



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 16264/07
Gabriel PAILLET
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 11 octobre 2011 en une chambre composée de :

Dean Spielmann, *président*,

Elisabet Fura,

Jean-Paul Costa,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Ann Power-Forde,

Ganna Yudkivska, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 10 avril 2007,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Gabriel Paillet, est un ressortissant français, né en 1934 et résidant au Palais-sur-Vienne. Il est représenté devant la Cour par M^e Roland Houver, avocat à Strasbourg. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 22 septembre 1995, le requérant fut condamné par la cour d'assises de Haute-Loire à une peine de seize ans de réclusion criminelle. Il obtint ensuite une libération conditionnelle à compter du 15 février 2002 (arrêt de la cour d'appel de Paris du 17 janvier 2002).

De novembre 1993 à avril 1996, le requérant avait eu une activité rémunérée au sein des maisons d'arrêt où il était incarcéré dans le cadre de la procédure criminelle dont il faisait l'objet. Il se vit à ce titre délivrer des bulletins de salaire, intitulés à partir de décembre 1995 « bulletins de paie », et contenant les mentions « salaires », « coût salarial » et « jour de travail » ; étaient prélevées sur sa rémunération les cotisations aux régimes maladie, maternité et vieillesse, ainsi que la contribution sociale généralisée.

Estimant qu'en application de l'article L. 921-1 du code de la sécurité sociale, l'administration pénitentiaire était tenue de l'affilier à une caisse de retraite complémentaire (celle dont il dépendait avant son incarcération), tout « salarié » ou ancien salarié y ayant droit, le requérant saisit le tribunal des affaires de sécurité sociale de la Haute-Loire. Il demanda à titre principal que son affiliation à la caisse complémentaire soit ordonnée avec effet rétroactif et, subsidiairement, il sollicita la condamnation de l'Etat à des dommages-intérêts.

Le 6 mars 2003, le tribunal jugea que le requérant, en tant que détenu percevant un salaire et se voyant remettre une fiche de paie, était un salarié. Il estima que l'administration pénitentiaire était tenue à ce titre de l'affilier non seulement au régime général de retraite, mais aussi à un régime complémentaire. En conséquence, il fit partiellement droit à la demande subsidiaire du requérant et lui alloua 3 500 euros de dommages et intérêts.

L'agent judiciaire du Trésor interjeta appel. Dans ses conclusions, le requérant invita ladite cour à confirmer le jugement du 6 mars 2003, invoquant en particulier le respect du principe d'égalité consacré par l'article premier de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Par un arrêt du 23 mars 2004, la cour d'appel de Riom infirma le jugement déféré et débouta le requérant de ses demandes. Elle considéra notamment que l'article L. 921-1 précité ne s'appliquait qu'aux catégories de salariés soumis à titre obligatoire au régime général de retraite, ajoutant que la loi déniait expressément la qualité de salarié aux détenus. A ce titre, elle précisa que les articles L. 111-1 et L. 311-2 du code de la sécurité sociale (voir « le droit interne pertinent » ci-après) définissant les conditions d'affiliation au régime général ne trouvaient à s'appliquer qu'à défaut de dispositions spécifiques telles que celles applicables aux détenus.

Le 11 octobre 2006, la Cour de cassation rejeta le pourvoi formé par le requérant, qui invoquait notamment une violation des articles 14 de la

Convention et 1 du Protocole n° 1 combinés, au motif que l'intéressé ne démontrait pas avoir soutenu ce moyen devant le juge du fond, lequel moyen, nouveau et mélangé de fait et de droit, était irrecevable.

B. Le droit et la pratique internes et internationaux pertinents

1. Le droit interne

a) L'assurance vieillesse

Les articles L. 111-1, L. 311-2, L. 381-31 et L. 921-1 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction applicable au moment des faits, se lisent comme suit :

Article L. 111-1

« L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.

Elle garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain. Elle couvre également les charges de maternité, de paternité et les charges de famille.

Elle assure, pour toute autre personne et pour les membres de sa famille résidant sur le territoire français, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille.

Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés et le rattachement de leurs ayants droit à un (ou plusieurs) régime(s) obligatoire(s).

Elle assure le service des prestations d'assurances sociales, d'accidents du travail et maladies professionnelles, des allocations de vieillesse ainsi que le service des prestations familiales dans le cadre des dispositions fixées par le présent code. »

Article L. 311-2

« Sont affiliées obligatoirement aux assurances sociales du régime général, quel que soit leur âge et même si elles sont titulaires d'une pension, toutes les personnes quelle que soit leur nationalité, de l'un ou de l'autre sexe, 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. »

Article L. 381-31

« Nonobstant les dispositions de l'article L. 115-6, les détenus exécutant un travail pénal ou suivant un stage de formation professionnelle sont affiliés obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de 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 L. 980-3 du code du travail.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux condamnés bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou de placement à l'extérieur en application de l'article 723 du code de procédure pénale 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. »

Article L. 921-1

« Les catégories de salariés soumis à titre obligatoire à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale ou des assurances sociales agricoles et les anciens salariés de même catégorie, qui ne relèvent pas d'un régime complémentaire de retraite géré par une institution de retraite complémentaire autorisée en vertu du présent titre ou du I ou de l'article 1050 du code rural sont affiliés obligatoirement à une de ces institutions, à l'exception des personnes exerçant la profession d'agent général d'assurances dans les conditions prévues au 11° ou 12° de l'article L. 311-3.

Une solidarité interprofessionnelle et générale sera organisée entre les institutions, en application conjointe, s'il y a lieu, des procédures définies par l'article L. 911-4 du présent code et l'article 1051 du code rural. »

L'article 1^{er} de l'accord national interprofessionnel de retraite du 8 décembre 1961 est ainsi rédigé :

« Les entreprises membres d'une organisation adhérente au MEDEF, à la CGPME ou à l'UPA, ainsi que les entreprises auxquelles le présent Accord aura été rendu applicable en vertu d'arrêtés d'extension ou d'élargissement (1), à l'exclusion de celles dont l'activité relève d'un régime spécial de Sécurité sociale - sauf exceptions visées ci-après -, doivent affilier leur personnel salarié à une institution de retraite complémentaire dans les conditions visées à l'article 4 et à l'article 8 de l'annexe A audit Accord.

Les dispositions du présent Accord et de ses annexes sont applicables depuis le 1^{er} janvier 1967 aux organismes miniers dans les conditions déterminées en accord avec les représentants des organismes en cause. »

La loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 a assujetti à la retraite complémentaire tous les salariés et anciens salariés affiliés au régime obligatoire de base de la sécurité sociale ou des assurances sociales agricoles.

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a créé un régime complémentaire obligatoire pour les industriels et les commerçants, créant ainsi à compter du 1^{er} janvier 2004 une obligation d'affiliation des travailleurs indépendants non encore couverts.

A compter du 1^{er} janvier 2005, cette même loi a institué un régime obligatoire de retraite complémentaire, dénommé régime public de retraite additionnel obligatoire, pour les agents de l'État ainsi que ceux des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

b) Le travail des détenus

Les articles 720 et D. 99 à D. 103 du code de procédure pénale, tels qu'applicables au moment des faits, sont ainsi rédigés :

Article 720

« Les activités de travail et de formation professionnelle sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés.

Au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérées qui le souhaitent.

Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail. Il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

Les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus sont fixées par décret. »

Article D. 99

« Les détenus, quelle que soit leur catégorie pénale, peuvent demander qu'il leur soit proposé un travail.

L'inobservation par les détenus des ordres et instructions donnés pour l'exécution d'une tâche peut entraîner la mise à pied ou le déclassement de l'emploi. »

Article D. 100

« Les dispositions nécessaires doivent être prises pour qu'un travail productif et suffisant pour occuper la durée normale d'une journée de travail soit fourni aux détenus. »

Article D. 101

« Le travail est procuré aux détenus compte tenu du régime pénitentiaire auquel ceux-ci sont soumis, des nécessités de bon fonctionnement des établissements ainsi que des possibilités locales d'emploi.

