



JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

8^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

(29^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 5 mai 1987

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. CHARLES MILLON

1. **Rappel au règlement** (p. 835).

MM. Michel Sapin, Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice.

2. **Service public pénitentiaire.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 835).

M. Albert Mamy, rapporteur de la commission des lois.

Rappel au règlement (p. 839)

M. Jacques Limouzy.

3. **Consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.** - Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 840).

4. **Service public pénitentiaire.** - Reprise de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 840).

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice.

Question préalable de M. Joxe : MM. Gilbert Bonnemaison, Henri Cuq, Albert Mamy, rapporteur de la commission des lois, le garde des sceaux. - Rejet par scrutin.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

5. **Ordre du jour** (p. 853).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. CHARLES MILLON, vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

RAPPEL AU RÉGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Michel Sapin, pour un rappel au règlement.

M. Michel Sapin. Monsieur le président, mon rappel au règlement se fonde sur le chapitre III composé d'un unique article, l'article 89, qui concerne l'inscription à l'ordre du jour de notre assemblée.

A l'Assemblée nationale, le débat sur les prisons qui doit avoir lieu cet après-midi est pour ainsi dire clos avant même d'avoir commencé.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Eh oui !

M. Michel Sapin. Monsieur le garde des sceaux, vous aviez annoncé puis déposé au Sénat un texte dont le seul objet était d'autoriser la création de prisons privées entièrement financées et surtout gérées par des entreprises privées.

Or, je constate qu'est inscrit à l'ordre du jour de la présente séance un texte « relatif au service public pénitentiaire ».

Vous nous parliez de prisons privées ; nous allons discuter de prisons publiques !

Bref, tous ceux qui ont manifesté, dès son annonce, leur opposition au projet de création de prisons privées ont en quelque sorte déjà gagné. *(Eh oui ! et applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Nous avons, en tant que groupe et en tant que parti socialistes, gagné une bataille sans avoir à la mener au sein de cette assemblée.

Grâce aux organisations professionnelles et aux organisations humanitaires, grâce au parti socialiste, et tout particulièrement à M. Gilbert Bonnemaïson, auteur d'une brochure dont la lecture vous a été, semble-t-il, très profitable ...

M. Philippe Marchand. C'est vrai !

M. Michel Sapin. ... il n'y aura pas de prisons privées en France ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)* Et le texte dont nous sommes saisis aujourd'hui n'est plus qu'un rideau de fumée destiné à dissimuler votre retraite, il n'est plus qu'un manteau en lambeaux qui laisse paraître votre nudité.

M. Jacques Limouzy. Oh !

M. Michel Sapin. Vous aviez annoncé un projet de loi pour lutter contre les toxicomanes en les envoyant en prison. Vous y avez renoncé. C'est bien !

Vous avez déposé un projet de loi réformant le code de la nationalité, puis vous avez remis à plus tard son inscription à l'ordre du jour. Très bien !

Vous avez inscrit un projet de loi créant des prisons privées et vous l'avez vidé de son contenu en ne parlant plus que de prisons publiques. Parfait ! Ou, plus exactement, ce serait parfait si, utilisant les pouvoirs que vous confère l'article 89, vous retiriez de l'ordre du jour la discussion de ce projet de loi.

Je ne me plaindrai pas de ces retraits successifs. Ils prouvent que, dans un esprit logique, expérimenté et intelligent comme le vôtre, la sagesse peut avoir sa chance de l'emporter. Mais alors pourquoi ces tentatives avortées, pourquoi ces offensives aveugles qui se transforment en déroutes ? C'est autant de temps perdu pour régler les problèmes réels ; c'est autant d'énergie gâchée dans l'action de l'Etat.

Monsieur le garde des sceaux, cessez donc d'être le ministre des renonciations et des retraits ; devenez le ministre de la construction et du concret. Réfléchissez avant d'agir et agissez plutôt que de reculer. L'institution judiciaire et l'administration pénitentiaire s'en porteront d'autant mieux. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je ne veux pas, en répondant à M. Sapin sur les divers problèmes qu'il a évoqués, entre autres la drogue, donner le mauvais exemple à l'Assemblée par des propos sortant de l'ordre du jour.

Pour m'en tenir à l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, je dirai que je comprends sa mauvaise humeur. Si l'Assemblée, et je suis sûr qu'il y aura une majorité pour le faire, vote le texte qui lui est proposé, ce sont plus de 20 000 places de prison qui pourront être créées dans les deux ou trois ans, soit plus que les 15 600 places créées par mes prédécesseurs entre 1900 et 1986. Le Gouvernement pourra donc se prévaloir d'avoir fait en deux ans, pour régler ce lancinant problème, plus que tous les gouvernements depuis le début du siècle !

M. René André. Très bien !

2

SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au service public pénitentiaire (nos 630, 695).

La parole est à M. Albert Mamy, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Albert Mamy, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, j'ai été chargé par la commission des lois de notre assemblée du rapport sur le projet de loi relatif au service public pénitentiaire.

Nul n'ignore aujourd'hui l'importance des questions de sécurité dans une société comme la nôtre. Le Gouvernement et sa majorité, dès les premiers mois de la législature, se sont mis au travail pour renforcer celle des Français et apporter des solutions concrètes aux problèmes de la délinquance et de la criminalité.

Les lois pénales votées au mois de juillet dernier par le Parlement ont grandement amélioré cette sécurité. Les premiers fruits en ont été recueillis puisque la criminalité dans notre pays a connu dès 1986 une baisse sensible. Mais toute politique pénale équilibrée passe obligatoirement par une bonne application de l'exécution des peines et notamment par un système carcéral efficace et adapté. Le projet de loi est donc le complément nécessaire de l'édifice pénal bâti l'an dernier. Il doit permettre de réaliser dans de bonnes conditions l'ambitieux programme gouvernemental visant à créer en trois ans - M. le garde des sceaux vient de le rappeler - 15 000 places de prison supplémentaires. Il ne sert à rien en effet d'avoir renforcé notre arsenal judiciaire en amont, si nous ne pouvons pas, en aval, appliquer convenablement les décisions et sentences pénales. C'est toute la cohésion du système qui est en cause, de l'exécution correcte des peines à une véritable réinsertion sociale des détenus.

Il faut reconnaître au ministre de la justice, garde des sceaux, l'immense mérite d'avoir posé le problème dans toute son ampleur et, surtout, d'avoir trouvé la solution à de trop nombreuses années de pénurie. Quelle est la situation actuelle ? Un déficit d'environ 20 000 places de prison, entraînant une surpopulation carcérale dont sont victimes essentiellement, il faut le savoir, les prévenus et les condamnés à de très courtes peines.

Certes, la situation n'est pas nouvelle, mais elle ne s'est pas améliorée ces dernières années. Il y avait, au 1^{er} avril 1987, 52 714 personnes incarcérées en France, alors que la capacité théorique de la totalité des établissements pénitentiaires est d'environ 33 000 places, soit un taux global d'occupation de l'ordre de 160 p. 100 et un déficit de près de 20 000 places de prison. Depuis de nombreuses années, les rapporteurs de la commission des lois sur le budget de l'administration pénitentiaire insistent sur la nécessité de disposer d'équipements pénitentiaires suffisants pour accueillir dans des conditions correctes la population carcérale.

Sur les 178 établissements pénitentiaires, une trentaine seulement ont été construits depuis 1914. On réaliserait donc en deux ou trois ans l'équivalent de ce qui a été fait en soixante-quinze ans !

Si l'on s'en tient à la période récente, force est de constater que les crédits destinés à l'équipement pénitentiaire n'ont pas été suffisants, même dans les périodes les plus favorables. La Chancellerie estime d'ailleurs qu'il y a environ 30 000 places qu'il faudrait faire disparaître d'urgence.

L'analyse des dotations budgétaires depuis une dizaine d'années montre qu'après un effort sensible en 1979 et 1980, il y a eu, de 1981 à 1984, une relative stagnation des disponibilités, voire une baisse en francs réels.

En revanche, il faut souligner que les budgets de 1985 et 1986 ont été marqués par un accroissement sensible des crédits, les dotations en autorisations de programme progressant de 16 p. 100 en 1985 et de 84 p. 100 en 1986.

Le budget de 1987, qui a donné - il faut le rappeler - une réelle priorité à l'administration pénitentiaire, est marqué par une progression importante des crédits d'équipement, qui passent, en autorisations de programme, de 686 864 000 francs à 966 000 000 de francs, soit une augmentation de 40 p. 100, les crédits de paiement marquant une progression analogue en passant de 458 691 000 francs en 1986 à 650 000 000 de francs en 1987.

Notons qu'entre 1981 et 1986, 2 900 places nouvelles, seulement, ont été ouvertes dans les établissements pénitentiaires. Le programme d'urgence mis en œuvre par M. le garde des sceaux a permis d'ouvrir 660 places nouvelles en 1986 et 328 au premier trimestre de cette année. Le budget de 1987 doit permettre également le lancement de 2 000 nouvelles places de prison. Mais, mes chers collègues, même si l'effort accompli en 1987 se poursuit - ce qui est éminemment souhaitable - de très longues années seront nécessaires pour combler le retard accumulé.

La surpopulation carcérale a pour conséquence des conditions de détention souvent indignes d'un grand pays développé comme le nôtre. Le surpeuplement des prisons ne doit pas seulement être analysé à partir des chiffres globaux que nous connaissons car la réalité est très diversifiée, comme le montre le tableau qui se trouve à la page 8 de mon rapport écrit.

En effet, la capacité d'accueil des maisons d'arrêt étant de 24 350, le nombre de détenus de 42 783, le taux d'occupation est donc de 175 p. 100. Le taux est de 98 p. 100 pour les maisons centrales et de près de 115 p. 100 pour les centres de détention.

Ainsi, ces chiffres le montrent, ce sont essentiellement les prévenus et les condamnés à de très courtes peines d'emprisonnement, affectés dans les maisons d'arrêt, qui supportent le poids du surpeuplement des prisons. Cette situation tient au fait que les condamnés les plus dangereux et les condamnés à de longues peines doivent être séparés des autres ; elle s'explique aussi par les critères d'affectation qui veulent que la maison d'arrêt reçoive, par principe, toutes les personnes incarcérées sur ordre de l'autorité judiciaire locale.

Or, je voudrais rappeler deux chiffres. En 1986, il y a eu 87 906 entrées en prison et 82 829 sorties. Il n'en reste pas moins extrêmement préoccupant, extrêmement choquant que les personnes qui n'ont pas encore été jugées - et donc présumées innocentes - ainsi que les plus dangereux et les condamnés à de courtes peines qui, par hypothèse, seront rendus très rapidement à la vie civile subissent les conditions de détention les plus mauvaises, caractérisées par une promiscuité souvent criminogène.

Une telle situation crée des obstacles à la réinsertion sociale et professionnelle des intéressés et favorise grandement la récidive.

Aucune politique de réinsertion ne peut être menée dans ces conditions. C'est pourquoi une réelle humanisation des conditions de détention et une préparation sérieuse des détenus à la réinsertion passent bien sûr, par une augmentation du nombre des places de prison susceptible de désengorger les maisons d'arrêt et de séparer, d'une part, les prévenus des condamnés, d'autre part, les délinquants primaires des récidivistes. L'un des objectifs essentiels de l'ambitieux programme d'équipement pénitentiaire qui a été engagé par le Gouvernement est d'assurer des conditions de détention préparant effectivement les personnes incarcérées à être réinsérées dans la société d'une façon convenable.

Il faut donc s'attaquer réellement au problème du surpeuplement des prisons.

Si l'on peut débattre utilement du nombre de places de prison idéal - ou plutôt, je préfère ce terme, raisonnable - compte tenu de la situation actuelle et de l'évolution prévisible du nombre des détenus, il est en revanche temps de ne plus fuir la réalité en croyant, ou en faisant semblant de croire, qu'on pourrait résoudre ce problème sans augmenter de manière importante la capacité d'accueil des prisons. C'est un débat que l'on a vu se dérouler et qui ne repose pas sur une réalité concrète.

Il faut se garder, je crois, de deux illusions fondamentales.

La première consiste à croire qu'une autre politique pénale pourrait conduire à une sensible diminution du nombre des détenus, ce qui éviterait d'avoir, bien sûr, à construire des places de prison supplémentaires.

L'exemple, mes chers collègues, de la politique menée entre 1981 et 1986 est particulièrement intéressante de ce point de vue et devrait amener tous les responsables, sans polémique inutile, à faire un constat lucide de la situation.

Au 1^{er} avril 1981, il y avait 41 131 détenus en métropole et, au 1^{er} avril 1986, cinq ans après, 45 324.

Pour la même période, on a constaté, pourtant, à deux reprises une diminution du nombre des personnes incarcérées.

La première, et de loin la plus importante, est consécutive à la loi d'amnistie de 1981 et aux grâces collectives intervenues à cette époque et qui ont conduit à diminuer de plus de 10 000 le nombre des personnes incarcérées. La seconde résulte des mesures de remise de peine décidées par le Président de la République, à l'occasion du 14 juillet 1985, et qui ont entraîné une diminution de la population carcérale de quelque 4 500 personnes entre juillet et août 1985. Pourtant, à la suite de ces libérations massives - surtout celles de 1981 - la population pénale n'a cessé d'augmenter, et souvent très rapidement.

Ainsi il y avait au total 31 551 personnes incarcérées au 1^{er} janvier 1982 ; nous en trouvons 35 876 en janvier 1983 ; à peu près 40 000 en janvier 1984 ; près de 45 000 au 1^{er} janvier 1985, et un chiffre très voisin en janvier 1986. Au 1^{er} juillet 1986, on observait une tendance à l'augmentation, avec 48 135 détenus.

Ainsi, mes chers collègues, seules les libérations décidées par le pouvoir politique ont permis à certains moments bien particuliers, 1981, 1985, une diminution du nombre de détenus. Or, si les mesures d'amnistie et de grâce sont normales et ont leur utilité - je ne le conteste pas - elles ne sauraient tenir lieu de politique pénitentiaire et, encore moins de politique pénale. Il serait en tout cas parfaitement illusoire de le penser.

Certaines des mesures prises en ce domaine ont d'ailleurs fait l'objet d'un très large consensus. Il en va ainsi notamment de la création de nouvelles peines de substitution tel le travail d'intérêt général, le fameux T.I.G., qui ont été votées à l'unanimité par l'Assemblée nationale.

M. Michel Sapin. C'est faux !

M. Albert Mamy, rapporteur. Les débats récents sur le projet de loi relatif à la répression de l'alcool au volant ont d'ailleurs montré l'attachement des membres de la commission des lois et, plus largement, de l'ensemble de notre assemblée au développement de ce nouveau type de peine.

Des progrès importants sont certainement susceptibles d'être réalisés mais il serait, et c'est mon sentiment profond, tout à fait illusoire de penser qu'ils permettront un réel désempolement des prisons. Il n'est pas sérieux, en tout cas, de le penser car ce type de sanction ne peut, en effet, se substituer qu'aux très courtes peines d'emprisonnement ferme qui sont loin d'être les plus nombreuses. Ainsi, sur 25 565 condamnés au 1^{er} janvier 1987, il y avait 7 905 condamnés à moins d'un an, dont seulement 1 368 à moins de trois mois de prison. Vous voyez donc la difficulté de la chose. Les peines de substitution, notamment le travail d'intérêt général, sont donc limitées quantitativement.

M. Gilbert Bonnemaison. C'est faux !

M. Albert Mamy, rapporteur. Il faut ajouter que les tribunaux ont, semble-t-il, trop tendance à utiliser le travail d'intérêt général comme un substitut à la prison avec sursis ou à l'amende plutôt que comme substitut à l'emprisonnement ferme. C'est tout au moins la jurisprudence actuelle.

M. Michel Sapin. Il y a encore des progrès à faire.

M. Albert Mamy, rapporteur. Voilà pour la première illusion, mes chers collègues.

La seconde illusion consisterait à penser que le surencombrement des prisons tient, pour une large part, à la trop forte proportion de prévenus incarcérés par rapport aux condamnés. Or, s'il y a un réel problème de fonctionnement de notre justice pénale, qui est d'ailleurs peut-être, nous le verrons, en voie de solution, il n'explique pas à lui seul, en réalité, la surpopulation pénale.

On doit en effet rappeler que, depuis de nombreuses années, le taux des prévenus par rapport à l'ensemble des personnes incarcérées est d'environ 50 p. 100. Les chiffres doivent cependant être nuancés parce que sont considérés comme prévenus non seulement les détenus provisoires - c'est-à-dire les prévenus faisant l'objet d'une information judiciaire -, mais également les personnes en comparution immédiate ou en attente de comparution, ainsi que les personnes déjà condamnées par un tribunal mais qui ont fait appel ou bien ont intenté un pourvoi en cassation. Ces dernières représentent entre 11 et 16 p. 100 des prévenus, selon les périodes. Ainsi, les prévenus incarcérés qui n'ont pas été encore jugés au fond représentent-ils entre 85 et 90 p. 100 du total.

Cela étant, la situation française n'est nullement satisfaisante et les législateurs successifs ont essayé d'y remédier notamment par deux lois récentes : celle du 9 juillet 1984, qui a instauré le fameux débat contradictoire avant le placement en détention provisoire, et celle du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, qui a étendu largement le champ d'application de la comparution immédiate.

Toujours est-il que la volonté du législateur semble commencer à être suivie d'effet, puisque l'on constate depuis quelques mois une diminution très sensible du pourcentage de prévenus dans l'ensemble de la population pénale : 49,6 p. 100 au 1^{er} janvier 1986, soit près de 50 p. 100, mais 44,9 p. 100 au 1^{er} janvier 1987 et seulement, si je puis dire, 43,7 p. 100 au 1^{er} avril 1987. C'est la première fois que l'on voit une évolution relativement favorable concernant le

nombre des prévenus qui a diminué d'une façon sensible depuis un an. Il est certain que la loi du 9 septembre 1986 n'est pas étrangère à cette décélération.

S'il y a en prison moins de prévenus, il y a donc davantage de condamnés, ce qui montre une amélioration du fonctionnement de la justice pénale, mais ne règle en rien le problème du surpeuplement des prisons.

Autre question importante, mes chers collègues, combien de places de prison supplémentaires faut-il construire ?

Si l'on tient compte que les établissements en service, dont la capacité théorique est de 33 000 places, peuvent en réalité accueillir dans des conditions à peu près satisfaisantes 38 000 personnes, il apparaît que la construction de 15 000 places est indispensable pour combler l'écart. C'est là le minimum.

Il faut en outre supprimer environ 10 000 places vraiment trop vécues.

S'agissant, enfin, de l'évolution prévisible de la population carcérale - évolution prévisible car il est difficile de faire des projections exactes en la matière - vous aviez, monsieur le garde des sceaux, estimé que « l'étiage à peu près normal doit être dans notre pays de l'ordre de 60 000 à 65 000 détenus ».

Cette évaluation paraît raisonnable dans la mesure où, d'une part, l'augmentation de la population carcérale et, d'autre part, les comparaisons internationales montrent bien que la proportion de détenus par rapport à la population totale est inférieure en France à celle des pays européens comparables.

Si l'on fait des prévisions plus optimistes, en considérant qu'il est possible que la population carcérale se stabilise à un niveau compris entre 50 000 et 55 000 détenus - nous sommes aujourd'hui, je vous le rappelle, à un peu plus de 52 000 - il faudrait encore construire d'ici à quelques années entre 22 000 et 27 000 places.

