-8° 363.

Sénat : 74 (1975-1976).

Détention. — Assurance vieillesse - Code de la Sécurité sociale.

Les condamnés qui n'effectuent pas de travail pénal et ne suivent pas de stage de formation professionnelle n'entrent pas dans le cadre du projet de loi.

Ce texte a été adopté par l'Assemblée Nationale dans sa séance du 25 novembre 1975.

Il prend place dans un ensemble de trois projets de loi ayant pour objet d'améliorer le statut social des détenus et de leur famille, dans le but de faciliter leur réinsertion sociale lorsqu'ils sortent de prison.

Le premier, relatif à l'assurance maladie, est devenu la loi n° 75-551 du 2 juillet 1975 dont j'avais eu l'honneur d'être rapporteur au nom de notre Commission des Affaires sociales. Le second, qui a trait à l'assurance chômage des détenus libérés, est en cours de navette.

Ces trois textes s'inscrivent eux-mêmes dans un train de mesures législatives et réglementaires répondant à deux objectifs à l'ordre du jour : l'élargissement de la couverture sociale de la population, d'une part, l'amélioration de la condition pénitentiaire d'autre part.

Avant d'examiner l'économie du projet de loi tel qu'il a été adopté par l'Assemblée Nationale, il n'est pas inutile de rappeler quelle est la situation des détenus au regard du travail et de la formation professionnelle et au regard de la sécurité sociale.

A. — **La situation des détenus au regard du travail.**

Au 1^{er} octobre 1975, 29 618 personnes étaient détenues dans les prisons françaises, dont 28 861 hommes et 757 femmes. Les condamnés aux peines les plus longues sont, en principe, incarcérés dans les maisons centrales et dans les centres pénitentiaires. Les autres condamnés ainsi que les prévenus sont envoyés vers les maisons d'arrêt et les maisons de correction.

a) *Les condamnés.*

Les condamnés sont astreints au travail en vertu de l'article 720 du Code de procédure pénale.

Le travail pénal s'effectue sous trois formes :

— soit dans les services généraux de l'administration pénitentiaire, en régie directe ;

— soit dans les ateliers propres à l'administration pénitentiaire, en régie industrielle ;

— soit en concession, pour le compte d'employeurs privés.

Les *services généraux* emploient les détenus à l'exécution des tâches ordinaires concourant au fonctionnement de l'administration pénitentiaire : nettoyage, cuisine, entretien des bâtiments.

Cette forme de travail est mal rémunérée car les crédits inscrits au budget du ministère de la justice ne permettent pas de verser des salaires importants : les rémunérations varient de 3,20 à 14 F par jour.

Le travail en *régie industrielle*, dans les ateliers et les exploitations agricoles des établissements pénitentiaires, donne lieu à des productions commercialisables. L'activité de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (R. I. E. P.) fait l'objet, depuis 1950, d'un compte spécial de commerce au sein du budget de la Justice. Les rémunérations des détenus sont prélevées sur le produit des ventes de leurs productions. Le salaire versé est nettement supérieur à celui du service général. En 1972, le salaire moyen était de 14 F par jour.

Le travail pénal pour le compte de personnes privées selon le système de la *concession* est le mieux rémunéré, puisque le salaire atteint 18 F par jour en moyenne, au maximum, sur la base de six heures de travail.

L'emploi des détenus est moins onéreux pour les industriels que celui des salariés libres, car il entraîne moins de charges sociales. Ces charges sont couvertes par une redevance spéciale, égale à 20 % ou 10 % selon le cas du montant global des salaires distribués, versée par le concessionnaire.

Le tableau des différentes formes de travail offertes aux détenus ne serait pas complet sans une mention du régime de *semi-liberté* dont bénéficient un certain nombre d'entre eux, qui exercent une véritable activité professionnelle dans la journée et reviennent loger à la prison le soir.

b) *Les prévenus.*

A la différence des condamnés, les prévenus incarcérés ne sont pas obligés de travailler mais ils le peuvent sur leur demande.

Sur un nombre total de 29 618 détenus, 13 651 environ étaient en détention provisoire au 1^{er} octobre 1975, dont 13 205 hommes et 446 femmes.

Une mesure de détention provisoire ne peut être ordonnée à l'encontre d'un prévenu que si la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans et dans deux cas : la détention doit être nécessaire soit pour conserver les preuves ou empêcher une pression sur les témoins, soit pour maintenir l'ordre public.

Si le prévenu est condamné, le juge peut imputer la durée de la détention provisoire sur la durée totale de la peine infligée.

c) *La crise du travail pénal.*

Auparavant élément de la peine, le travail pénal tend de plus en plus à être considéré comme un moyen de réhabilitation du détenu facilitant en outre son reclassement au sortir de la prison.

