

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 3 mars 2009

(72^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN

Secrétaires :
MM. Jean-Pierre Godefroy, Daniel Raoul.

1. Procès-verbal (p. 2237).
2. Décès d'un ancien sénateur (p. 2237).
3. Désignation de sénateurs en mission (p. 2237).
4. Déclaration de l'urgence d'un projet de loi (p. 2237).
5. Saisine du Conseil constitutionnel (p. 2237).
6. Questions orales (p. 2237).

PRISE EN CHARGE DES ENFANTS AUTISTES (p. 2237)

Question de Mme Marie-Thérèse Hermange. – M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports ; Mme Marie-Thérèse Hermange.

DEVENIR DU CREPS DE FRANCHE-COMTÉ (p. 2238)

Question de M. Gérard Bailly. – MM. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports ; Gérard Bailly.

HABILITATION DES MEMBRES DE LA FONCTION PUBLIQUE, ARCHITECTES DIPLÔMÉS D'ÉTAT, À EXERCER LA MAÎTRISE D'ŒUVRE EN LEUR NOM PROPRE (p. 2240)

Question de M. Bernard Piras. – MM. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports ; Bernard Piras.

CONDITIONS DE RECRUTEMENT PAR LES COMMUNES D'AGENTS TERRITORIAUX SPÉCIALISÉS DES ÉCOLES MATERNELLES (p. 2241)

Question de Mme Esther Sittler. – M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports ; Mme Esther Sittler.

REMISE EN CAUSE DU CONTRAT D'ÉQUIPEMENT ENTRE L'ARMÉE ET L'ENTREPRISE MARBOT-BATA (p. 2242)

Question de M. Claude Bérit-Débat. – MM. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants ; Claude Bérit-Débat.

RAPPORT DE LA COMMISSION DE RÉFLEXION SUR LA MODERNISATION DES COMMÉMORATIONS PUBLIQUES (p. 2243)

Question de M. Jean-Jacques Mirassou. – MM. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants ; Jean-Jacques Mirassou.

PROCÉDURE D'INDEMNISATION EN CAS DE CALAMITÉS AGRICOLES (p. 2245)

Question de M. Didier Guillaume. – MM. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche ; Daniel Raoul, en remplacement de M. Didier Guillaume.

CONDITIONS D'EMPRUNT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (p. 2246)

Question de M. Louis Nègre. – MM. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services ; Louis Nègre.

RÉGIME FISCAL DES LOUEURS DE MEUBLÉS NON PROFESSIONNELS (LMNP) ET PROFESSIONNELS (LMP) ET RÉSIDENCES RÉSERVÉES AUX PERSONNES ÂGÉES (p. 2247)

Question de M. Rémy Pointereau. – MM. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services ; Rémy Pointereau.

AVENIR DU SITE INDUSTRIE WABCO VEHICLE CONTROL SYSTEMS (p. 2249)

Question de M. Michel Billout. – MM. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services ; Michel Billout.

GESTION OPAQUE DU CALCUL ET DU RECOUVREMENT DES IMPÔTS LOCAUX PAR L'ÉTAT (p. 2250)

Question de M. Claude Biwer. – MM. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services ; Claude Biwer.

LEVÉE DE LA CLAUSE DE SAUVEGARDE SUR LE MAÏS MON 810 (p. 2252)

Question de M. Christian Demuynck. – Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie ; M. Christian Demuynck.

RISQUE DE MISE SUR LE MARCHÉ EUROPÉEN D'ARTICLES CONTENANT DE L'AMIANTE (p. 2253)

Question de M. Jean-Pierre Godefroy. – Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie ; M. Jean-Pierre Godefroy.

TRANSPORT FERROVIAIRE DANS LES DÉPARTEMENTS ENCLAVÉS (p. 2254)

Question de M. Jacques Mézard. – Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie ; M. Jacques Mézard.

NÉCESSITÉ DE LA RÉALISATION D'UNE LIAISON FERROVIAIRE
ENTRE LES LIGNES D ET B DU RER,
DITE « BARREAU DE GONESSE » (p. 2255)

Question de Mme Raymonde Le Texier. – Mmes Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie ; Raymonde Le Texier.

SITUATION DU PLANNING FAMILIAL (p. 2255)

Question de Mme Bernadette Bourzai. – Mmes Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille ; Bernadette Bourzai.

AVENIR DES ACTIONS ÉDUCATIVES COMPLÉMENTAIRES
DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC (p. 2257)

Question de M. Jean-Paul Amoudry. – Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille ; M. Jean-Paul Amoudry.

Suspension et reprise de la séance (p. 2258)

PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

7. **Loi pénitentiaire.** – Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (texte de la commission) (p. 2258).

Organisation du travail parlementaire (p. 2258)

M. le président, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Jean-Pierre Bel, Louis Mermaz, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice.

Discussion générale (p. 2260)

Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice.

Organisation du travail parlementaire (*suite*) (p. 2263)

MM. Jean-Pierre Bel, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 2263)

M. Jean-Pierre Bel, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. le président, Robert Badinter.

Discussion générale (*suite*) (p. 2265)

MM. Jean-René Lecerf, rapporteur de la commission des lois ; Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, rapporteur pour avis.

PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois.

MM. François-Noël Buffet, Jacques Mézard, Alain Anziani, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Roland du Luart, Mme Anne-Marie Escoffier, M. Robert Badinter, Mmes Muguette Dini, Marie-Thérèse Hermange, Alima Boumediene-Thiery, MM. Claude Jeannerot, Alain Fouché.

Suspension et reprise de la séance (p. 2292)

PRÉSIDENTE DE M. BERNARD FRIMAT

8. **Rappel au règlement** (p. 2292).

MM. Jean-Louis Carrère, le président.

9. **Loi pénitentiaire.** – Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (texte de la commission) (p. 2293).

Discussion générale (*suite*) : Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice.

Clôture de la discussion générale.

Question préalable (p. 2296)

Motion n° 2 de M. Louis Mermaz. – MM. Richard Yung, Jean-René Lecerf, rapporteur de la commission des lois ; Mmes le garde des sceaux, M. Jean-Pierre Sueur, Mme Josiane Mathon-Poinat. – Rejet par scrutin public.

Titre préliminaire (p. 2300)

Amendement n° 65 de M. Alain Anziani. – MM. Alain Anziani, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} A (p. 2300)

Amendement n° 67 de M. Alain Anziani. – MM. Alain Anziani, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, M. Louis Mermaz. – Rejet.

Amendement n° 66 de M. Alain Anziani. – MM. Alain Anziani, le rapporteur, Mmes le garde des sceaux, Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. le président de la commission, Claude Jeannerot. – Rejet.

Amendement n° 68 de M. Alain Anziani. – MM. Alain Anziani, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 69 de M. Alain Anziani. – MM. Alain Anziani, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 213 rectifié *bis* de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Mme Éliane Assassi, M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 214 rectifié de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Mme Éliane Assassi, M. le rapporteur, Mmes le garde des sceaux, Nicole Borvo Cohen-Seat. – Rejet.

Article 1^{er} A (p. 2305)

Amendements n°s 70 de M. Alain Anziani, 215 et 216 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – M. Richard Yung, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. le rapporteur, Mmes le garde des sceaux, MM. Jean-Pierre Sueur, Louis Mermaz. – Rectification de l'article ; rejet des trois amendements.

Adoption de l'article rectifié.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (p. 2308)

Amendement n° 71 de M. Alain Anziani. – MM. Jean-Pierre Sueur, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Retrait.

Article 1^{er} (p. 2309)

M. Louis Mermaz, Mme Jacqueline Alquier.

Amendements n°s 72, 73 de M. Alain Anziani, 217 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 3 rectifié et 4 rectifié de Mme Alima Boumediene-Thiery – M. Charles Gautier, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Alima Boumediene-Thiery, M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux, M. Patrice Gélard. – Rejet des cinq amendements.

Adoption de l'article.

Article 2 (p. 2313)

Amendements n^{os} 218 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et 74 rectifié de M. Alain Anziani. – Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Charles Gautier, le rapporteur, Mmes le garde des sceaux. – Rejet des deux amendements.

