



16/09/2022

RAP/RCha/FRA/21 (2022)

CHARTRE SOCIALE EUROPEENNE

Réponse aux observations de l'Observatoire International
des prisons- section française
sur le 21^e rapport
sur la mise en œuvre de la Charte sociale européenne

Rapport enregistré au Secrétariat le 16 septembre 2022

CYCLE 2022



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le 15 septembre 2022

Objet : Réponse aux observations de l'Observatoire national des prisons-section française

Le ministère de la justice souhaite rappeler que l'objectif premier du travail pénitentiaire est de créer les conditions de réinsertion à la sortie de détention dans une optique de lutte contre la récidive. La France est attentive au respect des règles pénitentiaires européennes qui disposent que « l'organisation et les méthodes de travail dans les prisons doivent se rapprocher autant que possible de celles régissant un travail analogue hors de la prison, afin de préparer les détenus aux conditions de la vie professionnelle normale » (R. 26.7).

L'amélioration du statut du détenu travailleur et l'augmentation du travail en détention constituent -pour le ministre de la Justice des priorités majeure en matière de politique pénitentiaire. C'est très exactement l'objet de l'ambitieuse réforme du travail pénitentiaire portée par la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire qui crée une relation de travail de nature contractuelle en détention et entend ajouter des droits sociaux dès lors qu'ils sont utiles à l'insertion du public confié par les autorités judiciaires. Cette loi marque ainsi la volonté du Gouvernement de concilier les intérêts de trois parties : la personne détenue qui travaille, l'entreprise ou l'administration qui l'emploie et les personnels pénitentiaires qui veillent à la bonne exécution de la mission de surveillance, au déroulement optimal du parcours de peine et à l'inscription des personnes détenues dans un parcours d'insertion professionnelle. La France a également souhaité tirer les enseignements des expériences étrangères. Ainsi, l'Italie, en introduisant le droit du travail dans toute sa plénitude au sein des établissements pénitentiaires, a vu le départ massif d'entreprises. A contrario, en Allemagne et en Angleterre, par exemple, le travail fait encore partie intégrante de la peine, avec un caractère obligatoire.

Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) relative au travail en détention laisse une marge de manœuvre importante aux Etats afin de prendre en compte la spécificité et les contraintes inhérentes au milieu pénitentiaire. Elle reconnaît au demeurant la nécessité de prendre en compte les spécificités du contexte pénitentiaire. Ainsi, dans un arrêt *Meier c/ Suisse* du 9 février 2016, la CEDH a estimé qu'en l'absence d'un consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, le travail d'un détenu ayant atteint l'âge de la retraite ne constitue pas un travail forcé au sens de l'article 4 de la CEDH. La Cour a considéré que l'obligation faite à un détenu d'accomplir un travail en prison après avoir atteint l'âge de la retraite ne pouvait être qualifié de « travail obligatoire ou forcé » mais relevait du « travail requis normalement d'une personne soumise à la détention », au sens de l'article 4 § 3 a) de la Convention. Elle a souligné qu'on peut considérer que le devoir des détenus de continuer à travailler même après l'âge de la retraite s'intègre dans le but de la réduction des effets nocifs de la détention. Dans un arrêt plus ancien, *Stummer c/ Autriche* du 7 juillet 2011, la CEDH avait estimé que le travail pénitentiaire était conforme à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors qu'il tend à assurer la réinsertion et la resocialisation des détenus. Les heures de travail, la rémunération et l'utilisation d'une partie de cette rémunération comme contribution aux frais d'entretien reflétant la particularité du contexte pénitentiaire. La Cour s'est référée à sa jurisprudence constante de rejet pour cause d'irrecevabilité de toutes les requêtes introduites par des détenus réclamant une rémunération plus élevée pour leur travail ou revendiquant le droit d'être couverts par les différentes branches de la sécurité sociale.

Au-delà de ces propos liminaires, la contribution de l'OIP appelle plusieurs réponses.

Concernant les droit sociaux que viendra créer le projet d'ordonnance relatif aux droits des personnes détenues travaillant sous le régime du contrat d'emploi pénitentiaire (CEP), l'OIP regrette que le droit au chômage, l'assurance maladie ou encore

les congés payés ne soit pas ouvert pour le dernier ou seulement à la sortie de détention pour les deux premiers. L'OIP suggère également que les droits qui seront créés pourraient ne pas être équitables pas rapport au reste de la population

Il convient de préciser que s'agissant de l'assurance maladie, les personnes détenues disposent déjà de la gratuité des soins en détention y compris dans le cadre d'une hospitalisation.

Quant à l'assurance chômage, l'objectif de ce nouveau droit est de le rendre utile pour la réinsertion de la personne à l'issue de sa détention. Ainsi, l'ouverture de l'allocation de retour à l'emploi à la sortie de détention prendra en compte le travail effectué pendant l'incarcération prorogera d'autant de mois la durée de perception, la période de déchéance étant par ailleurs portée à 6 ans. La libération est, en effet, un moment où l'existence de ressources financières constitue un facteur majeur d'insertion et donc de lutte contre la récidive. Par ailleurs, le Gouvernement a fait le choix de gérer la question de la précarité en détention par le biais du versement mensuel d'une aide en nature et d'une aide en numéraire selon des conditions définies par décret.