Dans ces conditions, chacun devrait se féliciter de la décision du Gouvernement d'engager très rapidement un programme de construction de 15 000 places de prison supplémentaires, représentant une dépense totale de 4 milliards 50 millions de francs.

Venons-en au projet de loi qui nous est soumis et, tout d'abord, au projet de loi initial, dont on a beaucoup parlé. C'était, il faut en convenir, un texte ambitieux qui a eu le mérite de donner lieu à un large débat...

M. Michel Sapin. Un mauvais débat !

M. Albert Mamy, rapporteur. ... en raison des problèmes théoriques et juridiques soulevés, débat qui a été fort intéressant pour tout le monde.

M. Michel Sapin. Il est clos !

M. Jacques Limouzy. Attendez !

M. Albert Mamy, rapporteur. C'est au cours de l'été 1986 que M. le garde des sceaux a fait connaître son intention de régler rapidement le problème du surpeuplement des prisons en confiant au secteur privé le soin de construire et de gérer de nouveaux établissements pénitentiaires.

M. Guy Ducloné. Ce n'était pas heureux !

M. Albert Mamy, rapporteur. Dès qu'il a été annoncé, ce projet a donné lieu à un large débat démocratique dans l'opinion publique et dans la presse, parmi les personnels concernés, et également, bien évidemment, au Parlement. Rappelons que c'est notamment dans la perspective de l'examen d'un texte que la commission des lois décida d'envoyer, au mois d'octobre 1986, une mission d'information aux Etats-Unis pour y étudier les conditions de financement et de fonctionnement des établissements pénitentiaires dans ce pays.

M. Guy Ducloné. Et pour faire un beau voyage !

M. Albert Mamy, rapporteur. Un rapport a d'ailleurs été déposé devant la commission par M. Mazeaud qui faisait personnellement partie de cette mission, ainsi que M. Bonnemaison, M. Marchand et quelques autres de nos collègues.

En outre la discussion du budget de la justice pour 1987 a été l'occasion de débats approfondis sur les avantages et les inconvénients d'un recours au secteur privé pour gérer les prisons.

Le 19 novembre 1986, le Gouvernement déposait sur le bureau du Sénat le projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires qui fit l'objet d'une discussion générale le 19 décembre 1986.

L'examen du dispositif du projet de loi initial permet d'étudier l'évolution du débat.

Ce texte instituait un service public pénitentiaire assuré par l'Etat, mais dont l'exécution pouvait être confiée à une personne morale de droit public ou de droit privé habilitée à cet effet. Cette possibilité de recourir au secteur privé avait conduit à parler, à tort, de privatisation des prisons, alors qu'il s'agissait, en fait, de mettre en place un secteur habilité et contrôlé par l'Etat.

Le texte prévoyait que l'Etat pouvait passer avec une personne morale de droit privé, selon un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat, une convention habilitant cette personne à assurer l'exécution de tout ou partie des prestations permettant d'assurer le service public pénitentiaire : conception, construction, financement, aménagement et prise en charge du fonctionnement courant, et aussi garde et détention des personnes incarcérées.

C'est ainsi le secteur privé qui devait financer la réalisation des établissements, l'Etat étant cependant propriétaire de ceux-ci. Ce dernier aurait rémunéré le cocontractant sur la base d'un forfait, selon un système de prix de journée.

Selon le projet de loi, les personnels de surveillance figuraient parmi ceux pouvant être recrutés par la personne morale habilitée.

C'est naturellement là un des points qui a fait l'objet des plus vives controverses. Cependant - il faut le souligner - des garanties importantes étaient prévues pour assurer le contrôle de l'Etat sur les établissements et leurs agents :

Personnels de surveillance formés par l'Etat et faisant l'objet d'un agrément individuel de cinq ans renouvelable ;

Usage des armes - article 12 du projet - limité aux agents spécialement habilités à cet effet dans les conditions définies par le code de procédure pénale.

D'autres dispositions préservaient le pouvoir de l'Etat : par exemple, le greffe était placé sous la responsabilité d'un fonctionnaire de l'Etat.

Concernant les avantages escomptés du recours au secteur privé, le Gouvernement avait principalement invoqué, à juste titre, des raisons budgétaires. Faute de crédits suffisants, il n'était pas possible d'engager rapidement la construction des places de prison nécessaires. Or, grâce au financement privé, l'Etat n'avait pas à effectuer d'investissement initial ; la construction aurait été financée par crédit-bail et le cocontractant rémunéré sur la base d'un forfait qui incluait l'amortissement.

En outre, divers avantages d'ordre économique avaient été mis en avant par M. le garde des sceaux, à savoir une meilleure gestion des établissements...

M. Michal Sapin. Avec quels crédits ?

M. Albert Mamy, rapporteur. ... et une construction à des prix de revient nettement inférieurs à ceux qui avaient été constatés jusqu'alors.

Il faut savoir que le prix de la place de prison a été de 385 000 francs à Perpignan, de 490 000 francs à Lannemezan, prison qui va être ouverte à la fin de cette année. Pour les prisons en cours de réalisation, le prix de la place serait de 430 000 francs à Montpellier et de 490 000 francs à Bastia. Dans la meilleure des hypothèses, le prix de revient reste aujourd'hui supérieur à 300 000 francs. A Mauzac, où la commission s'est rendue la semaine dernière, le prix de revient de la place de prison serait de l'ordre de 321 000 francs.

M. Guy Ducoloné. Ces chiffres ne veulent rien dire !

M. Albert Mamy, rapporteur. Or M. le garde des sceaux a indiqué que, dans le cadre de son projet, le prix de revient d'une place de prison pourrait être compris entre 250 000 et 300 000 francs.

M. Michal Sapin. Il disait ça au pif ! (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Albert Mamy, rapporteur. Donc, construction à des prix de revient nettement inférieurs à ceux constatés jusqu'à présent et réduction du coût d'exploitation des prisons grâce à une meilleure conception et aux innovations techniques permettant de réduire le taux d'encadrement des détenus.

Enfin, un débat s'est instauré - je passerai rapidement sur ce point - sur la constitutionnalité des dispositions prévues par le projet de loi.

L'essentiel de la discussion qui s'est développée a consisté à tenter d'apporter une réponse à la question suivante : l'Etat peut-il confier à une personne morale de droit privé l'exercice de tout ou partie du service public pénitentiaire ?

Sur deux points, cette possibilité a été contestée : celui de la surveillance et de la garde des détenus et celui du pouvoir disciplinaire et de coercition exercé à l'encontre des détenus.

Il a ainsi été soutenu que le recours au secteur privé serait contraire à plusieurs dispositions de valeur constitutionnelle. Il s'agit essentiellement de l'alinéa 9 du Préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, alinéa selon lequel : « 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. » Sont également invoqués l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, relatif à l'usage de la force publique, et le principe d'égalité devant la loi affirmé par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et par l'article 2 de la Constitution. Enfin, on a soutenu qu'il serait contraire à la Constitution d'interdire le droit de grève à des personnels relevant d'entreprises privées.

Mes chers collègues, aucune de ces critiques ne me paraît dirimante. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Il convient de bien distinguer le service public de la justice de l'exécution des peines. Il ne s'agit pas en l'espèce de déléguer au secteur privé le pouvoir de punir, mais de lui permettre le cas échéant d'assurer l'exécution de la peine sous le contrôle de l'Etat. Or il en va ainsi depuis longtemps en ce qui concerne le traitement des mineurs sous la protection de la justice. Il n'est donc pas évident que le service public pénitentiaire soit un service public d'essence constitutionnelle.

Même si tel était le cas, le projet de loi ne serait pas pour autant inconstitutionnel, puisqu'il n'a nullement pour objet de transférer au secteur privé un service public national.

M. Joseph Menge. C'est du passé !

M. Albert Mamy, rapporteur. Il est néanmoins intéressant de rappeler ces principes !

Les établissements pénitentiaires seraient, dès leur construction, intégrés au domaine de l'Etat, tandis que celui-ci garderait un étroit pouvoir de contrôle sur le fonctionnement des établissements gérés par une personne privée. Dans ces conditions, le projet de loi ne transfère pas un service public au secteur privé, mais il prévoit seulement que des personnes privées participeront à l'exécution de ce qui demeurerait un service public national.

De même, l'argument tiré de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme ne semble pas avoir une grande valeur.

S'agissant du droit de grève, il a été admis que le législateur pouvait, sous certaines conditions, l'interdire à certaines professions.

Enfin, le projet de loi respecte le principe d'égalité devant la loi puisqu'il prévoit que les établissements gérés par le secteur privé seraient soumis au même régime juridique que ceux exploités directement par l'Etat. On peut même soutenir que le texte, en renforçant l'individualisation du traitement pénitentiaire, devrait permettre de mieux respecter le principe constitutionnel : à situation égale, traitement égal. N'est-ce pas, M. Bonnemaïson ?

M. Gilbert Bonnemaïson. Certes, non !

M. Albert Mamy, rapporteur. Les propositions de la commission des lois du Sénat marquent la deuxième étape de ce processus législatif.

M. Michel Sapin. Ce fut le début de la sagesse !

M. Albert Mamy, rapporteur. La commission des lois du Sénat avait accepté le principe de la réforme mais proposé des aménagements importants au dispositif qui lui était soumis par le Gouvernement en distinguant, dans le service public pénitentiaire, ce qui devait relever directement de l'Etat et ce qui pouvait être confié à des personnes privées. Cette distinction l'avait amenée à prévoir que la direction des

établissements pénitentiaires ainsi que tout l'encadrement de la surveillance seraient assurés par des fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire.

M. Marcel Rudloff, dans son excellent rapport, indique notamment : « L'autorité publique se manifeste dans trois domaines qui relèvent de la souveraineté de l'Etat : la discipline, le pouvoir de coercition et le droit de détenir des armes. » Ces missions relevant du chef d'établissement, il a paru indispensable au Sénat d'en confier la direction à un fonctionnaire de l'Etat. Cette solution a été étendue à tous ceux qui exercent des fonctions d'encadrement de la surveillance, ainsi qu'à ceux qui exercent un service de garde en dehors des bâtiments de détention, et qui sont les seuls à être armés.

La formule proposée par le Sénat avait l'intérêt de résoudre les problèmes d'ordre constitutionnel que j'ai évoqués il y a un instant en réduisant sensiblement le domaine de l'intervention des personnes privées. On peut en revanche se demander si elle n'aurait pas entraîné des difficultés d'application.

M. le garde des sceaux a indiqué à cet égard, le 7 avril 1987, lors du débat au Sénat : « Dès lors que l'on s'acheminait vers un gardiennage à forte connotation publique, ne convenait-il pas de prolonger cette logique et d'éviter la juxtaposition de deux types de personnels, l'un fonctionnaire, l'autre salarié d'une entreprise ? » Il était délicat, en effet, d'établir, au sein du corps de surveillance, une distinction entre les fonctionnaires et les salariés privés, car on peut se demander quelles auraient été les possibilités de promotion de ces derniers. Surtout, la logique économique du texte du Gouvernement se trouvait menacée.

La commission des lois du Sénat avait également précisé les différentes modalités d'exécution du service public pénitentiaire en optant, parmi les formes de gestion possibles, pour celle de l'établissement public, qui sera finalement retenue par le Gouvernement et sur laquelle notre Assemblée aura à délibérer.

Troisième étape de ce processus : le projet de loi déposé sur le bureau de notre assemblée après avoir été adopté par le Sénat sur proposition du Gouvernement.

M. Michel Sapin et M. Philippe Marchand. Il n'y a plus rien dedans !

M. Gilbert Bonnemaison. Il est vide !

M. Albert Mamy, rapporteur. Ce texte aménage la législation actuelle pour faciliter la construction d'établissements pénitentiaires et, surtout, pour améliorer leur gestion.

La décision du Gouvernement de financer sur des fonds publics le programme de construction de 15 000 places supplémentaires de prison a conduit à limiter sensiblement la portée du projet de loi initial.

Le garde des sceaux a annoncé la décision gouvernementale au Sénat dans les termes suivants :

« Le Gouvernement a décidé d'assurer par des fonds publics le financement de la construction des nouveaux établissements pénitentiaires. La totalité de la surveillance de ces établissements sera effectuée par du personnel de l'administration pénitentiaire affecté. Les fonctions autres que la direction, le greffe et la surveillance dans son ensemble pourront être confiées à des personnes de droit privé selon une habilitation donnée par l'Etat dans le cadre d'un contrat.

« Tout cela bouleverse le projet de loi que le Gouvernement avait déposé. Ce texte ne doit pas pour autant être abandonné, car il reste nécessaire sur deux points essentiels : d'une part, la dévolution à un acteur unique de l'ensemble des opérations de conception, de construction et d'aménagement ; d'autre part, la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics. »

En conséquence, le Gouvernement a déposé au Sénat deux amendements tendant à retirer du projet de loi l'ensemble des dispositions qui auraient permis de confier au secteur privé les fonctions de surveillance et de gardiennage et de faire assurer par le secteur privé le financement de la construction des établissements.

Un troisième amendement traduisait la volonté gouvernementale de favoriser la réinsertion sociale des personnes incarcérées et de séparer condamnés et prévenus, ce qui est fondamental.

C'est ce dispositif, légèrement modifié et complété, qui a été adopté par le Sénat. Ses grandes lignes sont les suivantes :

L'article 1^{er} bis nouveau fixe le cadre juridique permettant de confier à des personnes morales de droit privé ou public l'ensemble des opérations de conception, de construction et d'aménagement des nouveaux établissements pénitentiaires.

Cet article permet - j'insiste sur ce point - de déroger aux règles contraignantes du code des marchés publics et de concentrer les candidatures pour des opérations importantes portant sur de nouveaux établissements pénitentiaires.

Il précise que les fonctions autres que celles de direction, de greffe ou de surveillance peuvent être confiées à des personnes morales de droit privé. Ainsi, la surveillance est clairement exclue de toute privatisation. En revanche, une gestion privée pourra être assurée en ce qui concerne l'intendance, la nourriture ou les activités socio-éducatives, etc. En effet, pourront faire l'objet d'un recours à l'initiative privée toutes les tâches non expressément attribuées à l'Etat.

L'article 1^{er} ter nouveau prévoit que les établissements pénitentiaires peuvent être engés en établissements publics administratifs nationaux placés sous la tutelle de l'Etat.

M. le garde des sceaux a souligné, à juste titre, qu'une telle formule assurerait la souplesse et l'efficacité nécessaires aux services pénitentiaires, grâce notamment à l'autonomie financière et à l'autonomie de gestion. Il a précisé que les établissements publics pénitentiaires percevraient une dotation globale pouvant évoluer en fonction du nombre de détenus, cette logique de budget global donnant aux gestionnaires des responsabilités plus étendues, d'autant que sera appliquée une comptabilité proche du plan comptable général.

En outre, et c'est aussi une nouveauté, les dispositions prévues permettront d'associer tous les partenaires intéressés à la gestion des établissements pénitentiaires. Il en va ainsi des collectivités locales, ce dont il faut se féliciter, chacun s'accordant à reconnaître que les élus locaux devaient être davantage associés au fonctionnement de l'institution pénitentiaire. De même, le personnel pourra participer à la gestion de l'établissement puisqu'il sera représenté au conseil d'administration.

L'article 19 vise notamment à affirmer le caractère exceptionnel de la présence de condamnés en maison d'arrêt. A l'initiative de la commission des lois du Sénat, il a en outre été précisé que les condamnés à un emprisonnement d'une durée inférieure à trois ans exécutent cette peine dans un établissement qui leur est spécialement réservé. La commission des lois de l'Assemblée a durci ce texte pour éviter que les dérogations prévues à titre exceptionnel ne deviennent la règle, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui.

Le programme de construction de 15 000 places de prison sera rapidement mis en œuvre.

Comme on l'a vu, ce programme global a été évalué à 4 milliards 50 millions de francs.

Trois mille places seront lancées dès cette année, grâce à 810 millions de francs d'autorisations de programme.

La loi de finances pour 1988 permettra le lancement de 12 000 places supplémentaires, grâce à 3 milliards 240 millions de francs d'autorisations de programme.

Notons que le coût de construction devra être, compte tenu du financement prévu, de 270 000 francs, en moyenne, par place de prison.

Le crédits de paiement devront être ouverts selon un échéancier qui s'étalera jusqu'en 1991, les sommes les plus importantes étant prévues en 1989 et 1990.

M. le garde des sceaux a précisé que les chantiers débiteront à la fin de l'année 1987 ou au début de l'année 1988.

Enfin, il est prévu que le programme de construction de 15 000 places entraînera la création de 3 515 emplois publics, dont 2 812 surveillants de prison.

Nous examinerons, au fil de l'examen des articles, les amendements que la commission des lois a adoptés et qui tendent essentiellement à compléter le projet.

En conclusion, mes chers collègues, je soulignerai que ce texte a le mérite d'apporter une réponse claire au problème d'une surpopulation carcérale indigne d'un pays comme le nôtre et attentatoire aux droits de l'homme les plus élémentaires. Il complète et crédibilise les lois pénales adoptées au mois de juillet dernier, qui visent à établir une véritable politique pénale susceptible d'améliorer efficacement la sécurité des citoyens de notre pays. Il permettra d'engager une action

d'envergure pour la réinsertion sociale des détenus en diversifiant les établissements pénitentiaires. Ainsi, il mettra fin à quarante ans de pénurie, d'atavismes et de fausses solutions. Il s'agit incontestablement d'une avancée significative pour la sécurité et donc pour la liberté des citoyens. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

Rappel au règlement

M. le président. La parole est à M. Jacques Limouzy, pour un rappel au règlement.

M. Jacques Limouzy. Monsieur le président, si notre règlement ne restreint pas le temps de présentation des motions de procédure, il y a des limites consacrées par l'usage. Or je lis, sur la « feuille jaune » aimablement préparée par le service de la séance, que notre collègue Gilbert Bonnemaison souhaite consacrer à la question préalable une heure un quart de son temps, et par conséquent du nôtre. (*Sourires.*)

M. Michel Sapin. Et encore, il a été obligé de contracter ! (*Sourires.*)

M. Jacques Limouzy. Notre rapporteur a exposé en moins d'une demi-heure le projet du garde des sceaux et l'avis de la commission. Pour nous convaincre qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur ce texte, il ne devrait pas falloir trois fois plus de temps.

Alors, Monsieur Bonnemaison, si grand que puisse être l'agrément que nous avons toujours eu et que nous aurons toujours à vous écouter (*Ah ! sur les bancs du groupe socialiste*), beaucoup d'entre nous souhaitent que vous limitiez volontairement la satisfaction que vous allez nous procurer. (*Sourires.*)

M. Michel Sapin. C'est déjà un résumé ! Et c'est vous qui nous prenez du temps !

M. Jacques Limouzy. Néanmoins, pour bien vous montrer que je n'entends pas vous retirer la parole - je n'en aurais nul droit, d'ailleurs - je vous demande de méditer l'article 49, alinéa 5, du règlement, aux termes duquel la durée des interventions « ne peut être inférieure à cinq minutes ».

Vous voyez ce qu'il vous reste à faire ! (*Sourires.*)

M. Pierre Mauger. C'est fort bien dit !

M. Guy-Michel Chauveau. Mais cela nous a fait perdre cinq minutes !

3

CONSULTATION DES POPULATIONS INTERESSÉES DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DÉPENDANCES

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 5 mai 1987.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le 5 mai 1987, à dix-sept heures trente.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

La commission se réunira aujourd'hui à dix-huit heures à l'Assemblée nationale.