Dans la mesure du possible, le travail de chaque détenu est choisi en fonction non seulement de ses capacités physiques et intellectuelles, mais encore de l'influence que ce travail peut exercer sur les perspectives de sa réinsertion. Il est aussi tenu compte de sa situation familiale et de l'existence de parties civiles à indemniser.

Les détenus peuvent être autorisés à travailler pour leur propre compte. Ils peuvent également être autorisés à travailler pour le compte d'associations constituées en vue de préparer leur réinsertion sociale et professionnelle.

Ces associations sont agréées par décision du directeur interrégional des services pénitentiaires territorialement compétent. »

Article D. 102

« Aucun genre de travail ne peut être adopté à titre définitif s'il n'a été préalablement autorisé par le directeur interrégional des services pénitentiaires.

L'organisation, les méthodes et les rémunérations du travail doivent se rapprocher autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures afin notamment de préparer les détenus aux conditions normales du travail libre. »

Article D. 103

« Outre les modalités prévues à l'article D. 101, alinéa 3, le travail est effectué dans les établissements pénitentiaires sous le régime du service général, de la concession de main-d'oeuvre pénale ou dans le cadre d'une convention conclue entre les établissements pénitentiaires et le service de l'emploi pénitentiaire.

Les relations entre l'organisme employeur et le détenu sont exclusives de tout contrat de travail ; il est dérogé à cette règle pour les détenus admis au régime de la semi-liberté. Cette règle peut en outre être écartée, conformément à l'article 717-3, pour les détenus exerçant des activités à l'extérieur des établissements pénitentiaires dans les conditions définies au premier alinéa de l'article 723 et à l'article 723-7.

Les conditions de rémunération et d'emploi des détenus qui travaillent sous le régime de la concession ou pour le compte d'associations sont fixées par convention, en référence aux conditions d'emploi à l'extérieur, en tenant compte des spécificités de la production en milieu carcéral. »

Article D. 320

« Toutes les sommes qui échoient aux détenus sont considérées comme ayant un caractère alimentaire, dans la mesure où elles n'excèdent pas chaque mois 200 Euros. Cette somme est doublée à l'occasion des fêtes de fin d'année.

Elles sont dès lors entièrement versées à la part disponible jusqu'à concurrence de cette provision alimentaire et, pour le surplus, elles sont soumises à répartition dans les proportions ci-après déterminées, sous réserve des dispositions particulières concernant les rentes, les pensions et les indemnités. »

2. Les textes internationaux pertinents

La Cour renvoie à l'état du droit international décrit dans l'arrêt *Stummer c. Autriche* ([GC], n° 37452/02, §§ 47-60, 7 juillet 2011).

3. Le guide de la réglementation AGIRC-ARRCO

Ce document présente une synthèse de la réglementation relative aux régimes complémentaires. Il relate notamment la genèse de ces régimes, qui obéit à deux logiques différentes :

- concernant le régime des cadres, géré par l'AGIRC (association générale des institutions de retraite des cadres), celui-ci fut créé en 1947 sur une base interprofessionnelle pour compléter la retraite de base des cadres dont le montant n'était pas jugé satisfaisant, compte tenu du plafonnement des cotisations ;
- concernant les régimes des salariés non-cadres du secteur privé, apparus en ordre dispersés au sein de certaines entreprises ou branches d'activités avant même l'existence d'un régime de sécurité sociale, ils se sont organisés progressivement dans le cadre de conventions collectives ou d'accords prévoyant une gestion par des institutions paritaires. L'accord interprofessionnel de 1961 créant l'ARRCO (association des régimes de retraite complémentaire) a contribué à l'harmonisation du système, sans remettre en cause l'existence d'institutions sur une base professionnelle. Il a créé entre elles une coordination et une solidarité financière, assurées par l'ARRCO. Les textes ultérieurs, mentionnés ci-dessus, ont ensuite poursuivi le mouvement de généralisation et de rationalisation du système amorcé par ce texte.