Le caractère pénible et astreignant du travail se trouve largement compensé par les avantages qu'il présente : dérivatif à l'ennui, participation à une vie sociale, support de la dignité personnelle, procuration d'un revenu qui, si minime soit-il, permet au détenu de venir en aide à sa famille.

Il serait infiniment souhaitable, dans ces conditions, que tous les détenus puissent travailler. Or, ce n'est pas le cas.

Le travail pénal connaît actuellement une crise qui se traduit par un chômage important dans les prisons.

Les emplois dans les services généraux sont peu attractifs vu la faiblesse des rémunérations et la nature des tâches qui répondent mal, de surcroît, à l'objectif de reclassement futur des détenus assignés au travail pénal.

La forme juridique ambiguë de la R. I. E. P., qui n'a pas la personnalité morale, s'oppose à l'extension de ses équipements que permettraient pourtant les résultats bénéficiaires de son exploitation. En outre, l'administration pénitentiaire a des difficultés à assurer un encadrement technique satisfaisant dans ses ateliers.

Quant à la formule de la concession, elle se heurte à des obstacles humains tenant à l'insuffisante qualification, l'instabilité et l'indiscipline des détenus, qui n'incitent guère les industriels privés à faire appel à leur emploi malgré les avantages financiers qu'ils en retirent.

L'alourdissement du climat général dans les prisons au cours de la période récente, qui s'est traduit par des vols, des grèves et des émeutes ayant entraîné des dégâts matériels considérables est venu renforcer la réticence des employeurs.

A ces obstacles d'ordre humain, s'ajoutent les effets de la crise générale de l'emploi dans la conjoncture actuelle.

Enfin, trop souvent, les établissements pénitentiaires n'offrent aucune possibilité de travail en dehors du service général, soit que leur conception architecturale ne permette pas d'y installer des ateliers, soit qu'ils se trouvent établis dans des lieux éloignés des entreprises concessionnaires éventuelles. C'est particulièrement le cas des maisons d'arrêt où le chômage atteint presque la moitié des effectifs, alors qu'il n'est que de l'ordre de 12 % dans les maisons centrales et les centres pénitentiaires.

Ce sont donc les condamnés aux peines les plus légères ainsi que les prévenus qui se trouvent, en quelque sorte, pénalisés par le manque d'emplois.

Certes, plus la détention est longue, plus l'inactivité est difficile à supporter pour les détenus, à l'exception d'un certain nombre qui sont réfractaires au travail ou dont l'état de santé est déficient, plus le reclassement au sortir de la prison pose de problèmes, plus donc, le travail est utile.

Mais, pour les condamnés à de courtes peines, le travail est non moins indispensable afin d'aider au maintien de liens familiaux que la perspective d'une longue détention rendrait plus illusoire.

Dans tous les cas donc, et selon tel ou tel motif privilégié, le travail pénal apparaît comme salutaire.

d) *La formation professionnelle.*

En marge du travail mais dans le même but qui est d'occuper et de valoriser la période de détention afin de faciliter la réinsertion sociale des détenus, l'administration pénitentiaire se préoccupe de leur formation.

L'enseignement primaire est obligatoire pour les condamnés de moins de vingt-cinq ans qui ne savent ni lire, ni écrire, ni calculer.

La poursuite d'études plus élevées est possible en dehors des heures de travail.

L'administration pénitentiaire s'efforce également d'organiser la formation professionnelle.

Elle a mis en place des centres de formation à l'intérieur des prisons, avec le concours du Ministère de l'Education nationale et du Ministère du Travail.

Des stages de préformation, d'une durée de deux mois, sont proposés dans les maisons d'arrêt. Des stages plus complets sont organisés sous l'égide de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A. F. P. A.). Les stagiaires reçoivent une rémunération égale au tiers du S. M. I. C., soit actuellement 2,57 F de l'heure.

**Tableau récapitulatif de la situation des détenus (1)
au regard du travail et de la formation professionnelle (au 1^{er} octobre 1975) (2).**

	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

(1) Condamnés et prévenus.

(2) Source : Ministère de la Justice.

B. — La situation des détenus au regard de la Sécurité sociale.

Notre système français de Sécurité sociale étant fondé sur le principe d'un lien entre l'affiliation à un régime et l'exercice d'une activité professionnelle, seuls les détenus en semi-liberté qui travaillent ou suivent un stage de formation professionnelle dans les conditions de droit commun, bénéficient d'une couverture sociale dans ces mêmes conditions.

Ce n'est pas le cas des autres détenus, même s'ils effectuent un travail. En effet, le travail pénal n'est pas considéré comme une activité professionnelle salariée établie sur la base d'un lien juridique entre le détenu et l'administration pénitentiaire assimilable à un contrat de travail.