4

SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE

Rapport de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au service public pénitentiaire.

La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs, dès mon arrivée à la Chancellerie, j'ai pris conscience de l'extrême gravité de la situation pénitentiaire. Pour moi, la solution de ce problème est devenue tout de suite une priorité et, très vite également, j'ai posé la question dans toute son ampleur devant l'opinion publique.

Au début, j'ai eu un peu le sentiment de prêcher dans le désert et puis, peu à peu, les esprits se sont éveillés et même, parfois, enflammés. Un grand débat dès lors était ouvert, axé sur plusieurs thèmes. Fallait-il construire des prisons ? Quel type de prisons ? Pouvait-on faire appel à l'initiative privée ?

Le résultat acquis est que, grâce à un mûrissement finalement rapide, nous sommes aujourd'hui capables de régler en deux ou trois ans un problème qui pèse depuis des décennies sur notre justice et notre société.

La seule pierre qui manque, à l'heure où nous parlons, pour démarrer la construction de ce nouvel édifice est le texte de loi que le Gouvernement vous présente aujourd'hui et que votre rapporteur vient d'analyser avec sa compétence habituelle. Je pourrai être, dans ces conditions, plus bref que lui.

En affirmant, dès le mois d'avril 1986, qu'il fallait développer massivement notre appareil pénitentiaire, j'ai soulevé une question grave qui ne date pas d'aujourd'hui : la prison est-elle la réponse appropriée à la délinquance ? Autrement dit, est-il nécessaire de construire des prisons ?

Certains répondent par la négative, et il en existe sur ces bancs. Ils soutiennent qu'il faut mettre le moins de gens possible en prison et que, dès que celles-ci sont pleines, il convient de les vider par des libérations massives, voire simplement au fur et à mesure qu'elles se remplissent. La délinquance, à leurs yeux, est un problème qui doit être traité par la prévention et non par la répression.

M. Michel Sapin. C'est une description abusive !

M. le garde des sceaux. Je me garderai bien d'entrer dans ce débat théorique, qui peut se dérouler sans fin sur un tel sujet et qui dérive inévitablement vers une fausse alternative : répression ou prévention. Ainsi que j'ai eu bien souvent l'occasion de le dire devant vous depuis un an, ce sont là les deux bras de la justice qui a besoin de l'un comme de l'autre.

Je répondrai, par conséquent, à la question que je viens de poser en me référant aux faits et notamment à l'expérience à la fois tentée et subie par mon prédécesseur.

Soutenu par une conception anticarcérale que - j'ose dire - le cœur me ferait volontiers partager, il a à la fois incité la justice à être moins répressive et cherché par des libérations à maintenir la population pénale à un niveau relativement bas. Or ni cette philosophie ni l'action qu'elle a inspirée n'ont réussi - il faut bien le constater - à empêcher la montée du nombre des délinquants. Les chiffres sont tout à fait clairs à cet égard.

Le 1^{er} janvier 1981, on comptait 40 365 détenus. Les 10 000 libérations consenties par l'amnistie votée alors par le Parlement faisaient retomber ce nombre à 31 547 au 1^{er} janvier suivant. Or, malgré une politique anticarcérale clairement préconisée, celui-ci montait de plus de 4 000 en 1982, de plus de 4 000 encore en 1983, et à nouveau de plus de 4 000 en 1984. L'année 1985 commençait avec un effectif de 44 498 détenus, soit environ 13 000 de plus qu'au 1^{er} janvier 1982. Une nouvelle vague de libérations massives faisait, pendant l'été 1985, sortir de prison environ 6 000 personnes et cela n'empêchait pas pour autant la population carcérale d'atteindre 43 344 détenus au 1^{er} avril 1986. Malgré une volonté d'incarcérer le moins possible, la population pénale n'a donc cessé d'augmenter et, malgré les libérations intervenues, il y avait davantage de détenus en mars 1986 qu'en avril 1981.

Face à cette évolution, il faut bien reconnaître que le lancement, pendant cette période, de 2 500 places, intervenu seulement à partir de 1984, était une réponse manifestement insuffisante, j'oserai dire, dérisoire. Et si l'on veut parler de réel, mesdames, messieurs, c'est certainement à ce moment-là qu'il faudrait l'appliquer.

Libérer les détenus est certes une pratique nécessaire, mais à la condition qu'elle se fasse cas par cas, c'est-à-dire de façon sélective et mesurée; lui donner, en revanche, un caractère systématique et massif ne peut fonder sagement une politique pénitentiaire, ni, à plus forte raison, une politique pénale. Mettre prématurément des détenus en liberté au gré de la capacité pénitentiaire est d'abord contraire à l'égalité de traitement qu'impose notre Constitution. C'est en tout cas renforcer l'insécurité dans la rue, développer l'inquiétude, la peur chez nos concitoyens et, fait non moins grave, faire perdre à la justice sa crédibilité en affaiblissant le caractère dissuasif des sanctions qu'elle prononce.

La pratique des libérations massives ne peut donc être qu'un mal nécessaire auquel on recourt tant que le problème de fond n'a pas été résolu. Y a-t-il d'autres palliatifs ?

L'espoir d'alléger la population pénale par le développement de ce que l'on appelle les peines de substitution, trouve aussi, hélas ! vite sa limite. La justice, certes, doit faire appel à des peines de substitution et j'entends - je le dis très clairement - poursuivre l'effort engagé par mon prédécesseur sur ce point avec la création des travaux d'intérêt général, mais n'oublions pas que le développement des T.I.G. dépend d'abord des décisions des juges, qui font ce qu'ils veulent, et des collectivités locales, qui coopèrent plus ou moins bien. N'oubliez pas que j'ai ajouté à ces travaux d'intérêt général des chantiers de jeunes, qui se révèlent être une expérience positive.

En outre, si l'on regarde les choses en se projetant non pas demain mais après-demain, la justice fera peut-être appel aux technologies nouvelles - je pense à l'électronique - pour sanctionner davantage hors de la prison. Et attendant, compte tenu des exigences de la sécurité, rien ne permet, dans un délai prévisible, de désencombrer les prisons. Or, cet encombrement, mesdames, messieurs, a des conséquences dramatiques sur le plan humain et social. Il crée des conditions de vie pour les détenus qui sont indignes et ceux d'entre vous qui ont visité des prisons, au cours des derniers mois, le savent bien. La promiscuité, le caractère vétuste, les conditions d'hygiène parfois difficiles à maintenir au niveau souhaitable, notamment en raison de l'apparition du nouveau fléau qu'est le Sida, constituent dans certains cas - je ne crains pas de le réaffirmer devant vous - une atteinte aux droits de l'homme, qu'une nation comme la nôtre ne peut pas admettre.

Les surveillants eux-mêmes en pâtissent et il faut tout leur zèle et tout leur dévouement pour exercer leurs fonctions dans les conditions qui leur sont imposées. Sachez-le : c'est grâce à eux que le système pénitentiaire tient aujourd'hui. C'est pourquoi je veux leur rendre hommage et les remercier pour ce qu'ils font.

M. Gilbert Bonnemaison : Très bien !

M. le garde des sceaux. Mais il y a pire : les prisons encombrées ne permettent plus d'assurer la fonction pénitentiaire dans sa plénitude, je dirai même dans son aspect le plus noble : la réhabilitation et la réinsertion.

Pour les petits délinquants, une peine de prison courte peut permettre à l'intéressé, par le choc qu'elle implique, de le conduire à une prise de conscience salutaire, à une sorte

de réflexion sur lui-même, mais à la condition que nos prisons ne soient pas des pourrissoirs, véritables pépinières de récidivistes, ce qu'elles sont aujourd'hui pour ces jeunes délinquants. C'est un aboutissement aussi néfaste pour le délinquant lui-même que pour la société.

Lorsque, en revanche, la sanction est une peine de prison plus longue, la fonction de réinsertion à laquelle, je le sais, vous êtes ici tous attachés - M. le rapporteur l'a dit avant moi - prend une importance nouvelle. Il faut, par les possibilités de travail, de formation, d'études, de réflexion, préparer les voies d'un amendement et d'un retour possible au sein de la société.

A l'intention de ceux qui seraient insensibles à cet aspect humanitaire, je souligne l'intérêt, égoïste pour eux, qui commande de tout faire pour que nos prisons ne fabriquent pas des récidivistes. Quant aux autres, qu'ils comprennent bien que la justice condamne doublement ceux qu'elle frappe, si elle leur refuse de retrouver un jour une place dans la société.

Le surencombrement, parvenu à la limite, non pas du tolérable - parce qu'elle est vite atteinte - mais de la capacité matérielle, a enfin des conséquences particulièrement néfastes sur la justice elle-même. Son fonctionnement est obéré. On le sait, dans ce cas, les parquets classent « sans suite » une proportion croissante d'affaires. Certaines peines ne sont pas exécutées ou, ce qui est encore plus pernicieux, certains condamnés ne vont en prison, comme je le constate, que plusieurs années après leur condamnation. Dans certaines régions - il faut le reconnaître, pour le déplorer aussitôt - la justice se règle sur le nombre de places dans les prisons. Il est impossible d'incarcérer quelqu'un si, parallèlement, on n'en libère pas un autre.

Voilà, mesdames, messieurs, tous les maux qu'engendre le refus de voir la réalité en face, soit en s'imaginant que l'on peut se passer d'un système carcéral à la mesure des besoins, soit en refusant purement et simplement de voir le problème, comme l'a fait, hélas ! l'opinion publique française depuis tant d'années.

Pour avoir refusé de procéder, comme les gouvernements précédents, à des libérations massives, nous nous trouvons aujourd'hui, mesdames, messieurs, devant une situation critique. Au 1^{er} avril dernier, le nombre des détenus atteignait 51 188 dans la seule métropole. Les chiffres parlent d'eux-mêmes ! Il fallait agir, et agir avec d'autant moins de complexité que le taux d'incarcération en France est, en général, plus faible qu'il ne l'est dans la plupart des pays occidentaux : pour 100 000 habitants, ce taux est de 215 aux Etats-Unis, 109 en Autriche, 96 au Portugal, 95 en Grande-Bretagne, 92 en R.F.A. et seulement autour de 80 en France. Il fallait agir, il fallait construire des prisons d'un type nouveau, intégrant précisément toutes les préoccupations de la réintégration sociale.

Construire combien de places ? Compte tenu du nombre de détenus que je viens de vous indiquer, de son accroissement annuel - environ 7 000 - mais aussi de sa stabilisation probable en raison de l'effet dissuasif de la prison, compte tenu aussi de la vétusté d'un certain nombre d'établissements, qui doivent disparaître, les études prospectives indiquent que pour faire face à une population optimale d'environ 60 000 à 65 000 détenus, le nombre de places à construire est compris entre 30 000 et 40 000.

En décidant de construire immédiatement un peu plus de 20 000 places, je peux donc affirmer que le Gouvernement est sûr de ne pas se tromper. Mais, je le rappelle, ces 20 000 places, c'est plus que ce qui a été construit en quatre-vingt-six ans avant ce gouvernement. « Recul » dit l'opposition qui a construit, lorsqu'elle était au gouvernement, en moyenne 500 places par an. Moi, j'y vois une fantastique avancée. C'est un chiffre sur lequel je me suis personnellement engagé, sur lequel je ne suis jamais revenu et que la majorité pourra retenir avec satisfaction pour son bilan. (Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)

Lors de la préparation du budget pour 1987, j'ai obtenu qu'un effort considérable soit consenti en faveur de mon ministère, me permettant de lancer la construction de 5 000 places dans le cadre d'un programme d'urgence. Il restait, malheureusement, les 15 000 autres. L'addition que cela représentait, compte tenu des ratios des prix de construction et de gestion que j'ai trouvés en arrivant au ministère, était lourde, trop lourde pour le budget. Elle s'élevait à 7 à 8 mil-

liards de francs. Il fallait à tout prix trouver une autre voie. J'ai alors proposé le système des prisons « habilitées » - je ne me souviens pas avoir parlé de prisons privées - qui prévoyait le recours au financement privé pour la construction, auquel s'ajoutait une gestion également privée, mais sous le contrôle étroit de l'Etat.

L'arbitrage du Premier ministre m'autorisait alors - c'était à l'automne dernier - à construire 15 000 places.

Le système imaginé était logique. Il était cohérent et il pouvait fonctionner sans difficulté.

Par son caractère nouveau, cette démarche a ouvert un formidable débat typiquement franco-français de nature principalement idéologique. On mettait en avant le caractère régalien prétendument traditionnel de la prison, ce qui était historiquement faux. On rappelait que le droit de punir est de la responsabilité de l'Etat en oubliant de préciser que l'exécution des peines, elle, est une fonction administrative longtemps rattachée d'ailleurs au ministère de l'intérieur.

Un colloque, qui s'est tenu à Aix-en-Provence, réunissant d'éminents juristes constitutionnalistes notamment, montrait tout le caractère relatif de ces critiques. Le projet proposé, soulignaient ces juristes, était certes très novateur mais respectait, à leurs yeux, les exigences du service public. C'était bien là l'essentiel.

Le Sénat, auquel le projet de loi était soumis dès la fin de la session parlementaire précédente, apporta alors une contribution originale en faisant évoluer le projet sur deux points. Outre le greffe, la direction et l'encadrement de la surveillance seraient, dans leur ensemble, assurés par des fonctionnaires, et la forme juridique des établissements pourrait être diverse, allant de la société privée jusqu'à l'établissement public.

Cette solution de compromis permettait au projet d'être, à coup sûr, plus facilement accepté par l'opinion et par la majorité parlementaire notamment. Cependant, il est facile de comprendre que la juxtaposition de deux types de personnels, l'un fonctionnaire, l'autre salarié d'une entreprise, au sein du gardiennage risquait de poser dans l'application de délicats problèmes de fonctionnement. Projet plus facile sur le plan politique, projet plus difficile sur le plan de l'application.

Le temps laissé entre les deux sessions, puisque le débat avait été interrompu au Sénat, je le rappelle, juste à la fin de la session précédente, allait permettre de réfléchir encore, dans un contexte qui, lui aussi, évoluait.

Le débat dans l'opinion publique s'est amplifié tout au long de ces mois. Les propositions du Sénat, le temps qui passait, avaient le grand mérite de faire bouger les esprits et les choses et cela partout, depuis l'homme de la rue jusqu'au Gouvernement lui-même. D'une part, une large prise de conscience de la gravité du problème pénitentiaire pénétrait les diverses couches de l'opinion publique - et Dieu sait si elle était réticente à ce que l'on fit quelque chose sur ce point ! - d'autre part, des études plus poussées tenant compte de l'effet de masse, de l'effet d'échelle, comme l'on dit, des constructions à entreprendre, de la grande liberté qui serait laissée aux concepteurs, de la simplification des procédures administratives de passation des marchés, montraient que les prix calculés initialement sur la base des ratios traditionnels, pouvaient être fortement abaissés.

L'ensemble de ces éléments a conduit le Gouvernement, à la veille de la reprise du débat parlementaire devant le Sénat, à décider que le financement de la construction de ces 15 000 places, qui était l'objectif, ainsi que le gardiennage serait assurés directement par le budget de l'Etat, cela pouvant être engagé dès 1987 et achevé en 1988 grâce à des autorisations de programme. Nous aboutissons ainsi à une solution pragmatique - je sais bien qu'en France on n'aime pas tellement les solutions pragmatiques - ...

M. Michel Sapin. Un an pour découvrir la réalité !

M. le garde des sceaux. ... vers laquelle chacun a fait un pas, qui présente un grand nombre d'avantages et un minimum d'inconvénients.

Elle gomme tout risque de contentieux et elle supprime les difficultés d'application. Que peut-on espérer de mieux ?

M. Michel Sapin. C'est ce qui existait !

M. le garde des sceaux. Absolument pas ! Et si cela avait été le cas, je n'aurais pas à présenter aujourd'hui un projet de loi à l'Assemblée.

M. Henri Cuq. Exactement !

M. Michel Sapin. Vous n'aviez pas besoin de présenter ce texte !

M. le garde des sceaux. Mon seul objectif - celui sur lequel je m'étais engagé - allait pouvoir être atteint. Un problème majeur, dont l'opinion attendait la solution avec de plus en plus d'impatience, allait pouvoir être réglé, et cela dans un temps record. Voilà ce qu'est l'action du Gouvernement !

M. Jean-Pierre Michel. Vous ne serez plus au pouvoir dans quelques mois !

M. le garde des sceaux. Contrairement à ce que vous dites, mesdames, messieurs de l'opposition, la nécessité d'une loi subsistait, pour deux raisons essentielles : d'une part, permettre aux entreprises de faire preuve d'innovation (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste*)...

M. Philippe Marchand. Ah oui !

M. le garde des sceaux. ... et d'assurer l'ensemble des fonctions autres que celles de direction, de greffe et de gardiennage ; d'autre part, créer une nouvelle catégorie d'établissement public, à savoir les établissements publics pénitentiaires.

M. Jean-Pierre Michel. Ça, c'est une bonne idée !

M. le garde des sceaux. Pour atteindre le premier objectif, il est nécessaire de simplifier les procédures de construction, dans un but de plus grande rapidité et d'économie.

C'est la raison pour laquelle je vous propose, mesdames, messieurs les députés, de confier à une seule personne morale ou à un groupement de personnes morales l'ensemble des opérations de conception, de construction et d'aménagement des nouveaux établissements pénitentiaires.

M. Pierre Mauger. A Bouygues ! (*Sourires*.)

M. le garde des sceaux. Cela permettrait de mettre au concours non pas des établissements individualisés, mais plusieurs lots d'établissements, et de ne pas passer qu'un marché par lot. C'est, mesdames, messieurs, une économie de temps de plusieurs années, sans évoquer celle qui résultera, quant au coût, des économies d'échelle. L'effet de masse ajouté à une incitation à l'innovation ne peut qu'aboutir à une réduction des coûts, ainsi qu'à un « plus » - c'est peut-être l'élément majeur - dans la conception même des conditions de détention modernes.

La possibilité, enfin, donnée par le projet de loi d'ériger les établissements pénitentiaires en établissements publics permettra de réaliser avec une plus grande souplesse et une plus grande efficacité de gestion l'exécution du service public. Conformément aux exigences de la Constitution, le projet énonce les règles constitutives de ces établissements publics, qui seront créés par décret.

M. Michel Sapin. Bonne idée : c'est celle de M. Bonne-maison !

M. Sarge Charles M. Bonnemaison en a pris d'autres qui ne lui appartenaient pas !

M. le garde des sceaux. L'opinion, dont j'évoquais tout à l'heure les réticences, a compris, à travers le vaste débat qui s'est ouvert depuis maintenant bientôt un an, l'enjeu essentiel que constitue la solution du problème pénitentiaire au regard d'une politique efficace d'amélioration de la sécurité, je dirai de « sa » sécurité.

Désencombrer les prisons existantes, doter la France du système pénitentiaire dont elle a besoin, rétablir la dignité humaine et les droits individuels élémentaires dans les prisons, permettre à celles-ci d'assurer enfin sans entrave la fonction de réinsertion qui constitue l'une de leurs missions essentielles, tout cela, mesdames, messieurs, devient désormais possible si vous voulez bien voter le projet de loi que je vous présente aujourd'hui.