GRIEF

Invoquant les articles 14 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, le requérant soutient que les détenus effectuant un travail dans les maisons d'arrêt en France sont soumis à un régime de sécurité sociale discriminatoire dès lors que, contrairement aux autres travailleurs, ils ne bénéficient pas d'un régime de retraite complémentaire obligatoire et se trouvent ainsi privés d'une source de revenus du seul fait de leur qualité de travailleur « détenu ».

EN DROIT

Le requérant se plaint d'une discrimination au détriment des détenus travaillant dans les établissements pénitentiaires dans le bénéfice du droit à une retraite complémentaire. Il invoque l'article 14 de la Convention, combiné à l'article 1 du Protocole n° 1, qui se lisent ainsi :

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Article 1 du Protocole n° 1

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Le Gouvernement affirme à titre principal que le requérant n'a pas, même en substance, soulevé son grief devant les juridictions du fond. Il se serait borné à invoquer un droit au bénéfice d'un régime de retraite complémentaire au titre de son activité professionnelle en détention.

Le Gouvernement fait valoir à titre subsidiaire que la création d'un régime de retraite complémentaire de retraite n'est susceptible d'engendrer un intérêt patrimonial relevant de l'article 1 du Protocole n° 1 que pour les salariés, seule catégorie entrant, aux termes de l'article L. 921-1 du code de la sécurité sociale, dans son champ d'application. Par conséquent, elle ne saurait être utilement invoquée par le requérant en sa qualité d'ancien détenu.

En tout état de cause, pour le Gouvernement, la requête est manifestement mal fondée, dès lors que la différence de traitement alléguée reposerait sur une justification objective et raisonnable et n'excéderait pas la large marge d'appréciation reconnue aux États en la matière. Il précise qu'un détenu se trouve dans une situation différente d'un salarié, lequel est soumis à la législation du travail. Il ajoute à cet égard que le travail carcéral, qui répond à des finalités spécifiques liées à la réinsertion des détenus, échappe à toute relation contractuelle avec l'employeur et obéit de ce fait à des règles particulières qui régissent tant les conditions de travail que la protection sociale des détenus concernés.

Dès lors, selon le Gouvernement, le rattachement des détenus au régime général de sécurité sociale répond à la seule nécessité de leur donner une couverture sociale et n'implique aucunement le bénéfice d'un régime complémentaire qui ne vise que les catégories de salariés soumis au régime général de sécurité sociale, lesquelles disposent d'un contrat de travail.

Le requérant estime quant à lui avoir épuisé les voies de recours internes dans la mesure où son grief, qui est un moyen de droit, aurait été débattu devant les juridictions du fond.

S'agissant de l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1, il considère que les pensions, comme toute rémunération, constituent un « bien » entrant dans le champ d'application de cette disposition.

Quant à l'existence d'une discrimination à son endroit, le requérant relève la variété de la situation des détenus dans différents pays européens comparables, tant au regard de l'exercice d'une activité professionnelle que du régime de protection sociale applicable. Il en déduit qu'il existe cependant une tendance générale au rapprochement de la situation des détenus et de celle des autres travailleurs, et que cela vaut également en matière de protection sociale, spécialement de retraite.

Il précise en outre que tous les régimes de sécurité sociale français, et non seulement celui des salariés ayant un contrat de travail, bénéficient d'un régime de retraite complémentaire obligatoire.

En premier lieu, la Cour juge inutile d'examiner la thèse du Gouvernement selon laquelle la requête est irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, la requête étant en tout état de cause manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

La Cour rappelle en effet, s'agissant d'une espèce où sont alléguées des inégalités dans un régime de sécurité sociale, que l'article 1 du Protocole n° 1 ne comporte pas un droit à acquérir des biens, et partant à obtenir le bénéfice d'une pension. Il ne limite en rien la liberté qu'ont les Etats contractants de décider s'il convient ou non de mettre en place un quelconque régime de sécurité sociale ou de choisir le type ou le niveau de prestations devant être accordées au titre de pareil régime. Ce n'est que lorsqu'un Etat décide de créer un régime de prestations ou de pensions, que

cette législation doit être considérée comme faisant naître un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 pour les personnes concernées (*Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], n°s 65731/01 et 65900/01, § 54, CEDH 2005-X, et, *mutatis mutandis*, *Koua Poirrez c. France*, n° 40892/98, § 42, CEDH 2003-X).

