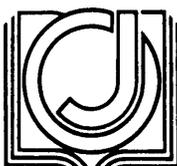


SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION,
RÉDACTION ET ADMINISTRATION
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

COMPTE RENDU INTÉGRAL

47^e SÉANCE

Séance du vendredi 19 décembre 1986

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès-verbal** (p. 6421).
2. **Communication du Gouvernement** (p. 6421).
3. **Fonctionnement des établissements pénitentiaires.** - Discussion d'un projet de loi (p. 6421).
Discussion générale : MM. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice, Marcel Rudloff, rapporteur de la commission des lois.
M. le président.
Exception d'irrecevabilité (p. 6427)
Motion n° 1 de M. Félix Ciccolini. - MM. Félix Ciccolini, Jacques Larché, président de la commission des lois ; le garde des sceaux. - Rejet au scrutin public.
Question préalable (p. 6433)
Motion n° 31 de Mme Hélène Luc. - MM. Charles Lederman, le rapporteur. - Rejet au scrutin public.
Renvoi en commission (p. 6438)
Motion n° 33 de Mme Hélène Luc. - Mme Hélène Luc, M. le rapporteur. - Rejet au scrutin public.
Discussion générale (*suite*) (p. 6441)
MM. José Balarello, Jacques Pelletier, Paul Lorient.
Suspension et reprise de la séance (p. 6446)
4. **Saisine du Conseil constitutionnel** (p. 6446).
5. **Organisation économique en agriculture.** - Adoption des conclusions d'une commission mixte paritaire (p. 6446).
Discussion générale : MM. Michel Sordel, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; François Guillaume, ministre de l'agriculture ; Charles Lederman.
Demande de clôture (p. 6450)
MM. Roger Chinaud, Charles Lederman, le président. - Adoption.
Clôture de la discussion générale.
Article 1^{er} (p. 6451)
MM. Michel Sordel, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Charles Lederman, le président.
Articles 1^{er} bis, 2 et 4 (p. 6452)
Vote sur l'ensemble (p. 6452)
M. Charles Lederman.
Adoption, au scrutin public, de l'ensemble du projet de loi.
6. **Rappel au règlement** (p. 6452).
MM. Charles Lederman, le président.
7. **Fonctionnement des établissements pénitentiaires.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 6453).
Suite de la discussion générale : M. Louis Virapoullé.
8. **Rappel au règlement** (p. 6455).
MM. Etienne Dailly, le président.
9. **Fonctionnement des établissements pénitentiaires.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 6455).
Suite de la discussion générale : Mme Paulette Fost, MM. Roger Chinaud, Jean-Luc Mélenchon, Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice.
Clôture de la discussion générale.
10. **Transmission d'un projet de loi** (p. 6460).
11. **Transmission d'une proposition de loi** (p. 6460).
12. **Dépôt de rapports** (p. 6460).
13. **Ordre du jour** (p. 6460).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement une lettre par laquelle le Gouvernement, en accord avec la commission des lois, modifie l'ordre du jour prioritaire de la séance du samedi matin 20 décembre 1986 comme suit :

1°) Conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi de finances rectificative pour 1986 ;

2°) Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence ;

3°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, complétant la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

Acte est donné de cette communication.

En conséquence, l'ordre du jour prioritaire de demain matin est ainsi modifié.

3

FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 75, 1986-1987), relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires. [Rapport n° 102, (1986-1987).]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 29 bis, alinéa 3, du règlement, aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi n'est plus recevable.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au mardi 31 mars 1987, à dix-sept heures.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la justice pénale a deux objectifs : punir l'auteur du délit, le réformer en préparant sa réinsertion dans la société.

Pour punir, la gamme des peines est très large. Elle comporte trois types de punition : En argent - c'est ce qu'on appelle « l'amende » ; sous forme de travail : ce sont aujourd'hui les travaux d'intérêt général. Sous forme de privation de liberté : c'est la prison.

La privation de liberté est, à l'évidence, une forme de punition qui heurte la conscience. Toutes les sociétés ont cherché à en réduire la place ou à l'éliminer. Il faut avoir lu les philosophes du XVIII^e siècle, les philanthropes du XIX^e, les écrits d'un Alexis de Tocqueville, pour constater que les débats contemporains sur la politique pénale et la place du système pénitentiaire ne font, en réalité, que répéter les mêmes arguments et les mêmes discours qu'il y a un ou deux siècles.

Depuis ce temps, constatons-le, aucune société n'a réussi à supprimer la prison de sa gamme des peines. Qu'on le veuille ou non, la justice pénale a besoin d'un système pénitentiaire pour châtier.

Mais le débat multiséculaire sur la prison a toujours mis en évidence aussi l'autre fonction de la prison, qui est, dans toute la mesure du possible, de réformer le détenu.

Comment cela ? Par la religion, disait Tocqueville, la religion qui offre la plus parfaite combinaison de persuasion et de peur, seuls moyens, à ses yeux, propres à amender le condamné.

Par le travail, disent certains auteurs français et américains du siècle dernier, car le travail combat l'oisiveté, redonne à l'homme privé de liberté le sentiment de son utilité sociale et lui offre les avantages pécuniaires qui lui procurent les moyens matériels d'améliorer son sort en prison et, ensuite, de revenir à la vie civile.

Par la vie en communauté, ajoutent d'autres théoriciens.

Par l'isolement, rétorquent d'autres, et de Tocqueville n'est pas loin de les suivre.

Par l'instruction, par l'exercice de tâches spécialisées au sein du monde carcéral, par la participation à des activités sociales, proposent, depuis des décennies, d'autres encore parmi les théoriciens du système carcéral.

Chaque moment, dans ce long débat, a laissé quelque chose dans notre conception actuelle du système pénitentiaire. Celui-ci se présente aujourd'hui, en théorie, comme un mélange d'isolement et de vie communautaire, de méditation solitaire et de travail, avec une volonté de faciliter la participation aux activités socio-éducatives que la prison cherche à proposer aux détenus.

Beau programme, certes, mais qui, hélas ! n'existe le plus souvent qu'à l'état théorique dans nos prisons.

Pourquoi ? Parce que les lacunes du système actuel ne lui permettent pas de jouer un rôle véritablement significatif en matière de réinsertion, pas plus qu'elles ne lui permettent, du reste, de jouer véritablement le rôle punitif qui est aussi le sien.

Depuis que je suis chargé de la Chancellerie au Gouvernement, j'ai cherché à développer le plus possible, contrairement à un procès qui m'est souvent fait, les formes de peines autres que la prison : travaux d'intérêt général, chantiers de jeunes, qui se multiplient actuellement. Sur ce dernier point, j'espère bien arriver, d'ici à la fin de 1987, à l'objectif que je m'étais fixé en créant cette nouvelle institution, à savoir plus de 2 000 places dans des chantiers, avec la possibilité d'y faire tourner environ 10 000 à 12 000 détenus par an.

J'ajoute que j'ai donné des instructions aux parquets pour qu'ils requièrent auprès des tribunaux un nombre plus important de peines de travail d'intérêt général.

Mais toute cette action n'empêche pas que la construction de nouvelles prisons soit nécessaire.

Aujourd'hui, 51 000 détenus s'entassent dans 32 500 places théoriques - théoriques, c'est-à-dire un homme par cellule - et le nombre des détenus s'accroît à un rythme de l'ordre de 6 000 à 7 000 par an au minimum.

Il s'agit non d'un problème d'idéologie, comme certains le disent aujourd'hui, mais d'une situation de fait. La meilleure preuve, c'est que, sous mon prédécesseur, M. Badinter, la population carcérale n'a cessé de croître et les prisons de déborder, si j'ose dire, entre deux libérations massives qui venaient donner un peu d'air au système et lui apporter un certain répit avant que la marée montante du nombre des détenus ne vienne le submerger à nouveau.

Quelques chiffres : le 1^{er} janvier 1981, le nombre des détenus était de 40 365 ; 10 000 libérations, grâce à une amnistie votée par le Parlement, le faisaient retomber à 31 547 au 1^{er} janvier suivant.

Une politique anti-carcérale clairement affichée ne l'empêchait pas de remonter de plus de 4 000 détenus en 1982, de plus de 4 000 encore en 1983, de plus de 4 000 à nouveau en 1984.

L'année 1985 débutait avec un effectif de 44 498 détenus, soit 13 000 détenus de plus qu'au 1^{er} janvier 1982, trois ans auparavant. Une nouvelle vague de libérations massives mettait, pendant l'été 1985, environ 6 000 personnes hors de prison, ce qui n'empêchait pas la population carcérale de se retrouver, le 1^{er} janvier 1986, encore au-dessus de 44 000.

Ainsi, sous mon prédécesseur, la population carcérale n'a cessé d'augmenter. Je dirai même que cette augmentation s'est accélérée, puisqu'elle est passée de 4 000 par an au début à 6 000 par an pendant la dernière année.

Si les termes « paranoïa de l'enfermement » qui, à l'heure actuelle, sont souvent prononcés à mon égard ont une signification, alors appliquez-les aussi à la politique carcérale suivie au cours des cinq dernières années, qui ont vu les prisons se remplir alors que l'idéologie en vigueur visait pourtant à les vider. (*Très bien ! sur certaines travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Il va de soi que la surpopulation actuelle des prisons entraîne des conséquences graves.

D'abord - c'est évident - pour le fonctionnement de la justice pénale : les parquets classent sans suite une proportion croissante d'affaires ; des délinquants arrêtés sont aussitôt remis en liberté ; on accorde des sursis à répétition ; certains condamnés n'exécutent jamais leur peine, ou alors, ce qui est, à mon sens, plus pernicieux, ils sont envoyés en prison deux ans, trois ans, quelquefois quatre ans après avoir été condamnés.

Dans certaines régions, il faut le reconnaître et le déplorer, la justice se règle sur le nombre de places dans les prisons. Il est impossible d'incarcérer quelqu'un si l'on ne libère pas parallèlement un détenu.

La surpopulation des prisons a aussi des conséquences graves pour la fonction d'amendement et de réinsertion du condamné.

Elle empêche, d'abord, d'observer la règle « un détenu par cellule ». L'entassement de détenus ayant commis des fautes d'inégale gravité favorise, par ailleurs, l'entraînement du petit délinquant dans le cycle de la récidive et du grand banditisme.

De Tocqueville avait excellemment décrit ce mécanisme : à la faveur de la promiscuité, disait-il, le détenu qui souhaite se réformer « est sans cesse à la merci de ceux dont il a fait connaissance en prison. Plus il a envie de se réformer, plus il tient à l'opinion publique et cherche à cacher l'histoire de sa vie, plus il offre de prise à ceux de ses anciens compagnons qui veulent le faire servir d'instrument à de nouveaux crimes, ou simplement exploiter ses terreurs ».

La prison devient ainsi - je ne suis pas le premier à l'affirmer - l'école de la récidive. Dès lors, dans ces prisons surchargées, pas de place pour le travail organisé, non plus que pour le sport, pour les activités socio-éducatives, pour la fonction de réforme et de réinsertion.

En outre, la surpopulation carcérale a aussi comme conséquence de créer, pour les détenus, d'abord, pour les surveillants, ensuite - j'y reviendrai dans un instant - des conditions de vie inacceptables.

Dans notre droit, la privation de liberté est une peine à elle seule. Il n'est inscrit nulle part qu'elle doive s'accompagner, en outre, de conditions dégradantes.

Aux Etats-Unis, par exemple, les tribunaux veillent sur le respect des droits de l'homme, y compris en prison. Il existe dans ce pays de nombreux cas de décisions de justice ordonnant la mise en liberté immédiate pour cause de surpopulation. La France, qui s'honore d'être l'un des pays qui défendent le mieux les droits de l'homme et du citoyen, s'honorerait d'avoir un système pénitentiaire décent, en harmonie avec les exigences fondamentales de la dignité humaine.

J'ajouterais que les conditions de vie des détenus vont de pair avec celles des personnels de surveillance, qui sont soumis à des conditions de travail souvent inacceptables, aux limites des règles élémentaires de l'hygiène et de la sécurité.

Je me dois, du reste, de saluer devant vous le sens élevé de l'Etat et la haute conscience professionnelle des personnels à qui le système pénitentiaire doit aujourd'hui, sachez-le, de « tenir » malgré tout. C'est leur honneur, et nous leur en devons une particulière reconnaissance. Mais ce n'est pas parce qu'ils font - je puis vous l'assurer - dans certains cas, des miracles qu'il faut se fermer les yeux devant la situation telle qu'elle est.

Il y a actuellement, je l'ai rappelé tout à l'heure, 51 000 détenus dans les prisons françaises et l'accroissement de la population pénitentiaire est au minimum de 6 000 à 7 000 par an.

Peut-on empêcher cette croissance de se poursuivre dans l'immédiat, comme certains l'affirment ? Je ne le crois pas.

Je ne le crois pas parce que la délinquance ne cesse d'augmenter depuis dix ans et que la justice pénale inflige forcément plus de condamnations, y compris à des peines de prison. Il y a donc nécessairement, malgré tout ce que l'on peut tenter au titre des peines de substitution, une augmentation continue du nombre de détenus.

Je dirai aussi parce que la situation de la France, comparée à celle des autres pays occidentaux, révèle une proportion de détenus généralement beaucoup plus basse chez nous par rapport à la population. Cette proportion ne peut que monter.

Je vous donne quelques points de repère : aux Etats-Unis, le taux de détention est de plus de 215 détenus par 100 000 habitants ; en Autriche, il est de 109 ; au Portugal, de 96 ; au Royaume-Uni, de 95 ; en R.F.A., de 92. En France nous sommes à peine à 80.

Il nous faut donc, mesdames et messieurs, des places de prison supplémentaires pour faire face à trois exigences que j'ai évoquées et dont les effets se cumulent : le nombre actuel des détenus, comparé au nombre de places existantes, ce qui représente un écart de 17 500 détenus ; l'accroissement prévisible de la population pénitentiaire ; enfin, l'abandon de prisons trop vétustes, puisque j'ai estimé avec mes services que ce sont 10 000 places qu'il faudrait déclasser.

L'ensemble de ces besoins a donc conduit mon administration à évaluer le total des places à construire à environ 40 000.

Par ailleurs, il faut, bien sûr, des emplois de surveillant pour garder les détenus. On compte actuellement un surveillant pour trois détenus. Si nous défalquons les 10 000 places vétustes à supprimer, pour lesquelles les postes de gardiens existent déjà, ce sont 30 000 places nouvelles qu'il va falloir pourvoir, soit 10 000 postes à créer dans le cadre du système actuel, mais seulement 5 000 à 6 000 - je l'espère - si l'on arrive, comme je veux l'entreprendre, à la modernisation de notre système pénitentiaire lui-même dans sa conception fondamentale.

Par quels moyens peut-on envisager, mesdames et messieurs les sénateurs, de réaliser ce double effort de constructions nouvelles et de créations d'emplois ?

Le moyen normal qui, naturellement, m'est venu à l'esprit dès que j'ai eu à aborder ce problème, c'est le financement par le budget de l'Etat. Qu'en est-il à cet égard ?

Au cours des vingt dernières années, on a construit en moyenne cinq cents à six cents places par an. Faites vous-même le calcul : il faudrait soixante-sept ans pour réaliser le programme que je viens d'évoquer.

Le budget de 1987 - vous le savez - a prévu une augmentation spectaculaire qui permet le lancement de deux mille places et la création de mille postes de surveillants.

Si nous imaginons que ce rythme se poursuive - ce que j'espère - au-delà de 1987, c'est-à-dire si l'on continue à disposer du même avantage sur le plan budgétaire, il nous faudra vingt ans pour résoudre le problème qui nous est posé. L'urgence des besoins que je viens d'analyser ne permet pas de se satisfaire d'un tel délai.

Peut-on, dès lors, imaginer une accélération de l'effort budgétaire dans les années qui viennent, permettant de multiplier par trois ou quatre l'effort en matière de constructions, de programme, de budget d'équipement et de créer le nombre de postes de surveillants nécessaires ? C'est une hypothèse irréaliste ; ce n'est pas la peine de se nourrir de rêves.

Même en donnant une priorité absolue à la justice - ce qui, d'une certaine façon, a été fait dans le budget de 1987 - l'effort est disproportionné au regard des possibilités des budgets de l'Etat, surtout dans le cadre d'une politique qui vise à réduire tant les dépenses publiques que le nombre de fonctionnaires.

A l'évidence, dans un budget globalement en diminution, puisque telle est la politique engagée, les Français ne sont pas prêts à donner le haut degré de priorité nécessaire - je ne dis pas la priorité, mais le haut degré de priorité nécessaire - aux prisons par rapport aux besoins de la nation.

Il faut donc trouver autre chose, un relais extérieur au budget de l'Etat et au cadre administratif actuel. C'est ce que j'ai été conduit à rechercher.

Je tiens à le souligner devant vous, compte tenu de tout ce que l'on entend à ce sujet : le système pénitentiaire habilité que je propose à cet effet ne résulte ni d'une quelconque fantaisie intellectuelle de ma part ni de je ne sais quel choix idéologique, comme une certaine presse n'hésite pas à le prétendre.

C'est simplement l'effet d'une nécessité à laquelle j'ai cherché une réponse pragmatique, tout en conservant le souci permanent de concilier efficacité et maintien strict de la souveraineté de l'Etat sur le système pénitentiaire.

En termes quantitatifs, ce secteur habilité devrait procurer, dans une première phase, quinze mille places, et dans une deuxième tranche, dix mille places.

Ce programme devrait permettre de faire face au déficit actuel et à une partie de l'accroissement prévisible du nombre de détenus. Il pourrait être réalisé en deux ou trois ans alors que, dans le cadre des procédures publiques actuelles, quatre ans sont pratiquement nécessaires pour réaliser une prison.

Pour parvenir à l'objectif idéal de quarante mille places que j'évoquais tout à l'heure, il restera à financer quinze mille places dans le système pénitentiaire public, correspondant, pour l'essentiel, à la suppression des prisons vétustes, qu'il faut faire disparaître.

Cela me permet d'indiquer que si l'on maintient, pour les sept ou huit prochaines années, le rythme budgétaire qui a été établi pour 1987, c'est-à-dire 2 000 places par an, on peut pratiquement moderniser complètement le système pénitentiaire français au moyen de ce que je propose.

J'ai présenté, mesdames et messieurs les sénateurs, un projet qui offre, bien sûr, des avantages - je m'efforcerai de les souligner devant vous - mais qui offre aussi - c'est évident - des inconvénients, dans la mesure où il pose des questions. Croyez bien que je ne me les suis à aucun moment dissimulés.

Les avantages du système sont, d'abord, de nature économique. Nous savons tous que le secteur privé gère mieux que l'Etat. Il le fait par nature, car les procédures qui sont les siennes sont plus souples, plus légères que celles de l'administration.

Cette faculté d'adaptation, cette flexibilité, cet esprit d'imagination qui caractérisent le recours à l'initiative privée peuvent y produire tous leurs fruits, ce qui est impossible dans le secteur étatique, dans lequel les meilleures volontés, les énergies les plus féroces se trouvent finalement enserrées, bridées et paralysées.

Depuis que j'ai lancé l'idée d'un secteur habilité dans le système pénitentiaire, je peux témoigner que les initiatives se sont multipliées. Les fonctionnaires de mon administration, à tous les niveaux de responsabilité, en concertation avec les sociétés intéressées, ont procédé à une sorte de remise à plat du système pénitentiaire qui aboutit à de nouvelles concep-

tions, de nouvelles formules architecturales notamment, beaucoup plus économiques que les schémas sur lesquels nous vivons depuis des années.

Pour s'en tenir au coût des constructions, je donnerai quelques chiffres. M. Rocard déclarait récemment que les prisons qui avaient été construites ces dernières années, du temps de mon prédécesseur, étaient finalement relativement économiques.

Voici les prix pour celles qui ont été soumises le plus récemment à mon agrément : Montpellier, 430 000 francs la place ; Bastia, 490 000 francs la place. S'agissant de celles qui ont été construites ces dernières années : 385 000 francs la place pour Perpignan ; 490 000 francs pour Lannemezan. Tels sont les prix auxquels construit le secteur public.

Je peux opposer à cela les chiffres qui me sont dès maintenant soumis : 300 000 francs et, vraisemblablement, aux alentours de 250 000 francs la place. Voilà qui m'apparaît être une économie substantielle et non pas une augmentation du prix, comme le prétend actuellement l'opposition par la bouche de ses divers porte-parole, Vous conviendrez avec moi...

Mme Hélène Luc. Ah non !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. ...que c'est déjà un avantage significatif qui représente pour le contribuable un gain certain. Si vous êtes soucieuse de l'intérêt du contribuable, madame, vous ne pourrez pas le contester.

Mme Hélène Luc. On en reparlera !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Mais l'amélioration des conceptions mêmes de la prison, de son architecture, se conjuguant avec une meilleure organisation du travail des personnels dans les établissements aboutira aussi, sur le plan de l'exploitation, à des économies très appréciables.

Au total, je compte obtenir une économie de 20 p. 100 à 30 p. 100 au moins sur le prix de revient total de la journée de détenu, amortissement de la construction et exploitation compris.

Voilà ce que j'ai à dire sur cet aspect économique, encore que je ne doive pas oublier les retombées positives qui en résulteront en terme d'emploi, qu'il s'agisse des emplois créés dans les entreprises du bâtiment et des travaux publics ou dans le secteur pénitentiaire lui-même.

Mon collègue le ministre des affaires sociales, estime de 30 000 à 40 000 le nombre d'emplois supplémentaires dont pourrait bénéficier le secteur du bâtiment grâce à cette opération. Il convient d'y ajouter les 3 000, 4 000, voire les 5 000 emplois qui seront créés dans le secteur pénitentiaire lui-même.

Aujourd'hui, j'entends couramment dire que l'effort d'imagination entraîné par l'appel au privé a permis, c'est vrai, de dégager des conceptions nouvelles, moins coûteuses, et que nous devrions les appliquer aux constructions publiques en laissant tomber le recours au privé, n'en ayant plus besoin, une fois ses idées adoptées. Il suffirait donc de faire travailler le secteur public selon les normes proposées par le secteur privé.

La réponse est toute simple. Certes, je vais appliquer aux constructions publiques les résultats obtenus grâce à la participation du secteur privé - je commence déjà à le faire. Cependant, à l'évidence, ce progrès ne peut être obtenu que par l'existence d'un secteur privé concurrentiel du secteur public, faisant constamment pression sur l'administration. Malheureusement, malgré cette concurrence, il faut reconnaître qu'en raison des pesanteurs propres au secteur public, le fossé ne peut être complètement comblé.

Par conséquent, outre le relais indispensable du budget de l'Etat que l'appel à l'initiative privée représente, elle est le seul moyen - j'y insiste - d'introduire dans l'ensemble des constructions pénitentiaires, aussi bien publiques que privées, l'initiative, l'imagination et l'efficacité que le contribuable, il ne faut pas l'oublier - attend de ceux qui gèrent les fonds publics.

J'évoquerai maintenant les avantages sociaux.

Certains parmi vous, mesdames, messieurs les sénateurs, sensibles à cet aspect des choses, avaient envisagé un moment d'inclure dans l'intitulé du projet de loi, si mes souvenirs sont exacts, les termes d'« humanisation » ou de « réinsertion ». Je leur suis particulièrement reconnaissant de cette intention car elle montre, à l'évidence - je tiens à le souligner - que la volonté d'améliorer, à travers ce projet de

loi, les conditions d'existence du détenu et les actions de réinsertion a été parfaitement perçue. C'est un aspect du texte sur lequel on n'insistera jamais assez.

Il est certain qu'à l'heure actuelle le surembrement des prisons empêche toute action sérieuse de réinsertion, mais, grâce au programme de prisons habilitées, nous allons réaliser une véritable révolution du mode de vie pénitentiaire ; nous allons créer des prisons d'un nouveau type, qui seront, elles, beaucoup plus favorables à la réinsertion des prisonniers.

J'ai parlé d'avantages, mais j'ai aussi évoqué l'existence de questions. C'est vrai, ce système pose des questions ; elles tiennent au rôle de l'Etat.

Le texte qui vous est proposé conserve à l'Etat le rôle qu'il doit jouer, c'est-à-dire l'exercice d'un contrôle étroit de l'ensemble du système habilité. Jamais il n'a été question de déléguer, si peu que ce soit, la souveraineté de l'Etat dans ce domaine.

Ainsi, l'Etat fixe les cahiers des charges de construction et de fonctionnement des établissements. Tout l'exercice des fonctions judiciaires à l'intérieur des prisons est étroitement soumis aux dispositions du code de procédure pénale et aux règles de fonctionnement de l'administration pénitentiaire, qu'il s'agisse des visites des familles, du travail des avocats ou de celui des juges de l'application des peines.

L'Etat, dans trois domaines essentiels, garde une responsabilité directe ou ultime : le greffe, c'est-à-dire le pouvoir de détenir et de remettre en liberté, qui est réservé à des agents du service public ; le pouvoir disciplinaire, c'est-à-dire les punitions éventuelles, la notation ; les fonctions de surveillance, pouvant impliquer l'usage de la force, en particulier celui des armes.

Nous avons voulu qu'à aucun moment ces fonctions ne puissent être soumises à une logique autre que celle de l'Etat.

La commission des lois a souhaité qu'au surplus les personnels d'encadrement et de direction soient, eux aussi, des fonctionnaires publics. J'en suis d'accord.

Pour l'ensemble des personnels, l'Etat se réserve la formation et la délivrance des diplômes. Il procède, en outre, à l'agrément individuel des personnes, agrément que nous proposons de limiter à une durée de cinq ans. Toute faute pourra entraîner une sanction allant éventuellement jusqu'à la suspension ou au retrait définitif de l'agrément.

J'ajoute que le cadre juridique retenu confère à l'Etat la propriété des établissements pénitentiaires ainsi réalisés. L'Etat est chez lui dans ces prisons et il peut, à tout moment, s'il y a faute de la part des sociétés qui exercent pour son compte un certain nombre de tâches d'exploitation, suspendre temporairement leur activité ou se substituer purement et simplement à elles dans le cadre de procédures simples et rapides.

Ce système constitue-t-il une entorse à la tradition républicaine, une brèche dans le pouvoir régalién de l'Etat ? Je veux souligner qu'il n'en est rien.

Tout d'abord, l'exercice de la peine n'est pas l'exercice de la justice. C'est une fonction administrative qui, du reste, pendant longtemps, a été rattachée au ministère de l'intérieur.

Dès lors que les pouvoirs essentiels que j'ai énumérés tout à l'heure sont conservés par l'Etat, on ne voit pas ce qui empêcherait le recours à l'initiative privée. Celle-ci, d'ailleurs, existe déjà dans les établissements pénitentiaires que j'ai pu visiter, ainsi que dans d'autres établissements qui impliquent eux aussi des régimes privatifs de liberté, que j'ai également pu visiter.

Dans les établissements pénitentiaires, il existe des prisons, des quartiers pour femmes où toutes les fonctions, y compris celles de garde et de surveillance, sont exercées par des religieuses.

Dans les prisons pour hommes, le recours au privé existe pour un grand nombre de fonctions comme l'approvisionnement, l'entretien, des activités à caractère social et éducatif, qui sont confiées à des personnes ou à des entreprises privées.

Enfin, dans les établissements de l'éducation surveillée, dont l'organisation est l'héritière d'une loi de 1850 sur les jeunes détenus, nous voyons également des organismes privés exercer une responsabilité pour laquelle l'Etat les habilite, et

qui correspond à l'exécution de décisions de justice comportant des restrictions de liberté. Or, la part prise par ces organismes est loin d'être négligeable puisque, je vous le rappelle, ils accueillent environ 130 000 jeunes contre 60 000 seulement dans le secteur étatique.

Dans le cadre de la concertation et de l'étroite coopération qui se sont établies entre la chancellerie et votre commission des lois, en particulier avec son président et son rapporteur, que je tiens à saluer ici pour la qualité de leur effort dans ce domaine, votre commission des lois a précisé les différentes formes juridiques que pourraient revêtir les sociétés habilitées. Elle a proposé que le degré d'extension des responsabilités qui seraient les leurs soit, en quelque sorte, gradué selon la plus ou moins grande part d'intérêt public qu'elles comportent. Je trouve que c'est, là encore, une disposition excellente. Le Gouvernement la retient.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ce projet de loi sur les prisons habilitées a fait l'objet, depuis que j'en ai lancé l'idée, d'une concertation permanente, notamment avec les syndicats représentant les personnels, l'administration pénitentiaire. Il a ensuite fait l'objet d'un travail approfondi de la part de votre commission des lois, puisque le Gouvernement a décidé de le soumettre en premier lieu au Sénat. Ce dialogue s'est révélé fructueux et a déjà permis d'améliorer très sensiblement le texte.

A cet égard, les amendements présentés par la commission, qui ont l'accord du Gouvernement, devraient permettre au système habilité de mieux atteindre ses objectifs. Je les rappelle brièvement.

Il s'agit d'abord de créer rapidement le nombre de places de prison nécessaires en assurant au moindre coût pour le contribuable - j'y reviens - la construction en nombre suffisant d'établissements neufs et bien adaptés.

C'est le seul moyen, mesdames, messieurs les sénateurs, pour que la justice pénale puisse fonctionner normalement et pour que les détenus aient des conditions d'accueil décentes et les personnels - ne les oublions pas - des conditions de travail normales.

M. Jean-Luc Mélenchon. Vous n'avez rien prouvé !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Il s'agit ensuite de permettre au système pénitentiaire, par-delà les discours et les déclarations d'intention creuses que l'on entend quotidiennement, de réaliser enfin dans les faits la mission de réinsertion sociale du détenu.

Il s'agit enfin d'assurer, par la souplesse dans les formules adoptées par votre commission, une intervention harmonieuse de toutes les parties prenantes, non seulement les entreprises intéressées, mais aussi les collectivités locales - communes, départements - qui peuvent avoir un rôle à jouer dans cette affaire et prendre des initiatives, et, bien sûr, l'Etat, dont le domaine propre doit être réservé et le contrôle sur l'ensemble du système établi avec une précision excluant toute ambiguïté et toute incertitude.

Imagination, rigueur, générosité, telles sont les trois sources où s'est nourri cet enfant, mesdames, messieurs les sénateurs, qui nous est commun. Le Sénat, j'en suis sûr, le reconnaîtra, je veux dire qu'il adoptera ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Rudloff, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les problèmes soulevés par le projet de loi qui nous est soumis sont de ceux sur lesquels les jugements *a priori* et les procès d'intention sont particulièrement graves et néfastes.

M. Jean-Luc Mélenchon. On a déjà entendu cela avec le projet Devaquet !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Il importe d'intégrer ces problèmes dans une réflexion plus vaste, indispensable dans la situation actuelle, sur la vie du système pénitentiaire français. C'est dans cet esprit que la commission des lois a abordé l'examen d'un texte controversé avant d'être connu et qu'elle invitera le Sénat le moment venu à se référer.

La commission des lois, comme M. le garde des sceaux et maintenant un certain nombre de personnes le font, est partie d'un constat affligeant : la situation dans nos prisons est très grave. Nous le disons depuis un certain nombre d'années.

Tous les ans, à l'occasion de la discussion du budget du ministère de la justice, des voix s'élèvent pour dénoncer cette situation et dire qu'elle est aux limites de l'intolérable pour la dignité humaine. D'autant que, nous l'oublions, hélas ! trop souvent, un des critères de l'opinion publique internationale pour apprécier le degré de civilisation d'un Etat est le sort qu'il fait aux détenus. Certains d'entre nous ne sentaient-ils pas le rouge monter à leur front lorsque des reportages réalisés en quelque pays lointain montraient des prisons surchargées, car ils savaient que la situation est terrible dans certains de leurs propres établissements pénitentiaires ?

Je ne reviendrai ni sur les chiffres ni sur les responsabilités ; c'est un phénomène qu'ont connu, hélas ! tous les gouvernements et qui ne date pas d'aujourd'hui.

Si l'on ajoute que l'état de vétusté des prisons fait que la vie dans ces établissements est physiquement, et pour cette seule raison d'environnement, particulièrement difficile, on se rend compte que la situation est effectivement intolérable.

Au cours des quelques semaines de préparation de ce rapport, j'ai été confirmé - vous le devinez bien - dans cette conviction. A travers les contacts que j'ai eus, soit à titre officiel en tant que rapporteur, soit à titre privé, je n'ai recueilli qu'un écho unanime : tout, tout, tout vaut mieux que la situation présente !

« Nous sommes au bout du rouleau » ! Les détenus, l'administration pénitentiaire, les avocats, les magistrats, les surveillants de prison le disent. Dès lors, et sans accuser personne, nous constatons qu'il faut modifier les données du problème. Comment ? La première réponse est d'ordre philosophique et ne voyez dans mes propos aucune condamnation...

M. Jean-Luc Mélenchon. Ça commence mal !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. ... ceux qui me connaissent savent le respect que j'éprouve pour ceux qui pensent que l'on ne doit pas désespérer de l'homme et que l'on doit toujours compter sur une baisse du nombre de détenus à l'avenir. Tel est notre objectif à tous.

Cela dit, même si le nombre de détenus restait constant, la situation demeurerait intolérable pour une raison quantitative et une raison qualitative. Pour une raison quantitative, car les places sont en nombre insuffisant, même aujourd'hui ; pour une raison qualitative, car il est impensable de continuer à mélanger des détenus dont le style de vie et l'avenir sont différents parce que la condamnation n'est pas identique.

Il ne suffit pas d'accuser le Gouvernement et ceux qui le soutiennent dans sa démarche de céder à un mythe sécuritaire. Ce n'est pas parce que ce dernier existe que nous devons nous cacher une vérité qui crève les yeux à défaut de crever les murs des prisons, fussent-ils d'argent ! Il ne suffit pas non plus d'espérer une amélioration de la situation pénale d'ici à quelques années : c'est maintenant, dans les mois sinon les années à venir, qu'elle doit être modifiée !

Or, un autre aspect souvent évoqué n'est encore qu'une vision lointaine à laquelle on n'a pas donné une réponse concrète suffisante : les peines de substitution, celles qui doivent remplacer la prison, ne sont pas encore connues ! On n'a pas eu le courage d'aller jusqu'au bout du raisonnement ! (M. Dailly applaudit.)

M. Jean-Luc Mélenchon. Commencez donc par là !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je dénie à quiconque ici le droit de croire que je ne suis pas au courant de ce problème ! Il ne suffit pas d'interrompre ; il y a des gens qui savent ce qui se passe sur le terrain !

Les peines existent, mais, pour le moment, elles sont largement insuffisantes parce que les possibilités de travaux ne sont pas données, parce qu'un procès d'intention est intenté à l'égard des travaux forcés, parce qu'on n'a pas trouvé de substitut général à la prison. Je le répète, la réflexion n'est pas allée jusqu'au bout.

M. Jean-Luc Mélenchon. Ce n'est pas une raison !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Cela viendra peut-être, mais, en attendant, elle n'est pas achevée.

M. Etienne Dailly. Hélas !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Et puis, comment peut-on prétendre ou soutenir qu'il n'y a pas urgence alors que deux catégories de détenus, qui méritent, en raison de leur âge ou de leur état de santé, des places spéciales, doivent être regroupées par la force des choses avec les autres détenus ? Comment ne pas voir que les mineurs posent problème, qu'il faut trouver pour eux une autre solution que la détention ou l'enfermement absolu ?

Comment ne pas voir que, devant le refus de toute solution nouvelle, on se trouve condamné à perpétuer le pire des systèmes...

M. Jean-Luc Mélenchon. Et vous voulez « faire du fric » avec ça !

M. Marcel Rudloff. ...à savoir le choix entre l'abstention et l'enfermement dans des établissements qui ne sont pas faits et qui ne veulent pas être faits pour des enfants de quinze, seize, dix-sept ou dix-huit ans ?

Et puis, songeons aussi aux malades. Je ne parle pas seulement des drogués ; je fais allusion à un autre phénomène qui est en train de faire souffler littéralement un vent de panique à travers nos sociétés et, singulièrement, dans les prisons. Il faut savoir, mes chers collègues, que la plupart des établissements pénitentiaires vivent actuellement dans la hantise - il n'existe pas d'autre mot - des soins à apporter aux détenus atteints du S.I.D.A.

M. Jean-Luc Mélenchon. « Sida mental » !

M. Marcel Rudloff. Ce phénomène comprend peut-être une partie mentale, mais c'est aussi un constat qui est incontournable !

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, il ne suffit pas de dire paresseusement « y'a qu'à, y'a qu'à ». Non ! Il faut agir !

Bien entendu, on doit continuer à construire des établissements pénitentiaires classiques et, à cet égard, on peut regretter qu'au fil des ans les efforts se soient ralentis...

M. Paul Loidant. C'est le contraire !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. ...et qu'un nombre suffisant d'établissements pénitentiaires n'aient pas été construits. Je déplore également du fond du cœur que d'autres villes n'aient pas la chance de la mienne. Mais je constate, après avoir exprimé ces regrets, que telle est la situation.

« Y'a qu'à, y'a qu'à », c'est sans doute plus facile à dire qu'à faire ! La meilleure preuve en est que l'on n'a pas pu faire mieux voilà quelques années. J'ai, pour le garde des sceaux précédent, suffisamment d'estime - vous le savez - pour croire que s'il avait pu œuvrer davantage, il l'aurait fait. Par conséquent, la solution que, d'un geste large et facile, proposent les adversaires de ce projet de loi, à savoir la construction d'établissements pénitentiaires traditionnels, est tout à fait insuffisante pour régler le grave problème qui se pose quantitativement et qualitativement.

Alors, que faire ? Depuis longtemps, il y a ceux qui parlent, ceux qui disent, ceux qui avertissent, ceux qui essaient, mais rien n'a été fait, rien ou si peu ! Monsieur le ministre, c'est dans ce contexte - on ne comprend rien à ce projet si on ne l'aborde pas de cette manière - qu'arrive votre proposition qui ne tend pas simplement à créer des prisons privées, des « murs d'argent ».

L'idée de base, en effet, est la création de deux catégories d'établissements pénitentiaires - c'est à partir d'elle qu'il faut raisonner et travailler - d'une part, les établissements traditionnels dont il convient, ainsi que vous l'avez démontré dans le budget de 1987, de poursuivre et d'amplifier la construction ; d'autre part, des établissements pénitentiaires, partiellement gérés et administrés par des personnes autres que l'Etat, ayant des missions et un régime spécifiques.

C'est à partir de cette idée qu'il faut raisonner. En tout cas, c'est à partir d'elle que la commission des lois a élaboré son travail sur le texte et sur le nouveau système pénitentiaire.

Pour suivre le raisonnement de M. le garde des sceaux, il convient de se poser trois questions, auxquelles je vais donner une brève réponse et qui sous-tendent l'ensemble des amendements et des compléments que la commission des lois a apportés au texte du Gouvernement.

Première question : quelles différences dans la répartition des détenus entre les deux catégories d'établissements ?

Deuxième question : comment s'exercent concrètement les prérogatives de l'Etat ?

Troisième question : quelle est la place de l'Etat dans les établissements qui ne sont pas gérés entièrement par lui ?

Pour répondre à la première question, je dirai que nous devons tendre - ce n'est pas une nouveauté, puisque c'est inscrit dans le code de procédure pénale et personne ici ne contestera cette intention - à l'individualisation de la peine et à la distinction, dans les établissements pénitentiaires, entre les détenus, d'une part, pour éviter la promiscuité et, d'autre part, pour faire mener une vie différente aux diverses catégories de détenus.