Ce projet réalise dans un domaine aussi complexe, touchant à la fois à la morale, au droit et même à la Constitution, un équilibre satisfaisant. En le votant avec la majorité la plus large possible - je ne dis pas à l'unanimité - vous montrerez aux Français que certains problèmes qui touchent aux profondeurs de l'être humain peuvent être réglés en dehors

des clivages politiques - oui ! cela arrive - et que leur solution peut être l'affaire de tous. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R., U.D.F. et Front national [R.N.]*)

M. le président. M. Joxe et les membres du groupe socialiste et apparentés opposent la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Gilbert Bonnemaison.

M. Gilbert Bonnemaison. Si vous avez le goût de surprendre, monsieur le garde des sceaux, vous avez tout lieu d'être satisfait. Si vous avez le goût de satisfaire, les déceptions ne doivent ni vous manquer ni vous faire surprise.

En effet, ce fut bien la surprise qui présida à votre nomination comme garde des sceaux, surprise de l'opinion publique, de vos amis, mais, plus encore, de vous-même. Si la considération et l'honneur s'attachent à la fonction, quel poids a-t-on parmi ses pairs quand on gère seulement 1 p. 100 du budget de l'Etat ? Plus encore, ce ministère n'apporte que peu de bénéfices dans une carrière politique.

M. Pierre Mauger. Ce n'est pas gentil pour le prédécesseur !

M. Gilbert Bonnemaison. La matière se révèle souvent explosive tant elle jouit d'une symbolique très forte aux yeux de tous. Elle est investie de cette soif de justice que chacun porte en soi.

La justice pénale, que vous connaissiez de près, fut sans doute celle que vous avez exercée un jour durant la lutte contre l'occupant. Ensuite, vos situations sociale, économique et financière vous ont mis à l'abri de contacts rapprochés avec la justice, si l'on en croit du moins les études portant sur la sociologie des justiciables, et particulièrement de la population carcérale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Quelle sorte d'excitation intellectuelle peut-on bien ressentir à gérer 12 milliards de francs quand on vient de gérer les 180 milliards de francs d'Elf-Aquitaine ?

Ces questions, monsieur le garde des sceaux, nous réponses ne sont sans doute pas étrangères aux errements qui vous ont fait connaître depuis un an.

Et puis il y a eu M. Peyrefitte et M. Badinter, qui occupèrent longtemps non seulement les murs de la place Vendôme mais également l'avant-scène des médias à des titres divers.

Si l'action des hommes s'oublie, et particulièrement celle des hommes politiques, la présence, le prestige extrême de M. Badinter...

M. Jean-Claude Dalbos. Oh !

M. Gilbert Bonnemaison. ... ont façonné, délimité les enjeux du débat judiciaire.

Il était donc logique, monsieur le garde des sceaux, qu'à l'instar des anarchistes, qui criaient : « Ni Dieu ni maître ! », vous déclariez : « Ni Peyrefitte ni Badinter ! »

Cette déclaration d'intention, au demeurant compréhensible et sympathique, et aisément partageable par tout un chacun, laissait espérer l'émergence d'un garde des sceaux du troisième type ! Ni Peyrefitte ni Badinter.

M. Jean-Claude Dalbos. Heureusement !

M. Gilbert Bonnemaison. Mais Chalandon existe-t-il ? (*Exclamations sur les bancs du groupe du R.P.R.*)

M. Philippe Marchand. « E.T. » ! (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Francis Delettre. Ce n'est pas le sujet, monsieur le président !

M. Gilbert Bonnemaison. Vos conférences de presse, vos interviews, vos réponses aux questions orales font apparaître, monsieur le garde des sceaux, une capacité, une promptitude aux changements, dont je n'ai trouvé dans le dictionnaire, malgré force recherches pour ne pas être sottement péjoratif, qu'un seul mot - et je m'en excuse -, celui de « caméléon » ! (*Protestations sur les bancs du groupe du R.P.R.*) L'analyse du contenu de vos déclarations donne le tournis !

M. Jean-Claude Dalbos. Ce n'est pas dans nos habitudes !

M. Henri Cuq. Vos propos sont lamentables, monsieur Bonnemaison !

M. Gilbert Bonnemaison. J'aurais bien voulu trouver un autre mot ; je n'en ai point trouvé qui puisse qualifier autant de changements successifs ! (*Nouvelles protestations sur les bancs du groupe du R.P.R.*)

M. Sarge Charles. Cherchez ! Vous en trouverez chez vous !

M. Gilbert Bonnemaison. Un jour, l'emprisonnement est néfaste ; un autre jour, c'est une valeur à restaurer. Un jour, la toxicomanie est du ressort de la santé ; un autre jour, la prison est salutaire pour une bonne désintoxication. Un jour, la place de prison coûte 350 000 francs ; le lendemain, elle grimpe à 470 000 francs ; un troisième jour, elle est à 600 000 francs ; aujourd'hui, il semblerait qu'elle s'établisse à 270 000 francs !

M. Jean-Claude Dalbos. Relisez vos professions de foi !

M. Gilbert Bonnemaison. J'espère que les petits porteurs des sociétés privatisées n'auront pas à connaître bientôt de tels mouvements erratiques de la cotation ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du R.P.R.*)

M. Jean-Claude Dalbos. Les chômeurs l'ont connu avec vous !

M. Joseph Menga. Il y en a 300 000 de plus !

M. Francis Delettre. Ce n'est pas vrai !

M. Gilbert Bonnemaison. Tout ces propos sont tenus avec sérieux, sentencieusement et même avec colère à l'encontre de ceux, de tous horizons, qui se permettent d'émettre quelque doute.

Nombreuses sont les victimes aspirées par ce tourbillon.

C'est, par exemple, M. Chirac, qui, pour conforter vos multiples propos, se sent obligé de dire, le 4 décembre 1986 : « La privatisation est beaucoup plus rentable. » Quant à vous, en avril 1987, vous déclariez froidement : « Le projet de privatisation était plus coûteux. Un financement privé est forcément plus onéreux puisque les taux d'intérêt sont plus élevés que ceux consentis à l'Etat. » Pauvre M. Chirac, et tous les autres qui vous ont emboîté le pas !

Ce ne serait là que « girouette et compagnie » si cela ne se doublait d'un cynisme, qui dut faire merveille dans le monde des affaires. Un chroniqueur du *Parisien libéré* vous demande : « Peut-on dire que vous avez gagné votre combat contre le Gouvernement ? » Vous ne faites pas rectifier la phrase, mais vous répondez tranquillement : « J'attendais depuis des semaines et des mois qu'il revienne sur sa décision et accorde les crédits. »

Je crois avoir déjà lu ce genre de déclaration sous la plume de leaders syndicaux ou de représentants du patronat. Mais sous celle d'un ministre - permettez-moi de le dire - cela me semble être une première !

Que la presse parle de tension dans la majorité, c'est un doux euphémisme. En l'occurrence, Matignon n'est jamais qu'une société mal cotée en Bourse sur laquelle le *raider* Chalandon se préparait à fondre. (*Sourires et applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Claude Dalbos. Et sous Fabius ?

M. Gilbert Bonnemaison. L'immoralisme d'un tel discours, le revirement hautain des positions d'un ministre de la justice sont désastreux pour l'ensemble de la classe politique.

Croyez-vous que les jeunes, et plus généralement nos concitoyens, puissent se montrer respectueux de la chose publique quand ceux qui la gèrent ont de tels comportements ?

M. Jean-Claude Dalbos. Le Carrefour du développement !

M. Gilbert Bonnemaison. Que penser de votre attitude qui consiste à faire pression sur le Gouvernement et l'opinion en faisant circuler des bruits sur une amnistie massive ? Un homme politique, un ministre, existe-t-il quand il avoue ne pas savoir choisir ses collaborateurs ? Allez-vous, au bout du compte, nous dire que ce n'est pas vous qui avez lancé le dossier ? Vous l'avez bien avoué, avec une élégance désinvolte, pour le code de la nationalité.

M. Henri Cuq. Vous vous égarez, monsieur Bonnemaison !

M. Francis Delettre. C'est le procureur Bonnemaison !

M. Gilbert Bonnemaison. Il nous était bien apparu depuis le début que les membres de l'Association professionnelle des magistrats, favorables à la peine de mort, adeptes du principe « qui vole un œuf, vole un bœuf », composaient votre entourage. Il m'apparaît surtout qu'il vous manque des conseillers en prise avec la réalité. D'ailleurs, M. Messmer ne déclarait-il pas au *Grand Jury R.T.L.-Le Monde* : « M. Chalandon a beaucoup d'idées, mais il est très rapide dans ses réactions, trop rapide peut-être » ?

M. Jean-Pierre Michal. Ah !

M. Gilbert Bonnemaison. Il y a des « mais » qui valent tous les discours.

Mais, avant que vous ne partiez à la retraite - puisque vous avez indiqué que votre position de garde des sceaux préparait celle-ci -, je voudrais atténuer les doutes émis sur votre existence en vous remerciant d'avoir contribué à mettre fin à deux préjugés qui empoisonnaient depuis une dizaine d'années le débat sur la prison. Je veux parler des prisons « quatre étoiles » et du droit des détenus.

Depuis votre arrivée, il n'y a plus de prison quatre étoiles, paraît-il. Depuis des années, un lavabo, une tinette dans une cellule et une table attachée au mur avaient pour effet d'ex-citer la stupeur, l'envie et la réprobation.

Beaucoup de vos amis ont dû renoncer dans leurs tiroirs nombre de discours tout faits, propres selon eux à récupérer un certain électorat, cet électorat qui est orienté vers l'extrême droite et que vous vous disputez. Mais même M. Le Pen et ses amis ne parlent plus de prisons « quatre étoiles ». Votre majorité va donc voter tranquillement la création de 15 000 places « quatre étoiles ». C'est une nouveauté.

Voilà un bel exemple de revirements successifs, complètement étrangers à toute recherche sérieuse de l'amélioration de la sécurité auxquels conduit votre démagogie sécuritaire. Mesdames, messieurs de la droite, votre prétendue compétence en matière de sécurité se réduit en réalité à celle des faux-semblants démagogiques.

M. Henri Cuq. On a vu les résultats de votre politique, monsieur Bonnemaison !

M. Gilbert Bonnemaison. Un jour, sans doute agacé par des prises de position contraires d'organisations de juristes et de défenseurs des droits de l'homme à votre projet de prison privée, vous avez dit que les droits de l'homme étaient constamment violés en prison. Il y a eu quelques méprises sur les interprétations de vos propos. Pour vous, l'existence des prisons plus ou moins insalubres et surencombrées porte atteinte aux droits de l'homme. Tout le monde partage cette opinion, mais d'autres, dont je suis, lui donnent un contenu supplémentaire, qui touche au statut du détenu.

Quelque jour prochain, il y aurait donc une majorité dans cette assemblée pour voter une amélioration du droit des détenus, et cela sera en partie votre fait, monsieur Chalandon. C'est un surprenant progrès si l'on se souvient de vos thèmes de campagne électorale, mesdames, messieurs de la majorité ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du R.P.R.*)

M. Henri Cuq. Et les vôtres, monsieur Bonnemaison ?

M. Gilbert Bonnemaison. Chacun d'entre nous ne peut que se féliciter de cette évolution qui tend à réduire la peine d'incarcération à la seule sanction qu'elle doit signifier, c'est-à-dire la perte de la liberté. L'humanisation des conditions de détention n'est plus le reflet d'un laxisme supposé ; elle est un acte de responsabilité, qui, loin d'intensifier les dangers, les conjure.

L'inéluctable nécessité de l'humanisation s'impose même aux tenants irréductibles du « tout sécurité » de votre majorité. Ils commenceraient à comprendre que la société se juge et se reflète au travers des conditions de vie qu'elle réserve à ses marginaux et à ses exclus.

M. Albert Peyron. Et à ses victimes !

M. Gilbert Bonnemaison. Les droits de l'homme doivent aussi s'affirmer dans le cadre d'une politique pénale globale, équilibrée, où s'interpénètrent prévention, répression et solidarité. Développer une politique pénale dynamisée par la logique des droits de l'homme consiste, tout en respectant l'indépendance de l'autorité judiciaire, à dégager, à affirmer et à concrétiser une volonté politique qui combatte les paramètres sociaux facteurs de la délinquance, écarte certains de la prison et traite dignement les victimes.

Revendiquer les droits de l'homme en matière pénale revient à admettre la prise en compte de divers facteurs sociaux, culturels et économiques comme générateurs de la délinquance et de la criminalité. Un autre choix consisterait manifestement à renouer aux capacités propres d'agir sur les causes ; le chômage, la dégradation des quartiers, les insuffisances en matière d'éducation, de formation, seraient alors une réalité inéluctable et permanente de notre vie sociale. Ce serait décider que les jeunes immigrés ne s'inséreront pas dans la communauté nationale, que le civisme restera un sujet de discours, que la famille aura disparu.

Le projet soumis à l'examen de notre Assemblée est aux antipodes de celui discuté en décembre 1986 par nos collègues sénateurs.

M. Michel Sapin. Eh, oui !

M. Gilbert Bonnemaison. Face au démantèlement progressif des éléments consubstantiels de l'Etat moderne, face au marché de dupes, la raison s'est en partie imposée.

M. Michel Sapin. Eh, oui !

M. Gilbert Bonnemaison. Quelle unité, quelle cohérence, quel lien entre le projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires qui avait pour objet de confier à des entreprises privées la construction, le financement et la gestion de tels établissements et celui relatif au service public pénitentiaire dont la finalité n'est nullement exposée aujourd'hui ? Rien !

Jamais encore, un ministre de la justice, garde des sceaux, n'avait traité le Parlement de manière aussi cavalière. En réalité, cette attitude n'est pas un choix tactique, volontaire. Il vous a été imposé par l'opposition des professionnels, par l'opposition parlementaire, en particulier par le parti socialiste.

Après le retrait du code de la nationalité, vous reculez une nouvelle fois, monsieur Chalandon, quoi que vous en disiez !

M. Serge Charles. C'est une stratégie !

M. Gilbert Bonnemaison. Ce recul, vous auriez pu vous l'éviter si vous aviez entendu le langage de la raison, du refus du sectarisme et du dogmatisme que vous tenaient, au nom du groupe socialiste, à cette tribune, il y a bientôt un an, Philippe Marchand et moi-même. Cette proposition, je vous l'ai réitérée à la fin du mois de décembre 1986 quand j'ai observé l'effarant patchwork, mélangeant public et privé, dans lequel, avec la majorité du Sénat, vous étiez en train de vous engager.

A cet esprit d'ouverture et de pragmatisme, vous n'avez opposé que dédain !

M. Jacques Limouzy. C'est du Bossuet ! (*Sourires.*)

M. Gilbert Bonnemaison. Votre position serait aujourd'hui autrement confortable, l'intérêt public autrement mieux servi, tant de retards auraient été évités, si vous aviez décidé de réunir le groupe de réflexion interparlementaire créé par votre prédécesseur. Cela aurait permis une réflexion collective, dépassionnée.

J'ai prouvé avec d'autres, membres de l'actuelle majorité, qu'il était possible de conduire de tels travaux pour faire émerger des réalités les solutions les plus pragmatiques par-delà les divers clivages.

Pensez-vous que si vous nous aviez entendus, vous seriez aujourd'hui moins valorisés parce que vous apparaîtriez moins sectaire, moins idéologue et moins velléitaire, en tout cas plus compétent ? Certainement non ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Serge Charles. Rassurez-vous, ce n'est pas comme cela que le jugent les électeurs !

M. Gilbert Bonnemaison. C'est nous qui serions confrontés à la difficulté politique d'un garde des sceaux efficace, salué et respecté unanimement. Vous nous avez évité cela. Le préjudice à l'encontre l'intérêt public est trop grand pour que je puisse m'en réjouir.

M. Philippe Marchand. Très bien !

M. Gilbert Bonnemaison. Votre présentation initiale a fait de la gestion privée la solution miracle. Elle s'est révélée aberrante et génératrice de surcoûts élevés, plutôt que d'économies, comme nous le démontrions dans notre brochure *Les murs d'argent* dont la diffusion...

M. Henri Cuq. Confidentielle !

M. Gilbert Bonnemaison. ... et l'impact ont largement contribué à vous faire reculer.

M. Jean-Pierre Michel. Très bien !

M. Gilbert Bonnemaison. Je tiens, en mon nom et en celui de mes collègues, mais plus encore au nom des contribuables...

M. Jean-Claude Dalbos. Vous n'avez pas le droit de parler ainsi en leur nom !

M. Gilbert Bonnemaison. ... à féliciter les ministres chargés des finances publiques et du budget de l'Etat de s'être rangés à l'avis des socialistes et d'avoir préféré débloquer des crédits publics nécessaires à la création de nouvelles places de prison (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste*), plutôt que de poursuivre dans la voie aventureuse où vous vous étiez engagé.

Un député du groupe socialiste. Vive Balladur !

M. Gilbert Bonnemaison. A cet égard, le chiffre de 40 000 places au total me paraît suffisant, sauf à refuser toute diversification réelle de notre politique pénale.

Le projet actuel présente des avancées positives que nous ne saurions nier. Les socialistes les enregistrent, voire les approuvent, d'autant qu'en ce qui concerne l'érection potentielle des établissements pénitentiaires en établissements publics, je m'autorise à en revendiquer la paternité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Claude Dalbos. Cela ne m'étonne pas !

M. Gilbert Bonnemaison. Néanmoins, la faiblesse de la définition donnée de ces établissements publics caractérise un simple habillage des intentions gouvernementales initiales. Il n'est qu'un appeau voué à entraîner notre approbation et à justifier les conventions futures que le garde des sceaux entend passer avec les entreprises préalablement contactées. Il s'agit bien là, en fait, du seul véritable objet de ce projet de loi.

Vous aviez, monsieur le garde des sceaux, invité les entreprises à travailler sur le projet de construction et de gestion de prisons privées. Vous aviez lancé un appel d'offres de fait ; on ne peut pas dire clandestin, puisque ce fut au vu et au su de tout le monde. Les médias l'ont d'ailleurs commenté.

Et quand je vous ai écrit pour vous faire observer que, anticiper ainsi sur les décisions du Parlement, c'était mépriser ses droits, vous vous êtes contenté dans votre réponse d'entériner cet état de fait.

Ce sont bien les conséquences de cette anticipation de la volonté parlementaire, faite au mépris des règles les plus élémentaires du code des marchés publics, ...

M. Jean-Pierre Michel. Eh oui !

M. Gilbert Bonnemaison. ... que vous nous demandez de réparer aujourd'hui...

M. Jacques Llimouzy. Ce n'est pas interdit !

M. Gilbert Bonnemaison. ... par l'article 1^{er}, pour ne pas dire l'article unique, le reste n'étant qu'habillage.

Il est concevable que les entreprises, à qui vous aviez fait miroiter imprudemment le marché du siècle - une rente de situation étalée sur dix-huit ans, assortie d'une marge bénéficiaire plusieurs fois supérieure à ce que réalisent les sociétés de *discount* - soient déçues. Comment imaginer une entreprise qui n'aurait pas porté crédit à la parole du garde des sceaux et engagé des études poussées pour « concevoir, construire, financer, aménager et prendre en charge le fonctionnement courant d'établissements pénitentiaires, garder et détenir les personnes incarcérées », comme le prévoyait le projet initial ?