Amendement n^o 75 rectifié de M. Alain Anziani. – MM. Charles Gautier, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet

Adoption de l'article.

Renvoi de la suite de la discussion.

10. Dépôt d'une question orale avec débat (p. 2316).

11. Retrait de questions orales (p. 2316).

12. Dépôt d'une proposition de loi (p. 2316).

13. Dépôt d'un rapport (p. 2316).

14. Dépôt de rapports d'information (p. 2316).

15. Dépôts rattachés pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009 (p. 2317).

16. Ordre du jour (p. 2319).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN

vice-président

Secrétaires :

M. Jean-Pierre Godefroy, M. Daniel Raoul.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à dix heures.)

1

PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. J'ai le regret de vous rappeler le décès de notre ancien collègue André Rabineau, qui fut sénateur de l'Allier de 1972 à 1989.

3

DÉSIGNATION DE SÉNATEURS EN MISSION

M. le président. Par courrier en date du 23 février 2009, M. le Premier ministre a fait part de sa décision de placer, en application de l'article L.O. 297 du code électoral, M. François Zocchetto, sénateur de la Mayenne, et M. François-Noël Buffet, sénateur du Rhône, en mission temporaire auprès de M. le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

Cette mission portera sur une première évaluation de la mise en place du plan de relance.

Acte est donné de cette communication.

4

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. Par lettre en date du 20 février 2009, M. le Premier ministre a fait connaître à M. le président du Sénat que, en application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi pénitentiaire (projet n° 495, 2007-2008, texte de la commission n° 202, rapports n°s 143, 201 et 222).

5

SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel une lettre par laquelle il informe le Sénat que le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 février 2009, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, par soixante sénateurs et plus de soixante députés, d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Le texte de la saisine du Conseil constitutionnel est disponible au bureau de la distribution.

Acte est donné de cette communication.

6

QUESTIONS ORALES

M. le président. L'ordre du jour appelle les réponses à des questions orales.

PRISE EN CHARGE DES ENFANTS AUTISTES

M. le président. La parole est Mme Marie-Thérèse Hermange, auteur de la question n° 387, adressée à Mme la ministre de la santé et des sports.

Mme Marie-Thérèse Hermange. Monsieur le secrétaire d'État, ma question porte sur l'autisme, plus spécifiquement sur la prise en charge des enfants atteints d'autisme ou de troubles envahissants du développement.

Je sais que ce sujet n'est pas délaissé par le Gouvernement puisque Roselyne Bachelot-Narquin a annoncé le 16 mai dernier avec Xavier Bertrand et Valéry Létard un plan autisme pour 2008-2010, poursuivant les efforts entrepris par le premier plan autisme de 2005-2007.

Vous conviendrez que la nécessité de devoir renouveler ce plan prouve qu'il s'agit d'une politique qui n'est pas continue.

La France a un retard certain dans la prise en charge de ce handicap, conséquence de l'absence de reconnaissance, spécifique à notre pays, de l'autisme infantile.

Si les annonces qui ont été faites laissent espérer des progrès en la matière, des interrogations subsistent et de nombreuses associations de familles de personnes autistes sont inquiètes, ainsi que l'attestent les nombreux courriers que nous recevons.

Beaucoup de parents ne trouvant pas de structures d'accueil adéquates pour leurs enfants sont contraints de chercher une solution en Belgique. De même, l'approche éducative de l'autisme n'est pas encore suffisamment développée et reconnue.

Dans les faits, l'autisme est aujourd'hui accompagné grâce à des méthodes non validées en France, mais très connues à l'étranger telles que la méthode ABA, *Applied Behavioral Analysis*, notamment en Israël.

Ces méthodes ne se développent pas dans notre pays faute d'un cadre qui permette de les expérimenter, mais elles font toutes appel à des études neurologiques qui montrent que, dès l'enfance, le cerveau présente une certaine plasticité permettant des évolutions.

Lors de la présentation du plan, Mme Roselyne Bachelot-Narquin a évoqué des mesures tendant à conforter la place des familles dans la réflexion sur l'autisme et à encourager la création de structures de prise en charge à taille humaine afin d'humaniser les réponses à apporter aux familles et aux personnes atteintes par l'autisme. Elle a surtout annoncé la promotion d'une expérimentation encadrée et évaluée de nouveaux modèles d'accompagnement.

Dans un souci de transparence, le Gouvernement peut-il nous préciser quels sont les critères qui déterminent les bons projets, financés par les fonds du plan autisme, et de ce fait excluent les mauvais projets ?

Par ailleurs, comment se fait-il que la France, condamnée par le Conseil de l'Europe en 2004, ne reconnaisse toujours pas l'autisme de manière conforme aux critères de l'Organisation mondiale de la santé, l'OMS ?

Pourquoi le diagnostic de psychose infantile n'a-t-il toujours pas été aboli alors qu'il est préconisé par la Haute Autorité de santé depuis 2005 ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports. Madame la sénatrice Marie-Thérèse Hermange, vous interrogez Roselyne Bachelot-Narquin sur les projets financés dans le cadre du plan autisme.

Ces financements permettront en premier lieu une plus grande diversification de l'offre d'accueil et d'accompagnement.

Par ailleurs, 4 100 places supplémentaires et de nouveaux modèles d'intervention encore peu répandus en France, inspirés d'approches en cours à l'étranger seront créés d'ici à cinq ans.

Les services de l'État chargés de la délivrance des autorisations pour la création de ces places en établissement ont eu pour mission d'instruire les projets innovants qui leur seront soumis dans une approche constructive, au besoin en ayant recours à des procédures expérimentales.

Compte tenu du décalage encore important qui existe dans la plupart des régions entre l'offre et la demande de prise en charge, ces services ont été incités à faire preuve d'ouverture et de célérité dans l'instruction des projets innovants, en ayant bien entendu le souci constant du respect de la dignité et de l'intégrité des personnes, ainsi que de la qualité et de l'évaluation des prises en charge.

L'élaboration d'un cahier des charges national avec les professionnels concernés est en cours. Il tiendra compte des projets portés par les associations pour assouplir le cadre réglementaire et favoriser des réponses plus adéquates aux aspirations des familles.

Par ailleurs, l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux est chargée de l'élaboration d'une recommandation pour des critères de qualité des interventions en direction des personnes autistes, assurant la dignité des personnes et préservant contre toutes dérives et pratiques dangereuses.

Concernant la question du diagnostic, il existe des recommandations élaborées en 2005 par la Fédération française de psychiatrie en partenariat avec la Haute Autorité de santé. C'est la classification internationale des maladies intégrant l'autisme parmi les troubles envahissants du développement qui est préconisée.

Ces recommandations ont fait l'objet d'une large diffusion par le ministère de la santé et des sports auprès des professionnels de santé lors de leurs parutions en 2006.

En décembre 2008, elles ont de nouveau été diffusées par le biais de la presse professionnelle médicale et par envoi de recommandations « courtes » aux professionnels de santé dits « de première ligne », les médecins généralistes, les pédiatres, etc.

Madame la sénatrice, le Gouvernement a pris la mesure de l'urgence qu'il y a à proposer des solutions aux patients et à leurs familles afin de leur éviter d'avoir à recourir à des structures à l'étranger.

Le ministère de la santé et des sports, en collaboration avec le secrétariat d'État chargé de la solidarité, poursuivra ses efforts dans cette voie.

M. le président. La parole est à Mme Marie-Thérèse Hermange.

Mme Marie-Thérèse Hermange. Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de votre réponse.

Je souhaite simplement rappeler que tout un chacun a besoin en la matière, notamment les élus locaux, certes de procédures, mais également de célérité et de souplesse.

C'est aussi ce qu'attendent les familles. Le Gouvernement doit donc veiller à ne pas être trop procédurier en la matière, même si les critères de qualité sont bien évidemment nécessaires pour l'ouverture de tels types de structures.