Je le répète : un mineur ne doit pas mener à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire la même vie qu'un condamné âgé ; un homme malade se comportera différemment et a droit à une autre vie en prison qu'un homme bien portant. Surtout, le comportement est évidemment différent suivant que le condamné a encore devant lui une longue ou, au contraire, une relativement brève période d'incarcération au cours de laquelle, déjà, des contacts sont établis avec la vie extérieure.

Il existe des différences : les uns ont besoin de soins, d'autres d'éducation sportive ou d'animation culturelle, d'autres encore de formation professionnelle ; que sais-je ? Or, le système actuel - ce n'est la faute de personne, surtout pas celle de l'administration pénitentiaire d'un courage admirable et qui se dévoue les mains nues, avec ce qu'elle a - n'est plus supportable et il n'est pas possible de continuer ainsi sans faire de distinction parmi les condamnés.

Alors, l'idée la plus riche de ce projet de loi, que l'on a voulu caricaturer, est de permettre l'ouverture inscrite depuis si longtemps dans le code de procédure pénale, mais que l'on n'a pas pu réaliser jusqu'à présent : créer deux catégories d'établissements, dont l'une aurait un statut plus léger que l'autre, selon les détenus accueillis.

La deuxième question, la plus délicate, se trouve au cœur de la controverse : est-il possible à une personne morale de droit privé d'exercer en tout ou partie le service public pénitentiaire ?

MM. Paul Loridant et Jean-Luc Mélenchon. Non !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. La réponse est oui, sous certaines conditions. C'est là que nous nous séparons.

M. Jean-Luc Mélenchon. C'est immoral !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je préfère répondre tout de suite : « oui, sous certaines conditions », afin que le débat soit lancé !

Oui, pourquoi ? D'abord, parce que le reproche qui est fait au projet de loi par certains de ses adversaires, selon lequel l'Etat ne peut déléguer le droit de punir, n'est pas fondé, car, à l'évidence, le droit de punir n'est pas en cause ! Le droit de punir est exercé par les tribunaux, par le pouvoir judiciaire et non par l'administration pénitentiaire. Le service public pénitentiaire n'exerce pas le droit de punir.

Ce droit de punir n'étant pas en cause et sachant par ailleurs que l'exécution des peines a, jusqu'à présent, toujours été considérée comme un ensemble de mesures administratives et non pas comme l'émanation du pouvoir judiciaire - décision du Conseil constitutionnel de 1978 jamais démentie - nous devons constater que le service pénitentiaire est un service public spécifique.

Chers collègues, il s'agit une bonne fois d'essayer maintenant - ce travail n'a pas encore été accompli, je vous invite à le réaliser - de définir concrètement ce qu'est le service public pénitentiaire.

M. Jean-Luc Mélenchon. Cela nous rappelle quelque chose !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Il ne suffit pas de se lancer des anathèmes en affirmant que le service public pénitentiaire dépend de l'Etat. Qu'est-ce que le secteur public pénitentiaire ?

Le service public pénitentiaire assure le logement, l'entretien, la vie des détenus et des condamnés sous main de justice. C'est cela le service public pénitentiaire. Cela veut dire qu'il existe, immanquablement, dans l'exercice ou dans l'accomplissement de ce service, beaucoup d'aspects qui sont des aspects élémentaires, des aspects nourriciers, qui n'ont rien à voir avec des formules d'autorité ou avec des formules de souveraineté. Ah ! le service public de la justice, lui, n'est, par définition, qu'autorité et que représentation de l'Etat, car il s'agit de prononcer un jugement, de punir ou d'acquitter, et cela de façon ponctuelle.

Mais assurer la vie quotidienne, nuit et jour, de détenus sous main de justice comprend fatalement - et c'est là qu'est la difficulté - beaucoup d'éléments qui ne relèvent pas directement d'une autorité : ce qu'on pourrait appeler l'intendance ; personne ne le discute.

La formation professionnelle qu'on peut donner à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire, les soins qu'on peut y dispenser, ou ce qui les entoure, font-ils partie de l'autorité de l'Etat ? Est-ce que le gardien qui accompagne un détenu à l'infirmerie exerce vraiment une parcelle de l'autorité de l'Etat ? Ce n'est pas sûr ! (*Murmures sur les travées socialistes.*)

Je vous invite plutôt, mes chers collègues, à me donner une définition précise du service public pénitentiaire et à aller sur place vérifier vos assertions !

M. Paul Loridant. Nous l'avons fait ! Nous sommes allés à Fleury-Mérogis.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Il s'agit non pas simplement d'aller à Fleury-Mérogis, mais de me dire quand, concrètement, les gardiens de Fleury-Mérogis représentent l'Etat et quand ils représentent...

M. Jean-Luc Mélenchon. Une personne privée !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. ... une personne privée, qui pourrait fournir, par exemple, la blanchisserie, le ravitaillement.

Ce que je puis affirmer, c'est que le service public pénitentiaire doit être défini une fois pour toutes. Le Conseil constitutionnel que vous voulez saisir, le Conseil d'Etat que vous saisirez un jour, où les tribunaux administratifs ne se contenteront pas d'assertions *a priori* ! Ils voudront un raisonnement juridique. Je vous en propose un et la commission des lois a bien voulu me suivre.

Il existe, en effet, certaines parties du service public pénitentiaire qui sont l'émanation de l'Etat. Lesquelles ? Ceux qui, précisément, ont trait à l'informatique, ceux qui permettent aux autres gens de savoir que les condamnés sont dans une enceinte, c'est-à-dire que les mesures qui se placent à l'enceinte, les mesures qui sont à la garde, les mesures qui doivent empêcher l'évasion, cela c'est l'Etat ! Cela, c'est le service public pénitentiaire ! De même, tout ce qui, de près ou de loin, touche à la discipline et à l'autorité à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire. De même, tout ce qui touche à la contrainte dans un établissement pénitentiaire. Il ne faut pas s'imaginer que ce qu'on appelle les gardiens passent leur temps à bousculer, à contraindre les détenus à se promener ou à se coucher.

M. Jean-Luc Mélenchon. C'est à cela que vous allez les amener !

M. Marcel Rudloff. Ce n'est pas une constante du service public pénitentiaire que d'exercer une contrainte.

M. Jean-Luc Mélenchon. Elle le sera !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Le service public pénitentiaire consiste à assurer la vie quotidienne des détenus qui sont sous main de justice. Il existe un élément bien plus grave, qui est fondamental, c'est qu'en outre l'Etat doit vérifier par l'érou et par le greffe - c'est la garantie de liberté - que la détention ne dépasse jamais la condamnation. C'est pourquoi le greffe, c'est-à-dire l'endroit de la prison où l'on vérifie les incarcérations et les libérations, doit toujours et complètement être entre les mains de l'Etat.

Telle est la tentative de définition du service public pénitentiaire de votre commission des lois, qui lui paraît correspondre à la réalité des faits et du droit. Telle est la raison pour laquelle elle a estimé, en complément du texte de loi qui lui était soumis, que ces missions devaient être, dans tous les établissements pénitentiaires, exercées par des agents de l'Etat, des fonctionnaires des services pénitentiaires sous l'autorité hiérarchique du garde des sceaux.

Pour le surplus, les autres formes de gardiennage, les autres formes d'exercice de la vie pénitentiaire doivent se dérouler sous le contrôle et la surveillance de l'Etat, afin que soient, en tout état de cause, respectées - ce sont deux autres règles - l'équivalence entre les services, et la permanence du service public.

Je passe ici sur les détails des différentes mesures qui sont envisagées et que nous examinerons lors de la discussion des articles. Sachez seulement, comme l'a dit tout à l'heure M. le garde des sceaux, qu'il est prévu - car c'est indispensable - pour l'ensemble des établissements, lorsqu'il doit y avoir agrément de personnes non publiques, une habilitation de la part de l'Etat, une équivalence de formation aboutissant à une équivalence de prestations et, bien entendu - mais était-il nécessaire de le dire ? Sans doute parce qu'on semble l'ignorer - contrôle absolu de la part des autorités judiciaires et administratives. Alors, prétendre que l'on cherche à faire échapper du domaine de l'Etat des établissements pour lesquels il est prévu un contact, un contrôle quotidien du juge de l'application des peines...

M. Paul Loridant. Comment et avec quels moyens ?

M. Marcel Rudloff, rapporteur. ... du procureur de la République, du juge d'instruction et, jusqu'à présent, du préfet, c'est, véritablement, ne pas croire que les textes peuvent avoir une valeur exécutoire.

Quant aux problèmes économiques, aux problèmes de coût, nous en discuterons au fur et à mesure.

M. Paul Loridant. Oui, car c'est intéressant !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Mais s'agissant, aujourd'hui, d'une question d'irrecevabilité et d'une question préalable, c'est-à-dire de questions de principe sur le droit et sur la possibilité - car c'est sur ce terrain qu'a porté, à juste titre, la controverse première - il me semble nécessaire, aujourd'hui, de vérifier cet aspect des choses sachant que, de toute manière, les problèmes économiques sont soumis, quoi qu'il arrive, dès que l'argent public est en cause, au contrôle tant annuel du Parlement qui vote le budget que quotidien des chambres régionales des comptes et de la cour des comptes. Mais nous aurons certainement l'occasion, lors de l'examen des articles, d'étudier les modalités précises qui nous sont soumises et qui sont amendables.

Restons aujourd'hui au niveau des principes et de la vision générale qui doit nous guider dans la discussion générale. Les questions économiques peuvent faire l'objet d'une autre discussion.

M. Charles Lederman. Pourquoi ?

M. Paul Loridant. C'est trop facile !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je suis à votre disposition. Telle est mon opinion. Je pourrai vous répondre à la fin. Ce n'est pas possible maintenant, car dans l'exposé introductif, il n'était pas nécessaire d'entrer dans les détails.

M. Paul Loridant. C'est le libéralisme !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. En conclusion, nous estimons nécessaire de procéder autrement, dans des structures différentes. Là encore, je n'ai de conseil à donner à personne...

M. Paul Loridant. Ah !

M. Marcel Rudloff. ... contrairement à d'autres ! Je ne prétends pas détenir la vérité !

M. Jean-Luc Mélenchon. Il ne manquerait plus que cela !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Mais, au fil des contacts ou des expériences que l'on peut avoir, on doit quand même se dire, sans esprit de critique qu'il doit y avoir moyen de faire autrement.

Il m'a été rappelé que lorsque les religieuses, en raison de leur âge - 75 ans - ont dû quitter la prison de femmes de Metz, elles étaient trois pour assurer le service, il a fallu les remplacer immédiatement par douze personnes. Ce n'est pas une critique, mais cela laisse quand même supposer que des accommodements ont dû être trouvés et qu'il est puéril de croire que le système actuel est le meilleur et qu'il ne peut y en avoir d'autre.

Faire autrement, tel est notre objectif, mais faire autrement dans le respect de l'autorité de l'Etat et de la mission première du système pénitentiaire qui est de préparer la réinsertion sociale des détenus !

Aussi la commission des lois a proposé de compléter le texte présenté par le Gouvernement pour le placer dans le cadre général d'une nouvelle vie pénitentiaire qui renoue d'ailleurs, je me hâte de le dire, avec d'anciennes visions qui, malheureusement, n'ont jamais pu être réalisées.

La discussion ultérieure des articles nous permettra de présenter des amendements sur ce texte dont il faut reconnaître qu'il a eu le grand mérite d'ouvrir la réflexion et de poser les véritables enjeux.

Mes chers collègues, après la discussion générale d'aujourd'hui, nous reprendrons le débat dans quelques mois...

Mme Hélène Luc. C'est une belle méthode !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. ... ce sera la belle saison ! *(Rires sur les travées communistes.)*

M. Jean-Luc Mélenchon. Cela dépend pour qui !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Comme vous dites ! La belle saison pour nous, vous le savez bien, c'est la pire des saisons dans les prisons.

A ce moment-là, les condamnés se trouveront, comme tous les étés, dans les cellules surchauffées, dans les nuits moites...

M. Jean-Luc Mélenchon. Vous n'avez pas le droit de dire cela ! Cela ne justifie pas qu'on fasse du fric avec cela !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je n'ai pas le droit de dire cela ? Mais c'est la vérité !

Ils se trouveront dans les nuits moites de l'été non pas entourés de murs d'argent...

M. Paul Loridant. Mais si !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. ... mais de murs qui nécessitent en tout cas certaines réparations !

Croyez-vous vraiment que ces gens-là, dans leur désespérance, et les gardiens qui les gardent s'occupent des thèmes que nous nous lançons, des discussions de gauche et de droite, des divisions que l'on peut faire naître artificiellement, alors que tout le monde est d'accord sur le constat et sur l'urgence des solutions à apporter, alors que personne ne met en doute la nécessaire autorité de l'Etat ?

M. Paul Loridant. Si !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Non, ils ne penseront pas que ces querelles soient de saison, qu'elles soient de mise.

M. Paul Loridant. Vous vous trompez sur ce point. Allez à Fleury-Mérogis et vous verrez !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je crois vraiment que nous avons tous mieux à faire que de nous lancer dans des jugements *a priori*, et que nous avons, au contraire, comme la commission des lois l'a fait avec modestie, avec une certaine humilité devant l'énormité du problème, à chercher à élever le débat à la hauteur de ce qui est bien notre passion commune : la dignité de l'homme partout et le respect de la loi toujours. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. Mes chers collègues, je vais appeler en discussion les différentes motions de procédure. Je vous demande de permettre que leur examen se déroule dans le calme, dans le respect des opinions des autres, dans la tolérance que chacun doit à un autre, même s'il ne partage pas son opinion ; notre débat ne peut qu'y gagner.

Exception d'irrecevabilité

M. le président. M. Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparentés ont déposé une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Cette motion, distribuée sous le numéro 1, est ainsi rédigée :

« Considérant que l'abandon au privé d'une prérogative de la puissance publique est contraire à la Constitution, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires, en application de l'article 44, alinéa 2 du règlement. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement : « ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise ».

La parole est à M. Ciccolini, auteur de la motion. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Félix Ciccolini. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser notre collègue M. Dreyfus-Schmidt qui devait soutenir l'exception d'irrecevabilité ; il a dû regagner précipitamment Belfort et c'est pourquoi je suis appelé à le remplacer. Je le ferai d'ailleurs en utilisant le dossier qu'il avait minutieusement préparé.

Qu'il me soit permis de constater que ni le Gouvernement ni la majorité, en particulier celle de notre assemblée, n'ont tiré les leçons de ce que le Sénat a appelé « les événements de novembre et décembre 1986 ».

Le 9 décembre, pourtant, le Premier ministre a annoncé qu'il n'y aurait pas de session extraordinaire, et chacun de comprendre qu'étaient retirés de l'ordre du jour non seulement le projet de nouveau code de la nationalité mais aussi celui dont nous discutons ce jour et qui tend à mettre en place ce monstre juridique que serait une prison privée.

M. Chaban-Delmas, prétendant tirer les leçons de feu la « loi Devaquet », a déclaré sur les ondes : « Personne n'a la science infuse. Il faut réfléchir, prendre son temps, procéder à des auditions et à une large concertation... » Ces leçons ont été vite oubliées.

C'est le 19 novembre qu'a été soumis au conseil des ministres le projet de loi auquel le groupe socialiste oppose la présente motion d'irrecevabilité. Il devait être inscrit à l'ordre du jour du Sénat dès le 3 décembre et voilà que la discussion sera close ce 19 décembre.

On aurait pu imaginer que soit ouverte la discussion générale de manière à alimenter un grand et libre débat dans l'opinion publique et dans la presse, étant entendu que, le cas échéant, elle eût été reprise après l'intersession, enrichie par l'approfondissement du travail de la commission, fondé sur de nombreuses auditions et sur des missions qui sont d'ailleurs, je crois, programmées.

Dans ce cas, à l'évidence, nous aurions demandé que notre motion d'irrecevabilité ne soit mise en discussion qu'après la clôture de la discussion générale.

Ce n'est pas cela qu'ont voulu le Gouvernement et la majorité du Sénat. Ils ont voulu, d'abord, décider d'une manière bâclée qu'il peut y avoir un secteur privé de prisons, ensuite panser les plaies de M. le garde des sceaux, à défaut de celles des milieux d'affaires déjà prêts à tirer profit de l'enfermement des condamnés à des peines d'emprisonnement et, enfin, prétendre et faire croire que nous sommes des laxistes et que nous, la gauche, nous nous refusons systématiquement à enfermer ou à punir ceux qui le méritent.

Il s'agit là d'une manipulation politicienne, au sens populaire du terme, qu'il convient de dénoncer avec force.

La vérité est que, jusqu'en 1981, 300 places de prison étaient construites par an alors que, entre 1981 et 1986, 700 ont été construites, leur nombre étant de plus en plus important à mesure que les années passaient.

La vérité, c'est que les gouvernements de la gauche, en la matière, sous la houlette de Robert Badinter, ont aménagé une réserve de terrains qui facilite la tâche de leurs successeurs.

En effet, nous n'avons à aucun moment perdu le sens de nos responsabilités. Et il est également vrai qu'en dépit d'efforts nombreux les prisons étaient pleines 16 mars 1986.

Je tiens à poser un principe pour éviter tout désaccord facile entre nous : nous sommes d'accord pour que soient construites des places de prison et pour que les prisons existantes soient modernisées.

En revanche, il n'est pas exact qu'il faille 40 000 places nouvelles et nous ne croyons pas non plus qu'il y aura, dans quatre ans, 70 000 prisonniers, et cela pour plusieurs raisons.

Cela signifierait d'abord que la crise économique et le nombre des sans-ressources continueraient à croître. En d'autres termes, cela signifierait que le Gouvernement lui-même ne croit pas que sa politique économique puisse avoir le moindre résultat.

M. Jean-Pierre Bayle. Bravo !

M. Paul Loridant. Très bien !

M. Félix Ciccolini. Tout le monde sait que l'emprisonnement n'est pas une fin en soi et que, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe, les peines de substitution sont de plus en plus appliquées, en particulier celles qui ont été mises en place à l'initiative de Robert Badinter : les travaux d'intérêt général, et aussi les jours-amendes qui commencent seulement à entrer dans la pratique. Je vous remercie, monsieur le garde des sceaux, de ce que vous avez dit sur l'intérêt que vous-même attachez aux travaux d'intérêt général et au fait que vous désirez le plus possible les développer.

Pour beaucoup de délinquants primaires, deux jours d'emprisonnement sont une leçon suffisante ; tous les praticiens s'accordent à dire et à répéter que 80 p. 100 des détenus actuels pourraient ne pas l'être et que, bien souvent, un retrait du permis de conduire serait plus efficace que trois ou quatre mois de prison, surtout si l'on tient compte de la proportion considérable que représentent ceux qui sont en détention provisoire.

Enfin, il est lamentable que la passion politique fasse obstacle à des mesures d'allègement, de réduction de peines et d'amnistie pour les courtes peines d'emprisonnement.

Le Gouvernement et la majorité qui le soutient n'ont pas pensé à des mesures d'amnistie ultérieures. A qui pourrait-on faire croire pourtant qu'il n'y aura pas d'amnistie après les élections présidentielles de 1988, comme il y en a toujours eu en une telle occasion depuis que la République est la République ?

C'est l'ensemble de ces données, monsieur le garde des sceaux, qu'il faut intégrer à vos pronostics lorsque vous cherchez à calculer le nombre de détenus en 1990.

Nous affirmons avec force que nous sommes d'accord pour que de nouvelles prisons soient construites. Cependant, ce qui prouve que vous confondez vitesse et précipitation, c'est que vous n'êtes pas capable de nous dire exactement ni où ni comment ni selon quels plans ces nouvelles prisons seront construites. Sans doute envisagez-vous de les construire à la campagne, non parce que l'air y est plus pur, mais parce que le terrain y est moins cher.

Si tel est le cas, nous nous y opposerons, parce que la réinsertion exige que les détenus soient en contact aussi souvent que possible avec leur famille, parce que les droits de la défense exigent que les détenus soient en contact aussi souvent que possible avec leur avocat, parce qu'une bonne administration de la justice exige que les détenus ne soient pas éloignés des palais de justice ni les magistrats des prisons ont le droit de ne pas être éloignés de leur famille, et leur famille de ne pas être confinée loin des lycées et des universités.

Par ailleurs, ces prisons, qui sont déjà prêtes à être construites, comment se présenteront-elles ? La représentation nationale a le droit de le savoir. Préconisez-vous, et pourquoi pas, les mêmes bâtiments partout ?

De deux choses l'une : ou bien vous savez où vous voulez construire des prisons et selon quelle architecture vous entendez le faire, et vous devez en donner connaissance au Parlement pour qu'il ait une idée de l'effort considérable qui va être fait, ou bien vous l'ignorez et, dans ce cas, cela prouve que le Parlement a tout le temps de faire son travail, au lieu d'avoir à voter la loi d'une manière dont tout le monde sait qu'elle est dangereuse, je veux dire « à la hussarde ».

M. Jean-Pierre Bayle. Très bien !

M. Félix Ciccolini. Je note, en tout cas, que le conseil municipal de Lens, présidé par notre collègue M. André Delelis, a été amené à prendre, dès le 9 octobre dernier, une délibération où je lis ceci :

« La municipalité est saisie par la société Nord-Détention d'un projet de réalisation d'un centre de détention régional de cinq cents places, financé par ses soins, et qui aurait reçu l'aval du cabinet du ministre de la justice.

« Cette société précise qu'en raison de l'augmentation en France de la délinquance depuis plusieurs années, le nombre de places disponibles dans les établissements de détention accuse un déficit évalué à ce jour à 14 000 places.

« Elle ajoute que le ministère de la justice envisage de recourir au financement privé pour la création de nouveaux centres pénitentiaires.

« Elle a donc fait une proposition d'intervention en ensemble pour l'érection d'une prison à financement privé sur la parcelle dont la ville est propriétaire, qui serait mise à la disposition du constructeur pour la circonstance. »

Voilà, n'est-il pas vrai, mes chers collègues, ce qui s'appelle « être en avance d'une loi » et ce qui explique la contrariété de M. le garde des sceaux et des milieux d'affaires à l'idée que la loi sur laquelle ils ont si largement anticipé pourrait n'être pas votée tout de suite, par exemple parce qu'elle serait contraire à la Constitution.

Paul Loridant. Très bien !

M. Félix Ciccolini. Si nous sommes d'accord pour que, dans la mesure des besoins réels, des places de prison nouvelles soient construites ou des places anciennes modernisées, nous n'acceptons nullement que les prisons nouvelles soient privées, et cela pour des raisons d'opportunité, d'une part, et pour des raisons de légalité, c'est-à-dire pour des raisons de constitutionnalité, d'autre part, les unes rejoignant d'ailleurs les autres.

Sans doute le projet, tel qu'habilement remanié sur la proposition de M. le rapporteur, ne contient-il plus le mot « privé ». Qu'importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse ! (*Sourires.*)

Le titre même du projet portait à l'origine et porte toujours, modestement, sur le « fonctionnement des établissements pénitentiaires » alors même qu'il tendait, en réalité, à confier à des personnes morales de droit privé « la conception, la construction, le financement, l'aménagement et la prise en charge du fonctionnement courant d'établissements pénitentiaires, ainsi que la garde et la détention des personnes incarcérées ».

La commission des lois, suivant la suggestion de M. le rapporteur, va plus loin : elle propose une modification de l'intitulé du projet, qui deviendrait « projet de loi relatif au service public pénitentiaire » et cela au moment précis où l'on va démanteler ce service public.

Nous n'avons, à la vérité, aucune raison de croire qu'une prison privée serait construite plus vite qu'une prison publique. C'est une question de volonté ; c'est une question de contrat avec les entreprises de construction.

Il n'est pas vrai qu'il y aurait besoin de moins de gardiens dans une prison privée. Si l'électronique doit permettre de réaliser des économies de personnel, il n'y a pas de raison de ne pas installer l'électronique dans les prisons publiques.

Des gardiens, il en faut suffisamment ; je vous demande de retenir qu'il y en a beaucoup moins en France par rapport au nombre de détenus que dans la plupart des autres pays européens. Pourtant, il en faut suffisamment pour que les détenus puissent préparer leur réinsertion, recevoir une formation professionnelle et l'instruction qui, si souvent, leur fait défaut, faire du sport et se livrer à des activités socio-culturelles.

Nous ne croyons pas, non plus, qu'une prison privée coûterait moins cher qu'une prison publique. Au contraire, car, dans le premier cas, l'Etat aurait à supporter les frais financiers liés aux capitaux privés engagés dans l'affaire, comme il aurait à supporter, en outre, le bénéfice recherché par les personnes morales et ou - pourquoi-pas ? - par les personnes physiques de droit privé ayant investi.

Le système qu'on nous propose, on l'a connu en France, voilà plus d'un siècle et demi, et ceux qui se prétendent modernes retardent en vérité plus qu'il n'est permis.

Ce système, voici comment Alexis de Tocqueville, que l'on a déjà cité, le décrivait et le jugeait avant le milieu du XIX^e siècle :

« Chez nous, le même homme prend à l'entreprise la nourriture, le vêtement, le travail et la santé des détenus, système nuisible au condamné et à la discipline de la prison ; au condamné, parce que l'entrepreneur, qui ne voit dans un pareil marché qu'une affaire d'argent, spéculé sur les vivres comme sur les travaux ; s'il perd sur l'habillement, il se retire sur la nourriture ; et si le travail produit moins qu'il ne comptait, il s'indemnise en dépensant moins sur l'entretien qui est à sa charge. Ce système est également funeste à l'ordre de la prison. L'entrepreneur, ne voyant dans le détenu qu'une machine à travail, ne songe, en s'en servant, qu'au lucre qu'il veut en tirer ; tout lui paraît bon pour exciter son zèle, et il s'inquiète fort peu si les dépenses du condamné sont faites au détriment de l'ordre. L'étendue de ses attributions lui donne d'ailleurs dans la prison une importance qu'il ne doit point avoir ; il y a donc intérêt à l'écartier du pénitencier autant que possible et à combattre son influence, quand on ne peut la neutraliser. »

J'en reviens, tout naturellement, mes chers collègues - et c'est par là que je terminerai - aux cinq raisons de légalité qui nous font nous opposer à ce projet et vous demander de voter notre motion d'irrecevabilité.

Nous savons tous que, aux termes du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, visé par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, et faisant, comme tel, partie du « bloc de constitutionnalité » que nous devons tous respecter : « Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité ». Aucun service public national ne peut donc être la propriété d'intérêts privés.

Il est parfaitement exact que le Conseil constitutionnel distingue, à juste titre, les services publics de nature constitutionnelle et les services publics de nature législative.

Le service public pénitentiaire ferait, selon le rapporteur de la commission des lois, partie de cette dernière catégorie, au motif, qui n'en est absolument pas un, que le Conseil constitutionnel distingue les peines, qui relèvent des juridictions, de l'application des peines, qui relève de « mesures d'administration judiciaire ».

Pour ne pas forcément relever des juridictions, l'exécution des peines n'en est pas moins rattachée à l'administration, sous le contrôle des juridictions.

C'est tellement vrai que l'une des lois du 9 septembre 1986 a donné au procureur de la République le droit de faire appel devant le tribunal correctionnel des décisions du juge d'application des peines.

Quoi qu'il en soit, l'administration pénitentiaire est au moins l'un des éléments indispensables au « maintien de la sécurité publique ».

Or, maintenir la sécurité publique est l'un des rôles premiers de l'Etat, reconnu par tous, même par les plus libéraux. D'ailleurs, dans l'article 1^{er} de votre projet de loi, monsieur le garde des sceaux, vous vous référez à la sécurité publique.

Le décret du 8 août 1977, qui porte la signature de MM. Raymond Barre et Alain Peyrefitte, dispose en toutes lettres que les fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire sont des « fonctionnaires » qui « participent au maintien de la sécurité publique et à la réadaptation sociale des délinquants ».

Cela est tellement évident que le présent projet de loi précise, dès son article 1^{er}, que « le service public pénitentiaire participe... au maintien de la sécurité publique ».

Nous sommes véritablement dans une affaire qui relève de la puissance publique.

La commission des lois et M. le rapporteur proposent d'effacer cette naïveté que constitue, à l'article 1^{er}, cet aveu : « Couvrez ce sein que je ne saurais voir » !

Pour tenter d'établir, contre toute évidence, que le service public pénitentiaire ne serait pas un service public de nature constitutionnelle, qui, comme tel, doit être « la propriété de la collectivité », M. le rapporteur prétend tirer argument du fait que des bénévoles, ou des personnes privées, physiques ou morales, sans but lucratif, participeraient à l'exécution des peines. Et de donner des exemples, soit antérieurs à la Constitution qui nous régit, soit, en tout cas, n'ayant pas fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel.

Mais, surtout, tant les collectivités assurant l'exécution d'un travail d'intérêt général que les établissements privés qui s'occupent des mineurs délinquants, que les trente-six sœurs congrégationnistes qui apportent leur aide aux détenues de la maison d'arrêt pour femmes de Fleury-Mérogis ne poursuivent pas de but lucratif et ne participent pas à l'enfermement, au gardiennage et à la coercition.

J'en arrive à la deuxième raison que nous invoquons.

Ni la commission des lois ni le rapporteur n'ignorent, puisqu'ils le citent, l'article XII de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui dispose : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

On ne saurait mieux dire que c'est aux termes des règles constitutionnelles que l'entrepreneur doit être « écarté du pénitencier ».

Prétendre, comme le fait M. le rapporteur, que « la force publique », au sens de cet article, « ne s'entend que de l'armée et de la police » n'est pas sérieux, puisque la seule « preuve » qu'il peut en donner, c'est qu'un autre article parle de la détention pour préciser qu'elle n'est possible que « dans des cas déterminés par la loi ».

Que la détention arbitraire soit interdite est une chose, que la détention légale ne soit possible que grâce à « la force publique » en est une autre, tout aussi évidente.

Il y a donc là, à l'évidence, un deuxième motif constitutionnel qui empêche que le service public pénitentiaire puisse être exécuté par une société d'économie mixte ou « par une autre personne morale de droit privé ».

M. le Premier ministre avait admis qu'au moins les gardiens devraient être des fonctionnaires.

M. le rapporteur l'avait admis pour le seul chef d'établissement, puis il l'a admis pour ses adjoints et pour l'« encadrement ».

Il n'y a aucune raison de s'arrêter en chemin !

La preuve, c'est que de nombreuses dispositions de l'article 18 tendent à punir l'agent pénitentiaire agréé qui attenterait à la liberté individuelle, qui recevrait un prisonnier sans mandat ou jugement, qui supprimerait, soustrairait ou détournerait des actes ou titres dont il serait dépositaire, qui « sans motif légitime, userait ou ferait user de violence envers les personnes dans l'exercice de ses fonctions », etc.

On ne peut pas à la fois faire de si sombres hypothèses et prétendre que « cet agent pénitentiaire agréé » n'aurait aucune part dans « la discipline et le pouvoir de coercition ».

Mais - c'est notre troisième raison - l'article XIII de la Déclaration des Droits de l'homme est au moins aussi intéressant.

Il édicte : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

Cela signifie clairement qu'aussi bien la force publique et le service pénitentiaire qui y participe que toute administration, c'est-à-dire la gestion d'un service public, ne peuvent relever que de l'impôt.

A cet égard, c'est diffuser une information aussi fautive qu'elle est répétée que de prétendre que « les Français ne veulent pas payer pour des prisons ».

D'abord, si l'Etat remboursait aux entrepreneurs, tout en leur payant leur profit, les Français paieraient, et paieraient même plus cher.

Ensuite, les Français payent leurs impôts et leurs représentants décident de leur emploi, quitte à rendre compte courageusement à leurs électeurs.

Enfin, nous ne sommes pas opposés - et nous ne saisissons pas le Conseil constitutionnel - à ce que l'Etat lance un emprunt de plus, dans le même temps où le Gouvernement nous soumettrait, en nous permettant d'y travailler sérieusement, un projet de loi de programmation pluriannuel bien étoffé en matière de construction de prisons.

Mais nous retenons que la Constitution veut que l'entretien de la force publique et les dépenses d'administration, et donc le service public pénitentiaire, soient payés par l'impôt.

J'en viens à notre quatrième raison.

Le projet de loi, pour assurer la continuité du service public, prétend refuser tout droit de grève au personnel privé, qu'il entend « agréer dans les prisons ».

C'est là une impossibilité constitutionnelle : les fonctionnaires du service de sécurité, comme les C.R.S. et, précisément, les agents de l'administration pénitentiaire, peuvent être privés du droit de grève. C'est la contrepartie de leur statut.

Les non-fonctionnaires peuvent voir leur droit de grève réglementé, mais non pas supprimé.

Quant à la « continuité du service public », que deviendra-t-elle, monsieur le garde des sceaux, en cas de faillite de « l'entrepreneur », même s'il faisait tous les efforts possibles pour que son établissement ne désemplisse jamais ?

M. Paul Loridant. L'Etat renflouerait !

M. Félix Ciccolini. S'il y avait un secteur privé pénitentiaire à côté du service public, l'égalité devant la loi ne serait plus respectée - c'est la cinquième raison.

Certes, ce sont les uns et les autres qui seraient privés des possibilités de se rapprocher de leur famille en obtenant une mutation dans une prison appartenant par hypothèse à l'autre secteur.

Mais, astreints aux mêmes devoirs, ils ne bénéficieraient pas du même statut.

Les fonctionnaires, en manquant à leurs devoirs, continueraient à risquer de perdre le bénéfice d'un statut qui les protège et qui est la contrepartie des difficultés et des servitudes de leur tâche.

Les autres ne risqueraient que de perdre leur place et ne seraient donc pas, à l'évidence, aussi fiables. Et cela n'est pas vrai seulement pour les gardiens, mais pour tous ceux qui servent dans les prisons.

Enfin, pour une même tâche, ils seraient payés différemment, et sans doute ceux du secteur privé seraient-ils sous-payés, ce qui permettrait de battre en brèche les avantages, pourtant bien insuffisants, acquis par les agents du service public.

C'est pour l'ensemble de ces raisons, mes chers collègues, que notre Haute Assemblée se doit de voter notre motion d'irrecevabilité. (*Vifs applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Je remercie M. Ciccolini d'avoir scrupuleusement respecté son temps de parole.

La parole est à M. le président de la commission, contre la motion.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je m'efforcerais de me conformer au ton que M. Ciccolini a adopté pour exprimer des positions qui ne sont pas les nôtres. Je souhaiterais qu'un certain nombre de ses collègues nouvellement arrivés dans cette assemblée veuillent bien s'inspirer, le plus souvent possible, d'une attitude comparable à la sienne. (*MM. Bayle et Loridant sourient.*)

Cette remarque préalable étant formulée, je dirai qu'il y a eu un échange de bons procédés entre le groupe communiste et le groupe socialiste. Ce dernier avait déposé, devant la commission des lois, une exception d'irrecevabilité et une question préalable. Alors il a cédé la question préalable au groupe communiste, qui a traité aussi de l'inconstitutionnalité. Et le propos de M. Ciccolini s'apparentait plus à une question préalable qu'à une motion d'irrecevabilité.

Toutefois, sa conclusion a bien porté sur les points qui retiennent mon attention. Il est juriste, comme moi, comme nous nous efforçons tous de l'être au sein de la commission des lois. Nous abordons ce problème avec l'humilité et l'incertitude des juristes.

Nous aurons un juge puisque, très vraisemblablement - si j'en crois certaines diatribes publiées par le parti socialiste - le Conseil constitutionnel sera appelé à trancher, de façon définitive, sur le problème dont nous débattons aujourd'hui. Nous verrons bien quel sera son verdict. Je m'en remets avec confiance à sa décision.

Je noterai simplement que, depuis la réforme de 1974, cela n'est pas sans intérêt, le Conseil constitutionnel est devenu une sorte d'instance d'appel de l'opposition du moment.

Entre 1981 et 1986, nous nous en sommes servis. Maintenant, vous vous en servez à votre tour. Il y a là une pente naturelle conforme au droit.

La démocratie consiste d'abord, me semble-t-il, à respecter les décisions qui sont prises par les organes investis d'un pouvoir légal, même si ces décisions ne plaisent pas. En tout cas, nous allons soumettre notre juge à une épreuve intellectuelle difficile, parce qu'il est saisi d'une façon quasi systématique.

Il doit donc se souvenir des limites de son rôle. Il doit savoir qu'il doit assurer la stabilité juridique par les décisions préalables qu'il a été amené à prendre.

A partir du moment où le Parlement est contrôlé par le Conseil constitutionnel, il ne peut cheminer vers les solutions qu'il propose en vertu de l'expression de sa souveraineté que s'il peut s'appuyer sur des précédents stables et qui ne risquent pas d'être remis en cause pour quelque motif que ce soit. Or, dans ce domaine, il existe des précédents solides.

C'est à partir de cela que la commission des lois, sur la base du très remarquable rapport présenté par M. Rudloff, s'est efforcée de « coller » à la réalité constitutionnelle et d'en tenir compte avec scrupule.

La constitutionnalité ne s'invente pas. En effet, on ne décrète pas de manière arbitraire que telle ou telle décision, qui ne vous plaît pas ou qui ne correspond pas à l'optique que l'on peut avoir des choses, est inconstitutionnelle.

La constitutionnalité s'apprécie à partir d'un certain nombre de règles stables, qui sont les règles du jeu que nous nous efforçons de respecter en commun. En la matière, ces règles du jeu sont simples. Nous les connaissons.

Je citerai la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le préambule de la Constitution de 1946, les principes généraux du droit qu'il ne faut pas oublier, rappelés par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel. Une quelle s'est d'ailleurs produite entre eux. Ce sont le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel qui déclarent qu'il s'agit d'un principe constitutionnel ou d'un principe général du droit.

Ces principes généraux du droit ont valeur constitutionnelle. Certains sont sans aucun doute applicables en la matière. M. Ciccolini en a mentionné trois. Il y a, tout d'abord, le principe d'égalité devant la loi, ensuite le fondement constitutionnel de la fonction judiciaire et de la fonction pénitentiaire, enfin le problème du droit de grève. Reprenons ces éléments de constitutionnalité.

Tout d'abord, en ce qui concerne la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, son article XII prévoit : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

Cet article a été évoqué par M. Ciccolini et, précisément, notre désaccord se situe sur ce point. A l'occasion de ce texte, nous ne tirons pas les mêmes conclusions. Aussi, dans ces débats, nous affecterons de ne pas être convaincus l'un par l'autre et nous attendrons que le Conseil constitutionnel tranche : qui de vous, socialistes, ou de nous, majorité, a raison en sachant de façon très certaine que l'administration pénitentiaire au sens large ne fait pas partie de la force publique ?

Par ailleurs, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dans son article VII, nous rappelle que : « Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites ».

Notre droit constitutionnel donne donc ainsi compétence au législateur pour déterminer les cas et les formes dans lesquelles la détention d'un citoyen peut être prévue. Ces cas sont - c'est ce qui nous paraît - les incriminations, les peines prévues par le code pénal ; les formes sont les modalités de la détention telles que les cite le législateur. Tel est l'objet même du texte dont nous délibérerons à partir des amendements de la commission.

Le deuxième élément de constitutionnalité concerne le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui apporte également des indications sur le droit de grève. Je citerai le neuvième alinéa : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité ».