Après tout, c'est à l'Etat qu'il appartient de faire respecter le code des marchés. Les entreprises n'ont pas à être plus royalistes que le roi ou plus républicaines et légalistes que le gouvernement de la République.

Les entreprises ont donc engagé les dépenses d'études coûteuses que vous leur demandiez. Elles l'ont fait d'autant plus volontiers que vous leur aviez, officieusement, affecté « les parts du gâteau ». L'opération était belle ; elle était, appa-

remment, sans risque. Seulement, voilà, aujourd'hui les entreprises sont Gros-Jean comme devant ! (*Eh oui ! sur les bancs du groupe socialiste.*)

Un marché d'ingénierie et de construction globale qui se concevait dans le cadre de la concession est quasiment impossible dans la procédure des marchés publics. En outre, il ne permettrait pas de récupérer les coûts des études consacrées à la gestion, surtout si des architectes ou des entreprises, autres que ceux mêlés à la consultation initiale, viennent participer à l'appel d'offres.

M. Jean-Claude Dalbos. Il reste Bouygues !

M. Gilbert Bonnemaison. Et l'on peut d'ailleurs se demander si les droits des architectes et des entreprises autres que ceux que vous aviez consultés seront préservés !

M. Jean-Claude Dalbos. Oui !

M. Henri Cuq. M. Bonnemaison parle en orfèvre !

M. Gilbert Bonnemaison. Qu'à cela ne tienne ! Vous avez réglé tout cela : vous présentez au Parlement un amendement habillé pour la circonstance de quelques articles pour ressembler un peu plus à un « projet de loi », et le tour est joué !

Avouez que la ficelle est un peu grosse !

M. Pierre Mauger. N'avez jamais !

M. Gilbert Bonnemaison. D'autant plus grosse que vous nous aviez dit : « Les Français ne veulent plus payer pour les prisons ».

On peut se demander ce qu'il en aurait été s'ils en avaient eu envie ! Car s'il était nécessaire, dans le cadre de la gestion privée, d'inscrire 1 600 millions de francs par an de dépenses obligatoires au budget de la nation pour 15 000 places, et ce pendant dix-huit ans, il va bien falloir, dans le cadre de la gestion publique, 1 milliard de francs ou presque, chaque année, pour le fonctionnement, sans compter les 4 milliards prévus pour financer la construction !

Contribuables qui ne vouliez pas payer, soyez heureux !

M. Francis Delattre. Réjouissez-vous, monsieur Bonnemaison !

M. Michel Sapin. C'est excellent !

M. Gilbert Bonnemaison. Et surtout, épargnez-nous de nouvelles fables sur les économies que vous réaliseriez grâce à l'automatisation ! Dès que l'on opère des regroupements de marginaux, de délinquants, de criminels, dans les prisons, toute déshumanisation se fait au détriment de la sécurité, des chances de réinsertion, des Droits de l'homme. C'est la place faite aux effets pervers de la promiscuité, du « caïdat ».

Vous annoncez moins d'un surveillant pour cinq détenus, c'est une aberration ! Et encore, est-il bien sûr que vous les obtiendrez ? Quelles garanties avez-vous en la matière ?

M. Michel Sapin. Aucune !

M. Gilbert Bonnemaison. Seul l'homme peut tenter d'empêcher que la prison ne soit l'école du crime du fait de la promiscuité. En prison, aucun automatisme ne peut remplacer la personne humaine.

Si, par démagogie et par inconscience, vous nous faites courir de nouvelles aventures aujourd'hui, vos successeurs devront, à grands frais, les réparer demain. Les Français doivent le savoir.

M. Jean-Claude Dalbos. C'est ce que l'on fait depuis un an !

M. Gilbert Bonnemaison. Le simple fait d'envisager de faire ce genre d'économies suffit à prouver le caractère superficiel et démagogique de vos discours sur les droits de l'homme, sur la réinsertion, en fait, partant, sur la sécurité qui dépend essentiellement de la non-récidive, donc d'une action éducative forte, omniprésente, hautement professionnelle de l'ensemble des personnels pénitentiaires et des concours extérieurs.

Le fait que votre projet ne donne aucune indication sur le nombre et la qualité des personnels appelés à gérer les établissements que vous voulez construire et le fait que les personnels pénitentiaires techniques, socio-éducatifs soient *a priori* exclus de ces établissements sont des raisons suffisantes de voter la question préalable.

Vous ne donnez aucune explication sur la finalité de votre projet de construction de 15 000 cellules, lesquelles vont coûter des milliards.

Comment empêcher de produire, grâce à l'argent public, des récidivistes qui auront appris tout ce qu'ils n'auraient pas dû savoir ? Ne comptez pas sur des prisons modernes.

Tous les pays qui ont des modes modernes d'incarcération, avec un détenu par cellule, connaissent néanmoins des taux de récidive qui dépassent 50 p. 100, voire 55 p. 100 et plus. Cela signifie que les taux de récidive sont encore plus élevés pour les courtes peines. Il y a des réalités qui sont incontournables.

Si votre projet est organiser la non-récidive, dites-nous comment ? Sinon, quel est-il donc ? Vous vous contenterez d'une mise à l'écart de quinze jours, un mois, trois mois ? Pour combien de milliers de personnes supplémentaires et pour quoi faire ? Pour quels résultats, sinon pour former des récidivistes à grands coups de milliards d'argent public ?

Ce que l'on a pu entendre et connaître des choix architecturaux que vous avez orientés et qui sont directement inspirés des méthodes préconisées il y a un siècle - au nom, sans doute, de la pensée moderne et du management ! - constitue une autre raison de voter la question préalable.

Votre absence de politique pénale globale, réfléchie, cohérente, alors que vous envisagez de grandes dépenses, est une autre raison de voter la question préalable.

En effet, vous poussez les magistrats à prononcer de plus en plus de peines de prisons. Au 1^{er} avril, il y avait ainsi mille personnes de plus dans les prisons françaises par rapport au mois précédent. A ce rythme, le chiffre de 60 000 détenus sera atteint avant la fin de l'année. Or, vous savez bien que vous ne pourrez, en tout état de cause, héberger ces milliers de détenus. Aussi, inconscience supplémentaire, vous essayez de faire en sorte - et ce en contradiction totale avec vos discours - de ne pas faire appliquer ces peines, en développant dans l'improvisation des chantiers extérieurs, dans des conditions inadmissibles. Vous risquez ainsi d'enlever à cette mesure toute crédibilité.

Ne serait-il pas plus utile au bon fonctionnement de la justice, plutôt que de se laisser aller à l'improvisation, de dresser un inventaire des diverses sanctions pénales - alternatives ou non - qui ferait ressortir le coût réel des unes et des autres comme leur efficacité quant au non-renouvellement d'actes délinquants et à la réinsertion des détenus ?

Dans le même temps, vous diminuez les crédits des actions de contrôle judiciaire et ceux des associations d'aide aux victimes, comme le font d'ailleurs également vos amis politiques, alliés au Front national dans la région Languedoc-Roussillon.

M. Jacques Limouzy. Qu'est-ce que cela vient faire là ?

M. Henri Cuq. C'est du délire !

M. Gilbert Bonnemaison. Vous parlez des victimes, mais quand il s'agit de les aider, vous refermez la bourse !

M. Jean-Pierre Worms. Eh oui !

M. Gilbert Bonnemaison. Enfin, que faites-vous donc des 250 millions de francs votés pour la lutte contre la toxicomanie ? Quelle part de ces crédits sera réellement consommée cette année et pour quels projets ?

Une raison supplémentaire de voter la question préalable réside dans l'absence dans vos projets de toute proposition d'alternative à l'emprisonnement.

Dans son discours de politique générale, ici même, le 7 avril, le Premier ministre déclarait : « Lorsque toutes les autres solutions ont été essayées et qu'elles restent vaines, il faut recourir sans états d'âmes à la répression. »

M. Jean-Claude Dalbos. Il avait raison !

M. Francis Delattre. C'est ce que l'on va faire !

M. Gilbert Bonnemaison. Je suis tout à fait d'accord avec cette formule.

M. Jacques Limouzy. Alors ?

M. Gilbert Bonnemaison. Encore faut-il que tous les autres moyens aient été épuisés effectivement, afin que cela ne reste pas une simple formule !

M. Jean-Claude Porthault. Très bien !

M. Gilbert Bonnemaison. Monsieur le garde des sceaux, vos collaborateurs et vous-même êtes-vous épuisés à force d'épuiser tous les autres moyens avant l'incarcération ? Je

pose la question. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*) Qui est épuisé ici ? (*Rires sur les bancs du groupe du R.P.R.*)

Plusieurs députés du groupe du R.P.R. Vous !

M. Jacques Limouzy. Nous subissons une peine accessoire que nous n'avons pas méritée !

M. Gilbert Bonnemaison. L'effort intellectuel qui a été nécessaire pour se dire, constatant la surpopulation des prisons, « je vais les multiplier par deux » a-t-il été épuisé ?

En fait, monsieur le garde des sceaux, j'ai compris votre politique le jour où j'ai lu dans *Libération* cette phrase de vous : « Si aujourd'hui j'avais la possibilité de multiplier les peines de substitution, les travaux d'intérêt général, de créer brusquement des chantiers de jeunes, je ne ferais pas une politique de création de places dans les prisons aussi importante. »

Or, monsieur le garde des sceaux, une telle politique est possible. Elle a été amorcée pendant quatre ans et elle serait poursuivie si vous n'aviez pas arrêté sa dynamique. Cela ne demande que du travail, de s'atteler à la tâche, de trouver des équipes, de les former, d'aller sur le terrain, de dialoguer, de dynamiser tous ceux qui sont concernés, y compris les magistrats. Dialoguer et parler avec ces derniers le langage de la raison n'est pas manquer au respect de leur indépendance, bien au contraire ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du R.P.R.*)

M. Francis Delattre. Avec vous, la délinquance augmentait !

M. Gilbert Bonnemaison. Vous annoncez une délinquance en diminution de 8 p. 100. Mais, dans les villes où une politique de dialogue a été menée, la baisse a atteint, quelle que soit leur tendance politique, 10 p. 100, voire 15 p. 100, et plus et j'observe qu'on constate en Angleterre des baisses identiques dans les quelques villes ou quartiers qui ont mis en place des politiques analogues, alors que ce pays, qui applique depuis plusieurs années la politique qui est la vôtre, affiche les statistiques globales de la criminalité les plus catastrophiques qu'il ait jamais connues.

M. Henri Cuq. Vous ne manquez pas d'air !

M. Gilbert Bonnemaison. Ni d'informations.

M. Henri Cuq. Si !

M. Gilbert Bonnemaison. Plusieurs autres pays européens sont en train de s'en convaincre, mais il faudra sans doute qu'ils viennent vous exposer la politique inventée chez nous pour que vous commenciez à lui porter crédit. L'importance des taux de récidive montre qu'il faut s'engager massivement dans une politique pénale différente qui fasse prendre en charge la grande majorité des délinquants au sein de la société et qui n'accroisse pas encore une politique dépassée, fondée sur l'emprisonnement.

M. Francis Delattre. Ah !

M. Gilbert Bonnemaison. Dès 1982, le rapport de la commission des maires...

M. Michel Sapin. Excellent rapport !

M. Gilbert Bonnemaison. ... observait : « La prison reste un élément indispensable de protection de la société. Mais on ne peut imaginer que la multiplication des établissements soit une solution pour établir la sécurité. Le coût de la construction et celui du fonctionnement sont tels que le budget de l'Etat et celui des contribuables n'y suffiraient pas. »

En tout état de cause, une action déterminée et efficace de prévention, assortie de la généralisation des peines de substitution, sera toujours moins onéreuse, plus efficace et moralement préférable.

En quatre ans, 124 millions de francs ont été affectés au budget du Conseil national de prévention de la délinquance. Avec cette action, nous sommes passés des remarques compatissantes sur l'utopie et les bonnes œuvres à des résultats concrets et incontestables dans de nombreuses villes, partout où l'on a bien voulu se mettre effectivement au travail, c'est-à-dire partout où l'on a effectivement épuisé tous les moyens avant de recourir à l'incarcération. Le Conseil de l'Europe a d'ailleurs reconnu dans ses dernières recommandations toute la validité de cette politique.

Partout, on peut, on doit aller beaucoup plus loin. Il suffit de s'en donner les moyens : ils sont sans commune mesure avec ceux que vous comptez engouffrer dans votre politique carcérale, qui signifie la glaciation de la politique pénale. Il faut en outre une volonté politique, qu'ont su dégager des hommes politiques, des maires, des professionnels de toutes tendances.

Cet effort doit être fait. C'est cette action qui doit constituer la priorité des priorités. Le reste, pour être important, n'est que complémentaire et ne peut réussir que si l'essentiel a été entrepris.

Une politique pénale ne peut être que globale. Prévention, sanction, prévention de la récidive forment un tout.

Ces principes directeurs, nous les avons mis en œuvre. Il nous a fallu le temps de le faire et il faut plusieurs années pour établir des constats. Aujourd'hui, cela est fait, au point que personne, aucun membre du Gouvernement, ne peut faire de discours sans parler de prévention, à défaut de la construire. Et si vous en doutez encore, nous savons où vous conduire pour effacer vos doutes, du moins si vous êtes de bonne foi, monsieur le garde des sceaux.

Les réponses à la question : « Qui doit aller en prison ? » devraient déjà permettre de faire diminuer l'utilisation de la prison. Sans parler des étrangers en attente d'expulsion, des objecteurs de conscience, des milliers de mineurs qui passent chaque année en prison, comment ne pas considérer que le taux de détention provisoire est encore beaucoup trop élevé ? Certes, ce taux a tendance à diminuer et l'accélération de certaines procédures d'enquête et de jugement peut constituer une réponse adéquate.

M. Albert Mamy, rapporteur. Bien sûr !

M. Gilbert Bonnemaison. Mais beaucoup d'efforts restent à mettre en œuvre pour faire diminuer encore ce taux. Cela passe notamment par un effort de la société pour améliorer les garanties de représentation des délinquants, particulièrement en ce qui concerne le logement. Peut-être faut-il aller plus loin et prévoir des dispositions qui, en fonction des délits commis, limitent le recours aux courtes peines de prison.

Les alternatives à l'emprisonnement existent déjà. Il convient de les développer et, sans doute, d'en inventer de nouvelles.

En effet, sur les 90 000 personnes qui passent annuellement en prison, 5 698 seulement ont bénéficié - si je puis dire - en 1985 d'une mesure de travail d'intérêt général et 10 286 furent placées sous contrôle judiciaire, la plus grande partie à la charge d'associations et le restant, soit 1 533, étant suivi par les comités de probation. Ces chiffres démontrent combien les alternatives à l'emprisonnement demeurent encore peu employées.

Les moyens existants pour développer ces mesures sont insuffisants dans notre pays, ou'ils s'agisse de ceux des comités de probation ou du niveau d'intervention du secteur associatif.

Compte tenu des enseignements que l'on peut tirer de la participation d'autres milieux que le milieu judiciaire à l'application de ces mesures, notamment de la participation des collectivités locales, compte tenu également des dispositions progressives sur les diverses formules de travail d'intérêt collectif - programmes d'insertion locale, T.U.C., départs en préretraite - des champs s'ouvrent à la justice pénale, pour développer les alternatives existantes et pour en inventer de nouvelles.

Mais, monsieur le garde des sceaux, pourquoi ne pas avoir poursuivi l'excellente initiative que vous aviez prise de faire appel à 9 000 bénévoles ?

L'alternative à l'emprisonnement peut intervenir au moment du prononcé de la sanction ou en cours de peine.

Faire encadrer les délinquants localement, dans la cité, par les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle qui se multiplient, par des professionnels, certes, mais aussi par d'autres citoyens, constitue un champ d'investigation aux facettes multiples qui donne à notre société d'autres possibilités de répondre de manière communautaire aux violences qu'elle secrète.

Consultées, les organisations syndicales des surveillants de prison considèrent que 50 p. 100 des détenus qui passent actuellement en prison pourraient subir une vraie sanction en dehors du monde carcéral. Pensons alors aux 1 300 com-

munes de plus de 9 000 habitants que compte notre pays. Imaginons que, dans chacune d'elles, soient conçues avec la justice et tous les partenaires une dizaine de possibilités d'accueil de sanctions pénales en moyenne. Ce seraient peut-être 13 000 à 40 000 occasions de répondre plus efficacement et à un moindre coût à la délinquance dans notre pays. Monsieur le garde des sceaux, si l'on passe quinze jours, un mois, deux mois, avec des gens qui travaillent pour gagner leur vie, c'est certainement aussi édifiant que de passer le même temps en compagnie de multi-récidivistes dans une cellule.

M. Philippe Marchand. Très bien !

M. Gilbert Bonnemaison. Cette proposition est loin d'être irréaliste si l'on songe au vaste mouvement qui s'est opéré en tout juste trois ans autour de la création des 420 conseils communaux de prévention de la délinquance. Au début aussi, on disait que c'était utopique, mais les faits sont là ! Sans grands moyens d'intervention nationaux, se fondant sur une conception de l'action administrative qui rompt avec les traditions de notre organisation sociale cloisonnée, en respectant les principes de la séparation des pouvoirs, avec pragmatisme - et je prétends en avoir fait preuve autant que quiconque - cette démarche, si elle est menée jusqu'au bout, nous semble la seule à même de répondre à l'ampleur de la question posée.

Il importe donc de combattre vigoureusement une politique qui vise à immobiliser une masse importante d'argent public dans des programmes qui nous conduisent à reproduire les impasses actuelles en en multipliant l'échelle. La course au taux d'incarcération ne doit pas constituer l'horizon d'une politique pénale moderne rendant réellement service à la société. Certes, une politique carcérale comprenant un volet immobilier et des programmes socio-éducatifs est nécessaire, mais elle doit être, elle aussi, dynamisée par la prévention de la récidive et la réinsertion des détenus.

Si vous persistez dans la présentation de votre projet, estimez bien 15 000 places que vous prévoyez de construire, monsieur Chalandon ? La question mérite d'être posée, tant la valse des chiffres dans vos déclarations successives a été importante. De ce fait, votre crédibilité est devenue bien mince. Il semblerait que vous n'avez, budgétairement, que les crédits pour 3 000 places, soit un peu plus que le doublement du programme annuel de M. Badinter, auquel vous avez d'ailleurs fait prendre un retard considérable.

Le texte de loi que vous nous proposez n'est pas une loi de programmation pluriannuelle assortie d'engagements. Le reste, tout le reste, appartient au domaine de la spéculation. Notre aimable rapporteur s'est d'ailleurs livré à cet exercice. Pour lui, il faut 60 000 places ! Qui dit mieux ? Et combien de milliards ? Cela montre que vos prévisions ne sont guère fondées.

Le lancement d'un aussi vaste programme d'équipement immobilier se justifie par la nécessité, reconnue par vous-même, monsieur le ministre, de rattraper le retard constant entre le nombre de détenus et le nombre de places disponibles. Cela vous permettrait de relever le défi de la surpopulation carcérale et garantirait à la justice la capacité de faire face à l'inéluctable montée de la délinquance pendant les prochaines années, laquelle se traduirait par un accroissement du nombre des condamnés de 8 000 chaque année.