Les personnes détenues peuvent en revanche faire valoir leurs droits à la retraite en détention. A titre de comparaison, en Norvège, en Belgique, ou encore en Allemagne, le travail des personnes détenues n'est pas soumis à cotisations et ne permet pas la génération de tels droits. L'Etat Espagnol, lui, a effectué le même choix que La France. Les travailleurs détenus espagnols bénéficient d'une allocation chômage à la sortie de détention et l'incapacité temporaire résultant d'une maladie courante et d'un accident non-professionnel ne fait l'objet d'aucune indemnité journalière.

S'agissant de « l'extrême flexibilité des conditions de travail », il convient en premier lieu de rappeler l'état du droit avant l'entrée en vigueur de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire mais également de redresser quelques inexactitudes relevées dans les observations de l'OIP. Avant la création des dispositions sur le temps de travail par le décret n° 2022-655 du 25 avril 2022 relatif au travail des personnes détenues et modifiant le code pénitentiaire, les personnes détenues étaient appelées le matin même en fonction de l'offre de travail. A ce titre, ils étaient sous le régime de ce qu'on pourrait assimiler à un contrat « zéro heure », leur rémunération étant strictement liée au nombre d'heures effectivement effectuées. Le décret du 25 avril dernier vient mettre en place un véritable temps de travail allant de 10 heures à 35 heures hebdomadaires, ce qui implique qu'en dépit des variations d'activité les personnes détenues auront l'assurance d'effectuer un nombre d'heures inscrites au contrat qui déterminera le montant de leur rémunération et de laquelle seront déduites leurs absences.

Par ailleurs, le contrat de référence est bien le contrat d'emploi pénitentiaire à durée indéterminée, le recours aux contrats d'emploi pénitentiaire à durée déterminée étant encadré par les textes selon des modalités calquées sur le droit commun (remplacement d'une personne détenue en cas d'absence ou de suspension de contrat, accroissement temporaire de l'activité de travail concernée, poste à caractère saisonnier). Les personnes détenues bénéficieront d'un emploi du temps de travail hebdomadaire leur permettant d'organiser d'autres activités en dehors de leur temps de travail ; cet emploi du temps pouvant effectivement exceptionnellement être modifié avec un préavis minimal de 24 heures.

Le régime de temps de travail aménageable n'a pas été créé pour la situation spécifique des personnes détenues mais constitue une reprise des dispositions du code du travail qui prennent en compte les fluctuations inhérentes à certaines activités économiques tout en maintenant un salaire égal aux travailleurs afin de ne pas les pénaliser. L'entrée en vigueur différée des dispositions sur le temps de travail s'explique par la nécessité de disposer d'un outil informatique permettant la comptabilisation des heures de travail, applicatif que la direction de l'administration pénitentiaire développe en ce moment même dans l'optique du passage à la déclaration sociale nominative et au prélèvement à la source.

Dans l'attente, les dispositions préexistantes du code de procédure pénale prévoyant que « la durée du travail par jour et par semaine ne peut excéder les horaires pratiqués en milieu libre dans le type d'activité considéré. Les horaires doivent prévoir le temps nécessaire pour le repos, les repas, la promenade et les activités éducatives et de loisirs » s'appliquent pleinement. Enfin, l'effectivité du cadre juridique est garantie par les possibilités de recours ouvertes devant le juge administratif.

Concernant le montant de la rémunération des personnes détenues, il convient de préciser que le travail pénitentiaire a avant tout une visée d'insertion et de lutte contre la récidive pour des personnes majoritairement très éloignées de l'emploi. Les exigences de sécurité imposées aux entreprises dans le cadre spécifique de la détention emportent un certain nombre de contraintes (retard dans les mouvements, matériel interdits, amplitudes horaires limitées) qui ne sont pas sans impact

économique pour les entreprises qui s'engagent auprès de ce public en difficulté. Cette situation explique que, dans l'ensemble des pays européens, la rémunération des personnes détenues soit très inférieure au milieu libre (4 livres/heure au Royaume Uni, 1 euro/heure en Allemagne, 5,4 euros/heure en Espagne, 0,62 euro/heure en Belgique). La France se situe donc dans la moyenne haute des États européens avec une rémunération moyenne s'élevant à 4,62 euros de l'heure pour le travail en production. En outre, la pratique de la rémunération à la productivité n'est pas proscrite par les textes dans la mesure où elle respecte le seuil minimal de rémunération. La création du contrat d'emploi pénitentiaire, en engageant les donneurs d'ordre, ainsi que le passage à la déclaration sociale nominative sont des garanties supplémentaires pour le respect du seuil minimal de rémunération. Le déploiement au cours de l'année 2023, du système d'information de paie des personnes détenues mettra en place à ce titre des contrôles bloquants.

En conclusion, si la Charte sociale européenne n'est pas applicable aux travaux pénitentiaires, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a opéré un rapprochement de la réglementation du statut du détenu travailleur vers le droit commun du travail, compte tenu des contraintes inhérentes à la détention et notamment de celles tenant au bon ordre et à la sécurité des établissements pénitentiaires. Ce rapprochement vise à mieux préparer les personnes détenues, pour une bonne part dépourvue de toute expérience à caractère professionnel, à redevenir des citoyens autonomes et responsables et à lutter contre la récidive. La nouvelle réglementation tient compte des contraintes inhérentes à la détention précédemment évoquées tout en offrant des garanties fondamentales aux personnes détenues, hissant ainsi la France au niveau des plus hauts standards européens en la matière.