Cette disposition a déjà été interprétée par le Conseil constitutionnel, en vertu des décisions des 25 et 26 juin 1986. Vous avez reconnu - c'est à propos de ce point essentiellement que j'ai voulu évoquer la stabilité juridique que nous attendons des décisions du Conseil constitutionnel - que certains services publics nationaux étaient laissés à l'appréciation du législateur ou de l'autorité réglementaire, selon le cas. Le fait qu'une activité ait été érigée en service public par le législateur, sans que la Constitution l'ait exigé, ne fait pas obstacle à ce que cette activité fasse, comme l'entreprise qui en est chargée, l'objet d'un transfert - ce n'est pas là le problème - au secteur privé.

S'agissant du droit de grève, je vous rappelle qu'il s'exerce dans « le cadre des lois qui le réglementent », ainsi que le précise la Constitution.

Au temps où le Conseil d'Etat prenait des décisions audacieuses, il lui est arrivé de dire que, lorsqu'il n'y avait pas de loi, il appartenait à l'autorité publique - je citerai le fameux arrêt Dehaene de 1950 - de réglementer dans le service public l'exercice du droit de grève.

A partir du moment où la loi réglemente, conformément à l'habilitation constitutionnelle donnée par la Constitution, le droit de grève, il n'a jamais été objecté jusqu'à présent que la réglementation pouvait conduire à l'interdiction sous un certain nombre de conditions.

J'en viens aux principes généraux du droit maintenant, notamment au principe de l'égalité devant la loi. Il s'agit, bien sûr, de l'égalité des détenus devant la loi. Là encore, selon une décision du 22 novembre 1978 - il y a stabilité juridique, tout au moins nous l'espérons - le Conseil constitutionnel a estimé que l'application de ceux des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République qui régissent les condamnations ne s'impose pas en ce qui concerne les décisions relatives aux modalités d'exécution des peines.

Je rappelle à cet égard qu'il s'agissait de porter un jugement sur un mécanisme d'aggravation de l'exécution de la peine. Il s'agissait de cette création controversée, au moment même, et plus tard encore, puisqu'on devait la supprimer, des quartiers de haute sécurité.

Il a été bien montré par notre rapporteur que l'un des avantages considérables du système qui vous est proposé est qu'enfin, dans notre pays, on va, peut-être pour la première fois, faire de la prison un instrument de réhabilitation. Je suis bien persuadé, monsieur Ciccolini, que l'homme que vous êtes ne peut pas rester insensible à cet aspect des choses.

Nous voulons donc renforcer le principe de l'individualisation du traitement pénitentiaire. Dans ces conditions, loin de remettre en cause le principe d'égalité, une politique de répartition des détenus, que la construction des prisons nouvelles permettra, et leur affectation dans des établissements spécifiques vont conforter le principe constitutionnel : à situation égale, traitement égal.

J'en viens enfin à cette distinction qui s'impose entre la fonction judiciaire et la fonction pénitentiaire.

Il est inutile de dire que l'autorité judiciaire, traitée par le titre VIII de la Constitution, qui comporte les articles 64, 65 et 66, relève de la souveraineté de l'Etat. On peut d'ailleurs noter que la fonction pénitentiaire est indirectement évoquée à l'article 66, puisque celui-ci rappelle les dispositions de l'article VII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en énonçant que « nul ne peut être arbitrairement détenu ».

Je n'ai pas entendu soutenir, jusqu'à présent en tout cas, que le système que le Gouvernement nous soumet et que la commission propose d'amender considérablement devrait conduire à une détention arbitraire. La Constitution place donc la détention éventuelle des citoyens sous la surveillance de l'autorité judiciaire, laissant au législateur le soin de faire respecter le principe du caractère non arbitraire de la détention.

Dernier élément de stabilité juridique : il existe des décisions du Conseil constitutionnel et une doctrine constante qui précisent le caractère de l'administration et de l'exécution des peines.

Il s'agit de décisions particulières en date du 22 novembre 1978, du 19 et du 21 janvier 1981 et du 3 septembre 1986 ; elles vont toutes dans le même sens. Mes chers collègues, nous attendons donc avec confiance la décision du

Conseil constitutionnel si tant est que celui-ci soit un jour saisi, ce qui signifierait que nous n'aurions pas réussi à convaincre nos collègues.

Au-delà du respect scrupuleux de la loi, quelle est la signification de la démarche que nous entreprenons ? Il est un fait de société - on l'a rappelé et je n'en reviens pas - la situation scandaleuse de notre appareil pénitentiaire, dont nous sommes tous responsables.

Cette situation scandaleuse pourrait ou aurait pu nous conduire à un réflexe simple, voire simpliste : « nécessité fait loi ». La nécessité existe, elle se traduit dans les chiffres.

De ce fait, il aurait fallu admettre ce que l'on nous proposait. Or, telle n'est pas - vous le savez - la tradition de la commission des lois ; telle n'aurait donc, en aucune manière, pu être la démarche de votre commission ; et telle n'est pas - vous l'avez tous compris - la signification profonde de ce que M. le rapporteur vous a proposé.

La signification de notre démarche est claire : cette nécessité, nous la reconnaissons, nous entendons la traiter et apporter des améliorations, en dépassant quelque peu l'objet de ce que nous entreprenons aujourd'hui.

Traiter la réalité pour l'améliorer tel est l'objet de la réforme. Cela suppose réflexion, concertation, écoute. Personne ne peut croire dans cette enceinte, et sur quelque banc qu'il siège, que la commission - elle ne l'a jamais fait, elle ne commencerait pas aujourd'hui - se soit hasardée à traiter un problème d'une telle importance sans avoir, par tous les moyens appropriés et en prenant tout le temps nécessaire, opéré l'ensemble des consultations souhaitables, entendu tous ceux qui le souhaitaient, écouté tout ce que l'on avait à nous dire.

De ce que l'on nous a dit se dégageait d'ailleurs, au-delà de sentiments très divers exprimés, notamment, par le syndicat de la magistrature ou l'association professionnelle des magistrats, un sentiment commun : on ne peut pas en rester à la situation actuelle.

La réforme, pour nous, c'est traiter la nécessité, apporter des améliorations. Changer la vie, nous n'en avons pas l'ambition, d'autres l'on voulu et ont échoué ! Nous, nous voulons simplement changer la vie des détenus, et ce, dans le respect de nos traditions juridiques et conformément à la loi.

C'est à cela que s'attachait le projet du Gouvernement et c'est vers cette fin que nous vous proposons de tendre, sur la base du très remarquable travail accompli par M. le rapporteur.

La commission et son président, en vous demandant de repousser cette motion d'irrecevabilité, ont la faiblesse de penser que le Conseil constitutionnel reconnaîtra non seulement le bien-fondé social de la démarche entreprise, mais aussi la qualité juridique des conclusions auxquelles nous aurons abouti. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Claude Estier. Ne vous avancez pas trop !

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'évoquais tout à l'heure les avantages du système qui était proposé au Gouvernement mais aussi les problèmes qu'il pose, dont le principal - M. le président de la commission des lois vient de le traiter - est celui de sa constitutionnalité.

Avant de l'aborder à mon tour et d'apporter quelques compléments, je rappellerai, en particulier à l'intention de M. Ciccolini, que ce qui est en cause aujourd'hui, à travers le présent projet de loi, c'est la construction de 15 000 places de prison, c'est-à-dire exactement le nombre de places nécessaires afin de résorber l'excédent existant entre le nombre des détenus qui y sont et ceux qui devraient normalement y être. Il s'agit simplement de résorber une surpopulation dont nous connaissons toutes les conséquences qu'elle engendre sur le plan humain, notamment sur celui de la dignité de l'homme.

Le moyen proposé, mesdames, messieurs les sénateurs - je tiens à le souligner une nouvelle fois après avoir fait le tour de la question à maintes reprises depuis neuf mois - est le seul que j'aie trouvé ; et je défie quiconque d'en proposer un autre.

Si naturellement, par un coup de baguette magique, je disposais demain de l'argent nécessaire pour construire immédiatement ce minimum de 15 000 places et pour créer les postes nécessaires afin de les tenir, j'abandonnerais immédiatement le projet que je vous propose aujourd'hui. Pourquoi, en effet, me compliquer la tâche ?

C'est donc pour répondre à une nécessité d'ordre public que j'ai élaboré ce texte qui est aujourd'hui soumis à votre approbation. Vous le voyez bien, l'alternative, en l'occurrence, consiste soit à adopter ces dispositions, soit à ne rien faire, c'est-à-dire, et ce, comme au cours des années passées, à libérer des détenus chaque fois que les prisons sont pleines, dans des conditions que je considère comme insupportables.

Ce projet de loi est-il conforme aux règles constitutionnelles ? M. le président de la commission des lois vient de nous en faire la démonstration ; je me bornerai donc à présenter quelques commentaires.

Cinq critiques sont formulées en général, du moins c'est ce qui ressort des discours et des commentaires que j'ai pu entendre. Ce projet méconnaîtrait l'article 9 du préambule de la constitution de 1946 en ce qu'il autoriserait le transfert à une personne privée d'un service public national ; la participation de personnes privées au service public heurterait l'article XII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; le projet de loi porterait atteinte au principe d'égalité en introduisant une discrimination à l'intérieur de la population carcérale ; la gestion privée d'une prison ne permettrait pas de garantir la continuité du service public ; et, enfin, ce projet de loi livrerait certains détenus à l'arbitraire du gestionnaire, notamment quant à l'exercice du pouvoir disciplinaire.

Comme à M. le président de la commission des lois, aucune de ces objections ne me semble fondée. Vous les avez écartées tout à l'heure, monsieur le président, et, si un doute avait pu subsister lors du dépôt du projet de loi, les amendements proposés par la commission et acceptés par le Gouvernement ôtent toute hésitation à ce sujet.

Je reviens rapidement sur chacune des objections soulevées.

L'objet du projet de loi n'est pas de transférer au secteur privé un service public national. En effet, aux termes du neuvième alinéa du préambule de la constitution de 1946, « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité. »

Or, le Conseil constitutionnel a, par une décision toute récente, adopté une position assez avancée sur la notion de service public national. Il a décidé que le fait qu'une activité ait été érigée en service public par le législateur sans que la Constitution l'ait exigé ne fait pas obstacle à ce que cette activité fasse, comme l'entreprise qui en est chargée, l'objet d'un transfert au secteur privé.

On doit en déduire *a contrario* qu'un service public répondant à une nécessité constitutionnelle ne pourrait pas être transféré au secteur privé ; mais en l'occurrence, tel ne sera jamais le cas. Les établissements pénitentiaires, que le service privé financera et construira afin de les donner en crédit-bail sur une période de seize à dix-huit ans à l'Etat, lui feront retour au terme du bail. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur les biens de retour, ils seront, dès la construction, intégrés au domaine de l'Etat. C'est ce que rappelle l'article 4 du projet de loi. Ainsi, à aucun moment, une personne privée ne sera propriétaire d'une prison.

Il reste à se demander si, d'un point de vue fonctionnel, la responsabilité du service ne sera pas transférée à une personne morale autre que l'Etat. L'analyse du projet de loi montre qu'il n'en est rien, voilà pourquoi les expressions utilisées dans la presse de « privatisation des prisons » ou de « prisons privées » sont absolument impropres, et cela a été dit avant moi par M. le rapporteur.

Je ne peux, à cet égard, que vous renvoyer à la lecture du texte. Lorsqu'il y aura lieu à intervention d'une personne morale autre que l'Etat pour la gestion du service pénitentiaire, les règles du code de procédure pénale continueront de s'appliquer. Ainsi en sera-t-il pour les régimes de détention ou l'organisation du service.

Un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat précisera les modalités du contrôle permanent par l'Etat de l'exécution du contrat.

J'ajoute que, aux termes du projet de loi, le chef d'établissement sera soumis à un véritable pouvoir hiérarchique de l'administration pénitentiaire. Ce pouvoir sera exercé par les directeurs régionaux de l'administration, exactement dans les mêmes conditions que pour les chefs d'établissements traditionnels.

Il apparaît ainsi que l'opérateur ne sera responsable que du fonctionnement matériel du service et encore ne disposera-t-il pas à cet égard du même degré d'autonomie que celui d'un concessionnaire de service public. La responsabilité du service n'est donc en rien transférée.

La deuxième critique est celle-ci : la participation de personnes morales autres que l'Etat au service pénitentiaire heurte-t-elle ou non l'article XII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ?

La critique avancée par les détracteurs du projet de loi repose sur le fait que les personnes morales appelées à réaliser les ouvrages et à les exploiter tireraient de l'exploitation d'une activité d'intérêt général concourant au maintien de l'ordre public un profit susceptible de servir d'avantage leurs propres intérêts que ceux de la collectivité.

Il n'en serait ainsi que si le gestionnaire pouvait faire travailler les détenus à son profit comme c'est le cas, par exemple, dans le texte d'Alexis de Tocqueville qui était cité tout à l'heure et où il s'agissait de travaux effectués par les détenus pour le compte d'un concessionnaire à l'intérieur d'une prison publique, ce dernier gardant pour lui tout le bénéfice de l'opération. Le produit de leur travail ne reviendra en aucun cas au gestionnaire dans le système que nous avons élaboré et que nous vous proposons d'adopter. Comme aujourd'hui, l'administration pénitentiaire prélèvera sur les revenus des détenus une somme représentative de ses frais d'entretien, et c'est tout. Le reste sera leur propriété et devra être consigné au greffe.

Je rappelle, en outre, que le projet de loi prévoit que c'est l'Etat qui assure, seul, la rémunération du cocontractant.

Selon la troisième critique, le projet de loi porterait atteinte - si l'on en croit ceux qui la formulent - au principe d'égalité en ce qu'il introduirait une discrimination au sein de la population pénitentiaire.

Les détenus doivent être strictement égaux devant le service pénitentiaire ; c'est là une règle fondamentale. Les établissements confiés à un gestionnaire autre que l'Etat seront soumis au même régime juridique que les établissements exploités par la puissance publique. Ainsi que le prévoit l'article 2 du projet de loi, le cahier des charges imposé au cocontractant sera calqué sur celui des établissements directement exploités par l'Etat.

Quant à la situation de fait des détenus incarcérés dans les futurs établissements confiés à un opérateur autre que l'Etat, on peut prévoir qu'elle sera caractérisée par plus de confort que celle qui existe dans la plus vétuste de nos prisons actuelles. Tel est inévitablement le cas lorsque s'ouvre une prison neuve, cela est vrai dans le secteur public comme dans le secteur habilité qui verra le jour. Mais la modernisation rapide du parc pénitentiaire actuel à laquelle je veux m'attacher effacera progressivement ces disparités que l'on constate, hélas ! dès aujourd'hui dans nos prisons.

La quatrième critique porte sur le fait que la gestion d'une prison par une personne morale autre que l'Etat ne permettrait pas d'assurer la continuité du service public.

Mais l'article 6 impose la continuité du service public et l'article 9 étend aux personnels des établissements gérés par une personne morale autre que l'Etat l'interdiction de toute action concertée pouvant porter atteinte à l'ordre public, interdiction qui s'applique actuellement au personnel pénitentiaire. Il en sera ainsi du droit de grève.

Enfin, l'article 17 du projet de loi permet à l'Etat de se substituer à tout moment, pour une période courte comme pour une période indéfinie, au gestionnaire habilité en cas de carence de ce dernier. Ainsi la continuité du service ne sera-t-elle pas moins assurée qu'aujourd'hui. Ce pouvoir de substitution à tout moment, pour quarante-huit heures en cas de crise, pour une semaine ou peut-être plus, constitue l'une des dispositions essentielles du texte. Ainsi se trouve garanti le principe de continuité.

Dernière critique : ce projet de loi livrerait les détenus à l'arbitraire de la personne morale gestionnaire.

Tout chef d'établissement pénitentiaire dispose, à l'égard des détenus, de pouvoirs qui sont inhérents à la fonction carcérale : pouvoir disciplinaire, placement à l'isolement, délivrance des permis de visite aux condamnés et contrôle des communications des détenus avec l'extérieur.

L'article 15 du projet de loi prévoit, précisément, que ces pouvoirs demeurent intégralement entre les mains de l'administration pénitentiaire. En effet, celle-ci dispose d'un entier pouvoir hiérarchique sur toutes les décisions du chef d'établissement susceptibles de porter une atteinte grave aux droits des détenus. Ce pouvoir hiérarchique, qui est maximum, si je puis dire, puisqu'il s'agit d'un pouvoir, non seulement d'annulation mais encore de réformation, sera exercé par le directeur régional de l'administration pénitentiaire le plus proche de l'établissement.

Le recrutement de son personnel par le cocontractant - cela a déjà été dit, et j'y reviens - sera soumis à l'agrément de l'administration. Cet agrément ne sera accordé que pour une durée de cinq ans, et l'administration vérifiera, à l'occasion du renouvellement de l'agrément, la qualification professionnelle de l'agent. Cet agrément pourra être retiré après procédure contradictoire, ou suspendu immédiatement à tout agent qui aura manqué à ses obligations professionnelles.

Voilà, il me semble, des garanties solides pour que les droits et la dignité des détenus soient assurés aussi bien dans les établissements que nous envisageons de créer que dans les établissements existants.

Pour toutes ces raisons, mesdames, messieurs les sénateurs, je crois qu'il y a lieu pour vous de rejeter la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 1 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, repoussée par la commission et par le Gouvernement.

Je rappelle que l'adoption de cette motion aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 98 :

Nombre des votants	316
Nombre des suffrages exprimés	310
Majorité absolue des suffrages exprimés	156
Pour l'adoption	87
Contre	223

Le Sénat n'a pas adopté.

Question préalable

M. le président. Mme Luc, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté ont déposé une motion tendant à opposer la question préalable.

Cette motion, distribuée sous le numéro 31, est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement du Sénat « ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise ».

La parole est à M. Lederman, auteur de la motion.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ainsi la pause n'a-t-elle eu aucun effet sur le projet dont nous débattons, et je dois dire que cela n'est pas pour nous étonner.

Comment le Gouvernement peut-il tenter de faire croire qu'il n'a pas dû reculer devant l'ampleur du mouvement des jeunes, si ce n'est en procédant à certains camouflages, et le camouflage concernant votre texte, en l'espèce, il le fait.

Pourtant, des questions se posent auxquelles il conviendrait de répondre, monsieur le garde des sceaux, si vous le voulez bien.

Pouvez-vous expliquer comment il est concevable, pour une bonne organisation du travail parlementaire, de séparer de plusieurs mois la discussion des articles de la discussion générale d'un projet de loi. Vous qui êtes un distingué *manager* monsieur le ministre, (*M. le garde des sceaux sourit.*) pensez-vous que, de la sorte, votre *management* - vous voyez que je commence à comprendre votre langage - soit valable ? Votre *marketing*, monsieur le ministre, le *marketing* du produit que vous voulez fabriquer, est-il dans ces conditions correctement prévu ? (*Sourires.*) Le moins que l'on puisse dire, c'est que cette façon de procéder manque de cohérence et qu'en tout les cas le Gouvernement a, ce faisant, sacrifié un processus parlementaire correct sur l'autel des concessions politiciennes.

De plus, et c'est là l'objet de la question préalable que je soutiens, il n'y a pas lieu de débattre de ce projet, et je vais le démontrer.

Il est vrai que la situation dans les prisons est à l'heure actuelle préoccupante, mais il est vrai aussi que cet état de choses dure depuis longtemps, ce qui ne signifie pas qu'il faudrait le laisser durer plus longtemps encore. Cet état de choses est le résultat d'une certaine inattention, c'est le moins que l'on puisse dire, de la part de vos prédécesseurs et, sauf pour la période immédiatement antérieure à mars 1986, le résultat d'une politique répressive et du « tout carcéral » menée depuis de nombreuses années.

Aujourd'hui il manque quelques milliers de places dans les prisons, où les détenus sont entassés à trois ou quatre dans des cellules conçues pour une seule personne, c'est vrai. Sur ce constat, vous avez prévu, monsieur le garde des sceaux, une croissance, obligatoire selon vous, de la délinquance jusqu'à chiffrer - c'est toujours le *manager* qui parle et qui prévoit son *marketing* - l'augmentation à 8 000 détenus bon an mal an, si j'ose dire ou plutôt si j'osais parler comme vous le feriez sans doute.

Certes, cette spéculation sur la délinquance est humaine et moralement inadmissible mais elle s'inscrit naturellement dans votre logique répressive qui ne veut à l'évidence tenir aucun compte de la nécessaire recherche d'une réinsertion, seule capable d'empêcher la récurrence, et tout cela après avoir délibérément refusé de faire de la prévention l'arme essentielle - je ne dis pas la seule - de la lutte contre la délinquance.

Il faudrait aussi, monsieur le ministre, pour voir diminuer le nombre de détenus, mener une autre politique pénale que celle que vous préconisez, une politique qui appliquerait correctement le principe selon lequel la liberté provisoire est la règle et la détention préventive l'exception. Notre rapporteur, qui porte quelquefois la robe, connaît ce principe ; qu'il me permette de lui avouer mon étonnement en constatant qu'il n'a même pas effleuré cette question dans ses développements.

Il faut d'ailleurs remarquer que, lorsque cela vous arrange sur le plan politique, monsieur le garde des sceaux, vous ne voyez aucun inconvénient à ce que ce principe que je viens d'évoquer là reçoive application sans que l'on puisse pourtant affirmer qu'il est alors mis en œuvre de la façon la moins discutable. Vous me permettez de vous donner deux exemples récents de l'application de ce principe : le C.R.S. Gilles Burgos et le brigadier qui a abattu un jeune à Pantin sont en liberté. Je sais bien que vous me répondrez que le ministre de la justice n'intervient jamais à l'occasion d'une décision judiciaire ; j'en ai fait l'expérience depuis les quelque cinquante ans que j'exerce ma profession d'avocat, sans parler de ce que j'ai appris depuis que je suis parlementaire. Mais ce principe devrait s'appliquer à tous ! S'il l'était, de très nombreuses places seraient libérées dans les établissements pénitentiaires, puisque, vous le savez, selon vos propres statistiques, près de la moitié des 48 000 détenus qui sont à l'heure actuelle en détention sont en prévention ou en instance d'appel, c'est-à-dire dans la même situation que les prévenus puisque l'appel est suspensif, sauf pour l'application de certaines peines.

Il ne s'agit pas - je le précise - de reprendre à notre compte les mesures dont certains disent que vous auriez menacé vos amis politiques sans discernement, c'est-à-dire de faire pression pour que de nombreux détenus soient libérés du jour au lendemain. Mais ce sont sans doute de mauvaises langues qui le disent et je ne suis pas - mes collègues le savent - mauvaise langue. (*Sourires.*)

Il s'agit simplement d'examiner tout ce qui peut être fait pour éviter la détention préventive et de demander que les peines de substitution qui existent soient, dans toute la mesure du possible, appliquées, afin que l'on ne recoure à l'internement que lorsqu'il s'impose comme seul moyen de sanction.

A ce sujet, je veux répondre à M. le rapporteur, parce que son intervention, tout à l'heure, m'a étonné. Il est avocat et un juriste fort distingué, et ce n'est pas son habitude de commettre des omissions. Voyez, monsieur Rudloff, que je vous ménage pour le moment ! Or vous avez dit qu'il n'existait qu'une seule peine de substitution, les travaux d'intérêt général. C'est faux, vous le savez bien, et je vais vous en faire la démonstration : il me suffira de lire... (*M. le rapporteur marque son étonnement.*)

Vous hochez la tête maintenant, mais vous vouliez tout à l'heure désarçonner vos contradicteurs en leur disant, avec de grands effets de manche : « Mais vous savez bien qu'il n'y a qu'une seule peine de substitution. » Non ! il y en a beaucoup d'autres, et ce que vous avez dit tout à l'heure ne correspond pas à la réalité.

Au surplus, quand vous avez ajouté qu'on n'a pas eu le courage d'aller jusqu'au bout de l'examen des peines de substitution, vous savez bien de quoi il s'agissait : il était question des peines de substitution à la peine de mort. Or il est vrai qu'en cela on n'est pas allé jusqu'au bout de la discussion.

M. Etienne Dailly. Hélas !

M. Charles Lederman. Hélas, oui ! Je reconnais que nous aurions pu le faire.

Mais, pour l'instant, je réponds à M. Rudloff qu'il est passé à côté de la vérité.

J'ai noté, par ailleurs, que le budget pour 1987 prévoit la création, par les services pénitentiaires, de 7 000 places - 2 000 sur les 12 000 qui seront mises en place sur six ans et 5 000 pour parer au plus pressé - auxquelles on peut ajouter 10 000, 15 000, voire 19 000 places si vous appliquez les dispositions du code de procédure pénale. Il y a donc là, quoi que vous en disiez, un certain nombre de places disponibles, et il faut s'en servir.

Si le Gouvernement se décide à cesser de mener une politique qui spéculer sur l'augmentation de la délinquance et sur la répression par l'enfermement systématique, vous désengorgeriez indiscutablement les prisons.

Je le répète, la pratique du « tout carcéral » est inflationniste, car elle a des effets multiplicateurs. Elle aggravera encore, si votre politique se poursuit, une situation déjà intolérable.

Au surplus, votre projet de loi est inutile parce que inopérant. Les solutions à apporter sont autres que les vôtres. Elles s'appellent application des principes relatifs à la liberté provisoire, prévention, peines de substitution, réinsertion, intervention des services publics pour la construction d'établissements pénitentiaires.

Il n'y a donc pas lieu de discuter de votre projet de loi.

C'est d'autant plus vrai que vous fondez, monsieur le ministre, votre démonstration sur la nécessité de recourir à des prisons privées - ou à des établissements habilités, mais cela revient au même, vous le savez parfaitement : la substitution d'un terme à un autre ne change rien à la notion recouverte - sur l'augmentation du nombre de détenus.

Mais alors expliquez-moi pourquoi, en même temps, dans un volet publicitaire de votre politique, vous faites annoncer par les services du ministre de l'intérieur une baisse de 10 p. 100 de la délinquance à Paris, ce qui laisse d'ailleurs entendre que, dans d'autres villes, elle aurait également diminué !

Alors, qui, de l'intérieur ou de la justice, dit la vérité ? Je ne me prononcerai pas sur ce point !

On n'a pas parlé de l'exemple américain. Cela m'étonne car, d'habitude, les Américains sont cités en exemple lorsqu'il s'agit...

M. Marcel Rudloff, rapporteur. De marketing ! (Sourires.)

M. Charles Lederman. ... d'avancer dans la voie du progrès. On en avait d'ailleurs parlé pendant un temps, au moment où l'on a annoncé votre projet, mais on n'en parle plus. Pourquoi ? Tout simplement parce que vous vous êtes vous-même rendu compte que l'exemple américain est aussi inconsistant que tous les autres. En effet, les Etats-Unis comptent 30 établissements privés pour 4 000 prisons, et 2 500 détenus seulement sont concernés, c'est-à-dire 0,3 p. 100 d'une population carcérale qui s'élève à 750 000 détenus.

Si cette expérience, commencée voilà plus de dix ans, n'a pas pris plus d'ampleur, c'est non seulement en raison de l'opposition catégorique du barreau américain, d'un certain nombre d'hommes politiques, d'associations humanitaires et des milieux chrétiens, mais aussi parce qu'elle a donné, dans tous les domaines, des résultats désastreux.

M. Paul Loridant. Très bien !

M. Charles Lederman. De plus, votre projet, monsieur le ministre, pose d'autres questions, dont la plus importante est sans aucun doute la cession au privé de prérogatives qui appartiennent exclusivement à l'Etat.

Vous vous étiez mis, monsieur le ministre, dans une situation à ce point difficile - c'est le moins qu'on puisse dire ! - qu'il a fallu que, avec l'habileté que nous lui connaissons, notre collègue Marcel Rudloff, rapporteur au nom de la commission des lois, essaie - mais cette fois-ci avec trop d'habileté - de vous tirer d'affaire. Non pas en présentant des amendements, d'ailleurs, mais en réécrivant purement et simplement la totalité de votre projet et en s'attachant avant tout à tenter de le rendre moins inconstitutionnel qu'il ne l'était, bien que tous les problèmes n'aient pu être résolus.

Cela dit, j'estime que la tentative de démonstration faite par M. Rudloff s'appuie sur des arguments critiquables et sur une interprétation à géométrie variable des textes fondamentaux de la République.

Notre collègue M. Rudloff tire en effet de plusieurs décisions du Conseil constitutionnel des conclusions que je considère comme abusives, et je vais vous dire pourquoi.

Reconnaissant que le service public judiciaire se voit conférer par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 un caractère constitutionnel qui exclut que son exercice soit confié à d'autres personnes morales que l'Etat, M. le rapporteur définit cependant l'exécution des peines comme un service public susceptible d'être géré par des personnes morales autres que l'Etat. Je l'ai même entendu, en certaines occasions - en commission, en particulier - parler d'un service *sui generis*. C'est évidemment la meilleure façon de ne rien définir ! Molière l'avait fait avant vous, et je vous félicite d'avoir des modèles aussi brillants. Pourquoi votre fille est-elle muette ? Parce que le service public est *sui generis*... (Sourires.)

M. Marcel Rudloff, rapporteur. « Couvrez ce sein que je ne saurais voir... »

M. Charles Lederman. Oui ! Couvrez ce sein... mais ce n'est pas moi qui l'ai dit !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. C'est Molière, en effet.

M. Charles Lederman. Pour tenter d'étayer cette argumentation, M. Rudloff prétend pouvoir s'appuyer sur une décision du Conseil constitutionnel en date du 22 novembre 1978, dont je vais citer deux extraits.

« Considérant qu'en droit pénal les décisions relatives aux modalités d'exécution des peines sont par nature distinctes de celles par lesquelles celles-ci sont prononcées ;

« Considérant, d'autre part, qu'aucune disposition de la Constitution ni aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'exclut que les modalités d'exécution des peines privatives de liberté soient décidées par des autorités autres que des juridictions... que, par suite, en qualifiant de "mesures d'administration judiciaire" les décisions

qu'elle énumère, prises par le juge d'application des peines ou la commission qu'il préside aussi bien qu'en remettant à une commission administrative composée en majorité de personnes n'ayant pas la qualité de magistrat du siège le soin d'accorder certaines permissions de sortir, la loi ... ne porte atteinte à aucune disposition de la Constitution ni à aucun principe de valeur constitutionnelle ; »

De cette décision il ressortirait, d'après M. le rapporteur, la possibilité d'établir une dissociation entre le prononcé et l'exécution des peines.

Mais M. Rudloff va plus loin encore, puisqu'il estime que cette décision cautionne l'ouverture du service public pénitentiaire aux intérêts privés. Pour être agréable à M. le garde des sceaux, je dirai d'ailleurs : aux intérêts « habilités ».

Il s'agit d'une extrapolation abusive de la décision dont je viens de citer deux extraits. Ce que le Conseil constitutionnel reconnaît, c'est que l'exécution des peines privatives de liberté peut relever d'une autre autorité. Reprenez les termes de la décision du Conseil constitutionnel - il s'agissait, en l'espèce, d'une commission administrative présidée par un magistrat - et vous verrez que la dissociation entre deux types de service public se traduit par la dissociation entre les responsabilités de deux personnes morales de droit public, et certainement pas entre la puissance publique et les personnes privées.

Ainsi, rien dans la décision du Conseil constitutionnel ne permet de conclure à la possibilité de confier au privé le service public de l'exécution des peines privatives de liberté.

Le droit français est d'ailleurs riche de ces dissociations entre deux types de service public au sein de la même personne physique : ainsi, le maire, monsieur Rudloff, agit tantôt en élu, tantôt en officier d'Etat civil ; ainsi, un gendarme peut agir alternativement dans le cadre de la police administrative et de la police judiciaire. Mais cela ne sort jamais du cadre de la responsabilité de la puissance publique !

Si l'on peut considérer qu'une distinction peut être faite entre le service public de la justice et le service public de l'exécution des peines - ce qui explique qu'une distinction puisse être faite entre les personnes publiques qui les ont en charge - il demeure que ces deux services publics sont des éléments constitutifs d'une seule et même mission de sécurité des personnes et des biens qui, de toute évidence, relève de la responsabilité de l'Etat.

Lorsque M. le rapporteur argue du fait que l'exécution des peines est d'ores et déjà confiée pour les mineurs à des personnes privées, il oublie de mentionner qu'il s'agit d'associations à but non lucratif, - référence à la Constitution - n'ayant donc rien à voir avec ce qui est envisagé dans le projet du Gouvernement, et qu'il ne s'agit pas non plus de l'exécution de peines privatives de liberté.

Enfin, je note qu'à l'exception de l'exemple auquel je viens de répondre, tous les autres exemples cités dans le rapport vont dans le sens de l'interprétation que j'ai donnée de la décision du Conseil constitutionnel ; il suffit de s'y référer.

Qu'au XIX^e siècle un nombre important d'établissements pénitentiaires aient pu être gérés par les départements, personnes morales de droit public, confirme notre point de vue.

Il en est de même pour les agents de probation ou pour les travaux d'intérêt général, qui relèvent d'activités par essence non lucratives et qui ont à prendre en compte des peines qui ne sont pas privatives de liberté.

Par conséquent, la dissociation évoquée par le Conseil constitutionnel s'entend bien entre deux personnes de droit public. Et si, dans le passé ou actuellement, des personnes privées ont pu être ou sont associées au service public de l'exécution des peines, cela n'est jamais, je le répète, à un titre lucratif quelconque ou pour des peines privatives de liberté.

L'argument qui permet à M. le rapporteur de soutenir la constitutionnalité du projet de loi n'est pas fondé. Notre rapporteur oublie, au surplus, la dernière - je dis bien « la dernière » - des décisions rendues par le Conseil constitutionnel. Dans cette décision du 3 septembre 1986 relative au projet sur la lutte contre la criminalité et la délinquance, le Conseil constitutionnel relève que « la période de sûreté, bien que relative à l'exécution de la peine, n'en relève pas moins de la juridiction de jugement. »

Monsieur le ministre de la justice - permettez-moi de m'adresser directement à vous - je vous rappelle que, vous-même, le 10 septembre dernier, avez signé une circulaire se référant à cette décision du 3 septembre 1986 où l'on peut lire que « le Conseil constitutionnel considère désormais que la période de sûreté, bien que relative à l'exécution de la peine, relève des règles applicables au droit pénal de fond... » Voilà ce qui figure dans cette circulaire que vous avez vous-même contresignée.

Dans la mesure, donc, où il existe des modalités d'exécution des peines qui ne peuvent être distinguées du jugement lui-même, c'est-à-dire de la procédure de fond, c'est-à-dire de la prérogative de la puissance publique, M. le rapporteur de la commission se permet une interprétation inacceptable qui, si elle a le mérite d'essayer de vous tirer d'affaire, monsieur le ministre, ne nous démontre pas plus que le précédent de ses exemples la constitutionnalité de votre projet.

Mais j'entends aller plus loin. Un examen plus détaillé du projet de loi montre qu'il n'est pas seulement inconstitutionnel ; il est, au surplus, inapplicable. En voulez-vous quelques exemples ?

Les articles 6 et 9 disposent que le cocontractant doit assurer la continuité du service public en toutes circonstances, ce qui signifie que les personnels sont soumis aux obligations résultant des exigences du service public, notamment en matière de neutralité, de réserve et de discrétion professionnelles.

Il est ajouté que les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958, relative au statut spécial du personnel pénitentiaire, s'appliquent à tous. Je cite cet article : « Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée de la part des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire est interdit. »

Cela signifie - je reviens sur le problème qui a été évoqué par M. le président de la commission des lois - que ces personnels sont les seuls salariés de droit privé - vous parliez, tout à l'heure, de décisions du Conseil d'Etat - qui se verront totalement interdits de l'exercice du droit constitutionnel à la grève. Ils n'auront même pas droit au régime du service minimum !

L'interprétation donnée tout à l'heure par M. le président de la commission des lois - qu'il me permette de le lui dire - ne peut pas valoir en l'espèce, et tout d'abord parce qu'il s'agit d'individus relevant du droit privé. De plus, il est dit dans le préambule de la Constitution de 1946, que : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. » Cela ne signifie pas qu'en l'absence de texte de loi - comme vous le disiez, monsieur Larché - l'exercice du droit de grève serait inexistant.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je n'ai pas dit cela !

M. Charles Lederman. Ou alors, il aurait fallu dire que le droit ne s'exerce pas en l'absence de loi pour le réglementer.

Je vais plus loin. L'article auquel je me suis référé à l'instant poursuit : « Ces faits, lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, pourront être sanctionnés en dehors de garanties disciplinaires. »

Dès lors, je pose la question : sanctionnés par qui ? Par l'administration ? Quelles seront alors les garanties disciplinaires dont on prive par avance ces personnels ? En cas de conflit individuel, quel sera le juge compétent, le juge prud'homal ou le juge administratif ? Là aussi, silence du texte. Mais, en l'absence de précision, on s'expose, bien évidemment, à de véritables dénis de justice.

L'article 18 fait application de l'article 114 du code pénal aux personnels des prisons privées. Que dit cet article, qui concerne la sanction des actes arbitraires, attentatoires aux libertés ou aux droits civiques par des fonctionnaires ?

Je le cite : « Si, néanmoins, il justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs pour des objets du ressort de ceux-ci, sur lesquels il leur était dû l'obéissance hiérarchique, » - ce n'est pas le lien de subordination mais bien l'obéissance hiérarchique : le caporal, le caporal-chef - « il sera exempt de la peine, laquelle sera, dans ce cas, appliquée seulement aux supérieurs qui auront donné l'ordre ».

Je pose à nouveau la question : de quels supérieurs s'agit-il ? Dans quelles conditions la responsabilité de l'Etat pourrait-elle être mise en jeu ?

Ce ne sont pas des problèmes de détail, car leur solution relève de la séparation des compétences entre le juge civil et le juge administratif et de la mise en œuvre de règles de droit différentes, d'autant que ces problèmes pourront se poser plusieurs fois chaque jour.

Quant aux articles 8 et 10, ils témoignent de l'impossibilité d'introduire des intervenants privés à but lucratif dans un droit et une procédure qui reposent, par nature, sur la compétence publique.

C'est à ce point vrai que M. Rudloff, dans son souci de permettre au Gouvernement de se tirer du mauvais pas qu'il a fait sans pour autant renoncer à son projet, a complètement revu les compétences attribuées au public et au privé.

C'est ainsi qu'il propose que toutes les fonctions dirigeantes, l'encadrement du personnel de surveillance et le service de garde en dehors des bâtiments de détention soient des emplois publics assurés par des fonctionnaires, au motif, que nous ne contestons pas, bien au contraire, que l'autorité publique s'exerce dans trois domaines qui doivent nécessairement relever d'agents publics : la discipline, le pouvoir de coercition et le droit de détenir des armes.

Les autres fonctions seraient assurées par des personnels engagés sur la base d'un contrat de droit privé et d'un aménagement de l'autorité publique.

Vont donc se retrouver à travailler ensemble et à avoir des contacts d'autorité, dans le meilleur des cas, des fonctionnaires et des individus liés à l'Etat par une relation de droit public par le biais de l'agrément et ce en vue d'assurer une fonction précise dans l'établissement pénitentiaire et liés par un contrat de droit privé avec leur employeur qui est le cocontractant de l'Etat.

Quel type de relations vont-ils entretenir entre eux ? Que se passera-t-il en cas de conflit entre les fonctionnaires et les agents agréés ? Le texte est muet sur toutes ces questions, et ce silence augure mal de la manière dont on leur apportera une réponse.

D'autres points posent encore de sérieux problèmes.

Attribuer, en effet, au service public pénitentiaire les prérogatives du maintien de la sécurité publique et, dans le même temps, reconnaître, deux phrases plus loin, que cette prérogative, essentiellement publique - au sens même de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme - qui n'appartient qu'à l'armée et à la police, c'est-à-dire à la puissance publique, puisse être confiée à des personnes morales de droit privé, c'est préparer le nœud gordien à trancher ou, si vous préférez employer, comme le font les plus hauts personnages de l'Etat, le langage « branché », préparer un ou plusieurs « sacs de nœuds ».