Ces postulats exigent en priorité une analyse sérieuse des besoins du pays en places de prison pour les deux prochaines décennies, fondée sur des prévisions fiables. Or, il est notoirement reconnu que votre ministère, et je le déplore, ne dispose pas d'un instrument de prévision efficace et fiable. La concrétisation des projections de population pénale faites ces dernières années par le service des études de l'administration pénitentiaire aurait dû vous avertir de la témérité de tels pré-supposés.

Ainsi, en 1980, se fondant sur l'évolution des effectifs enregistrée précédemment, les projections dressées laissaient prévoir au 1^{er} avril 1982 un effectif oscillant entre 43 000 et 48 000 détenus. Or le nombre de 43 000 détenus sera atteint en 1984, soit deux ans plus tard, et le nombre de 48 000 ne sera une réalité qu'en 1986, soit un décalage de quatre ans. Quant aux projections faites en 1984, elles annonçaient 51 000 détenus à la fin de 1985, chiffre atteint seulement en 1986.

Sous votre Gouvernement, le déficit des places atteint en une seule année 16 000 places. Il est dommage pour l'intérêt public et pour la modernisation de notre système pénal que

vous n'avez pas su, ou pas pu, monsieur le garde des sceaux, tirer profit de l'excellent travail de votre prédécesseur qui, en cinq ans, a construit 3 500 places supplémentaires modernes et a su, dans la même période, constituer une réserve foncière dont vous êtes le bénéficiaire et dont vous devriez lui reconnaître le mérite.

Des créations, aucun autre garde des sceaux n'avait été capable d'en réaliser autant depuis 1958. (*Exclamations sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. Emmanuel Aubert. Vous dressez en quelque sorte un mémorial !

M. Gilbert Bonnemaïson. Votre culte rétro-bourgeois pour l'incarcération vous conduit, monsieur le garde des sceaux, à sacrifier annuellement des milliards de francs pour une entreprise productrice d'échecs criminogènes : la prison. Toutes choses égales par ailleurs, vous rejoignez la galerie de ces grands managers qui n'ont eu de cesse d'injecter des sommes considérables dans des industries ébranlées sans rechercher les adaptations aux évolutions ni les possibilités de reconversion.

M. Henri Cuq. En matière d'industrie, vous vous y connaissez !

M. Gilbert Bonnemaïson. Vous suivre sur ce projet de loi reviendrait à vous confirmer dans l'entretien d'un taux de récidive de 60 à 70 p. 100 pour les courtes peines, ce qui est un taux d'échec inadmissible.

Le projet que vous nous soumettez aujourd'hui n'a d'autre objet que de faire enrégistrer au pays sa défaite face à la délinquance et la criminalité. Vous avez déjà fait perdre un an à la politique pénale. Vos 15 000, 30 000 places de prison supplémentaires sont le Munich de la sécurité ! (*Exclamations sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

Cela, monsieur le garde des sceaux, nous ne saurions l'admettre, et c'est pourquoi, mes chers collègues, je vous demande d'adopter la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Henri Cuq, inscrit contre la question préalable.

M. Henri Cuq. Je voudrais tout d'abord dire mon étonnement devant l'exposé de M. Bonnemaïson. Notre éminent collègue passe auprès de ceux qui le connaissent pour un homme de bonne volonté et de raison.

M. Serge Charles. Cela ne suffit pas !

M. Henri Cuq. Cher monsieur Bonnemaïson, j'ai le sentiment que, aujourd'hui, vous n'avez pas été suffisamment raisonnable !

M. Gilbert Bonnemaïson. L'avenir le dira.

M. Henri Cuq. J'ai également le sentiment que vous vous êtes fourvoyé, et je vais essayer de le démontrer.

Je continue de penser que vous êtes sincère, mais je crois que vous restez dans le rêve et dans l'utopie. Car de quoi est-il question aujourd'hui, si ce n'est d'un phénomène qui nous préoccupe tous : la surpopulation carcérale ?

Cet état de fait, particulièrement alarmant dans ses conséquences, aggravé par l'accroissement prévisible de la population pénale et par la vétusté de certains de nos établissements, exige de recréer aujourd'hui, dans des conditions de rapidité et d'efficacité exemplaires, un système pénitentiaire moderne et digne d'un pays tel que le nôtre.

Nous sommes en effet en présence d'une considérable augmentation du nombre des détenus. Celle-ci n'a cessé de progresser ces dernières années en dépit des grâces collectives et des amnisties qui sont venues, de point en point, la ralentir. Même le changement de politique criminelle que nous avons connu en 1981, cher monsieur Bonnemaïson, ne l'a pas enravé.

Les faits s'imposent donc sans discussion et quelques chiffres permettent à eux seuls de mesurer tout l'ampleur du problème posé.

A l'heure où nous parlons, ce sont, ainsi que M. le rapporteur et M. le garde des sceaux ont déjà eu l'occasion de l'indiquer, plus de 52 000 détenus qui s'entassent dans plus de 32 500 places théoriques dont plus du quart ont atteint un degré de vétusté indigne d'un pays comme le nôtre, indigne aussi du plus élémentaire respect des droits de l'homme.

Ce sont donc quelque 10 000 places, ainsi que vous l'avez également précisé, monsieur le garde des sceaux, qui devront disparaître rapidement, ce qui réduira d'autant les capacités d'accueil. Mais il faut considérer dans le même temps que la progression annuelle du nombre des détenus est, au minimum, de l'ordre de 6 000 à 7 000. Sur trois ans, cela fait 18 000 à 21 000 prisonniers supplémentaires, soit un total possible de 70 000 détenus en 1990. Pour répondre aux besoins actuels et faire face à l'accroissement des années à venir, il faudrait, dans ces conditions, construire 40 000 places de détention.

Certains prétendent, et vous n'êtes pas le dernier à le faire, monsieur Bonnemaïson, qu'il s'agit d'un problème d'idéologie, n'hésitant pas à évoquer je ne sais pas quelle paranoïa de l'enfermement, et considèrent que plus on ouvrirait de prisons, plus il y aurait de détenus à y enfermer, comme si c'était la prison qui faisait le détenu.

M. Gilbert Bonnemaïson. La nature a horreur du vide !

M. Henri Cuq. Or n'oublions pas, mes chers collègues, que c'est du temps de M. Badinter qui, pourtant, affichait clairement une politique anticarcérale, que la population pénale n'a cessé de s'accroître, passant de 40 300 détenus au 1^{er} janvier 1981 à plus de 44 000 cinq ans plus tard...

M. Serge Charles. Eh oui !

M. Henri Cuq. ... et cela en dépit de deux vagues de libérations massives, intervenues en 1981 et en 1985, dont de nombreuses victimes se souviennent encore.

La croissance que l'on observe aujourd'hui n'est donc pas un fait nouveau et cette situation n'est nullement liée à une politique carcérale excessive. J'en veux également pour preuve les prévisions qui ont été établies à partir d'un modèle d'évolution statistique mis au point par le service spécialisé de la chancellerie en 1982 - je dis bien : en 1982 - et qui indiquaient déjà que l'effectif des détenus serait de 64 000 à la fin de 1989 et qu'il approcherait les 69 000 à la fin de 1990. Ce ne sont donc pas, monsieur Bonnemaïson, des élucubrations qui remontent au 16 mars 1986 !

M. Gilbert Bonnemaïson. Je n'ai pas dit cela !

M. Henri Cuq. Par ailleurs, la comparaison avec les autres pays révèle, chez nous, une proportion de détenus beaucoup plus basse par rapport à la population. Que l'on en juge : pour 100 000 habitants, le taux de détention est de 215 aux U.S.A., ...

M. Gilbert Bonnemaïson. Et le taux de criminalité ?

M. Henri Cuq. ... de 109 en Autriche, de 95 au Royaume-Uni et de 92 en R.F.A. En France, nous en sommes à peine à 80.

M. François Aenssi. Ce n'est pas un argument !

M. Gilbert Bonnemaïson. Il y a beaucoup plus de criminels aux Etats-Unis ! Plus il y a de prisons, moins il y a de criminels, n'est-ce pas, monsieur Cuq ?

M. Henri Cuq. Certes non, mais écoutez-moi, monsieur Bonnemaïson, et vous ne voterez même plus votre question préalable ! (*Sourires.*)

Néanmoins, la situation de surpeuplement que nous subissons est, à l'évidence, inacceptable. Il va de soi, et nous sommes tous d'accord sur ce point, qu'elle a des conséquences particulièrement graves. Elle est, en effet contraire, non seulement aux droits de l'homme, mais aussi au bon service de la justice et, par là même, contraire à la politique de sécurité souhaitée par les Français.

Elle est d'abord contraire aux droits de l'homme, parce que les maisons d'arrêt connaissent des taux de surencombrement de 200, 300, voire parfois 400 p. 100. Ainsi, des prisons construites pour 200 détenus en hébergent quelquefois 800 sans transformation de locaux, ce qui signifie que quatre détenus doivent s'entasser dans une cellule initialement prévue pour un seul. Cela, nous le savons, puisque nous l'avons vu. Nous savons aussi que, dans certains établissements, la vétusté, la médiocrité des conditions d'accueil ainsi que la promiscuité physique et intellectuelle due au manque de place créent une tension susceptible de provoquer à tout instant des incidents graves et empêche l'exercice de toute fonction de réhabilitation et de réinsertion dignes de ce nom.

Cette situation est d'ailleurs très néfaste pour les jeunes délinquants qui, au contact de délinquants confirmés, risquent de tomber dans un engrenage fatal.

Enfin, la condition des détenus va aussi de pair avec celle des personnels de surveillance qui sont, pour leur part, soumis à des conditions de travail inacceptables et qui, pourtant, assument leur tâche avec un dévouement et une compétence tout à fait exceptionnels.

La situation de surpeuplement constitue, en outre, une entrave à la justice.

La saturation des prisons atteint dans certaines régions un tel degré qu'elle constitue en effet un obstacle à la pleine exécution des décisions de justice. Compte tenu de la situation des établissements pénitentiaires, l'autorité judiciaire est trop souvent conduite à infléchir ses décisions en ne prenant pas toutes les mesures d'emprisonnement qu'elle juge nécessaires. Les parquets sont parfois conduits à classer sans suite une proportion croissante d'affaires.

M. Pierre Meuger. C'est vrai !

M. Henri Cuq. C'est donc - comble du paradoxe - la justice qui est condamnée à se régler sur les prisons !

Il était donc devenu urgent de remédier à cette situation tout aussi insoutenable qu'inadmissible. Mais les solutions qui s'offraient à vous, monsieur le garde des sceaux, n'étaient pas nombreuses.

Vous avez en effet refusé, et nous vous en savons gré, d'adopter la solution du laxisme. Nous connaissions ses méfaits puisque le gouvernement socialiste l'avait faite sienne, qu'elle avait montré qu'elle était incompatible avec les exigences de la sécurité et qu'elle allait à l'encontre de l'aspiration de la grande majorité des Français, qui a souhaité le 16 mars 1986 une meilleure sécurité.

Mais, contrairement à votre prédécesseur, vous ne vous êtes pas contenté de discours : vous avez agi.

Pour résorber la surpopulation et faire en sorte que la prison ne soit plus un ghetto, ni pour les condamnés ni pour les surveillants, il vous fallait donc construire de nouvelles places.

L'important effort consenti par le Gouvernement en faveur du budget de la justice, qui connaît en 1987 une progression globale de 10 p. 100 par rapport à 1986 et qui se caractérise notamment par un effort significatif en faveur de l'administration pénitentiaire, vous a permis de concrétiser d'ores et déjà partiellement cet objectif par le lancement d'un programme de travaux d'urgence qui permettra l'ouverture de plus de 5 000 places d'ici à la fin de l'année et par la création nette de plus de 1 000 emplois, ce qui est tout à fait remarquable dans le contexte de rigueur budgétaire que nous connaissons.

A cela, il faut aussi ajouter, mes chers collègues, pour compléter l'exposé de M. Bonnemaïson, l'augmentation des crédits destinés au paiement des heures supplémentaires, à l'ajustement de la dotation des surveillants intérimaires ou encore à l'actualisation du taux de certaines indemnités.

Cet avantage budgétaire, si spectaculaire soit-il, ne vous permettait cependant pas de résoudre rapidement le problème qui vous était posé. C'est ainsi que, devant l'urgence des besoins et faute de pouvoir bénéficier d'un financement par le budget de l'Etat en raison de la situation déplorable des finances publiques laissée par le précédent gouvernement, vous avez eu recours, sans aucun *a priori* idéologique, à une autre alternative : l'appel au financement privé, qui se doublait d'une gestion également privée. Cela a d'ailleurs donné l'occasion à monsieur Bonnemaïson de commettre l'ouvrage qu'il nous a montré tout à l'heure mais qui, d'après les renseignements dont nous disposons, n'a pas été aussi largement diffusé qu'il l'a dit.

M. Gilbert Bonnemaïson. Vous voulez la liste !

M. Henri Cuq. En vous engageant dans cette voie, monsieur le garde des sceaux, vous avez ainsi suscité un large débat, qui a permis à l'opinion publique de prendre conscience de l'acuité du problème pénitentiaire et ces lieux de l'ombre, que beaucoup n'osaient pas regarder en face, sont aujourd'hui placés, grâce à vous, sur le devant de l'actualité.

Le projet qui nous est soumis, et qui est sous-tendu par la volonté d'engager un programme de constructions pénitentiaires d'une ampleur sans précédent, est, il faut bien en avoir

conscience, d'une importance capitale pour notre pays. Il commande, en effet, la réussite de la politique engagée depuis plus d'un an par le Gouvernement afin de restaurer la sécurité des Français.

Il commande cette politique d'abord parce que la justice doit pouvoir disposer des moyens de faire exécuter les décisions qu'elle prononce. Il n'est pas tolérable, dans un Etat de droit, que les peines ne puissent être exécutées ou que l'on hésite à les prononcer quand elles sont nécessaires au seul prétexte que l'administration pénitentiaire, en quelque sorte, « affiche complet ».

Ce n'est pas à la justice de se régler sur les prisons, mais c'est aux prisons de se régler sur la justice !

Le cardinal de Retz disait : « Les lois désarmées tombent dans le mépris ». C'est notre justice tout entière aujourd'hui qui est ainsi « désarmée » et, avec elle, ce sont les lois de la République qu'elle a la charge de faire appliquer. Cela, monsieur le garde des sceaux, nous ne pouvons, avec vous, l'accepter !

Nous ne devons pas non plus accepter que les prisonniers, qu'ils soient prévenus, et donc supposés innocents, ou condamnés, soient incarcérés dans des conditions indignes, indignes de notre démocratie et indignes de notre époque.

En effet, nos prisons sont un service public comme les autres, parmi les autres et, à ce titre, elles sont aussi l'image de l'Etat et de notre justice. Qui pourrait prétendre aujourd'hui, devant leur état de délabrement et d'entassement, être fier de l'image qu'elles nous renvoient ? Et comment, dans de telles conditions, prétendre rendre un jour à la vie libre des gens moins dangereux pour la société qu'ils ne l'étaient en y arrivant ?

M. Pierre Mauger. Très bonne question !

M. Henri Cuq. Il faut mettre un terme à cette situation, et personne dans cet hémicycle ne peut nier cette évidence. Pour cela, il faut rompre avec ce que vous me permettez d'appeler, alors que va s'ouvrir le Festival de Cannes, « la grande illusion » de vos prédécesseurs, monsieur le garde des sceaux. Cette « grande illusion », c'était celle du docteur Coué ou peut-être du docteur Knock de la délinquance, qui croyaient qu'à force d'incantations la criminalité allait baisser d'elle-même et le nombre des détenus diminuer sans coup férir.

On nous expliquait alors, comme l'on vient de nous le réexpliquer il y a quelques minutes, qu'il ne faut surtout pas créer de nouvelles places de prison car, dans ce cas, il se produit une espèce d'appel d'air qui les remplit : par un singulier phénomène de la physique judiciaire, plus on ouvrirait de prisons plus il y aurait de détenus à mettre dedans. En somme, monsieur Bonnemaïson, c'est la prison qui ferait le détenu ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Bien entendu, comme on était contre la prison, on a tout fait pour éviter cet effet pervers ! On n'était sans doute pas loin de penser, en raisonnant *a contrario* que, pour éviter la tentation de remplir les prisons, il suffisait de ne pas en ouvrir et - pourquoi pas ? - d'en fermer : moins il y aurait de places, moins il y aurait de candidats à l'occupation de ces places !

Hélas ! la réalité n'est pas tendre pour les rêveurs et les idéologues car c'est le contraire qui s'est produit, et chacun le sait aujourd'hui.

Ce cruel démenti des faits met d'autant plus en lumière la très lourde responsabilité que porte le précédent gouvernement dans la situation actuelle car j'affirme que cette situation était prévisible. Elle avait d'ailleurs été prévue et des mesures avaient été prises pour y répondre, mais elles ont été abandonnées en 1981 !

Ce problème pénitentiaire n'est pas nouveau. Il préoccupe les gouvernements depuis la guerre, en particulier ceux de la V^e République où, entre 1962 et 1981, seize établissements nouveaux ont été construits, effort sans précédent depuis le XIX^e siècle.

Après les émeutes de 1974, une impulsion très forte avait été donnée. C'est ainsi qu'une mission sur cette question avait été confiée à un parlementaire, M. Jacques Piot, et c'est sur la base du rapport que celui-ci avait présenté en 1979 qu'un important programme de construction avait été lancé.

M. Gilbert Bonnemaïson. Mais sans le moindre sou de crédit !

M. Henri Cuq. Ce programme décennal, monsieur Bonnemaïson, prévoyait la construction de plus de 12 000 places en dix ans, de 1981 à 1990. C'est ce programme que le gouvernement de l'époque a eu le mérite d'engager avec détermination sous l'autorité de M. Peyrefitte.

M. Gilbert Bonnemaïson. Programme électoral !

M. Henri Cuq. Auparavant, monsieur Bonnemaïson, les crédits d'équipement de l'administration pénitentiaire étaient passés de 96 millions de francs en 1977 à plus de 279 millions de francs en 1980 ; ils avaient pratiquement triplé en francs courants tandis qu'ils avaient plus que doublé en francs constants !

A titre de comparaison, je rappellerai que, pendant les quatre années suivantes, de 1981 à 1984, ces mêmes crédits ont régressé en francs constants de plus de 8 p. 100.

M. Gilbert Bonnemaïson. Mais nous avons construit deux fois plus de places de prison par an que vous, parce que nous gérons mieux !

M. Henri Cuq. Voilà qui se passe de tout commentaire !

M. Gilbert Bonnemaïson. Permettez-moi...

M. le président. Monsieur Bonnemaïson, vous vous êtes déjà suffisamment exprimé. Laissez M. Cuq vous répondre.

M. Serge Charies. Très bien !

M. Henri Cuq. M. Bonnemaïson est victime du syndrome du micro ! (*Sourires.*)

Eh oui, mes chers collègues, l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 s'est traduite par l'abandon de ce programme décennal qui, seul, nous aurait évité la crise que nous connaissons aujourd'hui. S'il avait été respecté, c'est quelque 9 000 places de plus dont nous disposerions actuellement.

Bien sûr, dans le budget de 1981, l'accroissement des crédits marquait une pause mais, six mois après, ce programme, qui n'en était qu'au stade du lancement, était, comme nous l'avons vu, quasiment abandonné.

C'est une responsabilité historique que porte la gauche.