DEVENIR DU CREPS DE FRANCHE-COMTÉ

M. le président. La parole est à M. Gérard Bailly, auteur de la question n° 432, adressée à M. le secrétaire d'État chargé des sports.

M. Gérard Bailly. Monsieur le secrétaire d'État chargé des sports, je suis heureux que vous soyez présent parmi nous ce matin, car je tiens à vous dire que la disparition programmée du centre régional d'éducation populaire et de

sport, le CREPS, de Franche-Comté, qui compte deux sites dans le Jura, Chalain et Prémanon, nous inquiète beaucoup localement.

Cette suppression annoncée en décembre, qui n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les élus locaux, le mouvement sportif ou le personnel du CREPS, doit prendre effet au 1^{er} septembre 2009, soit dans des délais trop courts pour envisager le reclassement des agents.

La première de nos préoccupations est le devenir de la quarantaine d'agents du CREPS de Franche-Comté. Il nous semble urgent d'organiser leur reclassement, notamment de proposer éventuellement à certains agents de Chalain, centre concerné au premier chef, de rejoindre le site de Prémanon.

Je rappelle que, sur ces sites, les collectivités territoriales – conseil général, conseil régional – ont beaucoup investi ces dernières années, aux côtés de l'État, pour la modernisation des équipements.

Monsieur le secrétaire d'État, si vous confirmez la fermeture du site de Chalain, qu'envisagez-vous pour son transfert ? Vers qui se fera-t-il et dans quelles conditions ?

En cet instant, il y a urgence afin de s'assurer que, en juillet-août, ce magnifique site ne ressemble pas à une friche. À l'heure actuelle, le directeur du CREPS ne prend aucune inscription de stagiaires pour les mois d'été, ne sachant s'il disposera ou non de personnel.

Ma deuxième question, toute proche de la première, concerne le centre de Prémanon.

Nous souhaitons que ce site perdure et soit confirmé en tant qu'établissement autonome. Son éventuel transfert sous tutelle juridique de l'École nationale de ski et d'alpinisme de Chamonix rencontre une forte opposition de la part des élus, car cela reviendrait à gommer les spécificités et l'excellence de la filière de ski de fond, et à transférer l'activité sur la région Rhône-Alpes, ce qui serait tout à fait défavorable pour le massif du Jura, plus particulièrement pour toute la Franche-Comté.

Le Centre national de ski nordique de Prémanon accueille, comme vous le savez, le pôle « France » de ski nordique ainsi que des séjours d'entraînement d'athlètes de haut niveau. Le Jura a accueilli en 2008 deux manifestations importantes dans cette discipline : les sélections du championnat du monde en mai et le championnat de France en janvier. La région Franche-Comté, ainsi que les départements du Jura et du Doubs ont fortement renforcé leur partenariat avec Prémanon, en contribuant à la rénovation et à la construction d'équipements de ski nordique, comme le stade des Tuffes, le tremplin de Chaux-Neuve et les pistes de Métabief, à hauteur de dix millions d'euros sur deux ans. En outre, le conseil général du Jura vient d'adopter, lors du vote de son budget pour 2009, une participation financière à l'extension du stade de biathlon des Tuffes.

Compte tenu de leurs conséquences lourdes en termes d'économie, d'emplois et, bien sûr, de rayonnement sportif, je tiens à souligner que ces dossiers sont stratégiques pour le département et le massif du Jura. J'aimerais obtenir toutes les assurances de la part du Gouvernement, d'une part, sur le transfert, désormais acquis, du site de Chalain et les mesures prévues pour le reclassement de ses personnels et, d'autre part, sur les perspectives envisagées pour le site de Prémanon, notamment en termes d'organisation territoriale.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports. Monsieur le sénateur Gérard Bailly, vous m'interrogez sur la restructuration du CREPS de Franche-Comté et sur l'avenir de ses deux sites principaux, ceux de Chalain et de Prémanon.

Il me semble important de rappeler, au préalable, que cette restructuration entre dans le cadre plus large de la réorganisation du réseau des établissements du ministère, décidée par le comité de coordination des politiques publiques, et tient compte des orientations pour le sport de haut niveau que j'ai annoncées en décembre 2008, dans la perspective des jeux Olympiques de Londres, qui se dérouleront en 2012.

Je souhaite encourager l'émergence, à terme, d'une élite sportive plus resserrée mais plus performante, choix déjà opéré par nos principaux concurrents étrangers. Les CREPS ayant principalement vocation à accueillir ces athlètes dans le cadre de pôles « France » ou « Espoirs », il aurait été incohérent de ne pas prévoir le resserrement du réseau de ces établissements.

En outre, dans le domaine de la formation, je souhaite que nos établissements se recentrent sur leur cœur de métier, à savoir les formations dites « en environnement spécifique », qui ne peuvent être assurées légalement que par eux, et sur les secteurs où il n'existe aucune offre venant du secteur privé, marchand ou associatif.

Dans ce contexte, et quels que soient la qualité du travail réalisé au cours des dernières années par ses personnels ou la qualité de ses infrastructures, le site de Chalain ne répond plus aux objectifs du ministère en matière de sport de haut niveau comme de formation. J'observe, notamment, qu'il n'accueille aucun pôle sportif de haut niveau.

J'ai donc annoncé, en décembre dernier, que le CREPS de Franche-Comté ne compterait plus parmi les établissements du ministère à partir du 1^{er} septembre 2009 et qu'une concertation serait conduite, sous l'égide du préfet de région, pour réfléchir à l'avenir du site de Chalain. Plusieurs membres de mon cabinet se sont rendus à la mi-février à Besançon pour participer à une réunion rassemblant les élus et les responsables des collectivités territoriales de la région ainsi qu'à une rencontre avec le personnel.

Le conseil général du Jura a indiqué qu'il était susceptible de reprendre le site et d'y maintenir une activité. Il souhaite, dans ce cadre, bénéficier de conditions financières particulières. J'ai demandé à mes services, en coordination avec ceux d'autres ministères, d'étudier la faisabilité de cette solution au regard des règles nouvelles de gestion du patrimoine de l'État. J'espère pouvoir disposer d'éléments de réponse sur ce point dans les prochains jours.

Quant au reclassement du personnel de Chalain, j'ai mis en place, au début du mois de janvier, au niveau régional comme au niveau national, des structures permettant d'étudier de manière individualisée le cas de chaque agent du CREPS, quel que soit son statut.

Concernant le site de Prémanon, qui accueille le Centre national du ski nordique, il est effectivement envisagé qu'il constitue, avec l'École nationale de ski et d'alpinisme de Chamonix et le site de Vallon Pont d'Arc, l'un des piliers d'un ensemble plus large dédié au secteur de la montagne. Prémanon a tout à gagner à ce rapprochement.

Mon objectif est de conforter et de renforcer Prémanon et non, comme le suggère votre question, de transférer l'activité de ski de fond en région Rhône-Alpes. Cette hypothèse n'a jamais été envisagée par qui que ce soit au sein du ministère

et, de plus, la fédération souhaite rester à Prémamanon. Nous sommes aussi conscients de l'effort important des collectivités pour doter la région d'équipements modernes de ski nordique ; ce partenariat va se poursuivre. Prémamanon restera donc le site du ski nordique et de la moyenne montagne et disposera d'une large autonomie de gestion et de décision dans ses domaines d'excellence. Nous pourrions, comme nous nous sommes engagés à le faire, présenter l'ensemble du projet aux élus et partenaires de la région Franche-Comté en avril prochain.

J'ajoute que nous sommes conscients que certains postes au sein des services de la jeunesse et des sports de la région n'étaient pas pourvus depuis plusieurs années. Je souhaite profiter de la restructuration du CREPS pour remettre à niveau les effectifs de ces services.

Enfin, il me semble indispensable de développer la communication en faveur du site d'excellence qu'est Prémamanon. En tant qu'ancien entraîneur de l'équipe de France de rugby pendant huit ans, j'avoue que je ne connaissais pas l'existence de ce site ; nous allons effectuer nos stages d'oxygénation à l'étranger, ce qui est un comble ! Il convient donc de réaliser un effort pour faire connaître les qualités de ce site.