Voilà qui ne manquera pas d'être sanctionné par le Conseil constitutionnel, et M. Rudloff l'a si bien vu qu'il propose de faire disparaître l'idée selon laquelle le service public pénitentiaire participerait au maintien de la sécurité publique. Mais qu'en direz-vous vous-même, monsieur le ministre ? Qu'en dira le Sénat ?

L'article 11 prévoit que le greffe est « placé sous la responsabilité d'un fonctionnaire de l'Etat ». Si cela signifie qu'un agent public est responsable des opérations de greffe ou que, comme l'affirme M. Rudloff, « le greffier en chef de l'établissement pénitentiaire habilité doit être un agent public », cela ne signifie nullement que l'ensemble des employés du greffe seront des fonctionnaires. Et s'ils ne le sont pas ?

Autre motif du bien-fondé de notre question préalable : vous affirmez, monsieur le ministre, dans l'exposé des motifs de votre projet, que la solution du problème carcéral passe par la création de prisons privées parce qu'elle répond à « l'impératif d'allègement des coûts supportés par l'Etat ».

Qu'on me permette, contrairement à ceux qui m'ont précédé, notamment M. le rapporteur, qui affirme que les problèmes économiques ne l'intéressent pas, d'y revenir, puisque cela figure dans l'exposé des motifs et non dans les articles dont la discussion viendra aux calendes grecques ou autres.

Votre projet non seulement ne permettra pas cette diminution des charges publiques, mais provoquera, au contraire, un alourdissement des dépenses de l'Etat en ce domaine.

Vous avez en effet prévu, monsieur le ministre, dans votre budget pour 1987 et dans ceux à venir, la création de 12 000 places dans les prisons publiques, à raison de 2 000 par an pendant six ans, et de 15 000 places de détention privées.

Si l'on prend en compte la location au privé de ces 15 000 places, à raison de 120 francs par place et par jour, c'est une dépense de 657 millions de francs que l'Etat aura à supporter.

Si l'on cumule cette somme sur les dix-huit années que pourrait durer le contrat Etat-société privée de gestion d'un établissement pénitentiaire - c'est un chiffre non confirmé, mais en l'absence d'information sur le contenu du cahier de charges c'est le seul dont nous disposons - on atteint le chiffre fabuleux de 7 277 millions de francs.

Or, avec les 657 millions de francs - coût d'une année - l'Etat pourrait construire 2 190 places de prison publiques, en plus des 2 000 places envisagées. Au bout de six années et dix mois - et non pas au bout de soixante-deux ans comme vous l'avez dit - il serait donc possible à l'Etat, avec une dépense moindre, de construire 27 000 places nouvelles dont il serait le propriétaire intégral.

Voilà pour le supposé moindre coût d'une construction privée par rapport à la même construction publique.

Mais votre projet, monsieur le ministre, coûtera cher à l'Etat non seulement parce qu'il privilégie une solution plus onéreuse, mais également parce que son objet même est d'opérer un transfert de fonds publics au bénéfice du privé.

M. Rudloff, dans son rapport, prend soin d'essayer d'expliquer en quoi le contrat qui liera l'Etat et la société privée habilitée à gérer un service pénitentiaire ne sera pas, en tout état de cause, un contrat de concession de service public. On n'a pas abordé le problème, mais il faut y venir.

La doctrine souligne - on le sait - qu'une concession de service public est un « contrat par lequel une collectivité publique charge une personne morale ou physique, généralement privée, d'exploiter un service public, à ses risques et périls, en se rémunérant au moyen de redevances perçues sur les usagers de ce service ».

Dans la mesure où, constate M. Rudloff, il n'y a ni risque, ni péril, ni redevance perçue sur les usagers, il n'y a pas concession de service public, mais bien contrat administratif spécifique par lequel la personne habilitée se voit confier « l'exécution directe et immédiate de l'objet même du service public ».

M. le président. Monsieur Lederman, je vous prie d'en arriver à votre conclusion.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, je regrette de ne pas pouvoir aller jusqu'au bout de mon propos. Mais j'en ai déjà suffisamment dit pour que M. Rudloff et M. le garde des sceaux - je ne veux pas l'oublier en la circonstance - se sentent un peu gênés aux entournures. (*Sourires.*)

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Merci !

M. Charles Lederman. J'en viens donc à ma conclusion.

Vous admettez avec moi, monsieur le garde des sceaux, que les sociétés qui se porteront « volontaires » pour construire, financer, aménager ou prendre en charge un établissement pénitentiaire, voire la garde et la détention des personnes qui y sont incarcérées, ne le feront pas par philanthropie et comptent y trouver un intérêt financier - habituellement nommé profit - substantiel.

Or M. Rudloff l'a bien précisé, la société habilitée à gérer un service pénitentiaire ne l'est pas à percevoir une redevance sur l'« usager ». Il est donc exclu - nous ne pouvons le comprendre que de cette façon - que le quelconque fruit d'un travail des détenus puisse être empoché par la société en question et lui permettre d'y voir un moyen de rentrer dans une partie de ses frais ou de réaliser du profit.

M. Rudloff précise d'ailleurs que la seule rémunération des sociétés habilitées sera le forfait fixé par le cahier de charges et versé par l'Etat. Cette précision est d'importance car le projet de cahier de charges soumis aux organisations syndicales prévoit explicitement la possibilité de commercialiser la production du travail pénal réalisée pour le compte de la société gestionnaire. Il est vrai que nous n'avons pas vu, malgré nos demandes, de cahier de charges mais cela est écrit en toutes lettres - cela n'a pas été démenti - dans un document public auquel je me suis référé.

En réalité, c'est parce que votre projet de loi sert la boulimie et l'appétit financier du capital qu'avec celui-ci, monsieur le garde des sceaux, vous vous permettez de négliger les règles de droit que j'ai rappelées et les prérogatives du service public.

M. Rudloff, volant, avec la magnanimité que nous lui connaissons, à votre secours, a essayé de vous être utile. Il n'y a pas réussi et c'est heureux, car ainsi, vos collègues, soucieux peut-être de sauvegarder des principes essentiels pour un Etat de droit, auront-ils la possibilité de voter la motion que je viens de vous présenter.

En conclusion, non pas par originalité, mais pour ne pas faire comme tout les orateurs que j'ai entendus aujourd'hui et citer de Tocqueville - je ferai un bref rappel historique pour que tout le monde ici soit complètement édifié.

Dans un rapport du 6 décembre 1808 concernant le code d'instruction criminelle, M. Béal, conseiller d'Etat, avait écrit : « il fut un temps où le seigneur ou justicier donnait à bail les produits de la geôle » - sous entendu, cela a cessé. Sans doute faisait-il référence à ce qui s'était passé le 11 juin 1726 quand un décret royal supprima la possibilité pour le pouvoir royal de donner ses prisons à bail.

L'esprit de modernité du Gouvernement - je pose la question - le conduit-il à revenir à une situation vieille de plus de 250 ans ?

Votre vote, mes chers collègues, le dira. (*Applaudissements sur les travées communistes. - M. Ciccolini applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, contre la motion.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. La commission demande au Sénat de rejeter la question préalable. Je ne motiverai pas longuement ce refus, M. Lederman ayant, par un exposé de près d'une heure, démontré l'intérêt de débattre au fond de ce texte, tant en raison de la richesse des problèmes soulevés que des questions qui méritent d'être résolues.

Adopter la question préalable a pour effet de ne point discuter d'un texte. Cela peut éventuellement se concevoir lorsqu'il n'y a pas urgence. Or - c'est l'un des rares points sur lesquels nous sommes d'accord ; M. Lederman a bien voulu le reconnaître - il est urgent d'apporter un début de solution au problème intolérable des conditions de vie actuelles dans nos prisons.

Les arguments d'ordre constitutionnel ont été évoqués par M. Ciccolini à l'appui de sa motion tendant à soulever l'exception d'irrecevabilité ; M. le président Larché y a répondu et le Sénat l'a rejetée.

Que reste-t-il ? Un ensemble d'arguments très importants développés par M. Lederman. Dans ces conditions, nous serions coupables si nous nous prononçons pour l'arrêt des débats sur des questions aussi intéressantes que la détention préventive, les mesures de semi-liberté, les peines de substitution, oubliées ou non - M. Lederman ne me fera pas l'injure de penser qu'elles ont été omises volontairement - car il est tout à fait différent de parler de travail d'intérêt général ou de suspension de permis de conduire - les concessions de service public, la comparaison avec le système américain, les types de relations pouvant exister au sein d'une prison entre les différents personnels à la lumière de la réalité des faits, etc.

Toutes ces questions seront débattues au fur et à mesure de l'examen des articles et lorsque le Sénat aura rejeté la question préalable, comme sa commission le lui demande. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la motion n° 31, tendant à opposer la question préalable, repoussée par la commission.

Je rappelle que son adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ? ...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 99 :

Nombre des votants	314
Nombre des suffrages exprimés	314
Majorité absolue des suffrages exprimés	158
Pour l'adoption	87
Contre	227

Le Sénat a adopté.

Renvoi en commission

M. le président. Mme Luc, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté, ont déposé une motion tendant au renvoi à la commission du projet de loi.

Cette motion, distribuée sous le numéro 33, est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 5, du règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale le projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement « ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement ». Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à Mme Luc, auteur de la motion.

Mme Héliène Luc. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, en déposant et en défendant cette motion de renvoi à la commission, le groupe communiste entend non seulement marquer son opposition résolue au projet de loi relatif aux prisons privées, mais encore manifester sa désapprobation quant aux conditions de son examen et de sa discussion.

Mon ami Charles Lederman a expliqué dans la question préalable qu'il a défendue tout à l'heure, les raisons pour lesquelles ce texte nous paraît inacceptable : elles tiennent, d'une part, à son inconstitutionnalité, d'autre part, à son évidente inapplicabilité.

La majorité du Sénat vous soutient, monsieur le garde des sceaux dans l'obstination que vous mettez à faire discuter ce texte.

Nous développerons nos autres griefs à ce projet de loi, qui ne sont pas moindres, si notre motion de renvoi n'est pas adoptée - sait-on jamais ?

Je ne reprendrai pas, monsieur le président de la commission des lois, les propos de mon collègue Charles Lederman ; je ne déflorerai pas non plus ce que nous dirons au cours de la discussion générale.

Toutefois, je souhaite affirmer à nouveau avec force notre refus de l'adoption d'un texte qui entrerait dans la catégorie, malheureusement déjà très fournie, des reculs de civilisation tels que votre libéralisme sait en produire !

Ce projet - nous en avons apporté la démonstration - est anticonstitutionnel et contraire aux principes fondamentaux de notre République, singulièrement à ceux auxquels la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 confère une portée universelle.

En effet, la distinction introduite par le Conseil constitutionnel - vous avez oublié bien vite les reproches que vous lui faites à l'occasion de la loi Léotard ! - entre le service public de la justice et le service public de l'exécution des décisions de justice, distinction que vous reprenez à votre compte, si elle permet de justifier, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel, que ces services puissent être assumés par deux personnes morales de droit public distinctes, ne vous autorise pas, en revanche, à en déduire que

Ce projet - nous l'avons aussi montré - est inapplicable et, de ce fait, donnera lieu à des situations inextricables où il sera impossible, en cas de dysfonctionnement ou d'accident, de déterminer les responsabilités et de contrôler le strict respect des principes édictés par la loi.

Enfin - nous aurons l'occasion d'y revenir - loin de constituer une économie pour l'Etat, la construction de prisons privées, telle qu'elle est envisagée, coûtera cher aux contribuables et rapportera, en revanche, de substantiels profits à quelques groupes qui s'apprêtent avec avidité à spéculer sur l'emprisonnement des gens, donc sur le développement de la délinquance et de la criminalité dans notre pays.

Le rapport présenté, au nom de la commission des lois, par notre collègue M. Rudloff, montre qu'à l'évidence ces problèmes ont échappé à la commission ou, tout au moins, qu'elle en a minimisé la portée.

En outre, le rapporteur a procédé à un certain nombre d'auditions de magistrats, de syndicats de personnels pénitentiaires et d'avocats qui avaient demandé à être entendus. De toutes ces auditions, de leur contenu, des questions qui ont pu être soulevées, on ne trouve pas la moindre trace dans le rapport. Ainsi, le Sénat n'est pas tenu informé de la teneur des consultations auxquelles le seul rapporteur a procédé, des éventuelles oppositions que ce projet a suscitées de la part des personnes intéressées ni de la manière dont ces auditions ont pu faire évoluer, dans un sens ou dans un autre, le point de vue du rapporteur qui constitue, en l'occurrence, notre seule base de travail.

Vous reconnaissez qu'il s'agit là d'une bien curieuse conception de la concertation, *a fortiori* à propos d'un texte aussi important, qui pose des problèmes de droit et de société aussi graves ! En l'espèce, la consultation aura profité au seul rapporteur et le moins que l'on puisse dire est que ce dernier, dans son rapport écrit, se montre très avare en commentaires sur lesdites auditions...

Il n'est pas dans nos intentions de mettre en doute le sérieux du travail du rapporteur ni son droit de recevoir lui-même un certain nombre de personnes. Cependant, dans la mesure où rien n'est dit dans le rapport sur le contenu de ces auditions, on ne peut manquer de s'interroger sur les motifs de ce silence. En outre, une même audition - vous le savez bien, mes chers collègues - à laquelle procéderaient plusieurs personnes peut fort bien donner lieu à autant d'interprétations que de personnes présentes à l'audition. Or, dans le cas présent, une seule personne a procédé aux auditions et il n'en ressort aucun compte rendu et aucune interprétation.

Le sérieux des travaux parlementaires exige que ce soit l'ensemble de la commission des lois qui procède aux auditions et que le Sénat soit informé, par le biais d'un rapport écrit, de la teneur de ces auditions afin de prendre connaissance des questions soulevées et des opinions émises par les personnalités ou organisations entendues.

D'ailleurs, sur ce dernier point, nous souhaitons que l'audition ne se limite pas à entendre un certain nombre d'avocats bien informés du calendrier des travaux de la commission et ayant, de ce fait, manifesté le désir d'être entendus, mais qu'elle concerne les avocats, bien sûr, mais aussi les personnes dûment habilitées à parler en leur nom, qu'il s'agisse des bâtonniers, des représentants des conseils de l'ordre ou des organisations professionnelles et syndicales des établissements pénitentiaires qui ont manifesté - vous le savez bien - leur opposition à ce projet.

Ce que nous demandons, c'est une véritable concertation. Nous constatons, par exemple, que sur les projets de loi relatifs aux licenciements économiques et aux conseils de prud'hommes, c'est l'ensemble de la commission qui, comme cela nous semble normal, a procédé à l'audition du ministre et de l'ensemble des organisations syndicales et patronales, et il en est résulté un procès-verbal. C'est bien le minimum que le Sénat puisse exiger.

Enfin, puisque l'un des arguments du garde des sceaux et de la commission consiste à affirmer que la construction par le secteur privé de plusieurs milliers de places de prison permettra à l'Etat de faire face aux problèmes du surpeuplement, sans pour autant subir une charge financière trop importante, nous demandons que la commission des lois - éventuellement en liaison avec la commission des finances - procède à une étude sur le coût réel de ce projet pour l'Etat, et donc pour les contribuables, sur le coût du même projet s'il était de la seule responsabilité de l'Etat et, surtout, sur les conditions de rentabilité pour les investisseurs privés qui vont récupérer le marché. Cela permettrait de mettre en évidence le fait que compte tenu de la rémunération au forfait, l'opération sera d'autant plus rentable que l'on entassera des prisonniers dans les établissements privés !

M. Paul Loridant. Ça, c'est bien vrai !

Mme Hélène Luc. Il s'agit non pas d'éléments superflus, mais d'informations dont la représentation nationale a le droit d'avoir connaissance avant de se prononcer sur un projet d'une telle ampleur.

Pour toutes ces raisons, le groupe communiste considère qu'un renvoi de ce texte en commission s'impose afin que toute la lumière soit faite - collectivement - sur les tenants et les aboutissants de ce que l'on nous demande d'accepter à la sauvette, à quelques heures de la fin de la session ordinaire.

Cela me conduit à vous faire part d'un certain nombre de réflexions sur les conditions dans lesquelles le Parlement a été contraint de travailler, singulièrement depuis l'annonce par M. Chirac de la pause et de la non-tenue d'une session extraordinaire. Force est de constater - notre débat d'aujourd'hui en apporte une nouvelle illustration - que le Sénat n'a pas encore senti, à ce jour, le vent de la pause et que le Gouvernement s'acharne jusqu'à la dernière minute à lui faire avaler des potions plus amères les unes que les autres.

Depuis que le Gouvernement a été contraint, sous le poids de la mobilisation de la jeunesse, à renoncer - provisoirement, n'en doutons pas - à ses funestes projets en matière d'éducation et d'enseignement supérieur, son comportement manifeste une certaine fébrilité...

M. Jean Garcia. Très bien !

Mme Hélène Luc. ... et une peur plus grande que jamais du débat démocratique. Cette peur s'est traduite sous plusieurs formes.

D'abord, il y a les textes, tels les projets Monory et Devaquet, ou bien encore la réforme du code de la nationalité, qui ont été reportés avec l'arrière-pensée évidente - cela a même été dit clairement - d'attendre un meilleur moment, celui où la mobilisation sera retombée, espérez-vous, pour les ressortir des cartons sous une autre forme.

Et puis, dans la dernière période, en particulier au cours de la semaine dernière, on a vu apparaître une autre méthode, beaucoup plus sournoise et fort méprisante à l'égard de la représentation nationale : l'amendement nocturne. Voici comment les choses se passent, c'est instructif !

Imaginez un ministre qui a une réforme à faire passer et qui, victime du syndrome Devaquet, redoute qu'un débat parlementaire n'attire l'attention de la presse et de l'opinion publique, et ne suscite une revendication de concertation sur le projet.

Prenez un ou deux députés ou sénateurs, dévoués corps et âme à la cause du Gouvernement et de la cohabitation, faites en sorte qu'ils aient eux-mêmes l'idée de proposer cette réforme par la voie d'un amendement discuté de préférence au cours d'une séance de nuit, c'est-à-dire en ne laissant aucune place à la moindre réflexion ou concertation, et rattaché si possible à un texte avec lequel il n'a rigoureusement rien à voir. M. Séguin en sait quelque chose !

Appelé à donner l'opinion du Gouvernement sur l'amendement, le ministre feint la surprise mais, magnanime, soucieux de promouvoir le rôle de proposition des parlementaires, souligne que cet amendement, quoique prématuré, rejoint les préoccupations du Gouvernement et s'en remet à la sagesse de l'assemblée, qui n'attend que cela. La boucle est bouclée ! Tels sont les ingrédients d'un amendement nocturne.

De cette manière, en une semaine, ont été adoptés, en lieu et place d'un projet de loi, en catimini, de nuit et sans la moindre concertation, la suppression de la troisième voie d'accès à l'E.N.A. et le régime juridique définitif des activités privées dans les hôpitaux publics.

Plus besoin pour M. de Charette et Mme Barzach d'aller s'expliquer devant les syndicats de fonctionnaires, de médecins et de personnels hospitaliers. Ceux-ci sont unis devant le fait accompli et le Gouvernement pense se mettre à l'abri d'un éventuel mouvement d'opinion contre le caractère de classe et rétrograde de sa politique au service des seuls intérêts du capital. Mais, monsieur le garde des sceaux qui représentez aujourd'hui le Gouvernement, que ce dernier prenne garde !

Belle leçon de démocratie et de concertation. Je dis, au nom des sénateurs communistes, que de telles méthodes sont autant d'insultes à la représentation nationale, au corps élec-

toral et au pays tout entier. Elles prouvent que le Sénat, qui se dit d'habitude si jaloux de ses prérogatives, n'hésite pas à se mettre au garde-à-vous devant le Gouvernement quand la situation politique et les intérêts de classe de la bourgeoisie l'exigent.

Elles prouvent aussi que les étudiants et les lycéens ont eu bien raison d'affirmer, au moment où ils mettaient fin à leur mouvement, leur détermination à rester vigilants afin que les projets Devaquet et Monory, sortis par la grande porte, ne repassent pas par la petite, au moyen d'une de ces ficelles dont le pouvoir et sa majorité ont le secret.

Avec le projet sur les prisons privées dont nous sommes saisis aujourd'hui, c'est une autre méthode qui est utilisée : le « saucissonnage » du travail parlementaire. En effet, vous savez pertinemment - vous avez annoncé d'ailleurs que l'ordre du jour ne permettait pas qu'il en fût autrement - que ce texte ne sera pas voté à cette session.

Ainsi, la discussion générale sur ce projet a lieu aujourd'hui alors que l'examen des articles et des amendements commencera au plus tôt dans trois mois et demi. A qui ferez-vous croire, monsieur le garde des sceaux, mesdames et messieurs de la majorité sénatoriale, qu'il s'agit là d'autre chose que d'une mascarade, d'une triste farce politicienne, qui illustre votre conception du débat et des droits du Parlement, mais qui illustre aussi parfaitement votre crainte, car vous savez que votre texte est contesté et qu'il rencontre une très grande opposition ?

Avec mes collègues du groupe communiste et apparenté, nous avons jusqu'ici la faiblesse de croire que la discussion générale et l'examen du détail d'un texte formaient un tout, et que l'étude des articles et des amendements devait se nourrir du débat d'idées de la discussion générale.

Entendra-t-on, le 2, le 3 ou le 4 avril prochains, M. Rudloff donner l'avis de la commission des lois sur un amendement en commençant par ces mots : « Comme je vous l'ai expliqué dans mon rapport, voilà plus de trois mois » ? Entre-temps, vous espérez sans doute que la vie se sera mise entre parenthèses. N'y comptez pas !

Les mots me manquent pour décrire le ridicule de cette situation. Une chose est certaine : vous êtes si peu sûr de vous que vous craignez que votre texte ne puisse être discuté en avril prochain si la protestation se développe.

Voilà un an, lors du débat sur la flexibilité, les sénateurs communistes, qui usèrent alors des droits que leur reconnaissait le règlement, se virent accuser, à de nombreuses reprises, de déconsidérer le Sénat. Il n'en était rien, évidemment. Je me demande aujourd'hui qui déconsidère le Sénat, qui accepte de rabaisser ainsi la Haute Assemblée, comme on a coutume de l'appeler ?

Pourquoi une telle mascarade ? La question mérite d'être posée.

Selon certains bruits, dont la cohabitation est très riche, la scission entre la discussion générale et l'examen des articles serait due aux pressions exercées par le garde des sceaux, qui considère que la pause due aux déboires de son collègue M. Devaquet ne devrait, en aucun cas, le concerner. Comme il était difficile de désavouer aussi vite les engagements pris devant le pays par M. le Premier ministre, l'idée germa de sauver les apparences en faisant passer la discussion générale avant la fin de la session d'automne. Si telle devait être la réalité, cela n'en rendrait la manœuvre que plus dérisoire et méprisable.

Nous estimons que la véritable raison est ailleurs. Elle tient au fait suivant : le Gouvernement a particulièrement conscience de ce que peut inspirer dans la population, en particulier dans la jeunesse, un projet qui organise la spéculation sur le marché du crime et dont l'existence même constitue un aveu, une reconnaissance implicite par le Gouvernement du fait que sa politique, loin d'améliorer la sécurité des citoyens et de faire reculer la délinquance, aura pour résultat de remplir les prisons de nouveaux pensionnaires. C'est là tout l'intérêt de la manœuvre. Pendant que le pays croit, de la bouche même de M. le Premier ministre, que ce projet est reporté, la droite s'applique, comme on dit, à « déblayer le terrain » d'un débat embarrassant afin de n'avoir plus, au mois d'avril, qu'à discuter du détail du texte. Le scénario, déjà fort bien rodé, ne manquera pas de se répéter avec le recours à l'article 49-3 de la Constitution à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement pourra se prévaloir

du sceau de l'adoption par le Parlement tout en ayant, espère-t-il, évité le pire, c'est-à-dire une mobilisation contre ce projet choquant, qui ne figurait pas, à notre connaissance, dans les engagements électoraux de la droite,

De ce qui aura pu se passer pendant trois mois, vous n'avez pas l'intention de tenir compte, monsieur le ministre. Voilà vos conceptions de la démocratie et de la concertation !

Faut-il que les intérêts en cause soient importants pour que vous en soyez conduit à de telles manœuvres ! Quels sont-ils, ces enjeux ? La sécurité des personnes et des biens ? Pas le moins du monde puisque vous reconnaissez vous-même, comme en témoigne le rapport de M. Rudloff, que « entre notre capacité d'accueil actuelle - un optimum de 38 000 places - et l'effectif prévisible de la population pénale dans trois ans, il existe un écart de 30 000 places ».

Est-ce là le seul résultat que vous attendez de votre politique, 30 000 détenus en trop en 1990 ? Cela signifie au moins deux choses. Premièrement, votre politique, loin de faire régresser la délinquance et la criminalité, favorisera leur développement au point d'arriver au chiffre de 30 000 détenus en surnombre dans trois ans. Deuxièmement, compte tenu du taux de récurrence, plus on fera passer d'individus par l'univers carcéral et plus la criminalité se développera dans notre pays. A cela s'ajoute le fait que le mécanisme retenu pour la rémunération des agents privés des prisons privées pousse au remplissage et au surremplissage de ces dernières.

Réalise-t-on l'engrenage dans lequel on est en train d'engager notre pays et ses conséquences sur l'avenir de notre société, alors qu'il est possible de mettre en œuvre une autre politique, notamment une politique de plein-emploi pour les jeunes, comme nous l'avons démontré et comme nous le démontrerons encore ? Non ! L'intérêt principal qui est en jeu est double. Il est à la fois financier et politique. Financier pour les quelques groupes qui vont se partager ce gâteau de la misère et du malheur ; politique pour les tenants du libéralisme qui engagent ici une épreuve de bras de fer avec l'intérêt social.

Après avoir fait tomber les foudres de la privatisation sur l'audiovisuel public, prenant appui pour cela sur la création de la cinquième chaîne, après avoir bradé le potentiel économique du secteur public qui avait fait l'objet, en 1982, d'une large indemnisation, après avoir fait en sorte que le profit s'installe sur la maladie à demeure dans les hôpitaux publics, les libéraux s'attaquent aujourd'hui à une fonction essentielle et multiséculaire de l'Etat, la fonction de sécurité et de coercition.

Que l'on ne se méprenne pas. Ce projet est non pas un aboutissement, mais une étape vers l'abandon par l'Etat d'autres missions qui, de tout temps, ont relevé de sa responsabilité.

Le libéralisme - je mets toujours ce mot entre guillemets, tout le monde le comprend - c'est la loi du plus fort, du plus fortuné ! Aujourd'hui, on nous propose de confier aux intérêts privés le soin d'enfermer les gens et de se faire grassement payer par l'Etat

Qui sait si, demain, ce ne sont pas les fonctions de police qui seront ainsi privatisées, c'est-à-dire confiées aux riches, aux puissants ?

Fiction me direz-vous ? Qu'en est-il des milices patronales qui se sont si souvent illustrées dans l'histoire de la répression du mouvement ouvrier ? Qu'en est-il des polices municipales dont les exactions et les bavures ne se comptent plus ? Qui aurait pu prévoir, voilà seulement dix ans, que l'on pourrait permettre à quelques grands noms du bâtiment ou de la finance de faire de l'argent avec l'augmentation de la délinquance et de la criminalité ?

Le « libéralisme » a ceci de particulier qu'il se nourrit, comme par un cercle vicieux, des fléaux sociaux qu'il génère. Ainsi la politique de casse de l'emploi, de l'école, du logement social, le développement des inégalités et l'exaltation de la loi du plus fort ne sont pas dus au hasard. Ils sont les conditions de l'accumulation du profit capitaliste contre l'intérêt national. Cela ne suffisait pas, il fallait aussi que le capitalisme puisse également, en bout de processus, tirer bénéfice des conséquences de sa politique.

Décidément, rien n'échappe à cette machine infernale, à cette logique inhumaine. Le « libéralisme », c'est-à-dire la primauté de l'argent sur l'homme dans tous les domaines, est véritablement une calamité pour notre société et pour notre pays ; c'est bien un recul de civilisation !

Et l'Etat dans tout cela ? L'Etat dont on nous dit qu'il réalise en l'espèce une bonne affaire ? D'ailleurs, est-ce le rôle de l'Etat que de réaliser de bonnes affaires ? Quel sera son rôle ? Je pense que personne, s'agissant des prisons privées, ne nous infligera le poncif : « Moins d'Etat, plus de liberté ». L'Etat jouera d'abord le rôle d'une poule aux œufs d'or pour la montée en charge de l'incarcération privée. Comme c'est souvent le cas, l'Etat - c'est-à-dire les contribuables - prendra en charge les coûts élevés et laissera les bénéfices au privé.

Mais ce n'est pas tout ! L'Etat, entendu au sens de puissance publique, dont le bras séculier est la justice, sera sans doute appelé à accompagner le mouvement d'une manière que l'on peut déjà imaginer : certaines voix à droite font état d'un prétendu laxisme de la justice qui s'expliquerait, nous dit-on, par la surcharge des prisons. Une fois les prisons privées construites, il faut s'attendre à voir publier des circulaires par le garde des sceaux demandant au parquet, l'obstacle du surpeuplement étant provisoirement levé, de requérir plus souvent et plus systématiquement des peines d'emprisonnement afin que l'affaire des prisons privées soit rentable pour ceux qui y ont investi.

Même si l'on refusait d'aller aussi loin dans l'analyse de ce qui pourrait arriver demain, c'est tout le système qui pousse dans le sens que je viens de décrire, parce qu'en cas de défaillance du privé, c'est bien l'Etat qui prendra le relais.

Tout est donc conçu pour que l'Etat, du fait d'une volonté politique sécuritaire affirmée, mais également par intérêt, joue les rabatteurs au bénéfice des prisons privées et devienne en fait l'instrument numéro un de l'accumulation, par le privé, de profits sur le dos des détenus.

Nous nous trouvons donc en présence de l'une des illustrations les plus sombres, les plus sordides de notre analyse selon laquelle le « libéralisme » substituée, au sein de l'Etat, entendu dans son sens le plus large, la logique du profit à celle de l'efficacité sociale. La solution libérale ne soulage donc pas l'Etat, elle le vampirise. Elle ne ralentit pas la délinquance, elle l'encourage.

Le projet de loi qui vous est soumis, mes chers collègues, constitue - je pense l'avoir démontré - une menace grave pour l'avenir de notre société et pour les valeurs républicaines. Il s'agit d'un véritable enjeu de société.

En acceptant de légaliser la spéculation sur le marché du crime, le Sénat prendrait une lourde responsabilité devant l'Histoire : celle d'avoir ajouté aux responsabilités déjà très nombreuses que le capitalisme génère une cause supplémentaire d'aggravation de la délinquance, de la désintégration du tissu social, une cause qui se situerait en aval et non plus seulement en amont.

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, j'aurais voulu vous parler - mais le temps me manque, me semble-t-il -...

M. Jacques Larché, président de la commission. Ah oui !

Mme Hélène Luc. ... de la mission que la commission des lois de l'Assemblée nationale a effectuée aux Etats Unis, du 2 au 11 octobre 1986, sur les conditions de financement et de fonctionnement des établissements pénitentiaires privés.

Son rapport est très intéressant et je vous en recommande la lecture. En tout cas, il démontre d'abord que les établissements privés représentent une part très minime de tout le tissu carcéral et, ensuite, que, loin d'avoir, disons, l'aval tant des fonctionnaires, du barreau que des responsables des prisons, énormément de questions se posent.

Monsieur le garde des sceaux, le Gouvernement ne veut pas tirer les leçons de ce qui vient de se passer avec le mouvement des étudiants. Il continue à s'obstiner. Il ne veut pas tenir compte de l'avis des citoyens.

M. le président. Je vous demande de conclure, madame.

Mme Hélène Luc. Je termine, monsieur le président.

Les sénateurs communistes, devant le manque de concertation, devant l'importance de ce projet discuté en pleine rentrée universitaire - je parle évidemment du projet Devaquet -...

M. Christian Bonnet. Ce n'est pas le sujet !

Mme Hélène Luc. ... avaient demandé au Gouvernement de retirer ce texte. Il n'a pas voulu nous entendre. Il a ensuite été obligé de céder dans les conditions que l'on sait après la mort de Malik Oussekiné, qui aurait pu être évitée.

Aujourd'hui, vous nous imposez la discussion de ce projet. Mon ami M. Charles Lederman et moi-même, à la conférence des présidents et en séance plénière, avons demandé le retrait de ce projet.

Le Gouvernement n'écoute pas plus les étudiants et les travailleurs que les parlementaires communistes et apparenté que nous sommes. C'est cela sa conception de la démocratie. Nous ne voulons pas croire que la représentation nationale puisse accepter un tel défi, un tel recul de notre société.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe communiste et apparenté vous demande de rejeter le texte qui nous est présenté et de le renvoyer devant la commission des lois jusqu'à la session d'avril. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Dans le long exposé de Mme Luc, j'ai entendu des arguments qui justifieraient, selon elle, le renvoi en commission. Mme Luc pense que la commission devrait se saisir à nouveau de ce texte pour procéder à des auditions.

A cela, je crois devoir opposer ce que sont notre usage et notre règlement. Le Sénat charge la commission spécialisée de procéder à l'étude du texte de loi dont il est saisi ; elle confie à un rapporteur le soin d'examiner le dossier en vue de présenter ses conclusions. C'est ce qui s'est passé en l'espèce. La commission des lois saisie m'a désigné comme rapporteur après avoir entendu M. le garde des sceaux et, avec la pleine confiance de mes collègues commissaires, j'ai entrepris le travail dont j'étais chargé et j'ai procédé à certaines auditions. Puis j'ai livré le fruit de mes réflexions aux membres de la commission des lois qui ont bien voulu approuver mes conclusions.

Suivre le raisonnement de Mme Luc et de ses collègues du groupe communiste aboutirait à faire en sorte que le Sénat donnât des injonctions à ses commissions spécialisées sur la manière de préparer un dossier, ce qui ne serait pas convenable.

Il est parfaitement loisible, au cours d'un débat - et sans renvoi en commission - à l'ensemble de nos collègues d'apporter des précisions complémentaires, après s'être informés auprès de qui ils l'estiment utile, des éléments du dossier. D'ailleurs, le groupe communiste le fait abondamment puisque les amendements qu'il présente tout au long de l'année aux textes de loi, sont fondés sur des auditions auxquelles il se livre sans que la commission compétente y ait elle-même procédé.

Je pense donc que, la commission des lois ayant statué et jugé bon que le rapport fût présenté en la forme à l'ensemble du Sénat, le renvoi en commission est inutile.

Pour le surplus je ne suivrai pas Mme Luc sur le terrain où elle s'est engagée. Je n'en ai ni la compétence, ni la volonté. Je laisse de côté les anathèmes lancés contre le libéralisme. J'exprimerai simplement de profonds regrets d'avoir entendu certaines expressions qu'elle a employées.

Je ne pense pas que l'on puisse considérer comme une « mascarade » le fait que des sénateurs se réunissent ce soir pour discuter d'un problème aussi important. Quelle que soit l'heure, quelle que soit la date, l'examen de la situation des prisons en France n'est jamais prématuré ! Un débat, même s'il ne peut pas être mené à son terme en raison des nécessités de l'horaire, est utile sur une question aussi importante.

Mme Hélène Luc. Il n'est pas sérieux d'en discuter ainsi !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Vous ne pouvez pas dire qu'il n'est pas sérieux d'en discuter, madame. Je ne voudrais pas rappeler des exemples, mais était-ce un « saucissonnage » lorsque moi-même, rapporteur du projet de loi sur la modification de la législation relative au redressement judiciaire, avec notre collègue M. Thyraud, ou du projet de loi sur le statut des liquidateurs, j'ai présenté mon rapport quatre ou cinq mois avant la discussion des articles ? Était-ce une « mascarade » lorsque tous les textes sur la décentralisation ont été, par la force des choses, discutés à des sessions différentes ?

Je n'ai jamais estimé que c'était une « mascarade » ou un « saucissonnage ». Je ne peux pas admettre un seul instant que des discussions au Sénat puissent être assimilées à ce que vous appelez une « mascarade » ou un « saucissonnage », d'autant plus qu'il y a eu des exemples dans le passé, que j'ai vécus moi-même.

Je ferai part d'une autre amertume. On peut être en désaccord avec un projet de loi, on peut estimer qu'il est inopportun, mais je ne vois pas pourquoi un parlementaire opposé à un tel texte en exige le retrait par le Gouvernement ou la majorité. C'est précisément le mandat du parlementaire, celui de l'ensemble du Parlement, de se saisir du texte, d'essayer de l'amender, de demander la suppression de certains articles s'il l'estime nécessaire, et non de demander systématiquement le retrait d'un ensemble de textes, c'est-à-dire de laisser uniquement la responsabilité législative au seul Gouvernement. On ne peut à la fois exalter le rôle du Parlement et vouloir régulièrement laisser au seul Gouvernement les initiatives législatives.

C'est la raison pour laquelle j'estime que le Sénat a le devoir de poursuivre jusqu'au bout et sans désespérer la discussion du projet de loi qui lui est soumis (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I., du R.P.R., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 33, repoussée par la commission.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ? ...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 100 :

Nombre des votants	315
Nombre des suffrages exprimés	315
Majorité absolue des suffrages exprimés	158
Pour l'adoption	86
Contre	229

Le Sénat n'a pas adopté.

Suite de la discussion générale

M. le président. Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Balarello.

M. José Balarello. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, notre système pénitentiaire doit faire face à un problème grave : la surpopulation des prisons. C'est une réalité depuis de nombreuses années et peu d'expériences ont été réalisées pour essayer d'y apporter une solution.

La part du budget de la justice, qui a progressé de 10 p. 100 cette année alors que le budget de l'Etat n'a augmenté que de 1,83 p. 100, reste toutefois plafonnée à 1,27 p. 100 du budget total de l'Etat. La justice demeure donc le parent pauvre - pauvreté que l'on constate sous tous les gouvernements, qu'ils soient de droite ou de gauche - et ce n'est point avec un tel budget, monsieur le garde des sceaux, que vous pourrez porter remède par des moyens traditionnels à l'encombrement des établissements pénitentiaires, fait particulièrement grave dans ses conséquences puisque sans compter les atteintes à la dignité de l'homme qu'elle engendre, la suroccupation développe la délinquance, outre les risques d'explosion qui se manifesteront tôt ou tard.

Rappelons simplement que des prisons construites pour deux cents détenus en hébergent quelquefois huit cents sans transformation des locaux, autrement dit que des cellules faites pour un détenu en abritent quatre.

Rappelons également que certains tribunaux sont contraints de moduler les peines en fonction de ce que les parquets leur indiquent comme taux d'occupation de la prison locale.

Il est donc évident que, pour régler ce problème, il n'y a pas de nombreuses solutions, et ce compte tenu de la modicité de votre budget.

On peut avoir recours à des amnisties, autres grâces collectives ou réductions de peines, méthode que votre prédécesseur a largement utilisée, monsieur le garde des sceaux, et qui a l'inconvénient de remettre quelquefois en liberté des individus qui retombent rapidement dans la délinquance ; on peut avoir recours à des peines de substitution, mais elles atteignent très rapidement leurs limites. Ou alors, on peut adopter une autre solution, celle de faire édifier les prisons par le secteur privé qui les louera ensuite à l'Etat en utilisant la formule de la location-vente, ce que prévoit l'article 4 de votre projet de loi, la construction étant, dès le début des travaux, de même que le terrain, dans le patrimoine de l'Etat.