M. Gilbert Bonnemaïson. C'est faux, complètement faux !

M. Henri Cuq. Certes, on fera valoir qu'à partir de 1983 on a recommencé à parler de constructions pénitentiaires : peut-on trouver meilleur aveu de l'erreur commise en 1981 ? Et plus cruel désaveu des illusions de cette époque ? Mais c'était bien tard, quand on connaît les délais nécessaires pour ces constructions, et surtout bien timide et bien mal adapté à la situation.

Bien timide en effet, parce que sans commune mesure avec les besoins.

Si l'on écarte à cet égard les opérations qui avaient été lancées avant 1981, et que M. Badinter n'a eu le plus souvent que la peine d'inaugurer, ce sont quelque 2 000 places en comptant large que l'on devra à la précédente majorité, c'est-à-dire, au rythme actuel, deux ou trois mois d'accroissement des détenus.

Et encore, les priorités retenues n'ont pas correspondu aux besoins les plus urgents : par exemple, alors que la surpopulation atteint 400 p. 100 à Pontoise, fallait-il construire en premier lieu une maison d'arrêt à Epinal ? Ou quand des centaines de détenus dorment par terre sur des matelas, à quatre ou cinq dans des cellules prévues pour un seul, était-il vraiment indispensable et urgent de faire Mauzac pour donner entre autres aux détenus des parloirs intimes ? Poser la question, c'est d'évidence y répondre !

Les priorités que vous avez retenues, messieurs les socialistes, lorsque vous étiez au pouvoir, répondaient, à vous écouter, à des impératifs de réinsertion. Mais à part quelques actions ponctuelles, et de nombreux discours, qu'avez-vous fait ? Qui a donné à la lutte contre la drogue l'ampleur qu'elle prend à présent ? Vous savez que la toxicomanie est à l'origine d'environ un acte de délinquance sur deux. Tout succès remporté sur le front de la drogue se traduit donc, immédiatement, par une baisse de la délinquance et ensuite des incarcérations !

M. Gilbert Bonnemaïson. Demandez à M. Jacques Franquet !

M. Henri Cuq. Qui a développé les peines de substitution à la prison, telles que les travaux d'intérêt général et les chantiers extérieurs ? Nous devons rendre aujourd'hui à M. le garde des sceaux l'hommage qu'il mérite à cet égard.

M. Gilbert Bonnemaïson. Ah bon !

M. Henri Cuq. Pas à vous, cher monsieur Bonnemaïson, rassurez-vous !

De septembre à décembre 1986, 210 postes en chantiers extérieurs ont été créés. De janvier à mars 1987, 248 nouveaux postes ont été ouverts. Cela représente 24 296 journées de travail ! 223 postes supplémentaires sont attendus dans les mois qui viennent. Les initiatives se multiplient et d'ici à la fin de 1987, c'est plus de 2 000 places qui seront ainsi créées.

En ce qui concerne les jeunes, des expériences tout à fait nouvelles sont mises en place en associant à leur soutien de grandes entreprises comme les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais. Voilà quelque chose de novateur, mes chers collègues, et dont la portée dépasse largement celle des discours que nous avons entendus de 1981 à 1986 !

Certains observateurs, tirant précisément argument de la baisse de la délinquance, poursuivent le raisonnement suivant : puisque le nombre des infractions diminue, il devient inutile de créer de nouvelles places d'emprisonnement, le nombre de détenus baissera fatalement. Cet argument me paraît profondément inexact car il mésestime les leçons de la criminologie, ainsi que les impératifs d'une prison plus proche de son rôle de « resocialisation ».

Les enseignements de la criminologie sont tout à fait clairs. Sans discuter de la qualité du « traitement » carcéral, il apparaît nettement que, dans les périodes où la population pénale baisse, la criminalité augmente - nous l'avons d'ailleurs vu en 1982 et 1983 - et que, dans les périodes où la population pénale augmente, la criminalité baisse. La criminologie rapporte l'exemple frappant des Etats-Unis où, de 1980 à 1983, la population pénale s'accroissait de 32 p. 100 alors que, corrélativement, entre 1980 et 1984, la criminalité baissait de plus de 15 p. 100.

M. Gilbert Bonnemaïson. Et aujourd'hui, qu'en est-il aux Etats-Unis ?

M. Henri Cuq. Nous sommes précisément en France dans cette situation et il est clair que l'augmentation du nombre de détenus et la baisse de la criminalité sont intimement liées. Certains pourraient redouter qu'en créant des places de prison on ne favorise le placement en détention d'un plus grand nombre de condamnés. A cette crainte, j'opposerai deux arguments :

Entre 1981 et 1986, alors que les places de prison n'ont pratiquement pas augmenté, le nombre de détenus s'est-il réglé sur les disponibilités d'hébergement ? Non ! Nous avons vu tout à l'heure qu'il a, dans cette période aussi, fait un bond considérable.

D'autre part, mes chers collègues, les mises en détention sont décidées par les juges et non par le Gouvernement ou par le Parlement et elles ont lieu quand toutes les autres solutions ont échoué - sursis, amendes, peines de substitution comme la suspension du permis de conduire, les travaux d'intérêt général ou les chantiers de jeunes.

Mais on retrouve également la prévention - qui, monsieur Bonnemaïson, nous préoccupe tout autant que vous - par une réelle et efficace resocialisation des détenus. Ici encore, l'augmentation du nombre de places de prison concourt à la prévention, vous le savez. Elle permet de créer les conditions d'une prison où la resocialisation ne sera plus un vain mot.

Aujourd'hui, la vétusté de nombreux établissements, la promiscuité physique et intellectuelle entre détenus rendent impossible, vous le savez aussi, l'isolement propice aux évolutions morales. L'accroissement du nombre de places permettra une réforme sociale du système carcéral. Les conditions d'accueil et d'hébergement seront meilleures, l'assistance sociale, éducative et professionnelle pourra être renforcée. Le projet de loi que nous avons à examiner permettra à notre pays de se doter d'un système pénitentiaire moderne qui sauvegardera la dignité humaine tout en assumant son rôle, nécessaire, de sécurité.

Le concours qui sera lancé permettra une conception nouvelle, une réflexion approfondie sur les méthodes de surveillance et de réinsertion et, en fin de compte, un bénéfice social en matière de prévention qui profitera à l'ensemble de la société.

Le texte que vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, permet ainsi le lancement de 15 000 places supplémentaires pour la réalisation desquelles l'Etat va débloquer plus de 4 milliards de francs sur deux ans et créer 3 000 emplois, dont 2 800 postes de surveillants, ce qui représente une opération considérable dont la portée sociale et humaine est immense.

Ce projet bouleverse certes le texte de loi initial qui faisait largement appel à l'initiative privée. Celle-ci reste néanmoins présente dans des conditions que les constitutionnalistes les plus vétilleux ne pourront mettre en cause. Ce projet de loi, que certains ont cru à tort abandonné, conserve, aujourd'hui encore, toute son acuité et reste notamment nécessaire à un double titre.

D'abord, parce que la dévolution à un acteur unique - personne morale ou groupement de personnes morales - de l'ensemble des opérations de conception, de construction et d'aménagement permettra de simplifier considérablement les procédures et de concilier ainsi la rapidité de la construction avec l'abaissement nécessaire, et souhaité, des coûts.

Ensuite, parce que la transformation des établissements pénitentiaires en établissements publics administratifs permettra d'obtenir une plus grande souplesse et donc une plus grande efficacité de gestion. Les établissements ainsi créés pourront de ce fait recourir à l'initiative privée pour assurer un ensemble de fonctions qui ne relèvent ni de la direction, ni de la surveillance, ni du greffe bien évidemment.

Au terme de cet exposé, je voudrais souligner l'effort sans précédent consenti aujourd'hui par le Gouvernement qui financera ainsi d'ici à 1990-1991 la construction de 26 000 places, alors qu'il a fallu quatre-vingt-six ans pour en construire 15 000.

Il est cependant un point, monsieur le garde des sceaux, sur lequel je vous demande de nous donner quelques garanties. L'expérience montre que les plans les plus ambitieux peuvent parfois être réduits à néant à la faveur d'un changement de volonté politique. Rendez-vous votre projet de création de 15 000 places irréversible ? Prévoirez-vous, dans les décrets d'application, des clauses qui permettent d'assurer l'accomplissement total du programme ? Nous souhaitons qu'une fois engagé il ne puisse jamais connaître le fâcheux « accident de parcours » qu'a connu celui de M. Peyrefitte.

Je me permets d'insister pour que vous preniez toutes les précautions utiles afin que ce grand choix national soit aussi irréversible et définitif qu'il est nécessaire et urgent.

M. Gilbert Bonnemaïson. Vive la Bérézina !

M. Henri Cuq. C'est à l'honneur, monsieur Bonnemaïson, de M. le garde des sceaux d'avoir entrepris cette tâche formidable.

M. Pierre Mauger. Tout à fait !

M. Henri Cuq. Grâce à lui, l'institution pénitentiaire que vous défendez vous-même depuis plusieurs années, mais sans moyens...

M. Pierre Mauger. Et sans conviction !

M. Henri Cuq. ... et sans conviction, ou plutôt avec des convictions fluctuantes, mouvantes...

M. Gilbert Bonnemaïson. Qualificatifs péjoratifs !

M. Henri Cuq. ... sera enfin dotée des moyens de faire face quantitativement et qualitativement à sa mission, qui consiste non seulement à écarter ceux qui sont dangereux ou à dissuader ceux qui pourraient le devenir, mais également, et sans doute principalement, à assurer la réhabilitation et la réinsertion des détenus, fonction fondamentale qui est pour l'heure encore compromise.

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis s'insère dans la politique d'amélioration de la sécurité mise en œuvre par le Gouvernement. Il complète l'action menée dans leur domaine respectif par M. Charles Pasqua et M. Robert Pandraud, action qui s'est concrétisée en l'espace de quelques mois, grâce à la détermination dont ils ont fait preuve, par des résultats pour le moins spectaculaires.

Tel n'est pas, semble-t-il, l'avis de nos collègues socialistes, si j'en crois M. Jospin qui préface en ces termes la plaquette à laquelle faisait tout à l'heure allusion M. Bonnemaïson :

« Les socialistes ont exprimé à de multiples reprises, depuis mars dernier, leurs inquiétudes devant la politique de sécurité mise en œuvre par le Gouvernement. Après avoir exploité pendant des années l'insécurité quand elle était dans l'opposition, la droite est incapable de traiter sérieusement ce problème.

« Effets d'annonce, rodomontades, textes de loi inefficaces ou néfastes pour les libertés fondamentales, voilà ce que chacun a pu observer depuis neuf mois. »

En guise de rodomontades, permettez-moi, mes chers collègues, de rappeler qu'en 1986 la délinquance a diminué de 8 p. 100 sur le territoire national et de 10 p. 100 à Paris, alors qu'elle avait par exemple augmenté de 18 p. 100 entre 1981 et 1982. Une telle baisse de la criminalité ne s'était pas vue depuis 1974.

M. Gilbert Bonnemaïson. Et entre 1972 et 1981 ?

M. Henri Cuq. Permettez-moi aussi, monsieur Bonnemaïson, de vous rappeler les succès enregistrés dans la lutte contre le terrorisme, dont l'impact a largement dépassé nos frontières, frontières que vous aviez passé votre temps à élargir.

Et comment ne pas souligner enfin la confiance retrouvée de la police et de la justice, ces institutions fondamentales que vous aviez, au nom de votre idéologie, considérablement affaiblies et désarmées lors de votre malheureuse expérience du pouvoir !

Ce qui vous gêne, messieurs les socialistes, c'est que partout où vous avez échoué, nous sommes en train de réussir.

M. Gilbert Bonnemaïson. Parce que pour vous, tout va bien !

M. Henri Cuq. Il est donc évident que nous repousserons la question préalable. Il n'échappe à personne dans cet hémicycle qu'elle n'est plus que le pâle reflet d'une idéologie dépassée et contraire à l'intérêt des Français.

Nous vous accordons, monsieur le garde des sceaux, notre total soutien. Continuez sereinement votre action ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

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

M. Albert Mamy, rapporteur. La commission des lois, bien entendu, a rejeté la question préalable et, dans le très long exposé de M. Bonnemaïson, ce très long murmure parfois véhément, je n'ai pas trouvé d'autres arguments que ceux qu'il avait développés devant elle.

Il est tombé dans le piège où je pensais qu'il tomberait. Il s'est bercé de la grande illusion, celle dont je parlais dans mon rapport, qu'il existe une alternative à la peine de prison. Oui, monsieur Bonnemaïson, elle existe, mais dans le cadre très étroit, des petites peines, punissant de petits délits. Or, les chiffres, la jurisprudence montrent que les peines de substitution, si utiles soient-elles, ne peuvent pas apporter de solutions à l'ensemble des problèmes.

M. Gilbert Bonnemaïson. Puis-je vous interrompre, monsieur le rapporteur ?

Plusieurs députés des groupes du R.P.R. et U.D.F. Non ! Non !

M. Serge Charles. Il a déjà parlé pendant une heure !

M. Albert Mamy, rapporteur. Monsieur le président, j'y consens bien que M. Bonnemaïson se soit déjà très longuement exprimé.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Bonnemaïson, avec l'autorisation de M. le rapporteur. Que votre intervention soit courte, monsieur Bonnemaïson.

M. Gilbert Bonnemaïson. Sur 90 000 personnes qui passent chaque année par la prison, monsieur Mamy, pouvez-vous me dire combien subissent de courtes peines, combien sont là pour de petits délits ?

M. Albert Mamy, rapporteur. Environ 5 000 ! A quelques dizaines près.

M. Gilbert Bonnemaïson. Sur 90 000, il y en a beaucoup plus de 5 000 !

M. le président. Monsieur Bonnemaïson, vous n'êtes pas là pour mener un interrogatoire.

Poursuivez, monsieur le rapporteur.

M. Albert Mamy, rapporteur. Vous demandez à quoi serviront ces 15 000 places. Trois raisons essentielles justifient leur création : améliorer la politique pénale et les conditions de vie des détenus, leur assurer une véritable réinsertion.

Je me suis longuement expliqué sur la nécessité d'éviter tout laxisme et donc d'offrir toutes possibilités pour l'application correcte des peines. M. Cuq a développé il y a un instant le thème des conditions décentes pour les détenus. Quant à la politique de réinsertion, si volontaire qu'elle ait été ces dernières années, elle ne pouvait être complète car elle ne disposait pas des moyens de diversification qu'offrira demain la réalisation du programme contenu dans ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

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

M. le garde des sceaux. Monsieur Bonnemaïson, j'ai l'habitude de parler au nom du Gouvernement. Je pense que personne dans cette assemblée ne peut me reprocher de mettre ma propre personne en avant. Mais la façon dont vous m'avez attaqué tout à l'heure sur un plan personnel m'oblige à sortir de cette réserve, à parler de moi et de mon action.

Généralement, là où je suis passé, monsieur Bonnemaïson, je n'ai pas eu besoin de revêtir le manteau de quelqu'un d'autre. Ni Peyrefitte, ni Badinter : eux, c'est eux, moi, c'est moi, et je m'assume.

Ma raison d'être au Gouvernement, à l'âge où je suis, ce n'est pas de faire une carrière politique ou de rechercher la popularité. C'est d'essayer de faire avancer les choses, de régler les problèmes, si possible. En un mot, c'est de réaliser.

Je crois que je peux me prévaloir d'être un réalisateur et si je le suis, monsieur Bonnemaïson, c'est parce que j'ai de la volonté et que, lorsque je me suis fixé des objectifs, je ne recule pas, je m'engage à fond. Je peux vous dire que sur les objectifs que je me suis fixés depuis un an, je n'ai pas reculé. Si j'avais eu à le faire, je ne serais plus garde des sceaux.

Les moyens, c'est une autre affaire. Je cherche effectivement les moyens qui permettent d'atteindre les objectifs, et s'agissant du problème des prisons que nous avons évoqué aujourd'hui, je vous dirai simplement ce que j'ai dit au Sénat, à la fin de l'année dernière, pour que vous compreniez bien quel est mon état d'esprit et quelle est ma démarche.

J'ai dit aux sénateurs : « 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 ? »

Mes réalisations, monsieur Bonnemaïson, vous me forcez à en parler. Mais je le ferai d'autant plus facilement que ce sont celles du Gouvernement et de la majorité qui le soutient.

Le budget de 1987 pour la justice est celui qui a le plus augmenté, et il y a bien longtemps que cela n'était pas arrivé !

M. Joseph Menga. C'est à démontrer !

M. le garde des sceaux. Le plan de cinq ans que je suis en train de faire adopter par le Gouvernement permettra de réduire de moitié les délais de justice et, vous le savez, c'est le problème majeur qui empoisonne son fonctionnement. Et cela sera inscrit déjà dans le budget pour 1988.

Vous avez évoqué la politique menée en matière de drogue. Je dirai simplement ceci : je poursuis mon chemin et je suis en train d'atteindre l'objectif que je me suis fixé, c'est-à-dire l'application sur le terrain de la loi de 1970. Cela a été fait la semaine dernière à Paris et dans le Nord et sera étendu peu à peu à toute la France. Cette loi a pour objet d'obliger les drogués à choisir entre les soins et la sanction pénale. Une dizaine de projets thérapeutiques n'attendent que le feu vert de l'administration pour démarrer. Cela représente beaucoup plus de 1 000 places, à comparer aux quelques centaines créées dans le secteur public en vingt ans. S'agissant de la sécurité, dois-je vous rappeler que, grâce aux lois qui ont été votées par la majorité et pas par vous, l'année dernière, monsieur Bonnemaïson, les enquêtes, les instructions, les jugements ont pu être prononcés normalement par nos juridictions ?

Pour en revenir aux prisons, je construirai ces 20 000 places que vous, vous n'avez pas su faire lorsque vous étiez au pouvoir.

Pour répondre aux préoccupations de M. Cuq, je dirai que j'ai reçu une lettre du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, indiquant que ces 15 000 places, s'ajoutant aux 5 000 qui sont déjà inscrites dans le budget 1987, feraient l'objet d'autorisations de programme pour partie dans ce budget-ci et pour l'autre dans celui de 1988. Cela sera acquis dès l'été et il n'y a, par conséquent, pas de doute sur la réalisation.

M. Joseph Menga. Nous attendrons.

M. le garde des sceaux. Monsieur Bonnemaïson, non seulement je construirai ces 20 000 places, mais je ferai la révolution pénitentiaire, c'est-à-dire la révolution dans le mode de vie des détenus et dans leur capacité de réinsertion. C'est ce dont vous rêviez, et c'est moi qui le ferai !

Je comprends votre fureur de voir le Gouvernement avancer dans un domaine où vous, socialistes, vous pensez avoir une sorte de monopole : celui du cœur, de la générosité et des préoccupations humanitaires.

Je comprends votre fureur de voir le Gouvernement avancer dans un domaine qui touche beaucoup les Français, celui de la sécurité, où ils savent que vous, socialistes, vous avez échoué.

M. Gilbert Bonnemaïson. Faux !

M. le garde des sceaux. Coincé qu'il est entre cet échec passé et l'absence de tout projet, je me demande si votre parti dispose désormais d'une autre arme que l'invective. Cela ne saurait pour autant expliquer, monsieur Bonnemaïson, votre argumentation qui a été placée sous le signe de la mauvaise foi, parce que vous avez pratiqué non seulement l'amalgame grossier, mais la désinformation sur mes faits et dires. Ce n'est pas digne de vous, tel que je vous connais.