M. le président. La parole est à M. Gérard Bailly.

M. Gérard Bailly. Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de votre réponse, concernant Prémamanon principalement. Vos propos, qui vont rassurer les Jurassiens, étaient en partie attendus, mais je suis heureux qu'ils viennent de vous. Vos propositions vont dans le sens que nous souhaitons. Comme vous venez de le dire, un effort doit être fait en faveur de l'information et de la communication, car vous savez, comme moi, que les rumeurs l'emportent parfois sur les vraies nouvelles.

Quant au site de Chalain, que je connais particulièrement, puisqu'il se trouve dans mon canton, j'ai participé à la réunion organisée par le préfet de région, il y a deux semaines, en présence de membres de votre cabinet. Il s'agit d'un site assez remarquable, situé en bord de lac, qui peut apporter beaucoup en termes d'emplois et d'équipements sportifs et touristiques. Il est important qu'il ne ferme pas totalement entre le moment où l'État se désengagera et celui où le département le reprendrait. Excusez-moi d'insister pour qu'une activité se poursuive sur ce site cet été : il serait très difficile de le rouvrir ensuite, s'il devait fermer complètement, même temporairement.

Pour reprendre un terme sportif, peut-être le département et l'État pourraient-ils gérer « en tandem » ce site jusqu'à la fin de l'année, pour permettre ensuite à la collectivité départementale de prendre le relais ? Comme vous l'avez dit, le conseil général est disposé à reprendre à son compte l'activité du site. Mais, puisque la région y a beaucoup investi, elle souhaiterait recourir à des solutions telles que le bail emphytéotique, afin de régler au mieux la situation.

HABILITATION DES MEMBRES DE LA FONCTION PUBLIQUE, ARCHITECTES DIPLÔMÉS D'ÉTAT, À EXERCER LA MAÎTRISE D'ŒUVRE EN LEUR NOM PROPRE

M. le président. La parole est à M. Bernard Piras, auteur de la question n° 394, adressée à Mme la ministre de la culture et de la communication.

M. Bernard Piras. Monsieur le secrétaire d'État, je souhaitais attirer l'attention de Mme la ministre de la culture et de la communication sur l'habilitation des membres de la fonction publique, architectes diplômés d'État, à exercer la maîtrise d'œuvre en leur nom propre.

Le décret du 30 juin 2005 relatif aux études d'architecture et les arrêtés du 20 juillet 2005, complétés par l'arrêté du 10 avril 2007, définissent les conditions d'habilitation des architectes diplômés d'État à l'exercice de la maîtrise d'œuvre en leur nom propre. Cette habilitation permet à ses titulaires d'endosser personnellement les responsabilités de l'architecte, définies aux articles 3 et 10 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, et de s'inscrire à l'ordre des architectes. Elle est délivrée aux titulaires d'un diplôme d'État d'architecte au terme d'une formation d'un an, organisée par les écoles nationales d'architecture.

Son obtention demande, sauf dispense expresse, une mise en situation professionnelle d'au moins six mois, laquelle fait l'objet d'un contrat tripartite, passé entre la structure d'accueil, l'architecte diplômé d'État et l'école d'architecture.

Les architectes diplômés d'État peuvent être issus soit de la formation initiale, soit de la formation continue diplômante et, dans ce cas, être déjà en situation professionnelle.

L'objet de ma question vise à déterminer, d'une part, si les architectes diplômés d'État issus de la formation continue diplômante et travaillant en milieu public, qu'ils soient agents titulaires ou non de la fonction publique, peuvent accéder à l'habilitation à exercer la maîtrise d'œuvre en leur nom propre et effectuer leur mise en situation professionnelle – s'ils n'en sont pas dispensés – au sein de leur structure publique dans le respect des dispositions réglementaires et, d'autre part, si les architectes diplômés d'État issus de la formation initiale peuvent effectuer leur mise en situation professionnelle dans un milieu public.

L'enjeu de ma question porte sur la qualification des agents du secteur public et la possibilité qui leur est offerte, ou non, de se former en école nationale d'architecture et d'obtenir l'habilitation à exercer la maîtrise d'œuvre en leur nom propre.

Je vous demande de m'indiquer si vous êtes en mesure de m'apporter une réponse à ces questions précises et techniques.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports. Monsieur le sénateur Bernard Piras, l'arrêté du 10 avril 2007, remplaçant l'arrêté du 20 juillet 2005 relatif à l'habilitation de l'architecte diplômé d'État à l'exercice de la maîtrise d'œuvre en son nom propre dispose, en son article 10, que « la formation conduisant à l'habilitation de l'architecte diplômé d'État à exercer la maîtrise d'œuvre en son nom propre comprend et associe des enseignements théoriques, des enseignements pratiques et techniques, délivrés au sein de l'école nationale supérieure d'architecture ; une mise en situation professionnelle encadrée qui s'effectue dans les secteurs de la maîtrise d'œuvre architecturale et urbaine. »

L'arrêté susvisé précise, en son article 13, que cette mise en situation professionnelle encadrée doit s'effectuer dans « les milieux de la maîtrise d'œuvre », plaçant ainsi l'architecte diplômé d'État en situation de maître d'œuvre. Il ne précise pas, en revanche, la nature de l'organisme, privé ou public, chargé d'accueillir l'architecte dans ce cadre. En l'absence de cette précision, l'exercice de la mise en situation professionnelle est préconisé dans le cadre d'une agence d'architecture privée, les différents services publics n'étant généralement pas maîtres d'œuvre, mais étant plutôt maîtres d'ouvrage.

Cependant, il appartient, en tout état de cause, aux écoles nationales supérieures d'architecture d'apprécier, par l'intermédiaire de leur commission *ad hoc*, la conformité

des fonctions exercées dans le cadre de la mise en situation professionnelle par l'architecte avant la signature du contrat tripartite.

M. le président. La parole est à M. Bernard Piras.

M. Bernard Piras. Monsieur le secrétaire d'État, vous êtes bien connu dans la Drôme, mais j'ignorais que vos talents étaient aussi diversifiés !

Plus sérieusement, votre réponse est très satisfaisante, mais il serait souhaitable qu'un courrier précis soit adressé aux directeurs des écoles d'architecture afin que la situation soit claire dès l'admission de l'agent de la fonction publique à l'école d'architecture et non pas lors de sa dernière année de formation ou juste à sa sortie.

Tel était bien l'objet de ma question. Vous avez dit vous-même qu'il était recommandé aux commissions *ad hoc* d'apprécier la conformité des fonctions exercées. Autant qu'elles le fassent au moment opportun et non à la fin des études !

CONDITIONS DE RECRUTEMENT PAR LES COMMUNES D'AGENTS TERRITORIAUX SPÉCIALISÉS DES ÉCOLES MATERNELLES

M. le président. La parole est à Mme Esther Sittler, auteur de la question n° 418, adressée à M. le secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Mme Esther Sittler. Monsieur le secrétaire d'État, ma question porte sur les conditions de recrutement par les communes d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, ou ATSEM. Ces agents doivent être titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle « petite enfance » et sont sélectionnés sur concours.

Cette double condition pose des problèmes aux petites communes, encore suffisamment dynamiques pour avoir une école maternelle sur leur territoire, qui rencontrent des difficultés de recrutement.

En effet, d'une part, le nombre de concours organisés n'apparaît pas suffisant pour permettre aux communes de faire face à leurs besoins de recrutement. Ainsi, dans le Bas-Rhin, aucun concours n'est prévu en 2009 et aucun n'a été organisé en 2008. Or, pour être titularisées, les personnes recrutées par les communes doivent passer ce concours dans les deux ans suivant leur embauche. Les maires sont donc contraints de se séparer de personnels qui leur donnent pourtant entière satisfaction.

D'autre part, pour des personnes bien souvent mères de famille et exerçant une activité d'assistante maternelle agréée par le conseil général, mais sans détenir de qualification, certaines épreuves du concours, telles que celle portant sur la connaissance de l'organisation administrative de la France, se révèlent bien trop difficiles. Or, la compétence et l'expérience professionnelles de ces personnes seraient tout à fait utiles dans les communes rurales, bon nombre de maires en témoignent.