L'article 103 du Code de procédure pénale édicte expressément qu'« il n'existe aucun contrat de louage de services, ni entre l'administration pénitentiaire et le détenu auquel elle procure un travail, ni entre le concessionnaire et la main-d'œuvre pénale qui lui est concédée ».

La Sécurité sociale couvre cependant le risque accident du travail, les prestations familiales, ainsi que la maladie et la maternité, dans des conditions que nous rappellerons succinctement.

Les soins médicaux prodigués au détenu qui est victime d'un *accident du travail* au cours de sa détention sont pris en charge par l'administration pénitentiaire. Mais le détenu ne reçoit pas d'indemnité journalière sauf, le cas échéant, à compter du jour de sa libération conditionnelle ou définitive. En cas d'incapacité permanente constatée à la suite d'un accident de travail, le détenu peut prétendre à une rente.

Comme en milieu de travail normal, le taux de la cotisation versée par l'administration pénitentiaire ou par le concessionnaire — en sus de la redevance spéciale — varie en fonction de la nature des travaux effectués. Il est calculé compte tenu de la prise en charge des soins par l'administration.

Le bénéfice des *prestations familiales* est maintenu aux familles de détenus pendant la durée de l'incarcération. L'épouse qui travaille a droit à l'allocation de salaire unique si elle remplit les conditions de ressources exigées par ailleurs. La cotisation est versée par l'administration pénitentiaire ou le concessionnaire.

Comme en matière d'accidents du travail, les soins nécessités par la *maladie et la maternité* sont pris en charge par l'administration pénitentiaire.

Le détenu ne reçoit pas d'indemnités journalières.

La loi du 2 juillet 1975 a étendu aux familles de détenus le bénéfice des prestations en nature de l'assurance maladie-maternité pendant la durée de la détention et a ouvert le même droit aux détenus libérés inscrits comme demandeurs d'emploi, ainsi qu'à leurs familles.

Le détenu qui travaille supporte, sur sa rémunération, la part ouvrière de la cotisation maladie-maternité.

*

* *

Le présent projet de loi tend à compléter cette protection sociale dans le domaine de l'assurance vieillesse.

CONTENU ET PORTEE DU PROJET DE LOI

Ainsi qu'il a été précisé au début de ce rapport, les détenus en semi-liberté, couverts par ailleurs au titre de l'assurance-vieillesse, n'entrent pas dans le champ d'application du projet de loi, non plus que les condamnés sans travail.

Tel qu'il a été modifié par l'Assemblée Nationale, le projet de loi propose :

— de valider gratuitement les périodes de détention provisoire au titre du régime antérieur du prévenu ;

— d'affilier au régime général les détenus qui exécutent un travail pénal ou suivent un stage de formation professionnelle.

1° *Les prévenus.*

Voyons tout d'abord le cas des prévenus.

Les inculpés mis en détention provisoire subissent un préjudice certain : ils sont coupés de leur famille, privés de leur travail et de leurs revenus sans avoir été condamnés par un tribunal. Victimes de la procédure judiciaire, détenus pendant de long mois, parfois plusieurs années, ils sont défavorisés par rapport aux inculpés auxquels est laissée leur liberté.

La validation de la période de détention provisoire au titre de l'assurance vieillesse paraît donc une mesure équitable, qui a un caractère d'atténuation du préjudice subi.

Il va sans dire cependant que la reconnaissance de cet avantage doit être entourée d'un certain nombre de garanties quant à son bien fondé : il faut qu'il y ait véritablement préjudice.

Ainsi, la validation des périodes de détention provisoire est-elle subordonnée à deux conditions.

Le prévenu, tout d'abord, doit se trouver effectivement privé d'une couverture sociale en matière d'assurance vieillesse qui lui aurait été maintenue à défaut de détention. Il n'est pas question, en

effet, que le fait d'entrer en prison ouvre *de facto* des droits à l'assurance vieillesse. Seuls les inculpés qui étaient couverts par un régime de retraite au moment de leur incarcération, soit au titre de leur activité professionnelle, soit comme chômeurs, pourront prétendre continuer d'acquérir des droits à la retraite au cours de la période qu'ils passent en prison dans l'attente du jugement.

Ce temps, assimilé en quelque sorte à une période de chômage, sera validé gratuitement au titre du régime vieillesse antérieur du détenu.

Mais le bénéfice de cet avantage sera subordonné à l'issue du procès : si le prévenu est condamné à une peine de prison ferme, si donc la période de détention provisoire est imputée sur la durée de la peine prononcée par le juge, elle ne fera pas l'objet d'une validation gratuite.