Devant le flot que je qualifierai d'incohérent de vos paroles et de vos attaques, je me sens solide comme un roc, et serais comme celui qui poursuit son chemin. Et la voix de la sérénité me sussure à l'oreille ce vieux proverbe arabe : « La caravane passe, les chiens aboient ».

M. Joseph Menga. C'est gentil pour nous !

M. le garde des sceaux. Eh bien non, monsieur Bonnemaïson, votre question préalable ne vaut pas un clou. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. Joseph Menga. On sombre dans la vulgarité.

M. le président. Je mets aux voix la question préalable opposée par M. Joxe et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

M. le président. Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(*Il est procédé au scrutin.*)

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

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	575
Nombre de suffrages exprimés	575
Majorité absolue	288

Pour l'adoption	250
Contre	325

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

5

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 630, adopté par

le Sénat, relatif au service public pénitentiaire (rapport n° 695 de M. Albert Mamy, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures quinze.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

LOUIS JEAN

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la 1^{re} séance

du mardi 5 mai 1987

SCRUTIN (N° 590)

sur la question préalable opposée par M. Pierre Joxe au projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au service public pénitentiaire.

Nombre de votants	575
Nombre des suffrages exprimés	575
Majorité absolue	288
Pour l'adoption	250
Contre	325

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe socialiste (214) :

Pour : 214.

Groupe R.P.R. (159) :

Contre : 157.

Non-votants : 2. - MM. Jacques Chaban-Delmas, président de l'Assemblée nationale et Michel Renard.

Groupe U.D.F. (130) :

Contre : 130.

Groupe Front national (R.N.) (33) :

Contre : 33.

Groupe communiste (35) :

Pour : 35.

Non-inscrits (6) :

Pour : 1. - M. Robert Borrel.

Contre : 5. - MM. Daniel Bernardet, Yvon Briant, Bruno Chauvierre, Jean Royer et André Thien Ah Koon.

Ont voté pour

MM.

Adevah-Pœuf (Maurice)
 Alfonsi (Nicolas)
 Anciant (Jean)
 Ansart (Gustave)
 Ascensi (François)
 Auchédé (Rémy)
 Auroux (Jean)
 Mme Avice (Edwige)
 Ayrault (Jean-Marie)
 Badet (Jacques)
 Balligand (Jean-Pierre)
 Bapt (Gérard)
 Barailla (Régis)
 Bardin (Bernard)
 Barrau (Alain)
 Barthe (Jean-Jacques)
 Bartoloeo (Claude)
 Bassinet (Philippe)
 Beauflis (Jean)
 Bêche (Guy)
 Bellon (André)
 Belorgey (Jean-Michel)
 Bérégovoy (Pierre)
 Bernard (Pierre)
 Bernon (Michel)
 Besson (Louis)
 Billardon (André)

Billon (Alain)
 Bockel (Jean-Marie)
 Bocquet (Alain)
 Bonnemaïson (Gilbert)
 Bonnet (Alain)
 Bonrepaux (Augustin)
 Bordu (Gérard)
 Borel (André)
 Borrel (Robert)
 Mme Bouchardeau (Huguette)
 Boucheron (Jean-Michel) (Charente)
 Boucheron (Jean-Michel) (Ille-et-Vilaine)
 Bourguignon (Pierre)
 Brune (Alain)
 Calmat (Alain)
 Cambolive (Jacques)
 Carraz (Roland)
 Carletel (Michel)
 Cassaing (Jean-Claude)
 Castor (Elie)
 Cathala (Laurent)
 Césaire (Aimé)
 Chanfrault (Guy)
 Chapuis (Robert)
 Charzat (Michel)

Chauveau (Guy-Michel)
 Chénard (Alain)
 Chevallier (Daniel)
 Chevènement (Jean-Pierre)
 Chomat (Paul)
 Chouat (Didier)
 Chupin (Jean-Claude)
 Clerc (André)
 Coffineau (Michel)
 Colin (Georges)
 Collomb (Gérard)
 Colonna (Jean-Hugues)
 Combrisson (Roger)
 Crépeau (Michel)
 Mme Cresson (Edith)
 Darinot (Louis)
 Dehoux (Marcel)
 Delebarre (Michel)
 Delehedde (André)
 Derosier (Bernard)
 Deschamps (Bernard)
 Deschaux-Beaume (Freddy)
 Dessein (Jean-Claude)
 Destrade (Jean-Pierre)
 Dhaille (Paul)
 Douyère (Raymond)

Drouin (René)
 Ducoloné (Guy)
 Mme Dufoix (Georgina)
 Dumas (Roland)
 Dumont (Jean-Louis)
 Duñieux (Jean-Paul)
 Durupt (Job)
 Emmanuelli (Henri)
 Évin (Claude)
 Fabius (Laurent)
 Faugaret (Alain)
 Fiszbín (Henri)
 Fiterman (Charles)
 Fleury (Jacques)
 Florian (Roland)
 Forgues (Pierre)
 Fourré (Jean-Pierre)
 Mme Frachon (Martine)
 Franceschi (Joseph)
 Frêche (Georges)
 Fuchs (Gérard)
 Garmendia (Pierre)
 Mme Gaspard (Françoise)
 Gaysot (Jean-Claude)
 Germon (Claude)
 Giard (Jean)
 Giovannelli (Jean)
 Mme Gœuriot (Colette)
 Gourmelon (Joseph)
 Goux (Christian)
 Gouze (Hubert)
 Gremetz (Maxime)
 Grimont (Jean)
 Guyard (Jacques)
 Hage (Georges)
 Hermier (Guy)
 Henu (Charles)
 Hervé (Edmond)
 Hervé (Michel)
 Hoarau (Elie)
 Mme Hoffmann (Jacqueline)
 Huguet (Roland)
 Mme Jacq (Marie)
 Mme Jacquaint (Muguette)
 Jalton (Frédéric)
 Janetti (Maurice)
 Jarosz (Jean)
 Jospin (Lionel)
 Josselin (Charles)
 Journet (Alain)
 Joxe (Pierre)
 Kucheida (Jean-Pierre)
 Labartère (André)
 Laborde (Jean)
 Lacombe (Jean)
 Laignel (André)
 Lajoinie (André)
 Mme Lalumière (Catherine)
 Lambert (Jérôme)

MM.

Abelin (Jean-Pierre)
 Allard (Jean)
 Alphonandéry (Edmond)
 André (René)

Lambert (Michel)
 Lang (Jack)
 Laurain (Jean)
 Laurissegues (Christian)
 Lavédrine (Jacques)
 Le Baill (Georges)
 Mme Lecuir (Mane-France)
 Le Déaut (Jean-Yves)
 Ledran (André)
 Le Drian (Jean-Yves)
 Le Foll (Robert)
 Lefranc (Bernard)
 Le Garrec (Jean)
 Lejeune (André)
 Le Meur (Daniel)
 Lemoine (Georges)
 Lengagne (Guy)
 Leonetti (Jean-Jacques)
 Le Pensec (Louis)
 Mme Leroux (Ginette)
 Leroy (Roland)
 Loncle (François)
 Louis-Joseph-Doguet (Maurice)
 Mahéas (Jacques)
 Malandain (Guy)
 Malvy (Martin)
 Marchais (Georges)
 Marchand (Philippe)
 Margnes (Michel)
 Mas (Roger)
 Mauroy (Pierre)
 Mellick (Jacques)
 Menga (Joseph)
 Mercieca (Paul)
 Mermaz (Louis)
 Métais (Pierre)
 Metzinger (Charles)
 Mexandeau (Louis)
 Michel (Claude)
 Michel (Henri)
 Michel (Jean-Pierre)
 Mitterrand (Gilbert)
 Montdargent (Robert)
 Mme Mora (Christiane)
 Moulinet (Louis)
 Moutoussamy (Ernest)
 Nallet (Henri)
 Natiez (Jean)
 Mme Neiertz (Véronique)
 Mme Nevoux (Paulette)
 Nobeart (Arthur)
 Nucci (Christian)
 Oehler (Jean)
 Ortel (Pierre)
 Mme Osselin (Jacqueline)
 Patriat (François)
 Pénicaud (Jean-Pierre)

Ont voté contre

Ansquer (Vincent)
 Arrighi (Pascal)
 Auberger (Philippe)
 Aubert (Emmanuel)

Pesce (Rodolphe)
 Peuziat (Jean)
 Peyret (Michel)
 Pezet (Michel)
 Pierret (Christian)
 Pinçon (André)
 Pistre (Charles)
 Poperen (Jean)
 Porelli (Vincent)
 Portheault (Jean-Claude)
 Pourchon (Maurice)
 Prat (Henri)
 Proveux (Jean)
 Puaud (Philippe)
 Queyranne (Jean-Jack)
 Quilés (Paul)
 Ravassard (Noël)
 Reyssier (Jean)
 Richard (Alain)
 Rigal (Jean)
 Rigout (Marcel)
 Rimbault (Jacques)
 Rocard (Michel)
 Rodet (Alain)
 Roger-Machart (Jacques)
 Mme Roudy (Yvette)
 Roux (Jacques)
 Saint-Pierre (Dominique)
 Sainte-Marie (Michel)
 Sanmarco (Philippe)
 Santrot (Jacques)
 Sapin (Michel)
 Sarre (Georges)
 Schreiner (Bernard)
 Schwartzberg (Roger-Gérard)
 Mme Sicard (Odile)
 Siffre (Jacques)
 Souchon (René)
 Mme Soum (Renée)
 Mme Stiévenard (Gisèle)
 Stirm (Olivier)
 Strauss-Kahn (Dominique)
 Mme Sublet (Marie-Joséphe)
 Sueur (Jean-Pierre)
 Tavernier (Yves)
 Théaudin (Clément)
 Mme Toutain (Ghislainne)
 Mme Trautmann (Catherine)
 Vadepiéd (Guy)
 Vauzelle (Michel)
 Vergés (Paul)
 Vivien (Alain)
 Wacheux (Marcel)
 Welzer (Gérard)
 Worms (Jean-Pierre)
 Zuccarelli (Émile)

Aubert (François d')
 Audinot (Gautier)
 Bachelet (Pierre)
 Bachelot (François)

Baeckeroot (Christian)	Chammougon (Edouard)	Durr (André)	Jacquot (Alain)	Mesmin (Georges)	Revet (Charles)
Barate (Claude)	Chantelat (Pierre)	Ehrmann (Charles)	Jaikh (Jean-François)	Messmer (Pierre)	Reymann (Marc)
Barbier (Gilbert)	Charbonnel (Jean)	Falala (Jean)	Jean-Baptiste (Henry)	Mestre (Philippe)	Richard (Lucien)
Bardet (Jean)	Charié (Jean-Paul)	Fanton (André)	Jéandon (Maurice)	Micaut (Pierre)	Rigaud (Jean)
Barnier (Michel)	Charles (Serge)	Farran (Jacques)	Jegou (Jean-Jacques)	Michel (Jean-François)	Roatta (Jean)
Barre (Raymond)	Charropin (Jean)	Féron (Jacques)	Julia (Didier)	Millon (Charles)	Robien (Gilles de)
Barrot (Jacques)	Chartrari (Jacques)	Ferrand (Jean-Michel)	Kasperreit (Gabriel)	Miossec (Charles)	Rocca Serra (Jean-Paul de)
Baudis (Pierre)	Chasseguet (Gérard)	Ferrari (Gratien)	Kerqueris (Aimé)	Montastruc (Pierre)	Rolland (Hector)
Baumel (Jacques)	Chastagnol (Alain)	Fèvre (Charles)	Kiffer (Jean)	Montesquiou (Aymeri de)	Rossi (André)
Bayard (Henri)	Chauvierre (Bruno)	Fillon (François)	Klifa (Joseph)	Mme Moreau (Louise)	Rostolan (Michel de)
Bayrou (François)	Chollet (Paul)	Fossé (Roger)	Koehl (Emile)	Mouton (Jean)	Roussel (Jean)
Beaujean (Henri)	Chometon (Georges)	Foyer (Jean)	Kuster (Gérard)	Moyné-Bressand (Alain)	Roux (Jean-Pierre)
Beaumont (René)	Claissé (Pierre)	Frédéric-Dupont (Edouard)	Labbé (Claude)	Narquin (Jean)	Royer (Jean)
Bécam (Marc)	Clément (Pascal)	Freulet (Gérard)	Lacarin (Jacques)	Nenou-Pwataho (Maurice)	Rufenacht (Antoine)
Bechter (Jean-Pierre)	Cointant (Michel)	Fréville (Yves)	Lachenaud (Jean-Philippe)	Nungesser (Roland)	Salles (Jean-Jack)
Bégault (Jean)	Colin (Daniel)	Fritch (Edouard)	Lafleur (Jacques)	Ornano (Michel d')	Savy (Bernard-Claude)
Béguet (René)	Colombier (Georges)	Fuchs (Jean-Paul)	Lamant (Jean-Claude)	Oudot (Jacques)	Schenardi (Jean-Pierre)
Benoit (René)	Corrèze (Roger)	Galley (Robert)	Lamassoure (Alain)	Paccou (Charles)	Séguéla (Jean-Paul)
Benouville (Pierre de)	Couanau (René)	Gantier (Gilbert)	Lauga (Louis)	Paecht (Arthur)	Seitlinger (Jean)
Bernard (Michel)	Couepel (Sébastien)	Gastines (Henri de)	Legendre (Jacques)	Mme de Panafieu (François)	Sergent (Pierre)
Bernardet (Daniel)	Cousin (Bertrand)	Gaudin (Jean-Claude)	Legras (Philippe)	Mme Papon (Christiane)	Soisson (Jean-Pierre)
Bernard-Reymond (Pierre)	Couturier (Roger)	Gaulle (Jean de)	Lé Jaouen (Guy)	Mme Papon (Monique)	Sourdille (Jacques)
Besson (Jean)	Couve (Jean-Michel)	Geng (Francis)	Léonard (Gérard)	Parent (Régis)	Spiegel (Robert)
Bichet (Jacques)	Couveinhes (René)	Gengenwin (Germain)	Léontieff (Alexandre)	Pascallon (Pierre)	Stasi (Bernard)
Bigard (Marcel)	Cozan (Jean-Yves)	Ghysel (Michel)	Le Pen (Jean-Marie)	Pasquini (Pierre)	Stirbois (Jean-Pierre)
Birraux (Claude)	Cuq (Henri)	Giscard d'Estaing (Valéry)	Lepercq (Amaud)	Perben (Dominique)	Taugourdeau (Martial)
Blanc (Jacques)	Daillet (Jean-Marie)	Goasduff (Jean-Louis)	Ligot (Maurice)	Perbet (Régis)	Tenaillon (Paul-Louis)
Bleuler (Pierre)	Dalbos (Jean-Claude)	Godefroy (Pierre)	Limouzy (Jacques)	Perdomo (Ronald)	Terrot (Michel)
Blot (Yvan)	Debré (Bernard)	Godfrain (Jacques)	Lipkowski (Jean de)	Peretti Della Rocca (Jean-Pierre de)	Thien Ah Koon (André)
Blum (Roland)	Debré (Jean-Louis)	Gollnisch (Bruno)	Lorenzini (Claude)	Mancel (Jean-François)	Tiberi (Jean)
Mme Boisseau (Marie-Thérèse)	Debré (Michel)	Gonelle (Michel)	Lory (Raymond)	Maran (Jean)	Toga (Maurice)
Bollengier-Stragier (Georges)	Dehaine (Arthur)	Gorse (Georges)	Louet (Henri)	Marcellin (Raymond)	Toubon (Jacques)
Bompard (Jacques)	Delalande (Jean-Pierre)	Gougy (Jean)	Mamy (Albert)	Marcus (Claude-Gérard)	Tranchant (Georges)
Bonhomme (Jean)	Delatre (Georges)	Goulet (Daniel)	Marcel (Jean-François)	Martinez (Jean-Claude)	Trémège (Gérard)
Borotra (Franck)	Delatre (Francis)	Grignon (Gérard)	Maran (Jean)	Martiny (Olivier)	Ueberschlag (Jean)
Bourg-Broc (Bruno)	Delevoye (Jean-Paul)	Grioteray (Alain)	Marcellin (Raymond)	Marty (Elie)	Valleix (Jean)
Bousquet (Jean)	Delfosse (Georges)	Grussenmeyer (François)	Marcus (Claude-Gérard)	Masson (Jean-Louis)	Virapoullé (Jean-Paul)
Mme Boutin (Christine)	Delmar (Pierre)	Guéna (Yves)	Marcelin (Raymond)	Mathieu (Gilbert)	Vivien (Robert-André)
Bouvard (Loïc)	Demange (Jean-Marie)	Guichard (Olivier)	Marcus (Claude-Gérard)	Mauger (Pierre)	Vuibert (Michel)
Bouvet (Henri)	Demuyneck (Christian)	Guichon (Lucien)	Martinez (Jean-Claude)	Maujean du Gasset (Joseph-Henri)	Vuillaume (Roland)
Branger (Jean-Guy)	Deniau (Jean-François)	Haby (René)	Martiny (Olivier)	Mayoud (Alain)	Wagner (Georges-Paul)
Brial (Benjamin)	Deniau (Xavier)	Hamaide (Michel)	Martinez (Jean-Claude)	Mazeaud (Pierre)	Wagner (Robert)
Briane (Jean)	Deprez (Charles)	Hannoun (Michel)	Martiny (Olivier)	Médecin (Jacques)	Weisenhorn (Pierre)
Briant (Yvon)	Deprez (Léonce)	Mme d'Harcourt (Florence)	Martiny (Olivier)	Mégret (Bruno)	Wiltzer (Pierre-André)
Brocard (Jean)	Dermaux (Stéphane)	Hardy (Francis)	Martiny (Olivier)		
Brochard (Albert)	Desanlis (Jean)	Hart (Joël)	Martiny (Olivier)		
Bruné (Paulin)	Descaves (Pierre)	Herlory (Guy)	Martiny (Olivier)		
Bussereau (Dominique)	Devedjian (Patrick)	Hersant (Jacques)	Martiny (Olivier)		
Cabal (Christian)	Dhinnin (Claude)	Hersant (Robert)	Martiny (Olivier)		
Caro (Jean-Marie)	Diebold (Jean)	Holeindre (Roger)	Martiny (Olivier)		
Carré (Antoine)	Diméglio (Willy)	Houssin (Pierre-Rémy)	Martiny (Olivier)		
Cassabel (Jean-Pierre)	Domenech (Gabriel)	Mme Hubert (Elisabeth)	Martiny (Olivier)		
Cavaillé (Jean-Charles)	Dominati (Jacques)	Hunault (Xavier)	Martiny (Olivier)		
Cazalet (Robert)	Dousset (Maurice)	Huest (Jean-Jacques)	Martiny (Olivier)		
César (Gérard)	Drut (Guy)	Jacob (Lucien)	Martiny (Olivier)		
Ceyrac (Pierre)	Dubernard (Jean-Michel)	Jacquet (Denis)	Martiny (Olivier)		
Chaboche (Dominique)	Dugoin (Xavier)	Jacquemin (Michel)	Martiny (Olivier)		
Chambrun (Charles de)	Durand (Adrienne)		Martiny (Olivier)		
	Durieux (Bruno)		Martiny (Olivier)		

N'ont pas pris part au vote

D'une part :

M. Jacques Chaban-Delmas, président de l'Assemblée nationale.

D'autre part :

M. Michel Renard.