Ne conviendrait-il pas par conséquent, monsieur le secrétaire d'État, d'accroître la fréquence des concours et d'aménager les épreuves afin de les rendre plus accessibles ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Bernard Laporte, secrétaire d'État chargé des sports. Madame la sénatrice Esther Sittler, vous interpellez le secrétaire d'État chargé de la fonction publique sur la question du recrutement des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, plus communément appelés

ATSEM. Permettez-moi tout d'abord d'excuser l'absence de M. André Santini, retenu à Bercy pour la présentation de l'agenda social aux huit organisations syndicales de la fonction publique.

Votre question soulève deux problèmes : la périodicité et le contenu du concours.

Concernant la périodicité des concours, vous le savez, le recrutement dans le cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles s'effectue par un concours externe ouvert aux candidats titulaires du CAP petite enfance.

Comme pour tous les cadres d'emplois de catégorie C accessibles par concours, la réglementation prévoit que le concours d'ATSEM est organisé soit par les centres de gestion, soit par les collectivités et établissements non affiliés à ces centres. Dans les faits, il est cependant le plus souvent organisé par les centres de gestion non seulement pour les collectivités affiliées, mais également par convention pour celles qui ne le sont pas.

Des règles particulières régissent l'organisation des concours, notamment en ce qui concerne le nombre de postes à ouvrir. Conformément à l'article 43 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ce nombre résulte d'une évaluation précise effectuée par le centre de gestion, prenant en compte le nombre des nominations de candidats inscrits sur la liste d'aptitude établie à l'issue du concours précédent, le nombre de fonctionnaires du même cadre d'emplois pris en charge par le centre de gestion et les besoins prévisionnels recensés par les collectivités territoriales.

Dès lors, compte tenu de ces données, les concours, notamment celui d'ATSEM, peuvent ne pas être organisés de façon régulière.

À cet égard, il convient de le signaler, si certaines communes ont recruté, en l'absence de concours, des agents contractuels pour faire face à un besoin immédiat, il leur appartient de déclarer leurs vacances d'emplois et leurs créations de poste au centre de gestion afin que celui-ci puisse organiser le concours. En effet, faute de déclarations, le centre de gestion peut ne pas ouvrir un concours.

En ce qui concerne le second point que vous avez soulevé, l'aménagement des épreuves de ce concours, le groupe de travail chargé, au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, du réaménagement des concours et des mécanismes de recrutement dans la fonction publique territoriale a engagé depuis plusieurs mois une réflexion tendant à adapter les épreuves des concours du secteur médico-social aux besoins en personnels des employeurs locaux. Il s'agirait de mettre plus particulièrement l'accent sur la vérification des aptitudes et de la motivation des candidats à exercer les missions dévolues aux agents de ces cadres d'emplois.

En ce qui concerne plus particulièrement le recrutement des ATSEM, le groupe de travail poursuit plusieurs pistes de réflexion permettant d'élargir le vivier des candidats, titulaires du CAP petite enfance, aux fonctions d'ATSEM.

Une des pistes consisterait à conserver l'architecture actuelle des épreuves du concours externe – une épreuve écrite d'admissibilité constituée par un questionnaire à choix multiples et une épreuve orale d'admission d'entretien avec un jury –, tout en professionnalisant leur contenu.

Ainsi, l'épreuve du questionnaire à choix multiples pourrait être recentrée sur des questions permettant de privilégier les compétences des candidats dans le domaine

spécifique de la petite enfance. Les questions relatives à l'organisation institutionnelle de la France ne devraient porter que sur quelques sujets simples. Quant à l'environnement institutionnel dans lequel les agents exerceront leur profession, il pourrait faire l'objet de modules appropriés lors de la formation d'intégration et de professionnalisation, à laquelle tous les fonctionnaires de catégorie C ont désormais accès.

Une autre piste consisterait à mettre en place un second concours externe, réservé aux candidats titulaires du diplôme requis et justifiant d'une expérience professionnelle dans le domaine de la petite enfance, que ce soit au sein d'associations, de collectivités locales ou encore en qualité d'assistantes maternelles, pour celles qui souhaitent intégrer la fonction publique territoriale et développer ainsi une nouvelle carrière professionnelle.

Compte tenu de la prise en compte de l'expérience professionnelle, le recrutement par ce second concours consisterait en une seule épreuve d'entretien, qui pourrait comporter une première phase de conversation avec le jury portant sur les connaissances du candidat en matière de petite enfance ainsi que sur ses motivations à exercer la profession au sein d'une commune. La seconde phase consisterait en une mise en situation permettant d'apprécier l'aptitude du candidat à appréhender et à exercer les missions dévolues aux membres du cadre d'emplois.

M. le président. La parole est à Mme Esther Sittler.

Mme Esther Sittler. Monsieur le secrétaire d'État, toutes les pistes de réflexion que vous avez mentionnées me satisfont ; j'espère qu'elles déboucheront sur des décisions concrètes. Je vous prie de transmettre mes remerciements à M. Santini pour les éléments de réponse qu'il a fournis.

REMISE EN CAUSE DU CONTRAT D'ÉQUIPEMENT ENTRE L'ARMÉE ET L'ENTREPRISE MARBOT-BATA

M. le président. La parole est à Claude Bérit-Débat, auteur de la question n° 414, adressée à M. le ministre de la défense.

M. Claude Bérit-Débat. Monsieur le secrétaire d'État, le ministère de la défense a décidé de ne plus faire appel à la société Marbot-Bata, implantée sur la commune de Neuvic en Dordogne, pour la fabrication de brodequins destinés à l'armée de terre.

Alors que cette décision condamne une usine et pénalise toute une région, les raisons techniques pour justifier ce choix sont discutables et peu convaincantes.

L'armée a en effet reconnu depuis longtemps le savoir-faire incontesté de l'entreprise périgourdine, savoir-faire qui a été breveté.

Or, aujourd'hui, le ministère de la défense préfère désormais faire appel aux services de la société allemande Meindl et de la société Argueyrolles, qui sous-traite une partie de sa production en Tunisie.

Vous imaginez très certainement l'incompréhension de la direction et le désarroi des salariés de Marbot-Bata, ainsi que leur colère de voir partir à l'étranger un contrat d'équipement destiné à nos propres forces armées, avec lesquelles cette société travaillait depuis plus de cinquante ans.

L'appel de cette décision auprès du tribunal administratif de Versailles vient d'être rejeté. Ce jugement sonne le glas de Marbot-Bata, pour qui les commandes de l'armée représentent près de 70 % de sa production. Déjà en chômage

partiel, les salariés de l'entreprise, qui comprend en grande majorité des femmes, vont donc bientôt connaître le chômage tout court.

Voilà comment un obscur raisonnement sur l'ergonomie des brodequins menace la survie d'une entreprise et le maintien de soixante-quinze emplois dans un bassin économique déjà affecté par le recul de l'industrie de la chaussure. Cette décision vient après l'annonce de la fermeture programmée de l'ESCAT – l'Établissement spécialisé du commissariat de l'armée de terre – de Bergerac en 2014, dans le cadre de la restructuration des activités de défense nationale et de la révision de la carte militaire. Or ce site emploie 124 personnes, dont 113 civils.

Certes, l'armée n'a pas pour mission de créer des emplois. Le Gouvernement pourrait cependant s'abstenir de faire de cette institution un « outil à délocaliser ».

En Dordogne, les élus locaux et les citoyens s'interrogent, légitimement, sur la stratégie de l'État. N'ont-ils pas entendu le Président de la République affirmer à diverses reprises que les usines devaient rester en France ? C'est tout de même un comble de constater que, malgré les appels au patriotisme économique lancés par le chef de l'État, l'armée française délocalise ses commandes !