Dans la lettre de la Chancellerie publiée au moment du débat budgétaire, vous écriviez : « L'habilitation portera sur la réalisation de 20 000 places réparties en une soixantaine d'établissements neufs à construire dans toute la France et regroupés en quatre ou cinq zones géographiques. Il y aura un concours simultané pour l'ensemble du programme dans ces quatre ou cinq zones. Il examinera l'intérêt économique et la qualité fonctionnelle des projets proposés. Les groupes privés devront, à partir d'un cahier des charges dont l'élaboration s'achève, concevoir, réaliser et financer les établissements pénitentiaires qui seront loués à l'Etat. »

Si mes calculs sont exacts, monsieur le garde des sceaux, ce seront donc des établissements de 300 à 400 places, ce qui constitue un chiffre maximum, mais encore valable. Je sais que, personnellement, vous souhaitiez ne pas dépasser 250 places.

Bien évidemment, nous souscrivons entièrement à votre initiative sur ce point. Voilà enfin un garde des sceaux qui innove, prend le problème à bras-le-corps et trouve la formule pour sortir du dilemme posé par les arbitrages budgétaires draconiens entre la rue de Rivoli et la place Vendôme.

Il est certain que, les bâtiments pénitentiaires une fois édifiés, le ministère de l'économie et des finances sera obligé d'augmenter le budget de la justice du montant de leurs loyers. Espérons - et nous y veillerons - que ces inscriptions de dépenses obligatoires ne seront pas faites au détriment des autres chapitres budgétaires ; je pense à ceux qui concernent le personnel, particulièrement les magistrats dont le nombre, à l'évidence, doit être augmenté afin que les affaires soient plus rapidement jugées, comme nous avons déjà eu l'occasion de vous le demander lors du débat budgétaire, les détentions provisoires étant trop nombreuses.

Reste un problème délicat : la privatisation ou l'habilitation, oui, mais jusqu'où ?

Je reprends, monsieur le garde des sceaux, les termes de votre lettre, confirmés lors d'une conférence de presse : « L'essentiel de la gestion et de la surveillance restera sous le contrôle permanent de l'Etat et en faisant uniquement appel à des personnels habilités, agréés et assermentés, sous la seule responsabilité des autorités publiques. »

« Contrairement au mauvais procès qui m'est fait de-ci de-là, il n'est nullement question de faire appel à des quelconques vigiles privés pour assurer la tâche délicate entre toutes que constitue l'exécution d'une décision judiciaire, aboutissant à priver un homme ou une femme de sa liberté. »

« J'affirme au contraire que les établissements nouveaux qui n'accueilleront pas de détenus condamnés à de longues peines et réserveront certaines responsabilités particulières, comme le greffe, le garde au mirador et la garde aux enceintes extérieures à des agents de l'Etat, représenteront pour les personnels pénitentiaires une série d'opportunités. »

« Des discussions officielles vont s'ouvrir, disiez-vous, avec les syndicats de personnel avant qu'un projet de loi soit présenté au Conseil d'Etat, au conseil des ministres, puis au Parlement, au cours de la session prochaine. »

Or, il m'est apparu, à la lecture de ce projet de loi, que vous étiez revenu à une privatisation plus large. Mais vous m'avez rassuré, monsieur le garde des sceaux, il y a un instant, en acceptant le texte proposé par la commission des lois. Aussi, je n'insisterai pas.

Pour ce qui est des modalités de passation des conventions avec les sociétés privées et de l'énoncé des prestations que vous exigerez, vous faites référence à un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Qu'en sera-t-il exactement ?

Quid de la concertation avec les personnels pénitentiaires actuels ? Quid aussi de l'exécution des peines, selon leur importance, en établissement public ou en établissement faisant l'objet d'une habilitation ?

Toutes ces questions méritent une réflexion approfondie, et ceux qui, soit par profession - magistrats ou avocats - soit parce qu'ils font partie d'un comité de surveillance de prison connaissent les centres de détention français, savent avec quelle prudence il faut aborder ces problèmes.

Faisons un peu de droit comparé.

Le Conseil de l'Europe a publié en 1983 une étude concernant la gestion des établissements pénitentiaires.

En Autriche - vous en avez parlé dans votre intervention, monsieur le garde des sceaux - il existe deux catégories d'établissements : les uns pour les peines inférieures à un an, les autres pour les peines supérieures. Le taux de détention est de 109 détenus pour 100 000 habitants ; c'est le plus fort d'Europe - il est de 80 en France, ainsi que vous l'avez rap- pelé.

Les prisons privées n'existent pas dans ce pays, pas plus qu'au Danemark, où l'administration pénitentiaire comprend des prisons d'Etat et des prisons locales, les premières accueillant les condamnés aux peines les plus longues.

La Grande-Bretagne dispose pour sa part d'un système centralisé, avec un taux de détention élevé - 94,2 détenus pour 100 000 habitants. Là aussi, on constate l'absence de participation du privé.

Enfin, la République fédérale d'Allemagne, qui dispose d'établissements pénitentiaires *stricto sensu* et d'établissements thérapeutiques, ne fait pas exception à la règle.

Nulle part en Europe n'existent de prisons privées.

S'agissant des Etats-Unis, seul pays où l'habilitation fonctionne, l'excellent rapport établi par la commission des lois de l'Assemblée nationale, suite au voyage de six de ses membres dans ce pays, nous indique que, sur 750 000 détenus, seuls 2 500 se trouvent actuellement dans des prisons gérées par le secteur privé et que le projet d'extension dudit secteur est abordé avec beaucoup de prudence.

M. Norman Carlson, directeur fédéral du bureau des prisons, a indiqué à nos collègues de l'Assemblée nationale que le problème de la privatisation a été abordé avec une extrême prudence et avec réserve au niveau fédéral.

Actuellement, il existe une prison privée fédérale abritant des étrangers en situation irrégulière pour le compte du service de l'immigration. Mais il s'agit d'un établissement à faible niveau de sécurité.

Ce haut fonctionnaire américain a précisé à nos collègues députés qu'il avait une attitude de méfiance à l'égard de la privatisation, qui ne lui paraissait envisageable au niveau fédéral que pour des catégories de population pénale présentant peu de risques, les jeunes délinquants en particulier.

Il n'y a d'ailleurs pas, à l'échelon fédéral, de grands mouvements en faveur de la privatisation.

En revanche, le bureau fédéral des prisons fait de plus en plus appel à la sous-traitance et confie certains services au secteur privé - restauration, traitement socio-médical - mais cette sous-traitance ne concerne pas la surveillance.

M. Carlson ajoute que, s'il existe un mouvement pour la privatisation aux Etats-Unis, il se situe au niveau de certains Etats, que des raisons d'économie peuvent pousser à la privatisation. Cela tient notamment au coût de fonctionnement élevé des établissements publics.

Le barreau américain a pris une position d'attente et de réserve en demandant qu'il ne soit pas procédé à de nouvelles opérations de privatisation avant que tous les problèmes soient réglés.

Quant aux magistrats, ils n'ont pas pris de position sur la question de la privatisation.

Un avis identique a été donné à nos collègues députés par le président de la sous-commission des questions pénitentiaires à la chambre des représentants : attitude de prudence

et de réserve, mais avec l'idée générale d'encourager l'expérimentation de la privatisation - qui ne doit pas concerner des établissements de haute sécurité - pour essayer d'en apprécier les résultats, ce qui n'est pas actuellement possible.

Ce président a ajouté que les problèmes qui se posent sont d'ordre constitutionnel et de coût, en précisant à ses interlocuteurs : « A court terme, la privatisation peut conduire à des économies très intéressantes, mais on se pose la question du coût à long terme de l'opération. »

Il ressort des contacts établis aux Etats-Unis par la commission de l'Assemblée nationale, que, en revanche, dans le cadre de la privatisation, la construction est beaucoup plus rapide et beaucoup plus efficace ; le gain de temps par rapport à la construction publique serait compris entre deux et trois ans.

Selon les recherches effectuées par l'institut national pour la justice des Etats-Unis, huit Etats envisagent de privatiser certaines de leurs prisons, mais en prenant beaucoup de précautions et en ne faisant passer au secteur privé que des établissements de faible niveau de sécurité, tels que les centres de détention pour jeunes.

D'une façon générale, le coût par détenu serait de 5 à 7 p. 100 moins élevé que dans les prisons publiques.

Rares sont, aux Etats-Unis, les prisons privées où sont détenus des délinquants condamnés à de fortes peines. Nos collègues de l'Assemblée nationale ont visité celle de Bay-County, en Floride, où il apparaît que l'expérience de privatisation a réussi.

Terminons ce tour d'horizon en précisant que les Australiens envisagent également de privatiser certaines de leurs prisons.

Quelle est, en France, l'opinion des syndicats concernés ?

L'opinion du syndicat majoritaire Force ouvrière est différente selon qu'il s'agit de personnels de direction ou des gardiens.

Dans un article paru dans le journal *Le Monde* du 19 novembre 1986, le secrétaire général du syndicat national pénitentiaire des personnels de direction F.O. écrit que « le projet de loi présenté par Albin Chalandon sur la création d'un service pénitentiaire habilité va dans le bon sens. Nous l'approuvons. Nous le soutenons. »

En revanche, le secrétaire général F.O. des gardiens de prisons, s'il approuve la privatisation de la construction et de l'hôtellerie, est opposé à celle du gardiennage.

Or, les directeurs sont 120 et les agents 6 000 !

Les syndicats C.F.D.T. et C.G.T. sont opposés à toute privatisation.

Que conclure de tout cela ?

La commission des lois et son rapporteur, notre collègue Marcel Rudloff, ont fait un travail important.

Comme M. le rapporteur nous l'a indiqué tout à l'heure et comme l'a confirmé M. Larché, président de la commission des lois, il n'y a aucun obstacle touchant à la constitutionnalité de la loi ou à sa légalité, l'exécution des peines étant par nature distincte du prononcé des sentences.

Nous partageons ce point de vue. L'éducation surveillée n'est-elle pas souvent le fait d'associations privées habilitées ?

Les contrats à intervenir sont conformes aux principes généraux des contrats de service public, au principe d'égalité des citoyens devant la loi, et l'exercice de la garde et de la détention par des agents agréés non fonctionnaires n'est pas contraire aux articles XII et XIII de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le gardiennage par des personnels habilités est donc légal. Est-il pour autant souhaitable dans tous les cas ?

Nous ferons abstraction, monsieur le garde des sceaux, de toute querelle d'ordre philosophique ; la situation de nos prisons est trop grave pour ne pas faire preuve de pragmatisme.

La commission des lois a proposé de réserver les établissements pénitentiaires dits habilités, où le gardiennage est privatisé, à deux catégories de détenus : les prévenus non encore jugés et les condamnés à une peine inférieure ou égale à trois ans. Nous préférons être plus restrictifs encore et nous proposons une peine inférieure ou égale soit à douze mois, soit à dix-huit mois, la question méritant d'être examinée avec soin.

Sachons simplement que cela aurait concerné, au 1^{er} juillet 1986, de 8 000 à 10 000 détenus en métropole, selon le critère retenu - moins de douze ou moins de dix-huit mois - soit un cinquième ou un sixième de la population carcérale.

Si nous y ajoutons les détenus en instance de jugement, cela représente beaucoup de monde et doit suffire, monsieur le garde des sceaux, à réaliser l'expérience d'habilitation en entraînant un large consensus et en réglant le problème des 15 000 places manquantes.

Il est nécessaire, en outre, pour que l'expérience soit réalisée avec profit, d'amender l'article 7 du projet comme l'a fait la commission des lois, mais aussi d'ajouter - c'est la proposition que je formule - à la rédaction proposée par M. le rapporteur que « les fonctionnaires seront choisis par l'exploitant et seront, dans l'établissement privatisé, en position de détachement de l'administration pénitentiaire ».

En effet, il est préférable, pour la réussite de l'expérience, que la société ou l'association privée gestionnaire assume toute la responsabilité et la direction de l'établissement habilité avec, comme cadres de l'établissement, des fonctionnaires en position de détachement. Je déposerai un amendement en ce sens.

Nous souscrivons, en outre, entièrement à la proposition du rapporteur de la commission des lois de placer les établissements pénitentiaires du secteur habilité sous la surveillance des autorités judiciaires territorialement compétentes. Nul ne sait mieux qu'un magistrat, par les confidences des détenus ou des auxiliaires de justice qu'il reçoit, ce qui se passe dans la prison locale et quelle est l'atmosphère qui y règne.

Si les prisons habilitées peuvent être des lieux où les condamnés à une faible peine s'adonnent au sport tout en apprenant un métier, sous la surveillance de gardiens qui seront plus des moniteurs d'éducation physique ou des instituteurs préparant à un C.A.P. que des gardiens obligés de faire régner la discipline, vous aurez, monsieur le ministre, gagné votre pari.

Je souhaite, dans ce cas, que les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire en place comprennent que leur vie deviendra beaucoup plus acceptable dans des établissements publics qui ne seront plus surpeuplés et où les tensions auront disparu.

Je vous demande, monsieur le garde des sceaux, d'ici à la session de printemps de la Haute Assemblée, de faire en sorte que votre texte, tel qu'amendé par la commission des lois et tenant compte de nos propositions, entraîne l'assentiment, après concertation, de tous ceux qui participent à l'acte de justice et à l'exécution des peines : avocats, magistrats et fonctionnaires de l'administration.

Je me suis également posé la question de savoir si nous n'aurions pas intérêt à envisager la construction par des sociétés d'économie mixte à majorité de capitaux public et - pourquoi pas ? - la gestion par ces dernières d'établissements où seraient exécutées des peines légères. Cela vaudrait la peine, monsieur le garde des sceaux, d'être étudié, votre texte ne l'excluant pas, au contraire, puisqu'il le prévoit en son article 1^{er}. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Pelletier.

M. Jacques Pelletier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'interviens à titre tout à fait personnel et, si quelques collègues de mon groupe partagent ma position, je n'engage en aucun cas l'ensemble du groupe de la gauche démocratique.

Prévenir autant que réprimer, telles sont les deux orientations d'un vrai libéralisme social. Le vrai défi, aujourd'hui, auquel est confrontée la société s'appelle le terrorisme. Le civisme prend tout son sens dans les périodes de crise.

Quand des jurés refusent de siéger à cause des menaces d'Action directe et qu'on en vient, pour certains, à regretter la Cour de sûreté de l'Etat et, pour d'autres, dont je suis, à approuver le recours à des magistrats professionnels pour que justice soit rendue, on mesure où sont les priorités.

Pour la défense de la société, introduire des prisons privées maintenant n'apporterait rien.

Pour les petits délinquants, les plus nombreux, ce qui doit toujours compter, c'est la réinsertion, la possibilité de repartir du bon pied dans la vie. Or la logique des prisons privées est

une logique quantitative d'incarcération pour des objectifs de rentabilité qui tournent le dos à l'idée de réintégration. C'est la première raison de fond qui milite, d'après moi, contre le présent projet de loi.

La seconde a trait à la conception que j'ai de la souveraineté de l'Etat.

Dans notre pays, cette conception est si fortement ancrée qu'il est inconcevable de déléguer à des personnes privées le pouvoir de sanction ou le pouvoir disciplinaire en matière carcérale.

Il n'y a théoriquement rien qui empêche en droit le recours à la concession de service public. Mais les mêmes objectifs risquant de ne pas être partagés dans l'optique d'une prison privée et dans celle d'une prison d'Etat, le principe d'égalité de tous devant la loi se trouvera posé.

Ce principe doit s'appliquer aux délinquants et aux prisonniers comme aux autres citoyens. Il ne saurait être question, donc, de créer deux catégories de prisonniers sans enfreindre un principe fondamental de notre droit.

Certes, le rapporteur de la commission des lois, notre collègue et ami Marcel Rudloff, nous propose des solutions qui améliorent déjà beaucoup le texte initial, mais, à mes yeux, ce n'est pas encore suffisant.

Il aurait été, à la rigueur, concevable d'envisager une privatisation de certaines fonctions : construction, hôtellerie, blanchisserie, ou de privatiser à titre d'exemple quelques établissements, comme cela s'est fait aux Etats-Unis, où un pourcentage très réduit des détenus se trouvent dans les prisons privées.

Mais le passé le plus récent devrait nous remettre en mémoire la formule célèbre d'un de nos sociologues : « On ne change pas la société française par décret ».

J'entends bien, monsieur le garde des sceaux, que vous êtes confronté à un encombrement des prisons qui peut à tout instant déboucher sur une révolte. Je sais qu'il faudrait dans les prochaines années construire près de 40 000 places et je sais aussi que votre budget est dérisoire au regard de la noblesse de la fonction judiciaire.

C'est l'Etat qui doit prendre en charge ce problème, sauf à renoncer à l'une de ses missions essentielles.

Admettons que des sociétés privées soient autorisées à construire et à gérer les nouvelles prisons, que se passerait-il si, un jour, sous des prête-noms, la mafia prenait le contrôle de la majorité du capital de ces sociétés ?

M. Paul Loridant. Très bien !

M. Jacques Pelletier. Pour la petite délinquance, je rappelle que les travaux d'intérêt général ont été adoptés à l'unanimité au Parlement, qu'ils sont ressentis par les Français comme une peine efficace. Je pense à l'exemple des détenus récemment employés à des tâches de reboisement et qui, pour certains, ont décidé d'y refaire leur vie, après leur libération.

La prison désocialise, rend plus dangereux les petits délinquants, qui représentent 70 p. 100 du nombre des détenus. Ce n'est pas avec un gardiennage électronique que l'on résoudra les problèmes de promiscuité et les risques de la vie carcérale : suicides, bagarres, désespoir.

Il ne s'agit pas pour moi de faire du misérabilisme, de l'angélisme, mais d'affirmer tout net qu'il ne doit pas y avoir de rupture idéologique par rapport à la politique pénale suivie jusqu'en 1986.

Que fera-t-on par ailleurs, des toxicomanes ? Il serait fort dangereux de prévoir un placement d'office dans les hôpitaux, alors que la vieille loi de 1838 demanderait elle-même bien des aménagements dans son domaine propre pour éviter tous les risques d'arbitraire.

Je crains que tout effort entrepris depuis plus de vingt ans d'une sectorisation du service social pour rassembler tous les intervenants dans une œuvre commune d'aide aux personnes marginales, fragilisées ou délinquantes ne se trouve lui-même remis en cause en profondeur.

Pour en revenir aux prisons, j'évoquerai quelques interrogations. Si l'on suit l'esprit qui semble être celui de ce projet de loi, pourquoi un jour n'arriverait-on pas à légaliser et à légitimer la notion de police privée ?

Plutôt que d'ergoter sur le coût respectif du privé et du public, quant à la recherche des terrains ou à une éventuelle hausse du prix de journée, je me bornerai à une considération de bon sens.

Dans une prison privée, le profit croîtra en fonction du nombre de délinquants incarcérés ; à l'inverse, l'équilibre financier serait mis en péril si la délinquance baissait ou si les juges trouvaient des solutions plus efficaces que la prison.

Monsieur le garde des sceaux, je suis, autant que tout autre, attaché à la force de la loi, à la nécessité d'une répression ferme, mais je n'oublie pas qu'il faut sauvegarder notre devoir de solidarité à l'égard des délinquants amendables, à qui il faut savoir tendre la main, parfois même malgré eux.

Au-delà de la sanction nécessaire, un détenu reste une personne humaine, avec un avenir qui nous concerne tous dans la mesure où il s'agit, en grande partie, d'une population jeune.

Si vous êtes face à un problème d'équipement immédiat, que l'Etat lance un emprunt ! Mais, de grâce, ne plaquons pas un système qui a, certes, réussi à titre expérimental aux Etats-Unis, mais qui heurterait profondément nos mentalités en France.

Non, décidément, on ne change pas la société française par un décret ou par une loi sans porter précisément atteinte à ce que Montesquieu appelait « l'esprit des lois ». (*MM. Bayle et Loridant applaudissent.*)

M. le président. La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je m'adresserai d'abord au président de la commission des lois, M. Larché, pour lui dire que je ne suis pas un juriste. J'étais plutôt, jusqu'au mois de septembre dernier, un spécialiste du marché monétaire.

Si je prends la parole, monsieur le ministre, c'est par un cri du cœur, un cri de la raison d'un élu local qui s'est depuis près de dix ans occupé de la jeunesse, qui a fait sur le terrain des expériences de prévention et qui a eu le loisir et le courage à plusieurs reprises de visiter les prisons qui sont dans son département, je veux parler des prisons de Fleury-Mérogis.

A l'occasion de ces visites, j'ai pu discuter avec le personnel et donc réfléchir aux conséquences de l'incarcération sur la jeunesse de notre pays, surtout celle des communes de nos banlieues.

Pardonnez-moi si le jeune élu que je suis dans cette assemblée a pu avoir quelques écarts de langage, (*Sourires.*) mais permettez-moi au moins d'aider la jeunesse de notre pays.

Le présent projet de loi soumis en première lecture au Sénat s'inscrit dans la logique de déclarations que j'estime tapageuses de la part du garde des sceaux, qui revendique et souhaite un programme de construction de 40 000 places supplémentaires de prison. A terme, le parc pénitentiaire français doublerait, passant de 33 000 places actuelles à plus de 70 000 places.

La logique du garde des sceaux entend déborder le débat classique concentré sur la nécessité de rattraper le retard constant entre le nombre des détenus et le nombre des places disponibles.

Le projet de loi prétend anticiper l'évolution de la population carcérale vouée selon les prospections gouvernementales à une constante augmentation. Convenez avec moi, monsieur le ministre, que c'est l'aveu par avance d'un échec de la logique sécuritaire de la politique pénale menée depuis mars 1986.

Avant tout, il importe de rappeler qu'après plus de dix-neuf ans de stagnation il a été mis en œuvre entre 1981 et 1986 un programme d'équipement immobilier pénitentiaire sans précédent même s'il a été insuffisant.

Il a été rénové ou créé dans les établissements pénitentiaires plus de 3 500 places. Il s'agissait d'un programme de construction raisonné, qui s'inscrivait dans le cadre d'une politique pénale globale équilibrée.

Il est établi que la capacité optimale de notre parc pénitentiaire devrait être de 40 000 places et qu'il faudrait un redéploiement d'une politique pénale non centré sur le recours exclusif à l'enfermement.

La concession à des personnes morales, voire à des personnes physiques privées, d'établissements pénitentiaires se justifie selon le garde des sceaux, expert en *management*, pour des raisons de meilleure gestion, d'amélioration du service rendu et de diminution des coûts dudit service et sous prétexte d'une plus grande rapidité dans la construction des prisons.

Ces arguments sont, à nos yeux, fallacieux et trompent l'opinion car, en fin de compte, le principal financier sera le contribuable et lui seul.

L'économie en temps d'une construction concédée au privé n'est en aucun cas certaine, même si l'Etat fournit gratuitement au privé des terrains acquis antérieurement. Le gain de temps estimé en faveur du secteur privé est estimé à six mois, mais il exige des contrôles techniques, des contraintes de charges allégées avec tous les risques potentiels que cela peut impliquer pour la validité et la viabilité de l'établissement.

Le secteur public, tout en gardant un système affiné de contrôle, a su dans le passé construire aussi vite, voire plus vite. Ainsi, chacun d'entre nous le sait, pour la prison de Mauzac, vingt-deux mois furent suffisants de la conception à sa mise en service, contre trente-deux mois en moyenne.

Par ailleurs, la politique pénitentiaire des dernières années s'est orientée vers la diversification des constructions pour une meilleure adaptation aux différentes catégories pénales. D'un prix moyen de 350 000 francs la place de prison, le coût des places des maisons d'arrêt de Lorient et de Draguignan a varié entre 261 000 francs et 227 000 francs.

Face aux exigences particulières de la construction pénitentiaire, nous imaginons difficilement par quelles astuces et quels procédés un constructeur privé, qui, nécessairement, doit intégrer sa marge bénéficiaire et la rémunération de ses prêts financiers, peut proposer des coûts inférieurs à ces montants.

De même, en ce qui concerne le coût de fonctionnement, un opérateur privé, quel qu'il soit, ne pourra pas se limiter aux 16 francs quotidiens consacrés à la nourriture des détenus. Toutes les études du privé dont nous avons connaissance montrent qu'à ce jour le prix plancher est plutôt de 25 francs.

Cette opération de concession au secteur privé n'aura qu'un seul payeur, le contribuable. M. le ministre nous assure que le contribuable sera le bénéficiaire de cette pratique. Nous en doutons.

Aujourd'hui, pour fixer les charges réelles du contribuable, on peut évaluer le coût annuel de l'opération en intégrant au prix de journée versé par l'Etat à l'opérateur privé le coût de la construction.

Pour un programme de 15 000 places à un prix de journée de 250 francs - hypothèse minimum - contre 175 francs actuellement, le coût annuel serait de 1 360 millions de francs, ce qui entraînerait une augmentation de 30 p. 100 du budget de l'administration pénitentiaire.

L'Etat, le contribuable en réalité, acquittera un bénéfice à l'opérateur privé dans le cadre du prix de journée comprenant non seulement le coût d'entretien du détenu, mais le coût du crédit et éventuellement la fiscalité locale par le biais de la taxe professionnelle.

En effet, le secteur pénitentiaire présente la particularité de proposer un taux de profit supérieur à celui des autres secteurs industriels ou commerciaux.

Le système de rémunération du concessionnaire dégagera un profit maximum quand le nombre des détenus augmentera ou sera en surnombre dans l'établissement privé. A ce titre, je vous renvoie au cahier des charges. En réalité, monsieur le garde des sceaux, ce projet de loi répond moins à une logique de marché qu'à celle du monopole.

Le système de concession ainsi prévu par votre projet de loi n'est rien moins que l'attribution pure et simple d'une rente de situation assurée sur un marché captif. Voilà bien l'ironie du sort pour ceux qui se réclament du libéralisme débridé.

M. Jean-Pierre Bayle. Très bien !

M. Paul Loridant. Notre opposition à votre projet, au-delà de raisons économiques, se fonde aussi sur les atteintes majeures qu'il porte au régime de détention. Tous les détenus bénéficient de mesures d'individualisation des peines. Les

mesures prises par le juge de l'application des peines doivent recevoir l'avis de la commission de l'application des peines. Le chef d'établissement dispose d'un pouvoir de proposition en ce domaine.

Le transfert de ces pouvoirs à un chef d'établissement privé a pour conséquence de soumettre la sortie définitive ou temporaire d'un individu à l'avis d'une personne titulaire directement ou indirectement d'un intérêt financier à ce que son établissement soit constamment rempli, voire en surnombre.

Ce déséquilibre est accentué au sein de la commission d'application des peines où seuls le procureur et le juge de l'application des peines représentent la puissance publique. Ainsi, à défaut de ses pouvoirs propres, toutes les décisions du juge de l'application des peines ne seront éclairées que par des avis rendus par des personnes animées du seul intérêt financier, cela n'est pas acceptable.

Je ferai également état des projets de construction de prisons publiques à Bobigny et à Nanterre, qui étaient envisagés par votre prédécesseur. Il est capital que ces dossiers aboutissent dans les meilleurs délais.

Je vous l'ai dit tout à l'heure, monsieur le ministre, je suis l'élu du département où Fleury-Mérogis est installé. Cette prison dispose de 4 000 places ; or, elle accueille aujourd'hui 5 100 détenus ; cela entraîne des déplacements réguliers de véhicules et de personnels vers les centres de Bobigny et de Nanterre, et donc un surcoût.

Monsieur le garde des sceaux, au-delà de ce projet de loi, puis-je vous demander et vous suggérer de consacrer votre énergie et votre capacité de conviction à convaincre le ministre des finances de faire accélérer la construction de ces deux prisons ?

Je me permets également de vous signaler que votre projet de construction de prison publique à Juvisy n'a pas été assorti, comme on aurait pu s'y attendre, d'une concertation minimum avec les élus locaux de cette ville. Ils n'ont, en effet, appris ce projet de construction qu'en lisant *Le Moniteur*. Convenez avec moi que cela est bien regrettable, d'autant que ces élus avaient conçu des projets d'urbanisation dans ce même secteur.

Je parlerai enfin des juges d'instruction. Vous savez, monsieur le ministre, qu'ils se rendent rarement dans les prisons pour y rencontrer les détenus. Ils y répugnent pour diverses raisons et préfèrent que ces derniers leur soient amenés. Ces déplacements donnent lieu à un formidable déploiement de moyens, qui sont indispensables pour assurer la surveillance des détenus ; cela entraîne des coûts particulièrement élevés pour, parfois, quelques minutes d'audition. Qu'avez-vous prévu dans ce cas, monsieur le ministre, pour les prisons privées ? Vous savez bien que vous n'obtiendrez certainement pas des juges d'instruction qu'ils se déplacent vers ces prisons ! Les opérateurs privés accepteront-ils de prendre en charge le coût de ces déplacements, ou bien ces coûts seront-ils à la charge de l'Etat ? Dans ce cas, pouvez-vous prétendre, monsieur le ministre, que le recours au secteur privé ou habilité va sur ce plan réduire les coûts ? Bien franchement, je ne le crois pas !

Pour en revenir aux questions de financement, je vous demanderai ce qui vous a empêché que soit établie, pensée et élaborée une loi de programmation prévoyant la construction d'établissements neufs et la rénovation d'établissements vétustes. Vous avez la possibilité de lever, année après année, des emprunts d'Etat qui pourraient contribuer au financement public de ces établissements pénitentiaires. Vous préférez cependant le système de la location et du règlement par prix de journée, incluant le remboursement du capital et le paiement des frais financiers.

Cette méthode est peut-être plus indolore, mais elle n'est pas vraiment moins chère. De plus, il n'est pas prouvé que l'investissement direct et la gestion directe de l'Etat seraient plus onéreux.

En tout cas, aucune preuve, aucune démonstration ne nous en a été apportée, à moins que le secteur privé n'ait reçu l'assurance d'obtenir des conditions de financement privilégiées ; si tel est le cas, nous aimerions les connaître.

Je suis persuadé que le Sénat compte dans ses rangs des parlementaires suffisamment avertis pour déchiffrer et interpréter une étude économique comparative si elle lui était soumise. Au contraire, et je le regrette, M. le rapporteur nous a

suggéré, par avance, de rejeter toute discussion économique et financière. Convenez, mes chers collègues, que cela n'est pas acceptable.

Cela l'est d'autant moins que, sauf erreur de ma part, rien dans le cahier des charges n'est prévu pour traiter des conditions financières en cas de surpeuplement des prisons habitées. Je crois comprendre, aux termes des textes prévus, que tout sureffectif entraîne un surprofit pour le cocontractant. Nous trouvons cela vraiment immoral, contraire à l'éthique et indigne d'une démocratie avancée.

A cet égard, l'exemple des Etats-Unis n'est guère probant. Outre-Atlantique, ce n'est qu'une expérience infime eu égard au nombre des personnes incarcérées. Cette expérience est d'ailleurs vigoureusement contestée par les personnes les plus averties, contrairement à ce que vient de prétendre l'orateur qui m'a précédé à cette tribune.

Vous, vous souhaitez d'entrée de jeu augmenter de moitié le nombre de places par le seul secteur privé. Je vous dis : « casse-cou », je vous dis également : « plus libéral que moi tu meurs ».

Nous le refusons et nous le manifesterons tout au long de ces débats. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute maintenant interrompre ses travaux jusqu'à vingt et une heures quarante-cinq. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

4

SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel une lettre par laquelle il informe le Sénat que le Conseil constitutionnel a été saisi, le 19 décembre 1986, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, par plus de soixante sénateurs, d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi de finances pour 1987.

Acte est donné de cette communication.

Cette communication, ainsi que le texte de la lettre de saisine du Conseil constitutionnel seront transmis à tous nos collègues.

5

ORGANISATION ÉCONOMIQUE EN AGRICULTURE

Adoption des conclusions d'une commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 79, 1986-1987) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'organisation économique en agriculture.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Sordel, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lorsque nous avons examiné au Sénat le texte concernant l'organisation économique en agriculture, votre commission des affaires économiques avait proposé onze amendements. Le Gouvernement en a accepté huit, il s'en est remis à la sagesse de la Haute Assemblée sur un. Ces neuf amendements ont été adoptés. Un a été retiré et

remplacé par un amendement similaire du Gouvernement, qui proposait peut-être une meilleure rédaction au sujet des compétences du Conseil supérieur d'orientation, le C.S.O., en matière de politique forestière. Enfin, un dernier amendement avait été retiré à la demande du Gouvernement, qui s'était engagé à prendre des mesures réglementaires pour l'application du caractère exécutoire des délibérations du C.S.O.

C'est donc ce texte modifié par le Sénat qui a été examiné en commission mixte paritaire le 26 novembre dernier et, sous réserve d'un amendement rédactionnel très mineur, cette dernière a repris l'ensemble des amendements votés par le Sénat. Je vous demande de bien vouloir l'adopter.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. François Guillaume, ministre de l'agriculture. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous voici donc au terme des discussions parlementaires relatives au projet de loi concernant l'organisation économique en agriculture.

A ce sujet, vous me permettrez de ne pas refaire devant vous les remarques que j'ai pu faire il y a trois jours à l'Assemblée nationale, lors de l'adoption par les députés du projet proposé par votre commission mixte paritaire.

Mais je voudrais très brièvement vous dire combien, s'agissant du premier texte qu'il m'a été donné de défendre devant votre Haute Assemblée, j'ai été sensible aux conditions dans lesquelles s'est déroulée la discussion et aux résultats de celle-ci.

Les propositions d'amendement suggérées soit par votre rapporteur - auquel il me plaît de rendre hommage - soit par certains membres du Sénat ont notablement amélioré la compréhension du projet gouvernemental et ajouté à sa cohérence.

Il nous reste maintenant à mettre en œuvre cette loi.

Croyez bien que le Gouvernement s'emploiera à ce que, le plus rapidement possible, le Conseil supérieur d'orientation puisse se réunir.

Il s'emploiera également à ce que, avec pragmatisme mais aussi avec détermination, une véritable concertation avec les pouvoirs publics permette aux professionnels d'accroître leur responsabilité dans la gestion des marchés et d'améliorer l'équilibre de ceux-ci.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, hier, à l'occasion de la réunion de la conférence annuelle agricole, le Premier ministre a voulu marquer d'une façon très nette combien le Gouvernement souhaitait rompre avec le cycle fâcheux qui, ces dernières années, tendait à marginaliser l'agriculture et à ne pas assurer aux agriculteurs un revenu décent.

Cet effort est d'autant plus remarquable que l'évolution actuelle de la politique agricole commune est, à maints égards, très préoccupante et qu'il conviendrait que celle-ci puisse faire l'objet d'une réflexion d'ensemble et non seulement d'améliorations apportées au coup par coup et souvent sans trop de cohérence par Bruxelles.

Je crois qu'il fallait être avant tout régler, au mieux des intérêts français et en tenant compte du poids de la situation acquise, le problème le plus urgent, c'est-à-dire celui de la viande et du lait.

La seconde préoccupation - elle a été le trait dominant de la conférence agricole - était de corriger par une bonne concertation certaines conséquences des décisions prises à Bruxelles.

Il conviendra, dans les mois qui viennent, que la France puisse être à même de proposer certains axes de réflexion et certaines méthodes de réforme.

Voilà, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, ce que je voulais dire devant la Haute Assemblée, en souhaitant que, comme l'ont fait vos collègues de l'Assemblée nationale, vous puissiez donner votre accord aux propositions de votre commission mixte paritaire. (*Mme Rodi et M. Chénouard applaudissent.*)

M. le président. La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte adopté par la commission mixte paritaire ne change rien sur le fond de nos appré-

ciations en première lecture. Les remarques de mon ami Louis Minetti restent valables ; je dirai même qu'elles prennent un relief particulier après les récentes décisions de Bruxelles.

Votre projet de loi relatif à l'organisation économique en agriculture est déjà, monsieur le ministre, entré dans la phase des exercices pratiques depuis un certain temps, ainsi que nous avons pu le constater dès cet été.

Prenons un exemple. Un transformateur important de tomates de conserve, installé à Tarascon, dans les Bouches-du-Rhône, a rompu cavalièrement ses contrats avec les producteurs de tomates des Bouches-du-Rhône, du Gard et du Vaucluse, qui lui avaient fait confiance. Alors qu'un contrat portant sur 41 000 tonnes était signé, le transformateur décidait, par suite d'un changement d'actionnaires, de ne plus prendre que 40 p. 100 de la récolte, soit 16 000 tonnes. Il se contentait d'indemniser les producteurs en leur versant 10 centimes par kilogramme pour les 60 p. 100 restants. Les producteurs ont été purement et simplement trompés par le transformateur. Les tomates refusées sont allées droit à la décharge.

Or nous avons appris qu'il manquait des quantités importantes de ce produit pour la transformation en conserve. Avouons que c'est là un comble !

Voilà malheureusement un exemple concret de la domination du négoce, que vous mettez en place avec votre politique, monsieur le ministre. Certes, vous avez beau jeu de condamner ainsi les offices, puisque leurs créateurs, vous-même et vos amis, ne leur ont jamais donné les moyens de fonctionner correctement, de prouver leur efficacité, quand ils ne les ont pas purement et simplement asphyxiés.

Nous avons approuvé la création des offices, mais à trois conditions. Tout d'abord, il fallait que le Gouvernement favorisât l'activité des offices dans une agriculture en expansion. Ensuite, il fallait que la réforme de la politique agricole commune permit aux offices de dépasser le cadre étroit qu'elle imposait alors. Enfin il fallait que les agriculteurs se mobilisassent pour vaincre les obstacles.

Or les offices sont loin d'avoir convaincu parce qu'aucune de ces conditions n'a été réunie. Au contraire, tout a été fait pour qu'ils échouent.

Au lieu d'une politique agricole d'expansion, nous avons eu les quotas, les taxes de coresponsabilité et d'autres mesures limitatives arbitraires.

En revanche, la preuve de l'efficacité des offices a été faite par l'office des céréales, qui est particulièrement visé aujourd'hui pourtant. Depuis sa création, en 1936, il n'a cessé d'assurer à tous les producteurs la vente de la totalité de leurs récoltes, leur paiement dès la livraison. Malgré la suppression des prix garantis, il a empêché jusqu'alors un effondrement des prix à la production. Mais n'est-ce pas la finalité profonde des offices ?

Enfin, la loi du 6 octobre 1982 précise bien que les offices ont pour objet, notamment, la réglementation des marchés, pour assurer « une juste rémunération des agriculteurs ». En condamnant les offices, n'est-ce pas l'inverse de l'objectif recherché que vous obtenez, à savoir transformer les agriculteurs, mis dans l'impossibilité de vivre décemment de leur travail, en éternels assistés ?

Après tous ces mois de cohabitation avec un ministre « paysan », comme on vous a surnommé, monsieur le ministre, permettez-moi de dire que, malheureusement, la situation agricole est catastrophique.

Après huit ans de baisse du revenu agricole, même compte tenu du court répit des années 1982 et 1983, il y a de nouveau des paysans en grande difficulté.