En second lieu, à supposer que les faits de la cause tombent « sous l'empire » de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, notamment, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, série A n° 94, § 71), une telle législation doit en outre être compatible avec l'article 14 de la Convention (*Stummer*, précité, § 83, *Stec et autres* précitée, § 55, *Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996, § 40, *Recueil* 1996-IV, et *Willis c. Royaume-Uni*, n° 36042/97, § 34, CEDH 2002-IV). La Cour rappelle à cet égard que, selon sa jurisprudence établie, toute différence de traitement n'emporte pas automatiquement violation de l'article 14 de la Convention. Une distinction est discriminatoire au sens de cet article si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement. (voir, entre autres, *Petrovic c. Autriche*, 27 mars 1998, § 30, *Recueil* 1998-II, *Gaygusuz*, précité, § 42, *Recueil* 1996-IV, et *Karlheinz Schmidt c. Allemagne*, 18 juillet 1994, § 24, série A n° 291-B).

De surcroît, une ample latitude est d'ordinaire laissée à l'Etat pour prendre des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale (voir, par exemple, *Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 65731/01, § 52, CEDH 2006-VI, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, § 80, *Recueil* 1997-VII, et *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 46, série A n° 98).

Quant à la situation d'un détenu effectuant un travail par rapport à celle d'un salarié ordinaire, la Cour a notamment affirmé, dans l'arrêt *Stummer*, précité (§§ 94-95), que, bien que les activités en cause aient un but différent et interviennent dans des contextes distincts, ces points ne sont pas déterminants par rapport à la nécessité d'un système de prévoyance pour les personnes âgées. Sous cet angle, un détenu ayant une activité rémunérée se trouve dans une situation comparable à celle d'un salarié ordinaire.

Cependant, la Cour rappelle que dans les Etats parties à la Convention, les sociétés ne se dirigent que progressivement vers l'affiliation des détenus à leurs systèmes de sécurité sociale en général et à leurs régimes de pensions de retraite en particulier (*Stummer*, précité, § 106). Elle ajoute que, à la différence de la situation en cause dans l'affaire précitée, l'affiliation du requérant au régime de retraite de base obligatoire, susceptible d'affecter

son droit même à la retraite, n'entre pas en jeu en l'espèce, le requérant ayant cotisé à ce régime au titre de sa période de travail en détention. Du reste, elle observe que, s'agissant de la protection sociale, les Règles pénitentiaires européennes recommandent uniquement une affiliation, dans la mesure du possible, au régime national de sécurité sociale (règle 26.17), ce qui ne saurait inclure un droit au bénéfice d'un régime de retraite complémentaire.

En outre, la Cour doit prendre en compte la spécificité de l'organisation et du fonctionnement des régimes de retraite complémentaire. Ainsi, la généralisation de ces régimes complémentaires, qui procède de l'extension à l'ensemble des salariés d'un champ d'application précédemment défini par un accord interprofessionnel, s'accompagne-t-elle d'une solidarité interprofessionnelle et générale entre les différentes institutions de retraite complémentaire concernées. La retraite complémentaire des autres travailleurs, dans la mesure où ils en ont une, conserve par ailleurs une base professionnelle.

En conséquence, la Cour estime, eu égard à ce contexte que l'Etat défendeur n'a pas eu, dans le cadre de cette marge d'appréciation, de jugement « manifestement dépourvu de base raisonnable » (*Stummer*, précité, §§ 109-110).

Ainsi, elle estime que la différence de traitement alléguée entre les personnes travaillant en détention et les salariés s'inscrit dans le cadre de la grande marge d'appréciation que la Convention laisse aux Etats en la matière.

Partant, l'Etat n'a commis aucune discrimination au sens de l'article 14 de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Claudia Westerdiek
Greffière

Dean Spielmann
Président