Monsieur le secrétaire d'État, face à cette crise qui n'épargne pas la Dordogne, département dont le taux de chômage a augmenté de 17 % en un an, frappant plus particulièrement les jeunes, je souhaiterais connaître les mesures que vous comptez prendre pour sauver cette entreprise et ainsi permettre au Gouvernement et au chef de l'État de mettre enfin en concordance leurs paroles et leurs actes.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants. Monsieur le sénateur Claude Bérit-Débat, le ministère de la défense, par l'intermédiaire de l'état-major de l'armée de terre, a annoncé sa volonté d'équiper son personnel de nouvelles chaussures de combat mieux adaptées aux conditions d'engagement actuelles des unités, en particulier en opérations extérieures. Sur le principe, il était temps ! Je suis en effet très souvent en contact avec des unités sur le terrain : le changement de type de chaussures était attendu depuis longtemps, surtout si l'on compare l'équipement de notre armée à celui d'autres pays, en Europe ou ailleurs.

Un appel d'offres a donc été lancé afin de notifier un marché public de réalisation de nouvelles chaussures de combat. Jusque-là, il n'y a rien à redire. Dans le cadre de la consultation ouverte au niveau européen – obligation que la loi nous impose, je le rappelle –, plusieurs entreprises ont soumissionné, dont Marbot-Bata.

Il n'y a eu aucune communication du ministère de la défense sur la confirmation du choix de son ou de ses futurs fournisseurs, la notification officielle du marché public n'ayant toujours pas été effectuée.

Monsieur le sénateur, vous y avez fait allusion, la procédure a en effet été suspendue en raison d'un recours précontractuel introduit auprès du tribunal administratif de Versailles par l'entreprise Marbot-Bata, qui a ainsi, en préalable de son action contentieuse, pris l'initiative de communiquer les résultats de l'appel d'offres.

Face au mécontentement manifesté par l'entreprise, M. le ministre de la défense a reçu personnellement, le 28 janvier dernier, M. Jean-Claude Jégou, dirigeant de l'entreprise, ainsi que le maire de la commune de Neuvic, où se trouve Marbot-Bata.

La décision du tribunal administratif est aujourd'hui connue : le recours de Marbot-Bata a été rejeté. La notification du marché peut désormais intervenir.

Soucieux de la situation de cette entreprise, dont les activités sont, vous l'avez souligné, très fortement dépendantes des marchés de la défense faute d'une diversification de ses activités, en tout cas à ce jour, M. le ministre a demandé qu'une attention particulière soit portée aux autres commandes en cours ou à celles qui peuvent être passées dans le cadre des marchés dont bénéficie par ailleurs l'entreprise avec la marine et l'armée de l'air.

Enfin, en ce qui concerne les mesures annoncées en juillet 2008 de restructuration des implantations militaires, le ministère de la défense, en liaison notamment avec celui qui est chargé de l'aménagement du territoire, veille à ce que les sites concernés bénéficient des mesures d'accompagnement et de redynamisation adéquates, en parfaite relation avec les acteurs territoriaux.

Monsieur le sénateur, après vous avoir écouté, j'ai bien conscience qu'il faut être particulièrement attentif à ce que la transition puisse s'effectuer de la façon la plus douce et la plus adaptée possible entre, d'une part, une nécessaire diversification – à laquelle je suis certain que l'entreprise travaille – ainsi que la poursuite des marchés en cours et, d'autre part, les effets que peut avoir la perte de ce marché de chaussures sur le plan de charges et, donc, sur les emplois. Le fait que le ministre de la défense ait reçu le responsable de l'entreprise il y a quelques semaines montre bien l'attention toute particulière que nous portons à la situation de Marbot-Bata.

M. le président. La parole est à M. Claude Bérît-Débat.

M. Claude Bérît-Débat. Monsieur le secrétaire d'État, je voudrais remettre en perspective la décision de ne plus faire appel à la société Marbot-Bata pour l'équipement de l'armée en chaussures. L'usine avait 2 000 salariés dans les années quatre-vingt. À l'issue de la crise qui a touché l'industrie française de la chaussure et de l'article chaussant, notamment en Dordogne, l'entreprise, qui compte aujourd'hui soixante-quinze salariés, s'est recentrée sur le créneau, qui était porteur, de la fabrication de chaussures pour l'armée.

Les chaussures produites par Marbot-Bata – j'aurais pu vous en apporter une paire ! – font la satisfaction de nombreux militaires qui les utilisent. J'ai évoqué l'ergonomie, mais les raisons pour lesquelles l'armée va changer de fournisseur sont assez obscures. Par ailleurs, la société Marbot-Bata est parfaitement capable de s'adapter et de fournir un autre type de chaussures.

Monsieur le secrétaire d'État, permettez-moi d'être dubitatif sur les éléments de réponse que vous m'avez apportés. Il est vrai que le dirigeant de Marbot-Bata a été reçu, avec le maire de Neuvic, par M. le ministre de la défense, mais, aujourd'hui, les 70 % de la production de cette entreprise qui sont destinés au ministère des armées sont mis en péril.

Je rappelle que la décision prise l'année dernière de fermer l'ESCAT dans notre département entraîne la suppression de 130 emplois, qui, ajoutés aux 75 emplois de la société Marbot-Bata, concernent plus de 200 personnes. C'est un coup dur porté à la Dordogne !

Encore une fois, sans vouloir faire de la politique politicienne, à l'heure où l'on entend dire qu'il faut faire preuve de patriotisme économique, il me semble que l'État, en particulier l'armée, devrait donner l'exemple.

RAPPORT DE LA COMMISSION DE RÉFLEXION SUR LA MODERNISATION DES COMMÉMORATIONS PUBLIQUES

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Mirassou, auteur de la question n° 420, adressée à M. le secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants.

M. Jean-Jacques Mirassou. Monsieur le secrétaire d'État, vous nous avez adressé, à la fin de l'année dernière, le rapport de la commission Kaspî, qui avait été chargée par votre prédécesseur de mener une réflexion sur la modernisation des commémorations publiques, ce qui est louable.

Malheureusement, on assiste à une certaine désaffection du public pour ces commémorations. Il est important de lancer une réflexion qui puisse permettre de mettre en place une politique mémorielle – terme quelque peu barbare ! – permettant de répondre de façon plus pertinente à l'évolution de notre société et aux attentes des jeunes. On le sait bien, ces derniers sont parfois réticents à participer à ce type de commémoration qu'ils considèrent comme une tradition passéiste. Pourtant ces commémorations sont éminemment pédagogiques ; elles permettent d'éclairer l'avenir en s'appuyant sur les leçons de l'histoire.

Certains errements ont, il est vrai, contribué à un brouillage des cartes : le choix arbitraire de la date du 5 décembre, qui n'a aucune signification historique, pour rendre hommage aux morts des combats d'Afrique du Nord n'est pas de nature à crédibiliser les commémorations, alors que le rapport avait établi que la date du 19 mars était beaucoup plus pertinente.

Au-delà des intentions, qui sont louables, ce rapport suscite un certain nombre d'interrogations.

Dans la lettre que vous nous avez adressée et qui accompagnait ce rapport, vous sollicitez l'avis de l'ensemble des acteurs de ce champ d'activité afin de connaître leur point de vue sur les suites qu'il convient de donner à ce rapport.

Or ce rapport a été rendu public et vous avez dû comme moi vous apercevoir qu'il suscitait, au sein du monde combattant, de larges interrogations pour ne pas dire une contestation assez importante.

Effectivement, ce rapport précise que, sur les douze dates mémorielles qui sont reconnues à l'échelon national, seules trois subsisteraient – le 8 mai, le 14 juillet et le 11 novembre – les autres dates seraient laissées à la discrétion des collectivités locales, des départements et des régions.

Cela veut dire de fait que, au-delà de la suppression de neuf dates nationales, on assisterait à une sorte de hiérarchisation entre les commémorations qui auraient une portée nationale et celles qui seraient laissées à la discrétion des collectivités territoriales. Nous y voyons, comme une grande partie du monde combattant, la dévalorisation d'un certain nombre de dates qui, pourtant, parce qu'elles jalonnent l'histoire de notre pays, ont, sur le plan pédagogique, une valeur inestimable et sont de nature à rapprocher la jeunesse de l'histoire de son pays et des principes républicains.