Les producteurs de lait sont en butte aux lourdes pénalités laitières, et cela ne fait que commencer si l'on en croit ce que l'on a entendu depuis ce qui s'est passé à Bruxelles. Les producteurs de maïs doivent faire face aux privilèges aménagés en faveur des marchands américains. Les producteurs de fruits et légumes de Provence subissent les importations massives italiennes et espagnoles. Les éleveurs de Corrèze protestent contre les bas prix de la viande et la suppression des dernières garanties de prix.

Aux graves conséquences de l'élargissement du marché commun se sont ajoutées deux années consécutives de sécheresse, dont les effets catastrophiques ne sont pas prêts de s'éteindre.

Vous voulez responsabiliser les producteurs dans une interprofession où les représentants des producteurs et des acheteurs fixeront en tête à tête leurs conditions pour la commercialisation de la production.

Ainsi, vous vous dégagez de toute responsabilité. Les responsables, ce seront eux. En même temps, les acheteurs pourront à loisir faire pression sur les prix et pratiquer entre les producteurs une discrimination qui privera certainement les petits et moyens producteurs de toute garantie de commercialiser leur production.

C'est ainsi que l'interprofession Cognac, souvent citée en exemple, a permis à 10 p. 100 des viticulteurs, en général les plus importants, de vendre 50 p. 100 de plus que la moyenne commercialisable, alors que le quart des viticulteurs, ne vendant rien à cette interprofession, doivent recourir à des débouchés dont les prix n'atteignent pas 50 p. 100 de ceux qui servent de base au calcul de leur impôt sur le revenu.

Avec les ententes interprofessionnelles, ce Gouvernement veut donner au négoce tout-puissant du secteur agro-alimentaire le moyen de faire pression sur les prix et chasser progressivement par la mévente les agriculteurs familiaux.

Pour bien me faire comprendre, je dis que vous voulez renforcer, au lieu de la combattre, la puissance des Unilever - bravo pour le président Périgot ! - Nestlé, B.S.N. et quelques autres.

Par ailleurs, appliquer complètement la loi de 1982 aurait permis de faire échec à la commission de Bruxelles et à tous ceux qui acceptent de réduire le nombre de nos exploitations à 200 000 ou 300 000.

Depuis 1975, on a pu constater que les interprofessions ont eu la préférence du négoce et de quelques grandes exploitations. Mais aucune ne couvre une filière dans son intégralité.

Celles qui fonctionnent - les fruits et légumes transformés, par exemple - restent limitées à des créneaux précis. Presque partout ailleurs elles ont échoué et l'on peut douter de leur succès à l'avenir. Les institutions communautaires ne les reconnaissent pas.

Dans l'ordonnance relative à la concurrence, le Gouvernement, s'alignant encore une fois sur la Communauté, s'apprête à supprimer la dérogation aux ordonnances de 1945 qui permettait aux interprofessions de conclure des accords portant sur les volumes de production et sur les prix. Ce ne sont pas, je le crains, les interprofessions qui changeront la situation de nos producteurs, placés comme auparavant devant des prix en baisse, des garanties qui se dégradent, des importations qui ne cessent de faire pression.

Avant 1981 et après 1982, lors du projet de loi sur les offices, nous avons montré qu'il serait vain de prendre des mesures intérieures dans le territoire français et sur le plan européen, quand, tout d'abord, les accords du G.A.T.T. et autres accords annexes sont une capitulation honteuse devant les Etats-Unis.

Comment, en effet, discuter avec ceux qui prétendent combattre les subventions sur les prix agricoles alors qu'ils en sont eux-mêmes les champions toutes catégories et manifestent ouvertement l'intention de les développer ? Comment discuter d'égal à égal avec les Américains quand ils ont, sans accord d'aucune sorte, débarqué un million de tonnes de maïs au mois de juillet 1985, faire entrer « par précaution » 1 200 000 tonnes de maïs en Espagne, juste avant la ratification, comme par hasard, de l'adhésion de celle-ci à la C.E.E., et accepté l'envoi dans ce même pays de 234 000 tonnes de maïs pendant les six derniers mois de 1986 ?

Comment discuter d'égal à égal avec ceux qui trouvent des bactéries dans le camembert et des poils aux œufs français, qui ont inventé le système se traduisant par cinq quintaux livrés pour quatre quintaux payés ?

La C.E.E., qui représentait la France dans les négociations du G.A.T.T., a accepté le lancement d'un nouveau cycle de négociations multilatérales alors que, pour le seul secteur de l'agriculture, les céréaliers américains ont arraché à la C.E.E. - mais c'est surtout la France qui en a souffert - les marchés traditionnels de céréales dans les pays du Maghreb.

En Uruguay, les Etats-Unis ont imposé à leurs alliés l'ouverture de négociations pour l'achat quasi forcé de produits agricoles américains quel que soit le cours du dollar.

Quand on se rappelle comment la Communauté économique européenne a accepté les demandes des Etats-Unis concernant le marché espagnol du maïs, il y a tout lieu d'être inquiet sur ce que l'on appelle « discuter d'égal à égal ».

Deuxièmement, quand les conséquences de l'élargissement du Marché commun se font gravement sentir, on ne peut régler ce problème de l'offre et de la demande si l'on ne règle pas celui des importations massives d'Espagne, du Portugal et du Maroc, puisque l'on parle de l'intégrer, lui aussi, dans le Marché commun.

Ce sont les importations qui coûtent cher qui cassent nos productions. On estime que, dans ce pays, nouvel européen, 3 millions de tonnes de légumes seraient disponibles pour la Communauté, qui en produit 22 ou 23 millions de tonnes. Pour les seules tomates, ce sont 2,5 millions de tonnes qui s'ajoutent aux 4,5 millions de tonnes produites par les pays membres de la C.E.E. Déjà le taux de pénétration de certains produits espagnols est considérable. Il va de 30 p. 100 par an pour la tomate à 40 p. 100 pour le concombre, voire 60 p. 100 pour l'aubergine et la courgette.

Le Conseil économique et social a estimé à 3 milliards de francs l'impact négatif de l'élargissement sur notre balance commerciale dans le secteur des fruits et légumes, qui est le plus touché. En effet, sur une production globale de 26 millions de tonnes pour les douze pays, l'Espagne en représente 24 p. 100, autant que la France et la République fédérale d'Allemagne réunies, et un peu moins que l'Italie, 38 p. 100.

Une telle substitution entraîne fatalement la disparition d'exploitations légumières et fruitières. Comment, en effet, prétendre conquérir des marchés extérieurs alors que nous ne savons pas protéger notre propre marché et conserver la part du marché européen que nous avons acquise ? L'élargissement aboutit, en fait, à une situation permanente d'excédents structurels, d'autant que la politique économique de la Communauté réduit le pouvoir d'achat des peuples.

Troisièmement, la mission essentielle d'organismes tels que les offices ou l'interprofession est de faire développer la production française. Or, à quoi assistons-nous actuellement ?

Nous sommes déficitaires en viande bovine. Dans cette production, nous enregistrons un déficit structurel que la Commission européenne veut aggraver en se fondant sur l'excédent, très provisoire, résultant de l'abattage des vaches laitières.

Que représentent les 750 000 tonnes de stock accumulées ces dernières années face aux 400 000 tonnes par an d'importations préférentielles et face à la baisse de la production que l'on connaît actuellement ?

Nous sommes également déficitaires en céréales. Sur le plan communautaire, le degré d'auto-provisionnement n'est que de 10 p. 100. Les stocks atteignent 18 millions de tonnes, mais, dans le même temps, la Communauté importe chaque année, en produits de substitution, environ 16 millions de tonnes d'équivalents-céréales. Il est question d'augmenter encore les importations de manioc thaïlandais de 500 000 tonnes et d'importer, notamment des Etats-Unis, du maïs déshydraté. Sans ces produits de substitution, on peut donc dire que nous serions déficitaires en Europe, toutes céréales confondues.

Nous sommes également déficitaires en viandes ovines ainsi qu'en fruits et légumes.

Qu'on ne nous dise pas que l'on est obligé d'appliquer la néfaste politique européenne pour l'agriculture alors que l'Irlande et l'Italie ont refusé d'appliquer leur quota laitier, que la Grande-Bretagne continue d'importer les moutons et le beurre de Nouvelle-Zélande et refuse de financer le budget communautaire, que la République fédérale d'Allemagne distribue des milliards à ses agriculteurs, qui s'en trouvent favorisés par rapport aux nôtres !

Il est urgent de faire prévaloir la souveraineté de la France dans tous les domaines. L'impératif prioritaire consiste donc à développer la production française et non pas à appliquer la politique du Livre vert de Bruxelles qui étale, noir sur blanc, son ambition de ruiner l'agriculture française.

Dans l'ensemble, en effet, les dérogations à la préférence communautaire représentent 20 p. 100 du budget européen. A cela vient s'ajouter le cadeau à la Grande-Bretagne, qui a été porté, voilà quelque temps, lors du sommet de Fontainebleau, à 1 600 millions d'ECU pour 1986, soit l'équivalent budgétaire d'une augmentation de 10 p. 100 des prix agricoles cette année.

Ces chiffres sont éloquentes. Les contraintes budgétaires sont un prétexte pour aggraver la pression sur les revenus des agriculteurs, notamment dans notre pays, et pour accélérer leur disparition. L'interprofession n'aura aucun moyen d'in-

fluer sur tout cela et pas davantage, d'ailleurs, pour intervenir dans le fonctionnement des offices. Bref, ce n'est ni avec vos moyens ni avec vos propositions, monsieur le ministre, que les producteurs verront les prix minimaux fixés à Bruxelles respectés.

Si l'on veut vraiment équilibrer l'offre et la demande, commençons donc par supprimer trop d'importations scandaleuses et autres discriminations monétaires.

Notre pays a besoin de développer nos productions, d'une part, pour assurer nos besoins intérieurs et intensifier nos exportations, d'autre part, pour aider à vaincre la faim, en mettant des produits à la disposition des peuples qui en souffrent au titre de l'aide et dans le cadre d'échanges mutuellement avantageux.

Il nous faut une production française dynamique, reposant sur des exploitations agricoles prospères, une grande politique d'investissement et d'aides à l'installation, des mesures permettant aux agriculteurs de bénéficier d'un revenu décent, d'autres visant à abaisser les coûts et les charges et à donner aux offices, par produit, une meilleure efficacité pour faire respecter les prix agricoles européens.

Nous pensons, en effet, que l'office doit avoir compétence sur toute la filière : il oriente les productions de son domaine en fonction de critères préétablis ; il réserve les fonds publics en priorité à ceux qui en ont besoin - petits et moyens agriculteurs, zones défavorisées, productions délicates ou déficitaires ; il encourage la transformation des productions nationales par la sélectivité de ses interventions dans le secteur agro-alimentaire ; il participe à la mise en place d'une politique audacieuse d'échanges internationaux ; il joue, enfin, un rôle actif dans la mise au point de produits nouveaux et de techniques de pointe.

Pour aller dans ce sens, sa direction doit être issue majoritairement de la famille des agriculteurs.

Loin d'empêcher des accords interprofessionnels, les offices les favorisent du fait qu'ils se chargent des aspects sur lesquels la convergence des intérêts sera insuffisante pour que soit créée une interprofession.

Face à votre choix arbitraire - l'arrêt des offices - qui entraînera la disparition de toutes les garanties de vendre les produits des agriculteurs, nous proposons une profession responsable, des offices efficaces mettant en œuvre une politique agricole dynamique, capables d'assurer à notre pays l'approvisionnement de qualité qu'il lui faut avec des hommes et des femmes vivant décemment de leur travail.

Comme vous le constatez, monsieur le ministre, de graves divergences nous opposent. Aujourd'hui, pas plus qu'hier, nous ne pouvons voter ce projet de loi.

Cela dit, nous avons essayé de proposer quelques améliorations en première lecture, mais nous n'avons pas été entendus.

Nous proposons, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel d'orientation de la loi ainsi rédigé :

« Les décisions de politique agricole prises dans les accords internationaux, y compris dans le cadre de la Communauté économique européenne, favoriseront le développement de l'agriculture française et l'amélioration des conditions de vie et de travail des exploitants familiaux.

« En cas de désaccord entre les partenaires de la Communauté économique européenne, il appartient au Gouvernement de prendre les dispositions nationales pour atteindre ces objectifs. »

En effet, la politique malthusienne de la Communauté résulte en grande partie d'une vision de plus en plus comptable de la Communauté économique européenne. Ainsi, la discipline budgétaire enferme la P.A.C. dans une logique strictement financière. Elle est d'autant plus grave que les finances de la Communauté économique européenne sont hypothéquées, notamment par le poids du juste retour obtenu par la Grande-Bretagne et le refus de taxer les produits importés des pays tiers et concurrents des productions européennes.

De plus, la conférence américaine sur les marchés tiers, comme en témoigne l'évolution récente des livraisons de céréales à l'U.R.S.S., oblige la Communauté à financer d'importantes restitutions à l'exportation. Il serait grave que, au bout du compte, elles s'imputent sur le revenu des agriculteurs.

Il est clair, dès à présent, que la politique des quotas mène à une impasse et ne répond à aucune des attentes. Cette politique n'est pas parvenue à enrayer la chute des cours et l'augmentation des stocks. Elle ne permet pas de satisfaire les besoins réels et de préserver les revenus des agriculteurs, alors qu'en France le revenu net agricole moyen par exploitation a diminué de 7,40 p. 100 en 1985 par rapport à 1984, et donc le revenu brut de 4,7 p. 100. Il est significatif qu'aucune mesure destinée à enrayer les causes du problème laitier, par exemple, n'ait été envisagée, notamment l'arrêt du développement des usines à lait et de la fabrication de produits de substitution.

En termes de politique d'exportation, la Communauté économique européenne et la France doivent résoudre une double contradiction : on ne peut dénoncer l'existence d'excédents communautaires et ne rien faire pour la mise en place d'une véritable politique d'exportation, notamment la conclusion de contrats de fournitures à long terme ; on ne peut tenir un discours officiel sur la vocation exportatrice de l'agriculture française et limiter les moyens d'augmenter ses exportations.

Une telle politique est d'autant plus nécessaire qu'elle est développée avec beaucoup de moyens et d'efficacité par les principaux concurrents de l'Europe sur les marchés tiers, que ce soient les Etats-Unis, le Canada, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande.

D'autres Etats membres de la Communauté économique européenne n'hésitent pas à agir pour la défense de leur agriculture et, je le précise, à obtenir des résultats concrets.

Je rappelle l'opposition de l'Irlande aux quotas laitiers pour elle-même et la position ultra privilégiée de la Grande-Bretagne pour son élevage ovin.

Pour mémoire, je signale ce que l'on appelle le « chèque à Mme Thatcher », institué par MM. Giscard d'Estaing et Chirac, maintenu et augmenté par MM. Mitterrand et Fabius !

Je rappelle également les actions précises du Gouvernement grec qui a obtenu pour lui l'essentiel des crédits « Programme intégré méditerranéen ».

C'est un lieu commun de signaler que le Gouvernement italien utilise deux méthodes : l'action directe comme l'Irlande, l'Italie et la Grèce et l'action indirecte, dite de la *combinazione*.

Je ne vois donc pas pourquoi nous ne préserverions pas notre agriculture.

La fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles reçoit au moins une fois par an les parlementaires. L'an dernier, son président indiquait entre autres : « Il faudra renégocier les accords d'élargissement avec l'Espagne et le Portugal. Il faut résister davantage aux prétentions américaines en matière de marché mondial de l'agro-alimentaire. La politique d'aujourd'hui » - c'était en 1985 - « doit changer. »

Nous avons entendu ce même président nous dire : « Nous sommes des Européens convaincus, mais il n'est pas question d'accepter sans rien faire les décisions de la Commission de Bruxelles. Vous savez que nous n'hésitons pas à manifester contre Bruxelles et ses mauvaises décisions. »

Ce président, vous le connaissez bien, monsieur le ministre, puisqu'il porte le même nom que vous, je dirai même qu'il porte votre nom !

A l'article 1^{er}, nous avons voulu préciser les modalités d'élection des représentants de la production agricole au sein du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole. Nous demandions que ces représentants soient élus pour cinq ans au scrutin proportionnel sur proposition des organisations syndicales. Cela nous paraît conforme à la démocratie. Cela éviterait en particulier que certaines organisations syndicales agricoles ne soient écartées des débats qui, pourtant, les concernent.

Au même article, nous proposons d'ajouter à la composition de ce conseil les représentants des salariés des différentes activités économiques et de la consommation.

Nous avons demandé, toujours au même article, que les avis du conseil soient rendus publics. Les recommandations qu'il est amené à faire portent en effet sur des questions essentielles : orientation économique générale, affectation des moyens, exercice des activités des organisations interprofes-

sionnelles, règles de mise en marché et de commercialisation. Ces aspects de la politique agricole doivent pouvoir être débattus à dossiers ouverts.

Nous aurions aimé, par ailleurs, que le texte précisât que le conseil supérieur d'orientation se prononce également sur la politique des revenus. Nous considérons que le conseil supérieur d'orientation doit jouer un rôle majeur dans l'élaboration et le suivi d'une politique de redressement des revenus agricoles.

Le problème des revenus est crucial pour les agriculteurs, qui voient le prix de leur production décroître sans cesse. Ainsi, après avoir chuté de 30 p. 100 de 1974 à 1981, le revenu agricole a recommencé à baisser à partir de 1983 ; il a diminué de 7,5 p. 100 en 1985. Cela ne peut plus durer.

L'élaboration de la politique agricole doit être centrée sur la question des revenus des agriculteurs.

Autre amendement d'importance qui a été rejeté, celui qui avait pour objet d'intégrer aux compétences du conseil la faculté de proposer la mise en œuvre de clauses de sauvegarde des productions en matière de prix. Nous nous fondions sur le fait qu'à l'échelle de la fixation des cours internationaux, il existe des possibilités de faire jouer les clauses de sauvegarde. Mais du principe à sa traduction dans les faits, il y a loin !

C'est pourquoi nous proposons que le conseil supérieur d'orientation se préoccupe de faire appliquer réellement les clauses afin d'éviter que les prix agricoles ne s'effondrent.

Vous connaissez la situation. Depuis le début de l'année, la production française a régressé de 8 p. 100, alors que les importations ont crû de 20 p. 100 ; le déficit commercial s'est creusé de 26 p. 100, les cours sont de 12 p. 100 inférieurs à leur niveau de 1985, déjà très bas.

Ces questions doivent être abordées très sérieusement, si l'on se préoccupe du sort de l'agriculture et des agriculteurs.

Avant l'article 2, nous avons défendu un amendement afin que soit inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans l'immédiat, en vue de réaliser l'objectif fixé à l'article 1^{er} de la loi n° 82-847 du 6 octobre 1982, relative à la création d'offices d'intervention dans le secteur agricole et à l'organisation des marchés, il est impératif de :

« Supprimer la taxe de coresponsabilité sur le lait et les céréales et s'opposer au principe des quotas, aux réductions arbitraires de production, la France n'étant pas responsable des excédents ;

« Réintroduire le principe des primes variables à l'abattage des ovins, en attendant une renégociation de ces règlements ;

« Laisser les importations dérogatoires de viande bovine et étendre l'intervention ;

« Améliorer le dispositif de financement des élevages porcins et mettre en œuvre les mesures de lutte contre les importations spéculatives. »

Le contenu en est clair pour tout le monde.

Nous proposons à la suite un autre article additionnel rédigé comme suit :

« Pour assurer le respect des équilibres entre la production et la commercialisation, les centrales d'achat sont réglementées. Une commission arbitrale est instituée auprès de chaque office par produit. En cas de litige, elle définit les conditions commerciales les plus équitables. Elle comprend par part égale des représentants de tous les secteurs concernés ».

En effet, nous croyons nécessaire de limiter la puissance des centrales de distribution les plus importantes qui mettent en difficulté les fournisseurs.

A l'article 2, nous avons demandé la suppression du texte proposé pour l'article 3 de la loi du 6 octobre 1982. Le texte retenu par le Gouvernement traduit bien la différence de fond qui nous oppose. Celui-ci veut cantonner les offices à l'exécution des tâches communautaires ou nationales de gestion des marchés alors que nous, nous voulons en faire l'épine dorsale d'une politique d'orientation des productions et de gestion des marchés ayant compétence sur l'ensemble de la filière du produit concerné.

Seul un office tel que nous le concevons peut jouer ce rôle d'ensemble. Une interprofession est trop soumise aux intérêts contradictoires de ses membres pour prétendre mener une action cohérente et durable sur l'ensemble de la filière.

Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple de la production porcine où notre déficit persiste, voire s'accroît sous la pression de la concurrence étrangère.

A ma connaissance, si une interprofession a été mise en place en Bretagne c'est pour des objectifs précis : la pesée et le marquage. En revanche, il n'existe pas d'interprofession portant sur l'ensemble de la filière et pour cause !

Dans ce cas, tout une gamme d'actions doivent être mises en œuvre, en commençant par une modification de certaines règles communautaires. Chacun sait que le principal problème auquel se heurte cet élevage est la différence de taux d'incorporation dans l'alimentation animale de céréales communautaires.

Les pays du Nord de l'Europe utilisent exclusivement des produits de substitution aux céréales, du soja ou du manioc importé sans droit de douane.

Comment pouvons nous contrecarrer les avantages liés à la concentration de leur production et au bas prix des matières qu'ils importent ? L'incorporation des céréales à 60 p. 100 au moins dans les aliments du bétail permettrait l'utilisation de 3 à 4 millions de tonnes de céréales. Ce schéma répond aux intérêts des céréaliers et des éleveurs. Il suppose des accords, des coopérations sur l'ensemble de la chaîne : producteurs, transformateurs, utilisateurs ; l'office devrait en être l'âme.

Dans l'article 3 de la loi de 1982, plusieurs dispositions donnent à l'office les moyens juridiques de cette politique. Je pense, en particulier, à celles qui visent à mettre en œuvre des actions relatives à l'orientation de la production, au développement de l'expérimentation, à l'encouragement aux coopérations, à la recherche de débouchés sur le marché intérieur.

Par ailleurs, pourquoi supprimer toute référence au revenu des agriculteurs ? N'est-ce pas ouvrir la porte à un fonctionnement totalement déconnecté de cette donnée pourtant fondamentale ?

Au même article, nous avons proposé d'insérer, après le premier alinéa du texte présenté pour l'article 3 de la loi du 6 octobre 1982, un alinéa précisant une mission importante des offices : la contribution à l'amélioration des revenus agricoles, notamment pour les petites et moyennes exploitations.

Nous proposons que les crédits publics soient distribués de façon plus sélective afin d'aider en priorité les petites exploitations se trouvant dans une situation précaire. Les offices pourraient se préoccuper d'orienter en ce sens le partage des crédits.

Les élus communistes sont particulièrement inquiets quant au sort des petites exploitations. La réforme du crédit agricole qui devrait avoir lieu dans les prochains mois risque fort de se transformer en processus d'élimination des petites exploitations familiales survivantes. Nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour empêcher cette évolution.

Toujours à l'article 2, nous proposons que le président du conseil de direction de l'office soit élu en son sein par ledit conseil afin d'alléger la tutelle de l'Etat. Cette disposition aurait dû séduire mes collègues qui se réclament du libéralisme et pourfendent l'intervention de l'Etat. Eh bien non ! l'amendement a été rejeté. Doit-on en conclure que le libéralisme n'est qu'un étatisme honteux ? J'aurais tendance à le croire.

En tout cas, l'article 5 de la loi du 6 octobre 1982, dans la rédaction proposée par le projet de loi, dispose que le président du conseil de direction de l'office est nommé par décret. Cette procédure nous semble par trop étatique. Nous considérons que le président du conseil de direction doit être élu par le conseil lui-même et parmi ses membres.

Nous aurions souhaité, par ailleurs, maintenir les articles 8 et 9 de la loi du 6 octobre 1982 qui sont supprimés par le projet de loi.

L'article 8 prévoit qu'en cas d'absence d'organisations interprofessionnelles les offices pourront intervenir. C'est une bonne chose, car, comme le rappelait M. le rapporteur, cela permet « d'éviter qu'une interprofession ne puisse aboutir à un accord du fait de l'opposition d'une famille professionnelle et que l'interprofession ne se trouve, de ce fait, paralysée ».

Nous ne voyons pas, dans ce cas, pourquoi il faudrait se priver de cette possibilité.

Quant à l'article 9, il permet aux offices, concurremment avec les comités économiques agricoles agréés, de proposer à l'autorité administrative compétente de prendre des mesures

d'exception en matière d'extension des règles de production, de vente et de mise en marché. Là encore, la suppression ne se justifie pas si l'on veut permettre aux offices de jouer leur rôle.

En définitive, à l'exception du caractère public des avis du conseil, aucune de nos propositions n'a été retenue. L'examen du texte par la commission mixte paritaire n'a pas apporté d'élément notablement nouveau à la rédaction du projet de loi. Nous maintenons, par conséquent, notre vote contre.

Cela dit, je ne peux m'empêcher de rappeler à nouveau le caractère anodin d'un projet de loi qui ne répond pas aux préoccupations des agriculteurs. La plupart d'entre eux ont pourtant besoin de mesures urgentes pour améliorer leurs conditions de vie et de travail, surtout après les négociations communautaires ces derniers jours.

Je rappelle, pour conclure, que les groupes parlementaires communistes ont déposé des propositions de loi visant à améliorer les conditions de vie et de travail des exploitants agricoles familiaux et à développer l'installation des jeunes agriculteurs. Ces propositions de loi seront-elles un jour sérieusement examinées par les assemblées ? (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

Demande de clôture

M. Roger Chinaud. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Chinaud.

M. Roger Chinaud. Je voudrais, en vertu de l'article 38 de notre règlement, vous proposer de décider la clôture de cette discussion.

Toutes les conditions sont, je crois, réunies, et l'ordre du jour de ce soir est suffisamment chargé. C'est vous-même, monsieur le président, qui allez me dire si la clôture peut être prononcée.

M. le président. Je suis donc saisi, par M. Chinaud, d'une demande de clôture en application de l'article 38, alinéa 3 du règlement.

En conséquence, je vais consulter le Sénat sur la demande de clôture.

M. Charles Lederman. Je demande la parole, contre la clôture.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour cinq minutes.

M. Charles Lederman. L'article 38 du règlement du Sénat que vise notre collègue M. Chinaud est ainsi rédigé :

« 1. - Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, le président ou tout membre du Sénat peut proposer la clôture de cette discussion.

« 2. - Lorsque la demande de clôture concerne la discussion d'un article ou les explications de vote autres que celles portant sur l'ensemble du texte, elle n'ouvre droit à aucun débat.

« 3. - Lorsqu'elle concerne la discussion générale ou les explications de vote sur l'ensemble du texte, elle ouvre droit à un débat auquel peuvent participer l'auteur de la demande, ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, chacun pour une durée n'excédant pas cinq minutes, le président et le rapporteur de la commission saisie au fond et le gouvernement. Le premier des orateurs demeurant inscrits dans la discussion ou, à défaut, l'un des inscrits dans l'ordre d'inscription, s'il demande la parole contre la clôture, a la priorité ; à défaut d'orateurs inscrits, la parole contre la clôture est donnée au sénateur qui l'a demandée le premier.

« 4. - Le président consulte le Sénat à main levée ; s'il y a doute sur le vote du Sénat, il est consulté par assis et levé. Si le doute persiste, la discussion continue.

« 5. - Dès qu'elle est prononcée, la clôture a un effet immédiat. Toutefois, lorsqu'elle concerne les explications de vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi en discussion, le président peut autoriser un orateur de chacun des groupes qui ne se sont pas encore exprimés à expliquer son vote pour une durée n'excédant pas cinq minutes. »

Je reviens à l'alinéa 1^{er} de cet article 38 nouveau : « Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article », etc. Pour autant que je sache, M. Guillaume est intervenu en tant que ministre pour défendre son projet. Dans ces conditions, je ne pense pas qu'on puisse le considérer comme un orateur au sens de l'alinéa 1^{er} de l'article 38.

Il faut deux orateurs dans la « discussion » générale. Puisque c'est un texte d'exception, il s'agit d'une interprétation stricte. M. le ministre est intervenu non pas dans la discussion générale, mais pour défendre sa position à propos de la commission mixte paritaire, pour rapporter sur la commission mixte paritaire au nom du Gouvernement. On ne peut pas le considérer comme un orateur au sens où ce mot doit être pris quand il s'agit d'intervenants ici.

Si quelqu'un intervient, qui rapporte un avis contraire au mien, alors nous verrons. Mais, pour le moment, sur le fondement de l'alinéa 1^{er} de l'article 38, il ne me semble pas que la clôture puisse être demandée.

J'en viens à l'alinéa 2 de l'article 38 : « Lorsque la demande de clôture concerne la discussion d'un article ou les explications de vote autres que celles portant sur l'ensemble du texte, elle n'ouvre droit à aucun débat. » Ce n'est pas ce qui nous intéresse actuellement. (*Rires.*)

Mais le troisième alinéa précise que « lorsqu'elle concerne la discussion générale » - cela va être le cas à partir du moment où un autre orateur se sera exprimé dans la discussion générale - « ou les explications de vote sur l'ensemble du texte, elle ouvre droit à un débat auquel peuvent participer l'auteur de la demande, ou son représentant, » - c'est votre serviteur à l'instant ; quand je dis « serviteur », c'est pour parler comme on a l'habitude de le faire (*Sourires*) - « un orateur d'opinion contraire, chacun pour une durée n'excédant pas cinq minutes, le président et le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement ». C'est bien vous dire qu'existe une différence essentielle entre le terme « orateur » et le représentant du Gouvernement, puisque cet alinéa 3 fait référence, d'une part, aux orateurs, et, d'autre part, au Gouvernement.

Pour le moment, M. Chinaud est donc allé un peu vite ; je comprends sa hâte, mais je ne crois pas que celle-ci puisse être satisfaite.

M. le président. Les cinq minutes sont terminées, monsieur Lederman.

M. Charles Lederman. Je conclus donc, monsieur le président, en vous disant...

MM. Jacques Larché et Roger Chinaud. Non, c'est terminé !

M. Charles Lederman. ... qu'il n'y a pas de possibilité de demander actuellement la clôture.

M. Jacques Larché. C'est terminé !

M. Charles Lederman. Vous consulterez si vous l'estimez utile.

M. le président. Monsieur Lederman, il est possible de prononcer la clôture, car M. Michel Sordel, rapporteur, s'est exprimé.

Le bureau a en effet jugé, par une disposition interprétative - je ne vais pas vous donner toutes les dates - que le rapporteur était un orateur. Si le ministre n'est pas un orateur, au sens que le règlement donne à ce terme - sur ce point, vous aviez raison - le rapporteur, lui, en est un.

Je consulte donc le Sénat sur la demande de clôture.

La clôture est prononcée.

En conséquence, la discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, lorsque le Sénat examine après l'Assemblée nationale un texte élaboré par une commission mixte paritaire, il se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte, en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.

Je donne lecture du texte de la commission mixte paritaire.

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS RELATIVES AU CONSEIL SUPÉRIEUR D'ORIENTATION ET DE COORDINATION DE L'ÉCONOMIE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Le paragraphe I de l'article 4 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole est ainsi rédigé :

« I. - Un conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, composé de représentants des ministres intéressés, de la production agricole, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique d'orientation et de coordination de l'économie agricole et agro-alimentaire, en conformité avec les principes, les objectifs et les règles de la politique agricole commune et dans le cadre défini par le Plan de la nation.

« Il est compétent pour l'ensemble des productions agricoles, agro-alimentaires et forestières.

« Indépendamment des attributions qui lui sont conférées par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, le conseil se prononce par délibération ou par recommandation sur :

« a) Les orientations économiques de la politique agricole et agro-alimentaire, notamment en matière d'investissements, de développement agricole et de commerce extérieur ;

« a bis) Les utilisations non alimentaires des produits agricoles ;

« b) L'affectation des moyens, notamment ceux ouverts par la loi de finances en matière d'orientation et de valorisation de la production agricole ;

« c) L'exercice et la coordination des activités des organisations interprofessionnelles reconnues et des offices d'intervention ;

« d) Les règles de mise en marché et de commercialisation, lorsqu'elles sont définies par l'autorité administrative compétente.

« Certaines attributions du conseil peuvent être exercées, dans les conditions fixées par décret, par des commissions techniques spécialisées comprenant pour partie des personnalités extérieures au conseil.

« Sans préjudice des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, le conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole alimentaire délègue normalement ses compétences en matière de forêt et de transformation du bois au conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers. Lorsque les problèmes de la forêt et de la transformation du bois sont évoqués au sein du conseil supérieur d'orientation et de coordination, le conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers y est représenté.

« En cas de désaccord lors de la conclusion d'une convention entre un office d'intervention et une ou plusieurs organisations interprofessionnelles reconnues, celles-ci peuvent faire appel à la médiation du conseil supérieur d'orientation et de coordination. »

M. Michel Sordel, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Sordel, rapporteur. La commission mixte paritaire s'est mise d'accord sur le texte qui nous est proposé.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Je demande un scrutin public sur cet article 1^{er}.

M. le président. Monsieur Lederman, un homme qui connaît comme vous le règlement !

M. Charles Lederman. Je ne le connais pas, je le découvre chaque fois que je le consulte !

M. le président. Je viens de vous rappeler qu'en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, lorsque le Sénat examine après l'Assemblée nationale un texte élaboré par une commission mixte paritaire, il se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte, en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.

Je ne vais pas donner de leçon à un orfèvre du règlement comme vous l'êtes !

M. Charles Lederman. J'ai été aussi rapide que M. Chinaud et, je le reconnais, aussi malheureux que lui !

M. Roger Chinaud. C'est mal venu !

M. Charles Lederman. Mais je me rattraperai tout à l'heure ! (*Sourires.*)

M. le président. Je vous en donne acte.

Article 1^{er} bis

M. le président. « Art. 1^{er} bis. - Dans tous les articles de loi non modifiés par la présente loi, la dénomination : " conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire " est remplacée par la dénomination : " conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire ". »

M. Michel Sordel, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Sordel, rapporteur. Même réflexion, monsieur le président, la commission mixte paritaire s'est mise d'accord sur le texte qui nous est proposé.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES RECONNUES ET AUX OFFICES D'INTERVENTION DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Les articles premier, 3, 4, 5, 7 et 32 de la loi n° 82-847 du 6 octobre 1982 relative à la création d'offices d'intervention dans le secteur agricole et à l'organisation des marchés sont ainsi rédigés :

« Article premier. - Non modifié »

« Art. 3 à 5. - Non modifiés »

« Art. 7. - Les attributions conférées aux offices par la présente loi peuvent être transférées en tout ou partie pour un produit ou un groupe de produits à une ou plusieurs organisations interprofessionnelles reconnues, sur leur demande et après avis du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. Ce transfert est prononcé par l'autorité administrative compétente. Les modalités d'application du présent article seront fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat.

« Transitoirement, les offices peuvent conclure, après avis du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, des conventions avec les organisations interprofessionnelles reconnues, les comités économiques agricoles agréés et les instituts ou centres techniques du secteur concerné. »

« Art. 32. - Non modifié »

M. Michel Sordel, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Sordel, rapporteur. Même avis, monsieur le président.

Article 4

M. le président. « Art. 4. - La présente loi, ainsi que les lois n° 80-502 du 4 juillet 1980 précitée et n° 82-847 du 6 octobre 1982 précitée sont applicables aux départements d'outre-mer dans des conditions fixées par décret. »

M. Michel Sordel, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Sordel, rapporteur. Même avis également, la commission ayant élaboré le texte qui vous est proposé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je vais mettre aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction élaborée par la commission mixte paritaire.

M. Charles Lederman. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Je regrette infiniment que nous n'ayons pas eu la possibilité de nous exprimer pleinement... (*M. Larché rit.*)

Monsieur Larché, il m'aurait fallu infiniment plus de temps que les quelques minutes qui m'étaient imparties pour m'expliquer.

Notre président a fait une application stricte - si stricte ! - de notre règlement intérieur. Vous vous rappelez dans quelles conditions ce dernier a été modifié ; historiquement, nous pourrions les reprendre et en parler ! Je le regrette d'autant plus que, dans le pays, les problèmes concernant l'agriculture sont à l'ordre du jour, même si le Gouvernement essaie de les escamoter en offrant des sommes importantes. C'est un bien pour ceux qui en profiteront, je le reconnais, mais cela permet d'éviter les discussions. Ici on les évite en se référant au règlement.

Je regrette, je le répète, qu'on ne nous laisse pas la possibilité de nous expliquer. Mais nous aurons, j'en suis certain, l'occasion de faire entendre notre voix. Nous avons commencé à le faire voilà quelque temps déjà ; nous avons continué tout à l'heure et nous poursuivrons, avant de terminer, dès que nous en aurons l'occasion. Ce n'est pas parce qu'on nous coupe ici la parole que nous ne nous ferons pas entendre !

Je demande à M. le président un scrutin public.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction élaborée par la commission mixte paritaire.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 101 :

Nombre des votants	316
Nombre des suffrages exprimés	316
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour l'adoption	238
Contre	78

Le Sénat a adopté.

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Charles Lederman. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Ce rappel au règlement se fonde sur l'article 56. Monsieur le président, cet article 56 du règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« Le scrutin public ordinaire se déroule dans les conditions suivantes :

« Le président annonce l'ouverture du scrutin lorsque les secrétaires sont prêts à recueillir les bulletins de vote.

« Les sénateurs votant " pour " remettent au secrétaire qui se tient à l'entrée du couloir de droite de l'hémicycle un bulletin blanc.

« Les sénateurs votant " contre " remettent au secrétaire qui se tient à l'entrée du couloir de gauche de l'hémicycle un bulletin bleu.

« Les sénateurs qui s'abstiennent remettent au secrétaire qui se tient au centre de l'hémicycle un bulletin rouge.

« Dans tous les cas, le secrétaire dépose le bulletin dans l'urne placée auprès de lui.

« Le président prononce la clôture... »

Or, il y a quelques instants, j'ai signalé - mais cela ne figurera pas au *Journal officiel* parce que, m'avez-vous dit, monsieur le président, pendant un scrutin, personne ne peut prendre la parole - que le secrétaire d'un groupe, tout le monde a pu le constater, est arrivé au moment où vous annonciez l'ouverture du scrutin, que c'est lui qui était porteur des bulletins de vote des membres de ce groupe et a fait voter ceux-ci, alors que, à ma connaissance, il n'est pas sénateur.

Je ne crois pas qu'on puisse permettre cela dans une assemblée parlementaire, même s'il s'agit de la personne la plus qualifiée travaillant pour un groupe, que ce soit un ancien préfet ou un ancien directeur de la D.S.T., mais peut-être de mauvaises habitudes sont-elles prises dans cette fonction...

M. le président. Je vous en prie, pas de mise en cause personnelle !

M. Charles Lederman. En tout cas, c'est inadmissible !

Je ne sais pas s'il est possible de recommencer le scrutin, mais je demande, monsieur le président - cela sera fait de toute façon - qu'acte soit donné au groupe communiste qu'il s'élève de la façon la plus expresse contre cette manière de faire.

Il est regrettable - j'ai eu déjà l'occasion de le souligner - que des parlementaires soient souvent, trop souvent même, absents de l'hémicycle. Cela les regarde. C'est leur conscience de parlementaire qui les fait agir de telle ou telle façon.

Mais qu'on en vienne, parce que des responsables de groupe ne sont pas présents ou que personne ne pense à un certain moment à participer à un scrutin, à permettre à un étranger à l'hémicycle de voter au lieu et place de parlementaires, c'est absolument inadmissible, et je souhaite, monsieur le président, que cela ne se reproduise plus.

M. le président. Monsieur Lederman, s'il était vrai...

Mme Hélène Luc. Il faut recommencer le vote !