Ainsi, les deux conditions fixées par le projet de loi, couverture sociale antérieure et non-condamnation à une peine de prison ferme, marquent bien le caractère d'atténuation du préjudice que l'on entend donner à la validation des périodes de détention provisoire au titre de l'assurance vieillesse. Le prévenu qui ne remplit pas ces conditions ne pourra acquérir de droit à la retraite que s'il travaille ou s'il suit un stage de formation professionnelle en prison. Il se trouvera donc assimilé au condamné dont nous allons maintenant examiner la situation.

2° Les condamnés.

Une fois la condamnation prononcée, il ne sera plus question, pour le détenu, de maintien des droits à l'assurance vieillesse au titre du régime antérieur. La condamnation marque une rupture avec le passé. Seul l'exercice d'un travail pénal ou l'assiduité à un stage de formation professionnelle permettra au condamné d'acquérir des droits à la retraite. Il sera affilié au régime général, qui ne supportera aucune charge indue puisque des cotisations seront prélevées sur les rémunérations perçues par le détenu.

Ainsi, la détention en elle-même n'ouvre aucun droit. Ce qui ne peut être accepté pour le prévenu ne saurait *a fortiori* être accordé au condamné.

Certes, le fait de lier l'assurance vieillesse au travail a pour effet de pénaliser les condamnés involontairement inoccupés : les malades, les handicapés, ceux, trop nombreux, auxquels l'administration pénitentiaire n'est pas en mesure de procurer un emploi.

Il est particulièrement difficile de distinguer, au sein de la population pénitentiaire, si un état pathologique, parfois simulé, souvent d'ordre psychosomatique, est de nature à justifier un arrêt de travail. Comment distinguer les véritables chômeurs involontaires et les véritables malades des réfractaires au travail ?

La conjoncture actuelle de pénurie d'emplois incite les réfractaires à se déclarer volontiers demandeurs de travail. Plus le travail devient hypothétique, plus il présente d'attrait pour ceux qui n'y sont pas portés.

Pour cet ensemble de raisons, il paraît difficile, actuellement, du moins, d'étendre l'assurance vieillesse aux détenus inoccupés, dont la couverture éventuelle poserait, de surcroît, un problème financier puisqu'ils ne sont pas rémunérés.

L'intégration des malades dans le système souhaitable dans l'avenir, ne pourra être réalisée qu'à condition d'une amélioration du contrôle médical dans les prisons.

Quant au problème du chômage, c'est à la racine qu'il faut l'attaquer en mettant en œuvre tous les moyens possibles pour l'éliminer.

*
* *

Telle est l'économie générale du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Texte du projet de loi.

Il est inséré, sous le titre premier du Livre III du Code de la Sécurité sociale, un article L. 242-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 242-4. — Les détenus exécutant un travail pénal sont affiliés obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de la Sécurité sociale.

« Les obligations de l'employeur sont assumées par l'administration pénitentiaire.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux condamnés placés sous le régime de semi-liberté qui, exerçant une activité professionnelle dans les mêmes conditions que les travailleurs libres, sont affiliés au régime d'assurance vieillesse dont ils relèvent au titre de cette activité. »

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Il est inséré, sous le titre premier du Livre III du Code de la Sécurité sociale, un article L. 242-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 242-5. — Les détenus exécutant un travail pénal *ou suivant un stage de formation professionnelle* sont affiliés obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de la Sécurité sociale.

« Les obligations de l'employeur sont assumées par l'administration pénitentiaire *qui prend également en charge les cotisations forfataires dues par les détenus employés au service général.*

« *Toutefois, les cotisations des détenus qui suivent un stage de formation professionnelle sont calculées et prises en charge dans les conditions prévues par l'article 980-3 du Code du travail.*

Alinéa sans modification.

Cet article prévoit l'affiliation au régime général des détenus exécutant un travail pénal ou suivant un stage de formation professionnelle. A cet effet, un article nouveau est introduit dans le Code de la Sécurité sociale, au Livre III, Titre premier, relatif au champ d'application des assurances sociales.

Le présent article appelle plusieurs observations, l'une de forme et les autres de fond.

Première observation. — La première, de pure forme, concerne la numérotation du nouvel article du Code. Elle est inadéquate, car il existe déjà un article L. 242-5 dans le Code de la Sécurité sociale.

Il conviendrait donc de donner au nouvel article le numéro L. 242-6.

Deuxième observation. — La deuxième observation a trait à l'incidence de la faiblesse des rémunérations sur la validation des périodes de travail.

Les périodes de travail seront validées pour l'assurance vieillesse dans les conditions prévues par le régime général, telles qu'elles sont définies par l'article L. 341 du Code de la Sécurité sociale et par l'article 71 du décret du 29 décembre 1945 : il y a lieu de valider « autant de trimestres que le salaire annuel correspondant représente de fois le salaire minimum de croissance sur la base de 200 heures, avec un maximum de quatre trimestres par année civile ».