Tout récemment, lors de l'assemblée générale de l'union départementale des anciens combattants de Haute-Garonne, j'ai constaté que l'ensemble des orateurs qui se sont exprimés avaient manifesté la même hostilité à cette forme de hiérarchisation des dates mémorielles.

J'ajoute, à cet égard, qu'un certain nombre de collectivités locales ont engagé des démarches afin que le 27 mai – date de la création du Conseil national de la résistance – avec tout ce que cela implique, notamment par rapport à certains débats actuels, puisse entrer dans le calendrier mémoriel.

Ma question est simple, monsieur le secrétaire d'État : j'aimerais savoir quelles suites vous entendez réserver au rapport Kaspi et si, en même temps, conformément à ce que vous écrivez dans la lettre que vous nous avez adressée, vous allez consulter les élus locaux et toutes les parties prenantes de ces commémorations qui engagent la responsabilité collective.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants. Monsieur le sénateur Jean-Jacques Mirassou, le rapport de la commission de réflexion sur la modernisation des commémorations publiques, présidée par l'historien André Kaspi, a été remis au Gouvernement le 12 novembre 2008, à l'issue d'une année de réflexion et de larges consultations effectuées au sein du monde combattant.

J'ai d'ailleurs moi-même participé à la séance lors de laquelle a été rendu public ce rapport, que j'ai transmis à l'ensemble des parlementaires et des responsables d'associations.

Ce rapport est intéressant à bien des égards, même si, comme vous le savez déjà, nous n'en avons pas repris toutes les conclusions. Il a mis en exergue plusieurs phénomènes préoccupants parmi lesquels figurent l'augmentation significative du nombre de commémorations nationales entre 1999 et 2003 et, parallèlement, la désaffection relative du public vis-à-vis des commémorations nationales.

Alors que six grandes dates avaient été créées par le législateur ou le Gouvernement entre 1880 et 1999, six nouvelles dates sont venues enrichir notre calendrier commémoratif en l'espace de quatre ans, portant ainsi le nombre total de ces commémorations à douze.

Il convient d'ajouter – vous l'avez d'ailleurs fait – que certaines associations, appuyées par des membres du Parlement, sollicitent aujourd'hui du Gouvernement la création de nouvelles dates commémoratives nationales, afin d'honorer notamment le souvenir des combats de l'Armée d'Afrique ou marquer l'importance historique de la première réunion du Conseil national de la Résistance le 27 mai 1943, rue du Four, à Paris. D'autres revendications existent, notamment en ce qui concerne la guerre d'Algérie, qui toutes méritent attention.

J'en profite d'ailleurs pour vous dire, anticipant la conclusion de ma réponse, que beaucoup de dates sont aujourd'hui commémorées et qu'elles le sont souvent de manière officielle, parfois très large, sans avoir la dénomination de commémoration nationale. Bien plus de douze dates sont commémorées chaque année, ce qui est d'ailleurs très heureux, certaines le sont sur le plan local ou régional, d'autres ont un écho national.

La tendance haussière qui s'exprime a été relevée par la commission Kaspi, qui s'est inquiétée de ce phénomène d'« inflation mémorielle », c'est son expression, non la

mienne ; je considère que chaque fois que des personnes veulent commémorer un événement, une tragédie, un combat, c'est un point de vue qui doit être respecté.

Cela dit, le phénomène d'organisation de manifestations ouvertes largement au public et les difficultés que nous rencontrons sur le terrain – je suis moi-même maire – sont une réalité que vous avez d'ailleurs vous-même soulignée. C'est dans ce contexte que la commission Kaspi – c'est l'un des apports positifs de son travail – a formulé un certain nombre de recommandations, visant, d'une part, à mieux valoriser les commémorations les plus fédératrices de notre communauté nationale, le 8 mai, le 14 juillet, le 11 novembre – personne ne nie l'importance de ces dates, ce n'est pas créer une hiérarchie que de le dire – et, d'autre part, à renouveler les rites commémoratifs afin de pérenniser et de renouveler le public assistant à ces commémorations.

C'est un sujet que je connais puisque, que dans ma commune, j'ai initié, après plusieurs tentatives mitigées, un renouvellement de ces pratiques en y associant davantage les jeunes générations, à travers des associations comme le Souvenir Français et les écoles.

Le 11 novembre dernier, pour la première fois, j'ai pu constater combien il était possible d'intéresser les jeunes à ces événements – ils ont été des centaines à y participer –, dès lors qu'un certain nombre d'enseignants sont motivés. Par là même, cela permet de renouveler l'attention du public et de donner, pour la grande satisfaction du monde combattant, une autre dimension, plus pédagogique, à ces manifestations, faisant davantage le lien entre les événements qui sont commémorés et les enjeux d'aujourd'hui. Cette démarche, à laquelle vous avez fait allusion dans votre propos, est aussi celle de la commission Kaspi.

En tout cas, le Gouvernement a clairement affirmé qu'il n'était pas dans son intention de supprimer, ni même de hiérarchiser, les grandes commémorations nationales aujourd'hui existantes. Il n'est pas non plus dans ses intentions d'introduire une forme de concurrence des mémoires en direction de quiconque. Le rôle du Gouvernement est, au contraire, de valoriser tous les pans de notre mémoire nationale, sans exclusive, en s'assurant également de la bonne transmission de ces mémoires en direction des jeunes générations, j'y faisais allusion à l'instant.

Telle est l'orientation donnée par le Gouvernement à sa politique de mémoire, dans le respect de l'engagement des générations passées et dans l'intérêt civique des générations futures.

Je pense avoir été extrêmement clair lors de la publication du rapport Kaspi en novembre dernier en écartant d'emblée tout motif d'inquiétude, comme je l'avais d'ailleurs déjà fait dans le cadre des polémiques qui avaient précédé cette publication. Ces interrogations resurgissent effectivement aujourd'hui après que le rapport Kaspi a été diffusé dans un certain nombre de réunions d'anciens combattants. Pour autant, c'est un débat intéressant.

Tout ce qui pouvait être dit pour rassurer le monde combattant a été exprimé très clairement, a même été répété par le Président de la République le 11 novembre dernier.

Gardons du rapport Kaspi le meilleur, c'est-à-dire les propositions visant à la fois à renforcer certaines très grandes commémorations nationales et à valoriser la démarche mémorielle dans le cadre de commémorations qui n'ont pas le caractère national qu'ont les douze commémorations auxquelles je faisais allusion tout à l'heure.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Mirassou.

M. Jean-Jacques Mirassou. Monsieur le secrétaire d'État, votre réponse relève de la déclaration d'intention, ou, pour le dire avec plus de mansuétude, de bonnes intentions.

Quand, sur douze dates à portée nationale, on constate, de manière arithmétique, que trois seulement seront préservées, cela veut dire que, par exemple, la commémoration du 18 juin 1940 disparaît, au même titre que la Journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux « Justes » de France ou la Journée nationale du souvenir des victimes et héros de la déportation.

Cela ne semble guère opportun alors même que la jeunesse s'interroge, que reviennent dans l'actualité les discours négationnistes de certains et les actes odieux de ceux qui profanent les cimetières ou autres lieux, témoignant d'une résurgence du racisme et de la xénophobie.

Supprimer du calendrier mémoriel national les dates que j'évoquais, qui sont parfaitement emblématiques et qui rappellent les combats de ceux qui, à d'autres époques, se sont illustrés en luttant contre le racisme ou la xénophobie, n'est pas l'aspect le plus intéressant du rapport Kaspi. Quand il ne resterait que douze dates nationales, on ne peut pas dire que cela relève de l'inflation mémorielle.

Monsieur le secrétaire d'État, le monde combattant, que vous fréquentez sans doute plus assidûment que moi du fait de vos fonctions, mais que je connais quand même aussi, a exprimé de grandes inquiétudes sur ce sujet. Le maintien des choix du rapport Kaspi ne manquerait pas d'engendrer de vives réactions.