M. le président. Madame Luc, vous n'avez pas la parole ! Quand vous serez président ou vice-président du Sénat, vous parlerez à cette place ! M. Lederman m'a interrogé et je me dois, par correction, de lui répondre ; nos relations amicales me permettent de lui parler librement et je n'ai pas besoin d'un intermédiaire.

Si les choses s'étaient passées comme vous l'avez dit, monsieur Lederman, vous auriez raison. Mais, d'après mes observations, l'article 56 a été respecté à la lettre. Ce n'est pas une personne étrangère au Sénat mais un sénateur qui a voté pour des collègues d'un autre groupe. Malheureusement, ou heureusement, je ne porterai pas de jugement, il se produit souvent que, dans notre assemblée, des sénateurs se rendent mutuellement service... Le vote doit être exprimé par un sénateur qui donne les bulletins au secrétaire chargé de les recevoir. Cette procédure est tout à fait régulière. En revanche, je regrette, comme vous, que certains de nos collègues soient absents de cet hémicycle.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Vous savez parfaitement que cela ne s'est pas passé chronologiquement ainsi. Au départ, ce n'est pas le membre d'un autre groupe qui a voté. On a remis à ce parlementaire un paquet de bulletins de vote et celui qui les lui a remis n'avait aucune qualité pour le faire, il ne devait pas interpréter les intentions ni influencer le vote de ceux qui étaient censés voter. Voilà ce que je regrette. Cela m'apparaît inadmissible, et je suis persuadé, monsieur le président, que mes collègues - même s'ils ne manifestent pas leur désaccord parce que c'est un communiste qui parle, mais qui éprouvent, comme vous, le regret que, souvent, nous ne soyons pas plus nombreux en séance - ne peuvent pas admettre qu'en leur lieu et place vote n'importe qui.

M. le président. C'est une affaire qui regarde le groupe concerné.

7

FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi (n° 75, 1986-1987) relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires. [Rapport n° 102, 1986-1987].

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Virapoullé.

M. Louis Virapoullé. Monsieur le garde des sceaux, je vous remercie pour l'exposé clair et précis que vous avez fait à cette tribune.

Permettez-moi aussi, mes chers collègues, de féliciter M. Rudloff pour son rapport objectif dans lequel tout a été exposé de façon complète tant en fait qu'en droit. Ce rapport pulvérise le « sac de nœuds » inventé par notre collègue M. Lederman.

La commission des lois a fait un travail utile ; l'opinion publique, j'en suis sûr, ne se laissera pas duper par les manœuvres regrettables qui ont été tentées par certains dans cet hémicycle.

Personne, quelles que soient ses convictions politiques, ne peut contester que notre système pénitentiaire doit être modifié.

Tenter de s'abriter derrière la Constitution pour conserver des institutions figées et archaïques, c'est refuser le progrès et méconnaître la plus grande des valeurs : la valeur humaine.

Cependant, monsieur le garde des sceaux, votre projet de loi pose une série de problèmes dont certains, il faut le reconnaître, sont complexes, et nous sommes là pour les examiner.

En résumé, on peut dire qu'il pose, d'une part, un problème de conscience et, d'autre part, un problème de droit.

Oui, les temps ont bien changé. Nous sommes loin des cachots de Fort-Lévêque où, comme l'indique Germain Brice, les prisonniers, attachés à la même chaîne, étaient retenus par des anneaux fichés dans le mur, de manière à ne pas pouvoir s'approcher.

La peine de mort a été supprimée ; les prisonniers ne sont plus enchaînés ; cependant, en dépit des efforts accomplis par les gouvernements successifs, nos prisons sont dans un état déplorable.

Lorsque l'on entend la formule rituelle : « Accusé, levez-vous. Le tribunal, après en avoir délibéré, conformément à la loi, vous reconnaît coupable des faits qui vous sont reprochés et vous condamne à trois mois de prison fermes », nous devons, mes chers collègues, nous interroger sur le destin de cet homme qui doit réparer la faute qu'il a commise contre la société. Il sera écroué dans l'une de nos prisons dites « classiques » et purgera sa peine dans des conditions détestables, voire intolérables.

Faut-il rappeler que, quelle que soit la faute qu'il a commise, l'homme ne doit pas être traité comme un animal ?

Certaines condamnations, voire les plus sévères, ne supportent pas, parce qu'il s'agit d'un homme, les mots « désintéressément », « abandon » et « manque d'hygiène ».

Non, nous ne pouvons pas rester impassibles devant la situation déplorable de nos prisons qui ont un taux d'occupation supérieur, en moyenne, à 250 p. 100.

C'est dans ces vieilles geôles surpeuplées d'individus de toutes sortes, petits délinquants primaires et vieux chevaux de retour, que se préparent les multirécidivistes, les inguérissables.

Si l'on ajoute à ce constat que l'hygiène laisse à désirer - chaque détenu, je vous demande d'y être attentifs, passant sous la douche deux fois par semaine, à raison d'une minute de pré-lavage, suivie d'une coupure d'une minute de savonnage et d'une minute supplémentaire pour le rinçage - on est contraint de dire qu'il faut révolutionner avec calme le système pénitentiaire français.

M. Jean-Luc Mélenchon. Il n'y a qu'à construire des douches !

M. Louis Virapoullé. Néanmoins, plusieurs questions nous viennent à l'esprit et j'entends, monsieur le garde des sceaux, vous parler en mon âme et conscience.

Votre projet de loi met l'accent sur la privation de liberté. Il néglige, malheureusement, les moyens de prévention.

Punir est nécessaire, prévenir est mieux. Si nous ne trouvons pas de solution au problème du chômage, si nous refusons de rétablir l'éducation civique qui est le ferment de la solidarité et du respect d'autrui, nous risquons même à long terme de ne pas régler le problème de l'encombrement des prisons.

Par ailleurs, la réforme que vous entreprenez conduit certains à s'interroger - vous savez qu'il y a des esprits paradoxaux dans ce pays - sur la question de savoir si l'Etat, en faisant appel à des personnes morales de droit privé, dans ce domaine, ne renonce pas à sa souveraineté et ne capitule pas devant l'une de ses tâches essentielles.

D'autres n'hésitent pas à se demander si vous n'êtes pas en train de créer des bastilles privées ou des « madelonnettes ».

S'il est vrai, comme je l'ai indiqué, que votre projet de loi aurait été mieux équilibré en donnant une place de choix à la prévention, il n'en demeure pas moins que le texte qui est soumis à notre appréciation est un texte sérieux. Il est surtout nécessaire.

Ceux qui crient au scandale, ceux qui pensent que vous êtes en train de bafouer la loi, ceux qui tentent de démolir ce que vous voulez bâtir pêchent par ignorance.

Nos prisons sont de véritables murs de la honte derrière lesquels nous cachons les souffrances humaines.

Tolérer plus longtemps une telle situation, c'est violer la Constitution.

La vérité est que nous n'avons pas le droit de garder ces murs lézardés, derrière lesquels s'abrite l'école de la délinquance. Votre école, messieurs de l'opposition, c'est celle de l'inadaptation.

M. Gérard Delfau. Oh, il en parle en connaisseur !

M. Louis Virapoullé. La nôtre - la vôtre, monsieur le garde des sceaux - c'est celle de la sécurité et de la promotion.

M. Gérard Delfau. Il en sort !

M. Louis Virapoullé. Vous avez raison d'entreprendre une action qui a pour but de permettre à la justice française de fonctionner avec fermeté, mais aussi avec équité.

Votre projet de loi a le mérite de faire en sorte que la privation de liberté devienne incompatible avec la promiscuité.

Il fera en sorte que le détenu soit traité avec humanité et dans des conditions de propreté.

Votre texte a une finalité simple : créer de véritables prisons dans lesquelles s'exerceront pleinement, dans le cadre de la légalité, la souveraineté de l'autorité judiciaire, la discipline nécessaire, et ce sous l'étoile de l'humanité.

Les adversaires de ce projet de loi se trompent lorsqu'ils soutiennent que l'exécution des peines a un caractère juridictionnel et doit, en conséquence, se faire dans des établissements qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat.

Faire une telle affirmation, c'est méconnaître non seulement la dignité de l'homme, mais encore les règles les plus élémentaires du droit.

En réalité - je fais cette analyse après avoir étudié le problème tel qu'il se pose sous l'angle juridique - l'exécution de la peine peut revêtir trois aspects.

Tantôt, et ce à titre exceptionnel, c'est le professeur Pinatel qui le dit, cette exécution a un caractère juridictionnel lorsqu'il s'agit d'assouplir la peine prononcée par la juridiction compétente. Mais le juge chargé de suivre l'application des peines, même s'il s'agit d'un établissement ayant le caractère d'une personne morale de droit privé, garde sa souveraineté, c'est-à-dire qu'il peut exercer sa compétence à l'intérieur de cet établissement ; c'est d'ailleurs ce qui gêne les adversaires de votre projet de loi.

L'égalité des prisonniers devant le juge chargé de suivre l'application des peines est donc bien respectée.

D'une façon plus générale, le pouvoir disciplinaire à l'intérieur de l'établissement relève du pouvoir discrétionnaire du chef d'établissement. La décision que prend ce dernier n'est susceptible d'aucun recours.

A partir du moment où ce chef d'établissement aura le même grade et le même rang que le chef d'un établissement de droit public, le principe de l'égalité des détenus devant l'autorité disciplinaire sera sauvegardé.

Enfin, le troisième aspect qui peut se présenter, c'est le cas, par exemple - cela n'a pas été évoqué - de l'évasion d'un détenu qui cause un préjudice à autrui. Il est clair que l'on se trouve alors en présence d'un acte détachable.

Le condamné ayant été écroué par l'Etat dans un établissement qui a le statut de personne morale de droit privé, c'est le juge administratif qui devient compétent pour assurer la réparation des dommages subis par la victime.

En définitive, cette analyse permet d'affirmer que, dans le cadre de cette réforme pénitentiaire, le principe de l'égalité des citoyens devant la loi est soigneusement respecté.

Ces nouveaux établissements, qui sont conformes à la Constitution, auront le grand mérite d'améliorer la situation des prisonniers, qui sont, avant tout, des hommes.

Votre politique, monsieur le garde des sceaux, n'est pas contraire à celle de votre prédécesseur, M. Robert Badinter - je tiens d'ailleurs à lui rendre hommage - qui avait mis en lumière deux mesures qu'il considérait comme étant essentielles.

Le 28 novembre 1984 - reportez-vous au *Journal officiel* du Sénat page 3745 - l'ancien garde des sceaux disait notamment : « Les alternatives à la détention sont aussi absolument nécessaires et leur développement doit être sans cesse accru face à la surpopulation pénale. » Il proposait alors trois mesures, dont deux doivent retenir notre attention.

La première mesure était le renforcement des moyens des associations qui concourent au développement des mesures de contrôle judiciaire. N'est-ce pas, par là même, reconnaître que des personnes privées pouvaient avoir pour mission de contrôler, d'encadrer, d'exercer l'autorité qui s'impose sur le prisonnier amené à exécuter sa peine en milieu ouvert ?

M. Jean-Luc Mélenchon. Non !

M. Louis Virapoullé. Dans la deuxième mesure, M. Badinter reconnaissait qu'il convenait de développer le travail d'intérêt général, et ce sans surveillance, sous quelque forme que ce soit.

Cette analyse nous permet de dire que nous sommes bien loin de cette affirmation théorique suivant laquelle l'exécution des peines a un caractère strictement judiciaire et doit se faire obligatoirement dans des établissements publics.

Ce projet de loi, tel qu'il a été modifié par la commission des lois, se situe dans le droit fil des réformes entreprises par votre prédécesseur.

Cette réforme n'appartient ni à la gauche ni à la droite ; elle appartient à la France, et rien qu'à la France.

Personne, ici, n'a le droit de commettre l'erreur de maintenir l'horreur qui subsiste dans les enfers que sont nos prisons. Respectons le progrès !

En toutes choses, le progrès permettra de nouvelles étapes. Il n'est pas un vain mot, quoi qu'en disent certains esprits chagrins ou paradoxaux ! Il y a bien des plaies sociales à guérir, bien des misères à soulager, bien des injustices à supprimer.

Ne nous décourageons pas ; marchons vers cet idéal : l'amélioration du fonctionnement de la justice, l'amélioration du sort des prisonniers.

Quel bel idéal, monsieur le garde des sceaux, pour notre pays, qui est le berceau des droits de l'homme !

Cet idéal, monsieur le garde des sceaux, vous voulez l'atteindre non par une révolution brutale, mais par une évolution constante et sûre qui provoquera, sans aucun doute, l'adhésion du peuple.

La prison ne peut plus être un ghetto non seulement pour les condamnés, mais aussi pour les surveillants.

Ecoutez, mes chers collègues, ce que nous indique M. Maurice Ayalot, premier président honoraire de la Cour de cassation, et je pense que nos collègues de l'opposition ont eu l'occasion de lire certains ouvrages de ce haut magistrat.

« Un souvenir d'enfance me revient à l'esprit.

« Dans la ville où mon père exerçait les fonctions de procureur de la République, la maison d'arrêt se signalait par la mousse verdâtre qui, jusqu'à mi-hauteur, envahissait ses murs. Il voyait presque chaque jour le surveillant-chef, qui était un très brave homme. Un jour, le rencontrant dans la

rue, il s'arrêta pour lui parler. Le surveillant-chef donnait la main à sa fille, une gamine d'une dizaine d'années. C'était un mercredi. Mon père dit à la fillette : " Demain tu ne vas pas à l'école. Tu vas t'amuser ". L'enfant éclata alors en sanglots. Le père, interloqué, lui demanda la raison de ce chagrin subit et la petite répondit : " Suzanne m'a invitée à aller goûter chez elle. Je ne veux pas y aller. - Mais pourquoi ? - Parce que moi, je ne peux pas l'inviter chez moi." Ce chagrin d'enfant m'est souvent revenu en mémoire, lorsque je visitais quelque établissement pénitentiaire. »

Je conclurai, monsieur le président, par une phrase. Goethe, mourant, murmurait : « Lumière ! Plus de lumière encore ! »

Oui, plus de lumière encore ! Et aussi plus de pitié, plus de tolérance, plus de justice.

Tel est l'objectif de ce projet de loi, qui a pour but de revaloriser la justice.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le garde des sceaux, le parlementaire que je suis et le groupe de l'union centriste vous accorderont leur soutien absolu, jusqu'au bout, pour que votre projet de loi triomphe, assure à la nation française la sécurité et permette à certains prisonniers de retrouver une chance dans la vie. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

8

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Etienne Dailly. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Voilà quelques instants, mes chers collègues, M. Lederman s'est permis de mettre en cause dans des conditions inadmissibles le secrétaire général de notre groupe parlementaire.

J'étais dans les locaux de la commission des lois au moment de l'annonce du scrutin public ; comme une vieille blessure ne me permet pas actuellement de descendre l'escalier aussi vite que par le passé, j'ai donné, par téléphone, nos consignes de vote au dit secrétaire général de notre groupe de la gauche démocratique, le priant de surcroît de demander à l'un de nos collègues - en l'occurrence à M. Hamel, avec qui je m'étais mis au préalable d'accord à cet égard - de bien vouloir recevoir les bulletins du groupe - j'aurais dû le faire moi-même - et de les porter jusqu'aux urnes. Chacun sait bien, en effet, que dans notre groupe, le vote est rarement unanime.

Cela n'a pas convenu à M. Lederman qui s'est permis, monsieur le président, de faire un rappel au règlement sur ce sujet.

Alors, je voudrais seulement affirmer ici que si, dans notre groupe, nous avons non des surveillants, mais des collaborateurs, c'est précisément pour qu'ils exécutent nos instructions, non pour prendre des initiatives, et encore moins pour nous en suggérer. De plus, lorsque nous leur donnons des ordres, - ce qui était le cas -, nous entendons qu'ils soient exécutés fidèlement - ce qui fut le cas - et nous ne reconnaissons à personne - je dis bien à personne - le droit de les contester dès lors que le règlement est respecté - ce qui fut aussi le cas. Pour que le règlement ait été violé il eut fallu que les bulletins soient présentés à MM. les secrétaires du Sénat qui gardent les urnes par quelqu'un qui ne soit pas un sénateur ; ce qui bien entendu ne fut pas le cas non plus. D'ailleurs, monsieur le président, vous ne l'auriez pas toléré.

Par conséquent, le règlement a été parfaitement respecté, je n'accepte donc pas qu'un de nos collègues quelles que soient ses fonctions et sur quel banc qu'il siège - c'est la première fois en vingt-huit ans que j'entends pareille chose ! - se permette de critiquer la manière dont entendent voter les membres d'un autre groupe de cette assemblée.

C'est notre droit, dès lors que nous agissons dans le strict respect du règlement, d'utiliser nos collaborateurs de groupe comme bon nous semble, d'autant que chez nous, le vote est toujours précédé d'une délibération de groupe pour savoir comment votera chacun de ses membres puisqu'il est inscrit au fronton de la porte de notre groupe : « Ici, le vote est libre ».

J'entends protester de la manière la plus solennelle contre les propos que M. Ledermann s'est permis de tenir et contre les accusations qu'il s'est permis de porter sur le premier de nos collaborateurs.

Comme il l'a toujours fait dans le passé, notre groupe continuera à l'avenir de voter comme il l'entend.

Il le fera, certes, dans le strict respect de notre règlement, je vous en donne l'assurance, monsieur le président. S'il en allait autrement, le président de séance, quel qu'il soit, ne l'accepterait jamais.

Je vous remercie, monsieur le président, de m'avoir donné la parole pour cette mise au point, que je juge essentielle pour la dignité du groupe auquel j'appartiens. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.)*

M. le président. Acte vous est donné, mon cher collègue, de votre protestation.

Mme Hélène Luc. Cela n'enlève rien au fait !

9

**FONCTIONNEMENT
DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES**

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe communiste a voté la motion d'irrecevabilité. Nous avons nous-mêmes, par la voix de mon ami Charles Lederman, présenté une question préalable et notre président, Mme Hélène Luc, a défendu une motion de renvoi en commission.

Vous ne vous étonnez donc pas de notre opposition farouche à ce projet de loi, opposition d'ailleurs déjà exprimée, dès le 22 octobre dernier à l'Assemblée nationale, par la voix des députés communistes.

Vous vous acharnez à faire adopter en toute hâte et à la sauvette un texte grave, qui soulève des questions essentielles pour le présent et pour l'avenir. Comme l'a noté ma collègue Mme Hélène Luc, il n'est pas sérieux de vouloir l'examiner en quelques heures.

Cette attitude est d'autant plus contestable que ce projet de loi suscite une hostilité largement partagée, y compris par certains de vos amis de droite. Le Conseil d'Etat lui-même le met en cause ; et cette opinion négative est également celle de la plupart des organisations professionnelles et syndicales du milieu pénitentiaire, comme de celles de la magistrature.

En réalité, vous voulez rapidement classer l'affaire à des fins politiciennes que vous parvenez à peine à cacher. Vous voulez écarter votre responsabilité d'une éventuelle et probable dégradation de la situation dans les prisons en désengageant l'Etat.

Le groupe communiste ne peut admettre une telle attitude, qui vise à éluder non seulement les multiples questions d'ordre juridique, politique, économique, mais également les nombreuses questions d'ordre philosophique et moral qui sont soulevées par ce texte.

Lors du débat sur le budget du ministère de l'intérieur, notre collègue Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis a dénoncé, de cette même tribune, votre politique, d'abord et avant tout, répressive.

Aujourd'hui encore, nous voulons souligner l'échec de votre orientation qui tend à remplir de plus en plus les prisons, sans régler aucun des problèmes et sans en assumer les retombées.

Dès 1982, la chancellerie prévoyait pour 1990 quelque 14 000 détenus supplémentaires par rapport à l'année 1987. Or ces chiffres ne prenaient pas en compte les toutes der-

nières options répressives décidées envers les étrangers en situation irrégulière, les jeunes et les immigrés qui sont les premiers visés par les contrôles policiers, ainsi que les toxicomanes que l'on traite de délinquants avant de les considérer comme des malades, des victimes.

Cette inflation du nombre des détenus serait-elle calculée avec le même pessimisme, la même fatalité que la progression du chômage qui est jugée naturelle et incontournable ? Certainement ! Cela montre bien, s'il en était besoin, le rapport étroit qui existe entre l'approfondissement de la crise et l'augmentation de la délinquance.

Rien dans votre politique n'ouvre la voie du redressement. Au contraire, toutes vos mesures aggravent la situation de millions de personnes et concourent au développement de la délinquance, qui est principalement engendrée par le mal-vivre, l'absence de formation et de perspectives offertes à la jeunesse, les inégalités, le chômage et la précarité de l'emploi, qui tend à devenir la règle.

Votre politique ne s'embarrasse décidément pas de logique ! En refusant de vous attaquer aux vrais problèmes, vous laissez le mal grandir.

Certes, vous développez les lois sécuritaires et répressives et vous entassez des détenus dans les prisons. Mais c'est à peu près tout ce que vous êtes capables de faire. Quel chiffre comptez-vous atteindre ? Si l'on tient compte du fait que la prison elle-même est un univers criminogène qui favorise la récidive, il y a de quoi s'inquiéter. D'autant que vous ne vous embarrassez pas de problèmes de réinsertion, c'est le moins que l'on puisse dire !

Vous semblez aujourd'hui vouloir ouvrir les yeux sur les conditions inhumaines de détention liées à la surpopulation, à la vétusté des locaux et au manque de moyens. Il est temps, en effet ! Mais vous vous en débarrassez immédiatement en livrant ce secteur aux promoteurs privés. Et vous ne prenez aucune mesure pour développer la prévention, seul moyen de limiter le nombre des incarcérations. Curieuse conception !

Imagineriez-vous que, face au développement d'une maladie grave, on se contente de multiplier les lits d'hospitalisation sans intervenir sur l'origine du mal, sans développer la recherche et les moyens thérapeutiques ?

Que dire d'un système qui ne tient pas compte de sa propre histoire et qui se révèle seulement capable de copier le modèle des Etats-Unis, sans tenir compte des écueils, d'ailleurs soulignés par les Américains eux-mêmes ! Comment pouvez-vous prendre pour modèle un pays où la criminalité est dix fois plus élevée qu'en France ?

Votre projet de privatisation concerne 15 000 places minimum, ce qui dépasse très largement la situation des Etats-Unis où 2 500 détenus se trouvent actuellement dans des prisons gérées par le secteur privé, soit 0,3 p. 100 seulement de la population carcérale. Je cite le rapport d'information sur les conditions de financement et de fonctionnement des établissements pénitentiaires aux Etats-Unis - rapport n° 499 en date du 27 novembre 1986.

Ce même rapport précise que la privatisation n'en est qu'à son niveau d'expérimentation et que la question même de son extension est très discutée.

La réserve est donc de règle, y compris aux Etats-Unis, où la privatisation des prisons rencontre une opposition franche dans de larges secteurs de l'opinion et de l'administration. Ainsi le barreau des Etats-Unis, les syndicats américains, d'autres associations nationales, pour ne prendre que ces exemples, y sont opposés.

D'importantes questions se posent d'ailleurs sur les conditions de détention des personnes actuellement détenues dans ces établissements, qui sont loin d'être des prisons modèles.

Si l'on en juge, par exemple, par le nombre de surveillants, qui y est extrêmement réduit, avec tout ce que cela comporte de difficultés pour les intéressés comme pour les détenus, ou encore par l'omniprésence de l'informatique dans le cadre d'une modernisation à outrance où, décidément, la personne humaine passe au second plan, nous sommes loin des objectifs d'éducation et de réinsertion qui devraient être prioritaires.

Tous ces points, toutes ces questions sont essentiels et ne sauraient être contournés, même au nom des économies à réaliser, dont nous verrons qu'elles sont factices.

Le premier point de désaccord concernant l'aspect économique du problème est, paradoxalement, d'ordre philosophique et moral. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner lors de la conférence de presse que nous avons tenue sur ces questions, à l'évidence, la rentabilité financière appliquée au système carcéral ne peut s'instituer et se pérenniser comme système que par le développement de la criminalité. Quelle démarche ! Pour nous, elle est inadmissible !

Ainsi, lorsque vous avancez les chiffres de 7 000 à 8 000 détenus supplémentaires par an, cela représente la « valeur sûre » dont vous allez pouvoir faire bénéficier les nombreuses sociétés privées qui se bousculent dans les « parloirs » de la chancellerie, attirées qu'elles sont par les somptueux bénéfices à réaliser.

Il faut bien sûr tenir ces engagements car si, par malheur, ces chiffres venaient à faiblir, ce serait la faillite !

Mais vos lois sécuritaires dont j'ai parlé tout à l'heure ont certainement valeur de gage.

A la leur de cette démarche, on comprend mieux que vous ne soyez pas essentiellement préoccupés de prévention. Cette logique, pour odieuse qu'elle soit, est pourtant bien celle qui découle de votre politique visant à détruire le service public en le bradant au privé.

Déjà, vous avez osé vendre la première chaîne, dépossédant ainsi la collectivité d'un bien public qu'elle a payé de ses redevances.

En 1970, vous-même, monsieur Chalandon, alors ministre de l'équipement et du logement, vous vous étiez distingué en concédant des autoroutes à des sociétés privées.

M. Gérard Delfau. Il a aussi construit des maisons !

Mme Paulette Fost. Les conclusions auxquelles aboutit le rapport annuel de 1986 de la Cour des comptes sont, à ce titre, éloquentes. Je les cite : « Les conditions dans lesquelles la formule des concessions privées a été mise en œuvre aboutissent à cette solution paradoxale de trois sociétés concessionnaires dont les actionnaires ayant réalisé de substantiels profits se trouvent dégagés d'une grande part de leur risque cependant que l'Etat, lui, assure des charges et des risques qui ne cessent de croître ».

Vous récidivez aujourd'hui, si je puis dire, avec ce projet de loi. Dans l'exposé des motifs de ce dernier, vous prétendez répondre à « l'impératif d'allègement des coûts supportés par l'Etat ».

En dehors du fait que fuir ses responsabilités est une singulière façon de régler les problèmes, même sur ce terrain, votre stratégie est fautive, et plusieurs études chiffrées le prouvent.

Celle du syndicat C.G.T. des personnels pénitentiaires, notamment, souligne qu'en sept ans le coût de fonctionnement en secteur privé dépassera de 3 789 millions de francs celui du secteur public. La même étude montre que si l'on prend en compte à la fois l'investissement et le fonctionnement, en dix-huit ans, la différence serait de 12 270 millions de francs en faveur du secteur public.

Quant au syndicat de la magistrature, il considère que vos arguments, monsieur le ministre, sont loin d'être convaincants et qu'ils confinent à la manipulation.

Bien sûr, ces deux rapports sont à votre disposition. Ils sont argumentés avec le même sérieux que celui de la Cour des comptes que j'ai cité à l'instant.

Si, dans l'immédiat, certains chiffres pourront sembler témoigner d'une économie apparente ; à long terme, le financement des prisons privées se révélera très élevé pour la collectivité publique et aboutira à une inflation démesurée du budget de fonctionnement de la Chancellerie.

La situation du parc pénitentiaire a certes besoin d'être examinée, mais toute réforme se doit d'être réfléchie et débattue avec les professionnels concernés.

Dans ce cas précis, la réforme est nécessaire. La vétusté des locaux est indigne d'un pays comme le nôtre. Le surpeuplement est un véritable problème et ce ne sont pas des menaces telles que la libération de 5 000 à 8 000 détenus pour le cas où vous n'auriez pas satisfaction qui régleront ce douloureux problème.

Il s'agit donc, dans un premier temps, de donner plus de moyens aux autres modes de contrôles judiciaires et d'éviter au maximum la détention provisoire.

Actuellement, la moitié des détenus sont en détention provisoire et 50 p. 100 d'entre eux sont des délinquants primaires pour lesquels les conditions actuelles d'incarcération favorisent les risques de récidive.

Parmi les prévenus, 16 p. 100 attendent une comparution en appel ou le résultat d'un pourvoi, mais 84 p. 100 attendent la fin de l'instruction ou, tout simplement, leur comparution en première instance.

Il s'agit, en outre, de développer les peines de substitutions, tels les travaux d'intérêt général. Cette formule a été votée à l'époque par toutes les formations politiques, mais elle n'a concerné que 5 000 peines en 1985.

Nous demandons l'interdiction de l'incarcération des mineurs dans les affaires correctionnelles. La recherche active d'alternatives à la détention s'impose pour eux plus que pour tout autre.

Le 14 novembre 1986, un jeune de douze ans était incarcéré à Valenciennes. C'est, certes, un record mais il n'est pas très glorieux.

Le père de ce jeune, multirécidiviste, est en prison et sa mère, qui a de nombreux enfants, ne peut subvenir à leurs besoins. Ce jeune est une victime de la misère, son comportement en est le résultat et la seule réponse qui lui est donnée, à l'âge de douze ans, c'est de séjourner avec d'autres, plus âgés et plus expérimentés que lui en matière de délinquance.

La prison ne peut et ne doit pas être la solution. Il y a autre chose à faire. Encore faut-il s'en donner les moyens.

Ce jeune est aujourd'hui libéré, mais son problème n'est pas résolu pour autant. Sa misère subsiste.

Développer la prévention doit être un axe prioritaire, notamment en développant l'ilôtage, ce qui, on l'a vu, est totalement opposé à votre politique du tout répressif et, pour ainsi dire, du tout carcéral.

L'autre aspect essentiel et sur lequel votre projet de loi offre peu de garanties est celui de la réinsertion des détenus, ce qui devrait être la finalité de l'incarcération.

Prévention, dissuasion, répression, réinsertion, ces quatre axes sont indissociables pour véritablement prendre en compte les problèmes de la sécurité et de la tranquillité publiques.

Mais, plus fondamentalement, c'est votre société dans sa globalité qui est en cause et qui génère le mal. Accentuation de la misère, échec scolaire, inégalité, crise morale, déstabilisation de l'emploi, autant de facteurs qui engendrent la crise et les comportements négatifs.

Monsieur le ministre, un Etat démocratique se doit d'assumer pleinement son armée, sa police, sa justice. Une attitude responsable consiste à punir ceux qui troublent la sécurité publique. Mais la réinsertion ne saurait être évincée d'un véritable dispositif où, avant la punition, doivent se conjuguer prévention sociale et dissuasion efficace.

Au lieu de démocratiser l'Etat et les institutions judiciaires, vous choisissez d'offrir aux sociétés privées la possibilité de spéculer sur l'insécurité.

En référence à toutes les questions développées par mon ami Charles Lederman, et compte tenu des nombreux problèmes dont je viens de vous faire part, le groupe communiste s'opposera à votre projet. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Chinaud.

M. Roger Chinaud. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, au moment où s'installe au Sénat cette discussion générale sur le projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires, il nous faut effectivement suivre le conseil que, monsieur le président de la commission des lois, vous donniez tout à l'heure à l'ensemble des membres de la Haute Assemblée et éviter tout esprit polémique excessif.

D'ailleurs, l'actualité dramatique de ces dernières semaines, notamment l'attentat odieux qui visait un de vos prédécesseurs, monsieur le garde des sceaux, et qui a provoqué la mort d'un homme, doit nous ramener à la juste réalité des choses et nous faire comprendre l'impérieuse nécessité de posséder, en France, une justice exemplaire et forte.

Lorsque j'utilise cet adjectif « forte », ce n'est pas pour me faire l'apôtre de je ne sais quelle « idéologie sécuritaire », mais j'entends par là, tout simplement, une justice équitable, sereine et dont les condamnations éventuelles seront réelle-

ment appliquées. Bref, dans ce domaine aussi, il nous faut le bon sens que nos compatriotes cherchent tant et que l'on a tenté, jusque dans le domaine de la justice, de leur faire oublier.

De quoi s'agit-il ? Il existe aujourd'hui, en France, 50 000 détenus pour 32 500 places, dont près du quart ont atteint un degré de vétusté indigne d'un pays comme le nôtre, indigne du plus élémentaire respect des droits de l'homme. Cette situation, très simplement rappelée, entraîne, à mes yeux, deux conséquences notables.

La première m'amène à évoquer l'aspect néfaste de la situation actuelle des prisons françaises, due notamment, à mon avis, à la coexistence au sein d'un même établissement, d'une même cellule trop souvent, de délinquants confirmés d'une part, occasionnels ou primaires d'autre part. Chacun comprendra ici que cette cohabitation-là aussi, monsieur le ministre, ne peut se révéler que néfaste...

M. Jean-Luc Mélenchon. Oh !

M. Roger Chinaud. ... pour nos jeunes délinquants, qui risquent de tomber dans un engrenage fatal.

A la lumière de cette analyse, et si l'on tient compte du fait que, au rythme actuel des constructions, il faudrait encore vingt ans pour résorber le déficit existant, il nous faut trouver, bien sûr, des solutions nouvelles qui doivent pouvoir être mises en œuvre dès maintenant.

Peut-être d'ailleurs le débat nous permettra-t-il d'envisager, pour ces nouvelles prisons, une vocation particulière précisément orientée vers les délinquants primaires, c'est-à-dire surtout, pour moi, vers les jeunes. C'est une option qui paraît d'ailleurs fondamentale à beaucoup de nos collègues.

La seconde conséquence réside, à mes yeux, dans les difficultés que rencontre inévitablement le personnel pénitentiaire pour mener à bien sa mission.

L'encadrement des détenus constitue une mission délicate sur le plan de la sécurité publique et importante au niveau des relations humaines qui peuvent exister dans ce monde clos ; elle est délicate, car il ne s'agit pas d'exercer une répression constante sur les détenus. Ceux-ci doivent, bien sûr, savoir qu'elle existe et qu'ils la subiront, le cas échéant, en cas de violation des règles de vie au sein de l'établissement pénitentiaire ; mais, parallèlement, un minimum de liberté individuelle est nécessaire aux détenus afin que leur réinsertion sociale puisse d'abord se préparer puis, le cas échéant, s'effectuer.

L'encadrement est, par là-même, un élément important du service public de la justice car il conditionne la réussite de sa mission qui, outre celle de punir, comme vous l'avez rappelé, monsieur le garde des sceaux, est aussi de chercher à réhabiliter les détenus.

Aussi le projet de loi que vous nous présentez tend-il à dégager une solution qui, à mes yeux, doit être examinée d'un triple point de vue : celui de la mission de l'Etat, celui - bien sûr - de la recherche de l'amélioration de la sécurité, et celui des finances publiques et de l'économie.

Je crois que votre projet offre la possibilité à l'Etat de mieux remplir l'une de ses missions essentielles qui est la sécurité publique, et ce par une bonne application des décisions de justice. Je crois, en effet - il faut insister tout particulièrement sur ce point - que l'Etat ne doit pas se désengager d'une fonction essentielle. Le texte que vous nous présentez ne l'incitera en aucune manière à le faire.

A ceux qui en doutent, il suffira d'en lire l'article 1^{er} : « Le service public pénitentiaire est assuré par l'Etat. » Il n'y a donc, quels que soient les procès d'intention, ni remise en cause ni abandon par l'Etat de son rôle de gardien de la sécurité d'autrui.

Alors, mes chers collègues, méfions-nous des censeurs excessifs.

Il faut également s'interroger, me semble-t-il, sur ce sujet et ne pas confondre le rôle de l'Etat, l'action de l'Etat, avec le dogme étroit et sectaire de l'étatisme.

Permettez-moi de prendre un exemple, non dans le domaine judiciaire, mais dans une fonction essentielle de l'Etat en dehors de la justice et de la monnaie, à savoir la défense : un esprit excessivement malin a-t-il tenté, un jour, de nous faire remarquer que, sous prétexte que des missions essentielles de notre défense étaient assurées grâce à du matériel acheté dans des entreprises privées...

M. Jean-Luc Mélenchon. Cela n'a rien à voir !

M. Roger Chinaud. ... notre politique de défense serait tombée sous le coup du privé ? Vous savez bien que c'est un argument fallacieux, messieurs ! Vous dites que cela n'a rien à voir, mais vous n'aimez pas qu'on vous fasse voyager dans « l'absurdité » dans laquelle vous voudriez nous entraîner.

M. Gérard Delfau. Ayez de bonnes lectures : lisez de Tocqueville !

M. Roger Chinaud. Alors, ne commettons pas d'excès non plus à ce sujet. Il ne faut pas avoir le délire de l'étatisme, cela pourrait nous entraîner beaucoup trop loin, sans aucun intérêt.

Ma deuxième remarque concerne un problème qui a déclenché une assez longue controverse. Celle-ci malheureusement, n'est sans doute pas finie. Il s'agit de la responsabilité dans le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire, et notamment du statut du personnel de surveillance.

Vous nous avez dit, monsieur le ministre, que vous nous soutiendriez dans la discussion des articles en acceptant un amendement aux termes duquel les gardiens de ces prisons seront bien des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.

Pour certains - je l'ai d'ailleurs déjà entendu depuis le début de cette discussion - il s'agit d'un recul de la part du Gouvernement.

M. Gérard Delfau. Il y en a eu d'autres !

M. Roger Chinaud. Mais ne vous en faites pas, monsieur le garde des sceaux, votre majorité sait qu'il s'agit là du résultat d'une concertation, menée notamment avec notre commission des lois.

Mme Hélène Luc. Pas hier, en tout cas !

M. Roger Chinaud. Alors, dans ce domaine, ne nous laissons pas entraîner dans un pur débat politicien...

M. Gérard Delfau. Demandez à Devaquet !

M. Roger Chinaud. ... car seul le résultat du vote parlementaire saura apporter une réponse définitive qui, je l'espère, ira dans la voie proposée sagement par notre commission des lois et acceptée par vous-même, monsieur le garde des sceaux.

Il importait, en effet, de rappeler jusque dans les détails que les missions complémentaires de la justice, que les missions d'exécution et de suivi des décisions de justice seront bien de la compétence de l'Etat.

Enfin, même s'il ne s'agit pas du point de vue le plus important, il ne faut pas négliger les économies réelles qui pourront être réalisées en concédant aux entreprises privées le soin de construire les nouveaux établissements pénitentiaires. La standardisation des équipements, les économies dégagées par l'ampleur du programme prévu sont des évidences.

Ce n'est sans doute ici ni le lieu ni le moment de confronter les mérites du privé et du public, mais il ne me semble pas que cet aspect puisse être contesté ou négligé. Vous avez rappelé, monsieur le garde des sceaux, un chiffre très simple : une place de prison publique coûte 480 000 francs, et une place de prison privée devra coûter moins de 300 000 francs.

M. Gérard Delfau. C'est 300 000 francs à Montpellier !

M. Roger Chinaud. Mes chers collègues, vous ne pouvez vraiment pas écouter un raisonnement ! Vous êtes victime de votre sémantique et de votre vocabulaire. Calmez-vous ! Ce n'est pas parce que, en guise de grande réforme judiciaire, vous vous êtes contentés d'instituer le délit d'appropriation que vous avez supprimé le vol ! Il faut donc bien que nous nous occupions de faire appliquer les peines pour ceux qui sont les auteurs de ce délit que le bon sens condamne.

M. Gérard Delfau. C'est lamentable !

M. Roger Chinaud. J'en reviens donc au chiffre que j'ai évoqué et qui traduira incontestablement une économie importante qu'il est essentiel de souligner.

L'opinion selon laquelle les Français voudraient que les peines d'emprisonnement soient renforcées tout en souhaitant ne pas avoir à financer ce surcroît de charges pour les

prisons est sûrement largement répandue. Je n'ai pas à la juger, mais cette opinion peut se comprendre : c'est une tendance naturelle de chacun de nos compatriotes.