Autrement dit, un trimestre, pour être validé, doit avoir, au minimum, donné lieu à cotisation sur la base de 200 heures de travail rémunérées au S. M. I. C., c'est-à-dire au taux horaire actuel de 7,71 F par heure, 1 542 F par trimestre donc 500 F par mois en moyenne.

Comment cette règle va-t-elle s'appliquer aux détenus qui perçoivent, pour la plupart, des rémunérations inférieures au S. M. I. C. ?

En principe, les cotisations vieillesse seront assises sur la rémunération réelle, au taux normal de 10,25 % ; la part de l'employeur, soit 7,25 %, sera à la charge de l'administration pénitentiaire ou du concessionnaire, et 3 % à la charge du détenu.

Cependant, pour les détenus affectés au service général, qui reçoivent des salaires particulièrement dérisoires, l'administration se propose de prendre en charge intégralement les cotisations vieillesse y compris la part ouvrière. Ces cotisations seraient assises sur une base forfaitaire.

D'après les indications fournies à votre rapporteur, l'assiette serait fixée à 200 heures de S. M. I. C. par trimestre, de façon à valider quatre trimestres par année de travail au service général. La période de travail serait ainsi intégralement validée.

Par contre, cette validation intégrale ne sera pas garantie si le travail est exécuté sous la forme de la régie industrielle ou de la concession. Cela dépendra du niveau de la rémunération réelle servant de base à l'assiette des cotisations.

Le salaire moyen versé par les concessionnaires étant de 18 F par jour, soit 360 F par mois pour vingt jours de travail, reste en

dessous du minimum de 500 F nécessaire pour une validation intégrale. Il ne permet approximativement que la validation de trois trimestres par an.

Troisième observation. — Pour financer les cotisations des détenus travaillant en concession, il est probable qu'une augmentation du taux de la redevance spéciale à la charge des concessionnaires sera nécessaire.

Les taux actuels, de 10 % ou 20 % selon l'importance de l'entreprise concessionnaire, ne seront pas suffisants pour couvrir les cotisations d'assurance vieillesse instituées par le présent texte ainsi que les cotisations d'assurance maladie supplémentaires prévue dans le cadre de la loi du 2 juillet 1975.

Quatrième observation. — L'Assemblée Nationale, suivant son rapporteur M. Gissinger, a très utilement complété le texte initial du projet de loi en prévoyant la validation des périodes pendant lesquelles le détenu suit un stage de formation professionnelle.

Les détenus reçoivent, au cours de leur stage, une rémunération de l'Etat en provenance du Fonds national de l'Emploi.

La législation sur la protection sociale des stagiaires, modifiée par la loi n° 74-1171 du 31 décembre 1974, prévoit que toutes les personnes suivant un stage de formation professionnelle sont obligatoirement affiliées à un régime de Sécurité sociale.

Quel sera le régime d'affiliation des détenus ? Selon l'article L. 981-1 du Code du travail, « les stagiaires qui, avant leur stage relevaient, à quelque titre que ce soit, d'un régime de Sécurité sociale restent affiliés à ce régime pendant la durée de leur stage. Ceux qui ne relevaient d'aucun régime sont affiliés au régime général de Sécurité sociale ».

Par dérogation avec ces règles, l'Assemblée Nationale a choisi d'affilier systématiquement au régime général tous les détenus stagiaires, quel que soit leur régime antérieur. Cette solution a le mérite de la simplicité.

Qui supportera la charge des cotisations ?

Aux termes de l'article L. 980-3 du Code du travail :

« Lorsque les stagiaires sont rémunérés par l'Etat pendant la durée du stage ou lorsqu'ils ne bénéficient d'aucune rémunération, les cotisations de Sécurité sociale sont intégralement prises en charge par l'Etat.

« Ces cotisations sont calculées sur la base de taux forfaitaires fixés par voie réglementaire et révisés annuellement compte tenu du plafond retenu pour le calcul des cotisations du régime général de Sécurité sociale. »

Ces dispositions s'appliqueront aux stagiaires détenus. La cotisation vieillesse sera prise en charge par le Fonds national de l'Emploi comme la rémunération.

Cinquième observation. — La dernière observation a trait à la portée du dernier alinéa de l'article, lequel exclut du champ d'application de la loi nouvelle les détenus en semi-liberté qui travaillent à l'extérieur de la prison.

Qu'en est-il de ceux qui profitent du régime de semi-liberté pour parfaire leur formation professionnelle ? Ceux-là tombent, en fait, dans le champ d'application des alinéas 1 et 3 de l'article premier. Il n'y a aucun inconvénient à interpréter ainsi le texte proposé puisque les détenus en stage bénéficient du régime de protection sociale de droit commun applicable dans le cadre de la formation permanente.

Articles 2, 3 et 4.

Texte du projet de loi.

Art. 2.

L'article L. 342 du Code de la Sécurité sociale est complété de la façon suivante :

« Sauf dans la mesure où elle s'impute sur la durée de la peine, toute période de détention provisoire accomplie par une personne qui, au moment de son incarcération, relevait de l'assurance obligatoire et qui n'effectue pas un travail pénal est également prise en considération pour l'ouverture du droit à pension, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 3.

Un alinéa nouveau ainsi rédigé est inséré entre le troisième et quatrième alinéa de l'article 1110 du Code rural :

« Sauf dans la mesure où elle s'impute sur la durée de la peine, toute période de détention provisoire accomplie par une personne qui, au moment de son incarcération, relevait de l'assurance prévue au présent chapitre et qui n'effectue pas un travail pénal est également prise en considération pour l'ouverture du droit à pension. »

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Art. 2.

Alinéa sans modification.

« Sauf dans la mesure...

...relevait de l'assurance obligatoire est également prise en considération...

... par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 3.

Alinéa sans modification.

« Sauf dans la mesure...

... au présent chapitre est également prise en considération pour l'ouverture du droit à pension.

Texte du projet de loi.

Art. 4.

Des décrets fixent, nonobstant toute disposition législative contraire, les conditions dans lesquelles les périodes de détention provisoire sont prises en considération pour l'ouverture du droit à pension au titre des régimes législatifs ou réglementaires d'assurance vieillesse auxquels les articles L. 342 du Code de la Sécurité sociale et 1110 du Code rural ne sont pas applicables. La situation des personnes en détention provisoire ne peut, en aucun cas, être plus favorable que celle qui est faite par ces différents régimes aux personnes en état de chômage involontaire.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Art. 4.

Conforme.

Ces trois articles permettent la validation des périodes de détention provisoire au titre du régime vieillesse auquel était affilié le détenu au moment de son incarcération.

L'article 2 complète à cette fin l'article L. 342 du Code de la Sécurité sociale dans lequel sont énumérées les périodes validables gratuitement pour l'assurance vieillesse au titre du régime général : maladie, maternité, chômage, etc.

Il concerne donc les salariés de l'industrie et du commerce, dont le contrat de travail a été suspendu — et parfois rompu — par l'incarcération, ainsi que, par extension, les artisans et les commerçants, en application de l'article L. 663-1 du Code de la Sécurité sociale.

L'article 3 ajoute un article nouveau au Code rural et vise les exploitants agricoles.

L'article 4 prévoit que des dispositions analogues seront prises par décret en faveur des prévenus relevant d'un autre régime vieillesse : professions libérales, régimes spéciaux, fonctionnaires et agents des collectivités locales, salariés agricoles enfin. En ce qui concerne ces derniers, il conviendra de compléter l'article 58 du décret du 21 septembre 1950 qui les aligne sur le régime général.

Les dispositions prévues appellent les observations suivantes :

Première observation. — L'avantage accordé aux prévenus, justifié dans la mesure où ils sont présumés innocents, ne leur sera maintenu que si la durée de la détention provisoire n'est pas imputée sur la durée de la peine en cas de condamnation.

Cette règle, éminemment juste, posée par le projet de loi, ne manquera pas de poser des problèmes pratiques à l'administration pénitentiaire. Il lui faudra en effet suivre l'évolution de la situation de chaque prévenu, qui peut être mis en liberté ou transféré d'un établissement pénitentiaire à un autre. Il lui faudra également déchiffrer avec soin les intentions du juge quand à l'imputation éventuelle de la détention provisoire sur la durée de la peine, qui n'apparaît pas toujours très clairement.

Deuxième observation. — Si le prévenu n'a été condamné qu'à une peine d'amende ou à une peine de prison avec sursis, la période de détention provisoire sera validée comme en cas d'acquiescement.

Troisième observation. — Que se passera-t-il lorsque le prévenu demandera à travailler et obtiendra un emploi ou lorsqu'il suivra un stage de formation ?

Il tombera dans le champ d'application de l'article premier du projet de loi et sera affilié au régime général dans les conditions prévues audit article.

Il se peut que ces conditions soient moins favorables que celles que lui permettrait d'obtenir la validation pure et simple de sa période de détention provisoire au titre de son régime antérieur d'assurance vieillesse. Dans une telle hypothèse, le prévenu qui ne travaille pas se verrait favorisé au regard de l'assurance vieillesse par rapport à celui qui travaille.

Pour éviter cet écueil, l'Assemblée Nationale a adopté aux articles 2, 3 et 4 une rédaction qui permettra la validation des périodes de travail pénal dans le régime le plus avantageux :

— soit le régime général au titre duquel le prévenu se trouve affilié en application de l'article 1 ;

— soit son régime vieillesse antérieur, à condition toutefois que la détention provisoire ne s'impute pas sur la durée de la peine.