La solution que vous proposez aura l'avantage de satisfaire, finalement, autant le contribuable que le garde des sceaux, dont le budget, c'est vrai, ne permet guère, depuis de longues années, d'envisager de dégager de nouveaux et importants crédits.

Finalement, monsieur le garde des sceaux, ce projet de loi me semble caractérisé par ce que l'on appelle le pragmatisme et le bon sens, tout simplement parce qu'il répond à des questions pratiques.

Pourra-t-on, si nous apportons notre soutien à votre projet, construire ce qui est indispensable, à savoir plus de places pour les détenus ? La réponse est oui.

L'Etat continuera-t-il à assumer ses fonctions de protecteur de l'ordre public ? La réponse est...

MM. Jean-Luc Mélenchon et Gérard Delfau. Non !

M. Roger Chinaud. ... oui, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'exécution des peines.

Un ancien secrétaire d'Etat s'étonnait que des sociétés privées puissent tirer, à l'avenir, un bénéfice de l'augmentation de la délinquance. Mes chers collègues, voici l'exemple du faux débat où n'importe quel argument, souvent irréflectif, est avancé dès lors qu'il s'oppose aux projets du Gouvernement et de sa majorité.

A partir du moment où l'on raisonne ainsi, je vais me permettre de poser une question qui sera tout aussi stupide que les raisonnements qui nous sont tenus : est-il normal que les constructeurs automobiles tirent bénéfice des manifestations qui provoquent la destruction de nombreux véhicules publics et privés ? (*Murmures sur les travées socialistes.*)

M. Jean-Luc Mélenchon. C'est vrai, c'est stupide !

M. Roger Chinaud. On voit bien qu'il faut rester raisonnable et constater que ce texte apporte une solution en vérité satisfaisante et moderne. On peut lui supposer une présomption favorable d'efficacité dans un problème dont personne ne conteste l'urgence, et qui ne peut supporter d'autre objectif que la guérison totale.

Notre débat s'ouvre donc avec un texte qui se trouve renforcé et amélioré par le travail et les propositions constructives de notre commission des lois qui, une fois de plus, suivant sa tradition, a rempli excellemment sa mission, en créant d'abord le cadre d'une nouvelle politique pénale en matière d'individualisation des peines, en renforçant, malgré les garanties initiales du projet, le contrôle de l'autorité publique sur le fonctionnement d'un établissement géré par une personne morale autre que l'Etat, en clarifiant les modalités d'exercice du service public pénitentiaire, en plaçant, enfin, les établissements pénitentiaires du secteur habilité sous la surveillance des autorités judiciaires.

Nous avons là, en définitive, après le travail de notre commission, un texte qui présente des garanties renforcées tout en répondant à un besoin et à une attente réels de l'opinion publique, qui désespère de voir notre système judiciaire dans l'incapacité d'appliquer des sanctions faute de moyens, ce système lui apparaissant comme la triste poursuite d'une politique qui, pis encore, allait parfois jusqu'à recommander de ne plus condamner.

Il reste, monsieur le ministre, à éclairer sereinement nos concitoyens quant à vos intentions, qui nous paraissent bonnes. Mais il ne faudra pas que ce débat éclipse les autres aspects de votre action, notamment en ce qui concerne les mesures préventives contre la jeune délinquance. De cela, nous aurons l'occasion de reparler ensemble.

Après avoir examiné votre projet, monsieur le garde des sceaux, le groupe de l'union des républicains et des indépendants le soutiendra. Il le soutiendra tout simplement parce que, suivant sa raison d'être, suivant sa tradition, suivant son éthique, il soutient toujours ceux qui créent, ceux qui innovent, ceux qui, face à un problème, n'ont qu'un souci : convenablement le résoudre.

Ayant suivi le début de notre débat et entendu, comme vous, monsieur le garde des sceaux, les nombreux conseils qui vous venaient des membres de l'opposition, je pensais à un grand auteur du XVIII^e siècle qu'ils connaissent et qu'ils vénèrent. Je crois que c'était Voltaire qui disait : « De tant de conseils, le mal le plus commun est de voir tous nos maux sans en soulager un. »

Vous cherchez à soulager un mal ; nous vous soutiendrons. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., et de l'union centriste.* - M. Dailly applaudit également).

M. le président. La parole est à M. Mélenchon.

M. Jean-Luc Mélenchon. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous avez entendu tous les arguments que la raison soulève contre ce projet de loi ; vous devez entendre à présent ceux que soulève aussi la passion, la passion que les socialistes portent à une certaine idée de la dignité humaine, de la vie en société et des valeurs qui doivent y présider sur quelques points essentiels.

Quels que soient les remuements, les larmes qu'on cherche à nous tirer pour justifier l'injustifiable, avec la surpopulation carcérale, nous avons bien le sentiment, en lisant ce projet de loi, d'être au cœur de la philosophie du système en place depuis mars dernier : libéral, carcéral, immoral.

Libéral, il dérègle et il instaure par là le désordre social qui résulte du libre exercice du droit du plus fort.

Carcéral, il enferme tous ceux que ce désordre cruel expulse de la vie sociale.

Immoral, il organise la continuité du commerce en tout lieu et en toute circonstance. Il fait du résultat financier la mesure du bien et du mal.

Votre loi est immorale parce qu'elle inverse les signes de valeur sociale. La révolution culturelle que vous vous proposez de réaliser - cela ne durera pas - avec l'intervention du marché dans tous les domaines de la vie collective trouve ici une expression tout à fait exemplaire.

Avec vous, le coefficient de remplissage des prisons et les taux de récidive changent de signification. Hier symptômes d'un certain échec de la société, ces indices deviennent, avec le projet, des indices de succès. Ils signifieront que les 8 p. 100 de marge prévus dans le projet de telle société seront bien réalisés.

Plus la prison sera pleine, mieux se porteront les actionnaires. Avec vous, pour quelques-uns malheur sera vraiment bon. Partant de là, on imagine de quel renfort intéressé va bientôt s'augmenter le lobby sécuritaire.

Cette loi est immorale parce qu'elle repose sur des affirmations sans preuve pour justifier, au bout du compte, le profit privé, parce que vous n'avez pas prouvé que le privé fera plus vite, moins cher et mieux que l'actuel service public. Vous ne le pouvez pas ; nous le verrons lors de la discussion des articles. Par conséquent, chaque fois que l'on prétendra faire de la place avec votre recette, nous montrerons qu'il s'agit seulement de faire de l'argent.

Pour nous répondre, il ne suffit pas d'affirmer, il faut prouver. Produisez les documents comptables sur lesquels vous vous fondez. Il ne suffit pas d'évoquer un prix moyen ; les places de prisons ne sont pas toutes les mêmes.

L'investissement pour une maison centrale n'est pas le même que pour un centre léger de détention. La diversification des types de construction est d'ailleurs indispensable pour une meilleure adaptation aux différentes catégories pénales.

Prouvez que le privé aurait pu faire mieux que ce qui a été fait et, si vous le pouvez, dites-nous pourquoi, si ce n'est par dogmatisme idéologique, vous renoncez à demander au service public de faire aussi bien.

Une fois de plus, toutes ces constructions légales, que vous avez d'ailleurs tant de mal à justifier, ne sont rien d'autre qu'une mise en pratique à la hussarde des fantasmes éculés du libéralisme.

Votre loi est immorale parce qu'elle offre un marché captif, parce qu'elle ouvre aux opérateurs privés un marché sans concurrence réelle, et, après cela, une véritable rente de situation. Vous ne pouvez prouver le contraire. D'un côté, l'Etat se dessaisit d'une de ses prérogatives sans disposer, ensuite, d'alternative réelle ; de l'autre, les prisonniers sont livrés à l'opérateur, avec diverses possibilités d'ajouter encore au profit tiré de leur détention. Ainsi, la prison privée tient tout le monde dans la même cage. Seul le tiroir-caisse s'ouvre.

Cette loi est immorale encore, que vous le vouliez ou non, parce qu'elle mise sur la dégradation de la situation sociale, parce qu'elle repose sur une prévision d'augmentation de la population carcérale qui suppose que l'enfermement demeurera le mode exclusif de sanction. Dès que vous aurez intéressé les opérateurs privés à une telle conception de la jus-

tice, vous aurez créé le pire lobby carcéral qui soit. Il viendra fournir de bonnes raisons pour justifier une évolution qui aurait plutôt de quoi inquiéter.

Ne savons-nous pas que plus on crée de places de prison, plus on a de détenus ? Fleury-Mérogis avait été créée pour pouvoir fermer la prison de la Santé. Aujourd'hui, on remplit les deux. Même résultat après la création de la maison d'arrêt de Versailles, prévue pour désencombrer celle de Fleury-Mérogis. Bref - vous le verrez -, vous ne réglerez pas de cette manière le problème de l'encombrement des prisons, vous l'alimenterez.

Votre seule contribution consiste à banaliser cette affolante progression, voire à la rendre désirable en en faisant une activité commerciale.

Il faut tourner le dos aux démagogues qui font de l'enfermement et de la prison le remède à toutes les peurs. Il faut avoir le courage de dire que la prison crée plus de problèmes qu'elle n'en règle, suscite plus de vocations criminelles qu'elle n'en neutralise.

Elle est indispensable pour certains, sans doute, aussi longtemps que nous ne connaissons pas d'autre mode de traitement. Mais la privation de liberté est une peine trop lourde, trop cruelle et trop significative d'un échec collectif pour que l'on accepte d'y recourir à tout propos.

Vous êtes les champions de l'enfermement toutes catégories. On comprend bien que vous qui avez fait de la prison votre remède contre tout ce qui gêne, qui avez décidé d'y recourir contre tout bon sens à propos des toxicomanes, vous spéculiez à présent sur les résultats de votre manie carcérale.

Cette loi est immorale, parce que c'est une loi d'inégalité. Tandis qu'une partie de la population carcérale sera soumise à un mode de déroulement de sa peine, l'autre sera soumise à un régime différent dépendant d'une entreprise privée. Vous n'avez rien prouvé et rien démontré sur ce sujet.

Le personnel ne sera pas le même dans le déroulement et l'application de la peine. Sur ce point, d'ailleurs, vous allez contre la décision du comité des ministres du Conseil de l'Europe, en date du 19 janvier 1973, qui établit, dans sa résolution n° 73-5, parmi l'ensemble des règles minimales pour les traitements des détenus, que le personnel doit avoir la qualité de fonctionnaire pénitentiaire et posséder le statut des agents de l'Etat. Oui, vous avez bien entendu, j'ai dit « fonctionnaire » et « agent de l'Etat » !

Je vous lis le texte de l'article 46-3 de cette résolution. Elle laisse bien présager *a contrario* ce qui va se passer si ces deux conditions ne sont pas remplies. Il s'agit - je le répète - de l'ensemble des règles minimales pour le traitement des détenus : « Afin que les buts précités puissent être réalisés, les membres du personnel doivent être employés à plein temps en qualité de fonctionnaire pénitentiaire de profession. Ils doivent posséder le statut des agents de l'Etat et être assurés, en conséquence, d'une sécurité d'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, de l'efficacité de leur travail et de leur aptitude physique. La rémunération doit être suffisante pour que l'on puisse recruter et maintenir en service des hommes et des femmes capables. Les avantages de la carrière et les conditions de service doivent être déterminés en tenant compte de la nature pénible du travail. »

Cette loi est immorale parce qu'elle tourne le dos à la conception que se font les républicains de la force publique et de son usage.

Il faut que vous entendiez une fois de plus cet extrait de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La garantie des Droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. »

A l'instant où il sera fait usage de la contrainte, sous quelque forme que ce soit, à l'endroit d'un détenu incarcéré en prison privée, il se produira un fait nouveau inouï dans la République : on aura concédé un pouvoir de force publique à des agents privés pour l'utilité particulière de leurs employeurs.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jean-Luc Mélenchon. Cette loi est immorale parce qu'elle organise le commerce de la liberté d'autrui.

La privation de liberté est la peine la plus lourde dont nous disposons. La mise en œuvre d'une telle décision est inséparable de son origine. Il y va non seulement de la

dignité de la personne humaine que la société condamne, mais aussi, et d'abord, de la dignité de la société qui instaure un tel commerce.

C'est la République qui sera flétrie lorsque l'on verra apparaître en bourse les actions d'une société commerciale qui pourra faire valoir l'espoir d'une augmentation du nombre des crimes et de la délinquance.

C'est nous, législateurs, qui serons humiliés lorsque seront établis des contrats fondés sur le commerce de la privation de tout ce qui fait la beauté de la vie. Vous allez faire fleurir des semences vénéneuses sur le tas des échecs de notre société.

Cette loi est immorale parce qu'elle place les personnels des prisons dans une situation dont ils ne veulent pas face aux détenus. Ces personnels veulent former une équipe pénitentiaire parce qu'elle est une garantie de sécurité élémentaire, parce qu'elle est, par elle-même, l'affirmation d'une finalité et d'une éthique. Parler de l'équipe pénitentiaire, c'est affirmer que, dans la prison, le détenu est une personne, mais c'est dire aussi que le surveillant est, lui aussi, une personne, un homme ou une femme qui sait que la privation des libertés se suffit comme peine et qui veut entretenir avec le détenu aussi une relation qui soit une relation humaine.

Aucun surveillant, fonctionnaire de l'Etat - vous le savez bien - n'acceptera de voir les tâches dites hôtelières, qui sont celles du contact humain, confiées à d'autres qu'à lui-même tandis qu'il serait, lui, confiné dans des tâches de contrainte. Quelle image vous faites-vous du métier pour avoir trouvé une telle solution au problème que pose la concession impossible des fonctions de police ?

Je veux témoigner ici avec force de l'émotion des personnels de la prison de Fleury-Mérogis, que j'ai eu l'occasion de rencontrer, à l'idée de voir ainsi dénaturée leur mission.

Il faut que chacun sache bien qu'aucune expérience étrangère ne permet de dire que la voie choisie d'intensification des constructions soit la voie du bon sens. Nous savons que les pays qui connaissent un taux d'incarcération supérieur au nôtre n'obtiennent pas un taux de criminalité inférieur.

Nous avons l'intime conviction que la logique du « tout carcéral » n'est pas adaptée aux problèmes de la délinquance, notamment de la petite délinquance, qui fait les gros bataillons de l'incarcération.

Quel record voulons-nous battre avec cette projection fantastique sur l'avenir ? Le Japon avait 60 000 prisonniers en 1965 ; aujourd'hui, ils ne sont pas 50 000. Le Japon compte 61 000 places pour une population de plus de 110 millions d'habitants. Vous nous proposez l'objectif de 70 000 places de prison pour 50 millions d'habitants. Voilà quel sera notre record, nous aurons battu la Turquie !

Non, ce n'est pas la bonne direction. Par attachement à des valeurs que nous croyons essentielles, nous disons qu'il faut vaincre les causes de la délinquance - la marginalisation sociale, l'inadaptation sociale - multiplier les peines de substitution, les alternatives à la détention. Il faut étendre la capacité d'accueil actuelle par l'action de l'Etat, de la puissance publique et non par les embastilleurs privés.

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, il ne serait pas acceptable que certains ici se fondent sur la surpopulation carcérale pour obtenir de nous une décision si contraire aux principes de la République. (MM. Delfau et Bayle applaudissent.)

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Monsieur le président, au cours de cette discussion générale, non seulement les critiques et les approbations se sont succédées à l'égard de la politique du Gouvernement mais aussi des analyses, des inexactitudes, des suggestions ont été entendues qui appellent de ma part une réponse.

Il est tard ce soir et comme la séance reprend demain matin de bonne heure, il vaut mieux que je diffère ma réponse. Le Gouvernement ayant la possibilité d'intervenir à tout moment, je pense le faire avant que ne commence la discussion des articles, lors de la reprise des débats à la prochaine session.

M. Jean-Pierre Bayle. C'est du « saucissonnage » !

M. Gérard Delfau. C'est une dérobaie !

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

La suite de la discussion de ce projet de loi est renvoyée à la prochaine session.

10

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code de procédure pénale et complétant la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 133, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiments.)

11

TRANSMISSION D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le président de l'Assemblée nationale une proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 134, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

12

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Maurice Blin, rapporteur général, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1986.

Le rapport sera imprimé sous le n° 135 et distribué.

J'ai reçu de M. Paul Masson un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant le code de procédure pénale et complétant la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme (n° 133, 1986-1987).

Le rapport sera imprimé sous le n° 136 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Thyraud un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence (n° 134, 1986-1987).

Le rapport sera imprimé sous le n° 137 et distribué.

13

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à ce jour, samedi 20 décembre 1986.

A neuf heures trente :

1. - Discussion des conclusions du rapport (n° 135, 1986-1987) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1986.

M. Maurice Blin, rapporteur général, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi.

2. - Discussion de la proposition de loi (n° 134, 1986-1987) adoptée par l'Assemblée nationale, transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence.

Rapport (n° 137, 1986-1987) de M. Jacques Thyraud fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

3. - Discussion du projet de loi (n° 133, 1986-1987), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code de procédure pénale et complétant la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

Rapport (n° 136, 1986-1987) de M. Paul Masson, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

A quinze heures et le soir :

4. - Discussion des conclusions du rapport (n° 110, 1986-1987) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la famille.

M. Jean-Pierre Fourcade, en remplacement de M. Henri Collard, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.

5. - Discussion des conclusions du rapport (n° 129, 1986-1987) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

M. Claude Huriet, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.

6. - Discussion des conclusions du rapport (n° 130, 1986-1987) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux procédures de licenciement.

M. Jean-Pierre Fourcade, en remplacement de M. Louis Souvet, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.

7. - Discussion des conclusions du rapport (n° 131, 1986-1987) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au conseil des prud'hommes.

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.

8. - Suite de l'ordre du jour du matin.

9. - Navettes diverses.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le samedi 20 décembre 1986, à zéro heure cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT

ERRATA

au compte rendu intégral de la séance du 11 décembre 1986

INVESTISSEMENT LOCATIF ET ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ DE LOGEMENTS SOCIAUX

Page 6013, 1^{re} colonne, dans le texte proposé pour l'article 3, 8^e alinéa (g), 1^{re} ligne :

Au lieu de : « qui prévoit la réalisation de plein droit... »,

Lire : « qui prévoit la résiliation de plein droit... ».

Page 6013, 2^e colonne, dans le texte proposé pour l'article 6, 3^e alinéa (b), 5^e ligne :

Au lieu de : « fait l'objet de la clause mentionnée... »,

Lire : « fait l'objet de la clause expresse mentionnée... ».

Page 6015, 2^e colonne, dans le texte proposé pour le II de l'article 26, 1^{re} ligne :

Au lieu de : « II. - Les 3 articles *quinquies*,... »,

Lire : « II. - Les articles 3 *quinquies*,... ».

au compte rendu intégral de la séance du 15 décembre 1986

DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL

Page 6165, 2^e colonne, 4^e alinéa, seconde ligne :

Au lieu de : « par l'alinéa suivant »,

Lire : « par le paragraphe suivant ».

Page 6167, 2^e colonne, dans le texte proposé par l'amendement n° 10 rectifié, pour un article additionnel après l'article 12 *ter*, 1^{er} alinéa, dernière ligne :

Au lieu de : « au 1^o »,

Lire : « au 1^o et ».

Page 6167, 2^e colonne, dans le texte proposé par l'amendement n° 10 *rectifié*, pour un article additionnel après l'article 12 *ter*, faire précéder la 1^{re} ligne du 2^e alinéa de la mention :

« II. - ».

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Paul Masson a été nommé rapporteur (du projet de loi n° 133 [86-87]) adopté par l'Assemblée nationale modifiant le code de procédure pénale et complétant la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

M. Jacques Thyraud a été nommé rapporteur de la proposition de loi (n° 134 [86-87]) de M. Michel d'Ornano adoptée par l'Assemblée nationale transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du vendredi 19 décembre 1986

SCRUTIN (N° 98)

sur la motion n° 1, de M. Michel Dreyfus-Schmidt, au nom du groupe socialiste, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Nombre de votants	316
Nombre des suffrages exprimés	310
Majorité absolue des suffrages exprimés	156
Pour	87
Contre	223

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Jean-Pierre Bayle
Jean-Michel Baylet
Mme Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Jacques Bellanger
Georges Benedetti
Roland Bernard
Jacques Bialski
Mme Danielle
Bidard Reydet
Marc Bœuf
Stéphane Bonduel
Charles Bonifay
Marcel Bony
Jacques Carat
Michel Charasse
William Chervy
Félix Ciccolini
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Michel Darras
Marcel Debarge
André Delelis
Gérard Delfau

Lucien Delmas
Rodolphe Désiré
Emile Didier
Michel Dreyfus-
Schmidt
André Duroméa
Léon Eeckhoutte
Claude Estier
Jules Faigt
Maurice Faure (Lot)
Mme Paulette Fost
Mme Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Bastien Leccia
Charles Lederman
Louis Longequeue
Paul Loridant
François Louisy
Mme Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Pierre Matraja
Jean-Luc Mélenchon

André Méric
Louis Minetti
Josy Moinet
Michel Moreigne
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Maurice Pic
Robert Pontillon
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
Mlle Irma Rapuzzi
René Regnault
Ivan Renar
Michel Rigou
Jean Roger
Gérard Roujas
André Rouvière
Robert Schwint
Franck Sérusclat
Paul Souffrin
Raymond Tarcy
Fernand Tardy
Marcel Vidal
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre

MM.

Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Arigné
Maurice Arreckx
Alphonse Arzel
José Balarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Jean Barras
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Henri Belcour
Paul Bénard
Jean Bénard
Mousseaux
Jacques Bérard
Guy Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet

Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Yvon Bourges
Raymond Bourginge
Philippe de Bourgoing
Raymond Bouvier
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Jacques Braconnier
Pierre Brantus
Louis Brives
Raymond Brun
Guy Cabanel
Louis Caiveau
Michel Caldaguès
Robert Calmejana
Jean-Pierre Cantegrit

Paul Caron
Pierre Carous
Ernest Cartigny
Marc Castex
Louis de Catuélain
Jean Cauchon
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Maurice Charretier
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Jean Colin
Henri Collard
Henri Collette

Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice Couve
de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Etienne Dailly
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
Jacques Descours
Desacres
Georges Dessaigne
André Diligent
Franz Duboscq
Pierre Dumas
Jean Dumont
Edgar Faure (Doubs)
Jean Faure (Isère)
Louis de La Forest
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean Francou
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Giacobbi
Michel Giraud
(Val-de-Marne)
Jean-Marie Girault
(Calvados)
Paul Girod (Aisne)
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Yves Goussebaire-
Dupin
Adrien Gouteyron
Jacques Grandon
Paul Graziani
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Mme Nicole
de Hauteclouque
Marcel Henry
Rémi Hermet
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard-Charles Hugo
Claude Huriet
Roger Husson

André Jarrot
Charles Jolibois
Louis Jung
Paul Kauss
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Guy de La Verpillière
Louis Lazuech
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Yves Le Cozannet
Modeste Legouez
Jean-François
Le Grand (Manche)
Edouard Le Jeune
(Finistère)
Max Lejeune (Somme)
Bernard Lemarié
Charles-Edmond
Lenglet
Roger Lise
Georges Lombard
(Finistère)
Maurice Lombard
(Côte-d'Or)
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Paul Malassagne
Guy Malé
Kléber Malécot
Hubert Martin
Christian Masson
(Ardennes)
Paul Masson (Loiret)
Serge Mathieu
Michel Maurice-
Bokanowski
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Mme Hélène Missoffe
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Jacques Moission
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth

Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Jacques Oudin
Dominique Pado
Sosefo Makapé
Papilio
Bernard Pellarin
Jean-François Pintat
Alain Pluchet
Raymond Poirier
Christian Poncelet
Henri Portier
Roger Poudonson
Richard Pouille
André Pourny
Claude Prouvoveur
Jean Puech
André Rabineau
Henri de Raincourt
Jean-Marie Rausch
Joseph Raybaud
Guy Robert
(Vienne)
Paul Robert
(Cantal)
Mme Nelly Rodi
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Roland Ruet
Michel Rufin
Pierre Salvi
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Abel Sempé
Paul Séramy
Pierre Sicard
Jean Simonin
Michel Sordel
Raymond Soucarter
Michel Souplet
Louis Souvet
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouet
Georges Treille
Emile Tricon
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Louis Virapoullé
Albert Voiquin
André-Georges Voisin

Se sont abstenus

MM. Georges Berchet, Michel Durafour, Pierre Jeambrun, Bernard Legrand, Pierre Merli et Jacques Pelletier.

N'a pas pris part au vote

M. René-Pierre Signé.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

A délégué son droit de vote
(Art. 63 et 64 du Règlement.)

M. Marcel Bony à M. William Chervy.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 99)

sur la motion n° 31, de Mme Hélène Luc et des membres du groupe communiste, tendant à opposer la question préalable au projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Nombre de votants	316
Nombre des suffrages exprimés	316
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour	87
Contre	229

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Jean-Pierre Bayle
Jean-Michel Baylet
Mme Marie-Claude Beaudau
Jean-Luc Bécart
Jacques Bellanger
Georges Benedetti
Roland Bernard
Jacques Bialski
Mme Danielle Bidard Reydet
Marc Bœuf
Stéphane Bonduel
Charles Bonifay
Marcel Bony
Jacques Carat
Michel Charasse
William Chervy
Félix Ciccolini
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Michel Darras
Marcel Debarge
André Delelis
Gérard Delfau

Lucien Delmas
Rodolphe Désiré
Emile Didier
Michel Dreyfus-Schmidt
André Duroméa
Léon Eeckhoutte
Claude Estier
Jules Faigt
Maurice Faure (Lot)
Mme Paulette Fost
Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Bastien Leccia
Charles Lederman
Louis Longequeue
Paul Loridant
François Louisy
Mme Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Pierre Matraja
Jean-Luc Mélenchon

André Méric
Louis Minetti
Josy Moinet
Michel Moreigne
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Maurice Pic
Robert Pontillon
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
Mlle Irma Rapuzzi
René Regnault
Ivan Renar
Michel Rigou
Jean Roger
Gérard Roujas
André Rouvière
Robert Schwint
Franck Sérusclat
Paul Souffrin
Raymond Tarcy
Fernand Tardy
Marcel Vidal
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre

MM.

Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Alphonse Arzel
José Balarelo
René Ballayer
Bernard Barbier
Jean Barras
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Henri Belcour
Paul Bénard
Jean Bénard
Mousseaux
Jacques Bérard
Georges Berchet
Guy Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau

Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Yvon Bourges
Raymond Bourguine
Philippe de Bourgoing
Raymond Bouvier
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Jacques Braconnier
Pierre Brantus
Louis Brives
Raymond Brun
Guy Cabanel
Louis Caiveau
Michel Caldaguès
Robert Calmejjane
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Pierre Carous
Ernest Cartigny
Marc Castex
Louis de Catuélán
Jean Cauchon
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Jean Chamant

Jean-Paul Chambriard
Maurice Charretier
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Auguste Chipin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Jean Colin
Henri Collard
Henri Collette
Francisque Collomb
Charles-Henri de Cossé-Brissac
Maurice Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Etienne Dailly
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga

Jacques Delong
Charles Descours
Jacques Descours Desacres
Georges Dessaigne
André Diligent
Franz Duboscq
Pierre Dumas
Jean Dumont
Michel Durafour
Philippe Faure (Doubs)
Jean Faure (Isère)
Louis de La Forest
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean Francou
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Giacobbi
Michel Giraud (Val-de-Marne)
Jean-Marie Girault (Calvados)
Paul Girod (Aisne)
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Yves Goussebaire-Dupin
Adrien Gouteyron
Jacques Grandon
Paul Graziani
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Mme Nicole de Hautecloque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard-Charles Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
Louis Jung
Paul Kauss
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian de La Malène
Jacques Larché
Gérard Larcher

Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Guy de La Verpillière
Louis Lazuech
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Yves Le Cozannet
Modeste Legouez
Bernard Legrand (Loire-Atlantique)
Jean-François Le Grand (Manche)
Edouard Le Jeune (Finistère)
Max Lejeune (Somme)
Bernard Lemarié
Charles-Edmond Lenglet
Roger Lise
Jacques Lombard (Finistère)
Maurice Lombard (Côte-d'Or)
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Paul Malassagne
Guy Malé
Kléber Malécot
Hubert Martin
Christian Masson (Ardennes)
Paul Masson (Loiret)
Serge Mathieu
Michel Maurice-Bokanowski
Louis Mercier
Pierre Merli
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Mme Hélène Missoffe
Claude Mont Geoffroy de Montalembert
Jacques Mossion
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Jacques Oudin
Dominique Pado

Sosefo Makapé Papiilo
Bernard Pellarin
Jacques Pelletier
Jean-François Pintat
Alain Pluchet
Raymond Poirier
Christian Poncelet
Henri Portier
Roger Poudonson
Richard Pouille
André Pourry
Claude Prouvovoyeur
Jean Puech
André Rabineau
Henri de Raincourt
Jean-Marie Rausch
Joseph Raybaud
Guy Robert (Vienne)
Paul Robert (Cantal)
Mme Nelly Rodi
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Roland Ruet
Michel Rufin
Pierre Salvi
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Abel Sempé
Paul Séramy
Pierre Sicard
Jean Simonin
Michel Sordel
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Louis Souvet
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouet
Georges Treille
Emile Tricon
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

N'a pas pris part au vote

M. René-Pierre Signé.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du Règlement.)

M. Marcel Bony à M. William Chervy.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	314
Nombre des suffrages exprimés	314
Majorité absolue des suffrages exprimés	158
Pour	87
Contre	227

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 100)

sur la motion n° 33, de Mme Hélène Luc, au nom du groupe communiste, tendant au renvoi à la commission du projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Nombre de votants	316
Nombre des suffrages exprimés	316
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour	87
Contre	229

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour**MM.**

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Jean-Pierre Bayle
Jean-Michel Baylet
Mme Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Jacques Bellanger
Georges Benedetti
Roland Bernard
Jacques Bialski
Mme Danielle
Bidard Reydet
Marc Bœuf
Stéphane Bonduel
Charles Bonifay
Marcel Bony
Jacques Carat
Michel Charasse
William Chervy
Félix Ciccolini
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Michel Darras
Marcel Debarge
André Delelis
Gérard Delfau

Lucien Delmas
Rodolphe Désiré
Emile Didier
Michel Dreyfus-
Schmidt
André Duroméa
Léon Eeckhoutte
Claude Estier
Jules Faigt
Maurice Faure (Lot)
Mme Paulette Fost
Mme Jacqueline
Frayse-Cazalis
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Bastien Leccia
Charles Lederman
Louis Longequeue
Paul Loridant
François Louisy
Mme Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Pierre Matraja
Jean-Luc Mélenchon

André Méric
Louis Minetti
Josy Moinet
Michel Moreigne
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Maurice Pic
Robert Pontillon
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
Mlle Irma Rapuzzi
René Regnault
Ivan Renar
Michel Rigou
Jean Roger
Gérard Roujas
André Rouvière
Robert Schwint
Franck Sérusclat
Paul Souffrin
Raymond Tarcy
Fernand Tardy
Marcel Vidal
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre**MM.**

Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Alphonse Arzel
José Balarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Jean Barras
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Henri Belcour
Paul Bénard
Jean Bénard
Mousseaux
Jacques Bérard
Georges Berchet
Guy Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Yvon Bourges
Raymond Bourguine
Philippe de Bourgoing
Raymond Bouvier
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Jacques Braconnier
Pierre Brantus

Louis Brives
Raymond Brun
Guy Cabanel
Louis Caiveau
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Pierre Carous
Ernest Cartigny
Marc Castex
Louis de Catuélan
Jean Cauchon
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Maurice Charretier
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Jean Colin
Henri Collard
Henri Collette
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice Couve
de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli

Etienne Dailly
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
Jacques Descours
Desacres
Georges Dessaigne
André Diligent
Franz Duboscq
Pierre Dumas
Jean Dumont
Michel Durafour
Edgar Faure (Doubs)
Jean Faure (Isère)
Louis de La Forest
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean Francou
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Giacobbi
Michel Giraud
(Val-de-Marne)
Jean-Marie Girault
(Calvados)
Paul Girod (Aisne)
Henri Goetschy
Jacques Golliet

Yves Goussebaire-
Dupin
Adrien Gouteyron
Jacques Grandon
Paul Graziani
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Mme Nicole
de Hauteclouque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard-Charles Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
Louis Jung
Paul Kauss
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Guy, de La Verpillière
Louis Lazuech
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Yves Le Cozannet
Modeste Leguez
Bernard Legrand
(Loire-Atlantique)
Jean-François
Le Grand (Manche)
Edouard Le Jeune
(Finistère)
Max Lejeune (Somme)
Bernard Lemarié
Charles-Edmond
Lenglet
Roger Lise

Georges Lombard
(Finistère)
Maurice Lombard
(Côte-d'Or)
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Paul Malassagne
Guy Malé
Kléber Malécot
Hubert Martin
Christian Masson
(Ardennes)
Paul Masson (Loiret)
Serge Mathieu
Michel Maurice-
Bokanowski
Louis Mercier
Pierre Merli
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Mme Hélène Missoffe
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Jacques Mossion
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Jacques Oudin
Dominique Pado
Sosefo Makapé
Papilio
Bernard Pellarin
Jacques Pelletier
Jean-François Pintat
Alain Pluchet
Raymond Poirier
Christian Poncet
Henri Portier
Roger Poudonson

Richard Pouille
André Pourny
Claude Prouvoveur
Jean Puech
André Rabineau
Henri de Raincourt
Jean-Marie Rausch
Joseph Raybaud
Guy Robert
(Vienne)
Paul Robert
(Cantal)
Mme Nelly Rodi
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Roland Ruet
Michel Rufin
Pierre Salvi
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Abel Sempé
Paul Séramy
Pierre Sicard
Jean Simonin
Michel Sordel
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Louis Souvet
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouet
Georges Treille
Emile Tricon
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

N'a pas pris part au vote

M. René-Pierre Signé.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du Règlement.)

M. Marcel Bony à M. William Chervy.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	315
Nombre des suffrages exprimés	315
Majorité absolue des suffrages exprimés	158
Pour	86
Contre	229

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 101)

sue l'ensemble du projet de loi relatif à l'organisation économique en agriculture dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

Nombre de votants	316
Nombre des suffrages exprimés	316
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour	238
Contre	78

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

MM.

François Abadie
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Alphonse Arzel
 José Balarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Jean Barras
 Jean-Paul Bataille
 Gilbert Baumet
 Jean-Michel Baylet
 Henri Belcour
 Paul Bénard
 Jean Bénard
 Mousseaux
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Guy Besse
 André Bettencourt
 Jacques Bimbenet
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 André Bohl
 Roger Boileau
 Stéphane Bonduel
 Christian Bonnet
 Amédée Bouquerel
 Yvon Bourges
 Raymond Bourguine
 Philippe de Bourgoing
 Raymond Bouvier
 Jean Boyer (Isère)
 Louis Boyer (Loiret)
 Jacques Braconnier
 Pierre Brantus
 Louis Brives
 Raymond Brun
 Guy Cabanel
 Louis Caiveau
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron
 Pierre Carous
 Ernest Cartigny
 Marc Castex
 Louis de Catuélan
 Jean Cauchon
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Maurice Charretier
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Jean Colin
 Henri Collard
 Henri Collette

Francisque Collomb
 Charles-Henri de Cossé-Brissac
 Maurice Couve de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Etienne Dailly
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 Jacques Descours
 Desacres
 Georges Dessaigue
 Emile Didier
 André Diligent
 Franz Duboscq
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Michel Durafour
 Edgar Faure (Doubs)
 Jean Faure (Isère)
 Maurice Faure (Lot)
 Louis de La Forest
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean Francoeur
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Giacobbi
 Michel Giraud (Val-de-Marne)
 Jean-Marie Girault (Calvados)
 Paul Girod (Aisne)
 Henri Goetschy
 Jacques Golliet
 Yves Goussebaire-Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jacques Grandon
 Paul Graziani
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Mme Nicole de Hauteclouque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard-Charles Hugo
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 Louis Jung

Paul Kauss
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian de La Malène
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Guy de La Verpillière
 Louis Lazuech
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Yves Le Cozannet
 Modeste Legouez
 Bernard Legrand (Loire-Atlantique)
 Jean-François Le Grand (Manche)
 Edouard Le Jeune (Finistère)
 Max Lejeune (Somme)
 Bernard Lemarié
 Charles-Edmond Lenglet
 Roger Lise
 Georges Lombard (Finistère)
 Maurice Lombard (Côte-d'Or)
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Paul Malassagne
 Guy Malé
 Kléber Malécot
 Hubert Martin
 Christian Masson (Ardennes)
 Paul Masson (Loiret)
 Serge Mathieu
 Michel Maurice-Bokanowski
 Louis Mercier
 Pierre Merli
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Mme Hélène Missoffe
 Josy Moinet
 Claude Mont
 Geoffroy de Montalembert
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Jacques Oudin
 Dominique Pado

Sosefo Makapé
 Papilio
 Bernard Pellarin
 Jacques Pelletier
 Hubert Peyou
 Jean-François Pintat
 Alain Pluchet
 Raymond Poirier
 Christian Poncelet
 Henri Portier
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 André Pourny
 Claude Prouvovoyeur
 Jean Puech
 André Rabineau
 Henri de Raincourt
 Jean-Marie Rausch
 Joseph Raybaud
 Michel Rigou

Guy Robert (Vienne)
 Paul Robert (Cantal)
 Mme Nelly Rodi
 Jean Roger
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Roland Ruet
 Michel Rufin
 Pierre Salvi
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Abel Sempé
 Paul Séramy
 Pierre Sicard
 Jean Simonin
 Michel Sordel

Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Louis Souvet
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouet
 Georges Trille
 Emile Tricon
 François Trucy
 Dick Ukeiwé
 Jacques Valade
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 Xavier de Villepin
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges Voisin

Ont voté contre

MM.

Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Henri Bangou
 Jean-Pierre Bayle
 Mme Marie-Claude Beaudeau
 Jean-Luc Bécart
 Jacques Bellanger
 Georges Benedetti
 Roland Bernard
 Jacques Bialski
 Mme Danielle Bidard Reydet
 Marc Bœuf
 Charles Bonifay
 Marcel Bony
 Jacques Carat
 Michel Charasse
 William Chervy
 Félix Ciccolini
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Michel Darras
 Marcel Debarge
 André Delelis
 Gérard Delfau

Lucien Delmas
 Rodolphe Désiré
 Michel Dreyfus-Schmidt
 André Duroméa
 Léon Eeckhoutte
 Claude Estier
 Jules Faigt
 Mme Paulette Fost
 Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Gérard Gaud
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucourmet
 Bastien Lecca
 Charles Lederman
 Louis Longueueue
 Paul Loridant
 François Louisy
 Mme Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Pierre Matrāja

Jean-Luc Mélenchon
 André Méric
 Louis Minetti
 Michel Moreigne
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Jean Peyrafitte
 Maurice Pic
 Robert Pontillon
 Roger Quilliot
 Albert Ramassamy
 Mlle Irma Rapuzzi
 René Regnault
 Ivan Renar
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Robert Schwint
 Franck Sérusclat
 Paul Souffrin
 Raymond Tarcy
 Fernand Tardy
 Marcel Vidal
 Hector Viron
 Robert Vizet

N'a pas pris part au vote

M. René-Pierre Signé.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Tafttinger, qui présidait la séance.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du Règlement.)

M. Marcel Bony à M. William Chervy.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.