Quatrième observation. — Notons que l'article 4 édicte expressément qu'en aucun cas la situation faite aux détenus en détention provisoire ne pourra être plus favorable que celle qui est faite par ces différents régimes aux personnes en état de chômage involontaire.

Ces dispositions marquent la volonté du législateur de ne pas privilégier les détenus, même s'ils doivent être acquittés, par rapport aux chômeurs. Elles sont donc justifiées d'un point de vue moral et d'équité.

Mais il est permis de s'interroger sur leur sens en ce qui concerne les fonctionnaires et les membres des professions libérales qui n'entrent pas dans le cadre de la protection en matière de chômage, les uns parce qu'ils bénéficient d'une garantie d'emploi statutaire, les autres parce qu'ils sont travailleurs indépendants. Leurs régimes vieillesse ignorent le problème de la validation des périodes de chômage.

Il ne conviendrait pas que ces dispositions restrictives puissent être interprétées comme excluant du bénéfice de la validation automatique les fonctionnaires et les membres des professions libérales qui ne sont pas à l'abri d'une mesure de détention provisoire, alors que les artisans, les commerçants et les exploitants agricoles sont couverts par les articles 2 et 3.

Article 4 bis (nouveau).

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Les aménagements nécessaires pour l'application de la présente loi aux Départements d'Outre-Mer sont fixés par voie réglementaire.

Cet article a été introduit dans le projet de loi par l'Assemblée Nationale, dans le but de permettre l'application des dispositions proposées dans les Départements d'Outre-Mer.

Un article de portée analogue avait été introduit dans la loi du 2 juillet 1975.

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

Article 5.

Texte du projet de loi.

La présente loi s'appliquera aux périodes de détention postérieures au premier jour du trimestre civil suivant sa publication au *Journal officiel*.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

La présente loi s'applique au plus tard le 1^{er} janvier 1977.

Cet article fixe la date d'application de la loi qui entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 1977.

Le Gouvernement estime qu'un délai d'un an est nécessaire pour la mise en place du dispositif administratif exigé par la loi.

La formulation choisie, quelque peu inhabituelle, car, généralement, le Parlement prévoit une date fixe pour l'entrée en vigueur des lois qu'il vote, résulte d'un compromis entre les

diverses propositions émises sur ce point à l'Assemblée Nationale : le Gouvernement demandait que la date du 1^{er} janvier 1977 soit retenue. M. Hamel a proposé que cette date soit limite et non fixe, de façon à permettre une entrée en vigueur antérieure au 1^{er} janvier 1977 dans l'hypothèse où l'administration pénitentiaire serait prête plus tôt.

Tableau récapitulatif des droits à l'assurance vieillesse en faveur des détenus, prévus par le projet de loi.

SITUATION DU DETENU	REGIME D'AFFILIATION	FINANCEMENT
1. — Prévenus.		
1° Couverts par un régime de retraite au moment de l'incarcération.	Régime antérieur du prévenu...	Validation gratuite de la période de détention provisoire, sauf si elle s'impute sur la durée de la peine.
2° Non couverts par un régime de retraite au moment de l'incarcération.	Pas d'affiliation possible, sauf si le prévenu travaille (1) ou suit un stage (cf. condamnés, voir ci-dessous).	
2. — Condamnés.		
1° Inoccupés (malades, handicapés, chômeurs).	Pas d'affiliation possible.	
2° Qui travaillent ou suivent un stage de formation professionnelle :		
a) Travail pénal au service général.	Régime général.....	Cotisations forfaitaires à la charge de l'administration pénitentiaire. Cotisations assises sur la rémunération du détenu au taux normal de 10,25 % en vigueur dans le régime général, soit :
b) Travail pénal en régie industrielle.	Régime général.....	— 7,25 % à la charge de l'administrateur ou du concessionnaire ;
c) Travail pénal en concession.		— 3 % à la charge du détenu.
d) Stage de formation.....	Régime général.....	Cotisation forfaitaire calculée et prise en charge par l'Etat dans les conditions normales prévues par la législation en matière de protection sociale des stagiaires de formation professionnelle.

(1) Le prévenu qui exécute un travail pénal est affilié, en conséquence, au régime général. Si il remplit également les conditions exigées pour la validation gratuite de la période de détention provisoire au titre de son régime antérieur, la validation dans l'un ou l'autre système est possible.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à un premier examen du texte le mercredi 10 décembre.

Après l'exposé de votre rapporteur s'est instaurée une discussion sur le principe même de l'assurance vieillesse des détenus.

M. Maury s'est inquiété de la complexité du texte et de l'injustice qu'il allait instaurer puisque certains détenus seraient pénalisés parce qu'on ne pourrait pas leur fournir de travail.

M. Moreigne a exprimé la même crainte et a particulièrement insisté sur le cas des détenus handicapés pour lesquels aucune activité n'est prévue, donc aucune affiliation.

M. Bohl a marqué son hostilité à un projet accordant aux détenus des avantages que les mères de famille n'ont pas encore complètement.

Après les observations de MM. Schwint et Talon sur la difficulté de se prononcer en un temps si bref sur un projet de loi que l'administration ministérielle a élaboré en dix-huit mois, la commission a décidé de renvoyer la décision au lendemain pour permettre à chaque commissaire d'étudier plus complètement le rapport.

Le jeudi 11 décembre, après une nouvelle présentation du rapport, le débat a repris sur le fond.

M. Gravier a fait observer que le texte risque de créer une inégalité de traitement entre les détenus dans la mesure où l'administration pénitentiaire ne peut fournir du travail à tous les volontaires. Certains se verront privés du bénéfice de l'assurance vieillesse par le seul fait de cette situation dont ils ne sont pas responsables.

M. Mathy juge également cette pénalisation difficilement admissible, car si les détenus doivent payer leur dette à la société, ce ne peut être de façon différente selon l'établissement dans lequel ils sont incarcérés.

M. Henriet craint, lui aussi, qu'une telle situation ne provoque de nouvelles difficultés dans les prisons.

M. Touzet s'est inquiété du mode de calcul des cotisations qui, en raison de la faiblesse de celles-ci, aboutira à mettre les retraites à la charge des autres cotisants. Il a regretté, par ailleurs, que ce projet soit moins restrictif pour les détenus que ne l'est, pour les travailleurs manuels, le projet de loi sur l'abaissement de l'âge de la retraite.

M. Moreigne pense que le texte, bien que très imparfait, apporte néanmoins un progrès social.

Après les observations de MM. Bohl, Louis Boyer, Gargar, Robini et Mlle Scellier, jugeant que le texte transmis par l'Assemblée Nationale comportait trop d'injustices, non seulement à l'égard du reste de la population, dont certains éléments seraient moins bien traités que les auteurs de crimes et délits, mais aussi entre les détenus eux-mêmes, la commission a décidé, à la majorité des votants, *d'opposer la question préalable* à la discussion du projet de loi et *d'en demander le vote, après l'audition du Gouvernement et du rapporteur, procédure prévue par l'alinéa 3 de l'article 44 du Règlement.*

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Il est inséré, sous le titre premier du Livre III du Code de la Sécurité sociale, un article L. 242-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 242-5. — Les détenus exécutant un travail pénal ou suivant un stage de formation professionnelle sont affiliés obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de la Sécurité sociale.

« Les obligations de l'employeur sont assumées par l'administration pénitentiaire qui prend également en charge les cotisations forfaitaires dues par les détenus employés au service général.

« Toutefois, les cotisations des détenus qui suivent un stage de formation professionnelle sont calculées et prises en charge dans les conditions prévues par l'article 980-3 du Code du travail.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux condamnés placés sous le régime de semi-liberté qui, exerçant une activité professionnelle dans les mêmes conditions que les travailleurs libres, sont affiliés au régime d'assurance vieillesse dont ils relèvent au titre de cette activité. »

Art. 2.

L'article L. 342 du Code de la Sécurité sociale est complété de la façon suivante :

« Sauf dans la mesure où elle s'impute sur la durée de la peine, toute période de détention provisoire accomplie par une personne qui, au moment de son incarcération, relevait de l'assurance obligatoire est également prise en considération pour l'ouverture du droit à pension, dans les conditions fixées par décret-en Conseil d'Etat. »

Art. 3.

Un alinéa nouveau ainsi rédigé est inséré entre les troisième et quatrième alinéas de l'article 1110 du Code rural :

« Sauf dans la mesure où elle s'impute sur la durée de la peine, toute période de détention provisoire accomplie par une personne qui, au moment de son incarcération, relevait de l'assurance prévue au présent chapitre est également prise en considération pour l'ouverture du droit à pension. »

Art. 4.

Des décrets fixent, nonobstant toute disposition législative contraire, les conditions dans lesquelles les périodes de détention provisoire sont prises en considération pour l'ouverture du droit à pension au titre des régimes législatifs ou réglementaires d'assurance vieillesse auxquels les articles L. 342 du Code de la Sécurité sociale et 1110 du Code rural ne sont pas applicables. La situation des personnes en détention provisoire ne peut, en aucun cas, être plus favorable que celle qui est faite par ces différents régimes aux personnes en état de chômage involontaire.

Art. 4 bis (nouveau).

Les aménagements nécessaires pour l'application de la présente loi aux Départements d'Outre-Mer sont fixés par voie réglementaire.

Art. 5.

La présente loi s'applique au plus tard le 1^{er} janvier 1977.