PROCÉDURE D'INDEMNISATION EN CAS DE CALAMITÉS AGRICOLES

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul, en remplacement de M. Didier Guillaume, auteur de la question n° 421, adressée à M. le ministre de l'agriculture et de la pêche.

M. Daniel Raoul. Monsieur le ministre, mon collègue Didier Guillaume, qui est retenu dans la Drôme pour des raisons que chacun devine, m'a demandé de le suppléer.

Il souhaitait attirer l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche – qui me fait l'honneur d'être présent, contrairement à d'autres ministres, je le souligne – sur les procédures d'indemnisation en cas de calamités agricoles.

En effet, à la suite du gel exceptionnel du printemps 2008, les arboriculteurs drômois sinistrés ont déposé des demandes d'indemnisation au titre des calamités agricoles auprès de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

Certains d'entre eux ont vu leur demande rejetée au motif qu'ils étaient indemnisés par une assurance privée souscrite pour se prémunir du risque de perte d'exploitation consécutive à des événements climatiques.

Il faut préciser ici que de plus en plus d'agriculteurs, d'ailleurs encouragés par vous, monsieur le ministre, souscrivent des assurances individuelles ayant pour objet de couvrir une perte de récolte. Cela nous ramène au débat que nous avons eu dans cet hémicycle sur une proposition de loi de nos collègues du groupe RDSE.

Or l'indemnisation liée à ces contrats est parfois très largement inférieure à la compensation financière que ces arboriculteurs auraient reçue de l'État au titre des calamités agricoles s'ils n'avaient pas été assurés à titre individuel, ce qui est un comble.

Ainsi, un arboriculteur drômois ayant versé 9 000 euros de cotisation annuelle à son assureur a été indemnisé par celui-ci pour le gel du printemps 2008 à hauteur de 47 000 euros alors que, sans assurance, il aurait perçu 62 500 euros au titre des calamités agricoles et aurait, de plus, évidemment économisé 9 000 euros de cotisation d'assurance.

Dans la Drôme, ce sont une quarantaine d'arboriculteurs qui sont dans ce cas pour avoir été en fait trop prudents ou avoir suivi vos conseils, monsieur le ministre !

Alors que le ministère de l'agriculture encourage le monde agricole à une généralisation de l'assurance récolte, n'y a-t-il donc pas là une anomalie lorsqu'un agriculteur assuré est pénalisé par rapport à un autre agriculteur non assuré ?

Lors de la réforme de la politique agricole commune, vous avez profité de la souplesse que vous offrait l'article 68 du règlement de Commission européenne, anciennement article 69, pour cibler quelque 100 millions d'euros à destination des calamités climatiques et 40 millions d'euros pour ce qui concerne les risques sanitaires, si je ne me trompe.

Je demande donc que la situation de ces arboriculteurs drômois pénalisés soit réexaminée, afin que, au minimum, l'indemnité pour calamité agricole complète l'indemnisation versée par l'assureur et qu'il y ait une égalité de traitement vis-à-vis de ces arboriculteurs qui ont été très largement touchés par le gel du printemps 2008.

Je n'oublie pas que vous avez fait des propositions allant dans ce sens en utilisant l'article 68. J'espère que vous rassurerez ces arboriculteurs.

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

M. Michel Barnier, *ministre de l'agriculture et de la pêche.* Je vous remercie, monsieur Raoul, de vous être fait l'interprète de M. Didier Guillaume sur cet important sujet.

Ne vous étonnez pas que je sois présent aussi souvent que je le peux pour répondre personnellement aux questions qui me sont adressées. J'ai en effet beaucoup de respect pour la Haute Assemblée et je n'oublie pas non plus que j'ai eu l'honneur de siéger sur ces travées pendant un certain temps.

Vous évoquez la situation des arboriculteurs drômois touchés par le gel de printemps en 2008. Sachez que je me suis rendu sur place dans les heures qui ont suivi cet événement et que j'ai pu mesurer la détresse de ces professionnels, dont les exploitations ont également été touchées, pratiquement au même moment, par la grêle et la tempête, parfois aussi par la sharka.

Face à la situation de véritable désespérance dans laquelle se trouvaient certains d'entre eux, je me suis engagé à ce que le Fonds national de garantie des calamités agricoles, le FNGCA, prévoie une dotation très importante en leur faveur.

Votre question concerne plus particulièrement les arboriculteurs qui étaient couverts par un contrat d'assurance multirisque et qui, de ce fait, n'ont pas pu bénéficier des indemnités du Fonds national de garantie des calamités agricoles. Or, dans certains cas, vous l'avez dit, l'indemnisation versée par leur assurance s'est avérée inférieure à l'indemnisation publique à laquelle ils auraient pu prétendre s'ils n'avaient pas souscrit d'assurance, en raison notamment des clauses librement et contractuellement choisies.

Vous avez indiqué que ces agriculteurs avaient suivi mes conseils. On doit à la vérité de préciser que ces contrats ont été souscrits avant que je ne sois nommé ministre, mais il

est exact que, depuis deux ans, j'ai encouragé la souscription de ces contrats d'assurance et j'essaie de trouver un moyen de mieux mutualiser les risques.

Cette situation exceptionnelle s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs.

D'abord, le caractère forfaitaire de l'indemnisation du FNGCA ne permet pas de prendre en compte les spécificités de chaque situation personnelle.

Ensuite, l'indemnisation du FNGCA est calculée sur l'ensemble des pertes déclarées par l'exploitant sur les cultures reconnues sinistrées au titre des calamités, tandis que, dans le dispositif assurantiel, les pertes directement liées à l'événement climatique en cause sont clairement déterminées et font seules l'objet d'une indemnisation.

Enfin, le taux d'indemnisation par le FNGCA des pertes liées au gel de printemps en 2008 a été exceptionnellement majoré, comme je m'y étais engagé, de dix points. Ce niveau exceptionnel de l'indemnisation publique contribue à expliquer qu'elle ait pu, dans certains cas, dépasser l'indemnisation versée par l'assurance.

La couverture des exploitants contre les aléas climatiques constituant pour moi une priorité, les exploitants concernés ont été identifiés – vous avez parlé d'une quarantaine – et leur situation fait l'objet d'un examen attentif. Nous essayons de trouver une solution équitable et juridiquement viable pour chacun d'entre eux. Je souhaite en effet que l'on ne décourage pas les agriculteurs de s'assurer.

Il est vrai que le système actuel d'assurance n'est pas parfait, et l'on en voit d'ailleurs les limites dans ce cas précis. Je donne d'ailleurs un coup de chapeau aux arboriculteurs, qui sont parmi les exploitants les plus fragiles, qui ont eu le mérite d'y recourir.

C'est la raison pour laquelle la loi de finances pour 2009 a créé un premier système de mutualisation supplémentaire et d'assurance récolte. En outre, comme je m'y étais engagé, j'ai annoncé la semaine dernière, au nom du Gouvernement, dans le cadre de la révision de la politique agricole commune, une provision de 100 millions d'euros à partir de 2010 pour prendre en charge une partie des primes d'assurance. Cela pourra aller jusqu'à 65 % des primes d'assurance selon les types d'exploitation, notamment les plus difficilement assurables, afin que l'assurance devienne attractive et couvre ce type de risque.

En attendant, pour ce qui concerne les arboriculteurs, nous maintiendrons le Fonds national de garantie des calamités agricoles tant que nous ne serons pas sûrs que le système assurantiel est vraiment attractif. Nous sommes donc dans une période de transition.

En fait, ce que j'ai voulu faire à travers ce bilan de santé dans le prolongement du budget de 2009, c'est créer un système généralisé d'assurance aussi bien pour les récoltes que pour les risques sanitaires, qui se multiplient. Tout le monde connaît en effet les drames liés à la fièvre catarrhale ovine. Nous avons donc provisionné 40 millions d'euros pour un fonds d'indemnisation des risques sanitaires. Toujours dans cette même optique, nous avons ouvert la voie, dans la perspective d'une plus grande réforme à venir de la PAC, à des systèmes d'assurance revenus ou chiffre d'affaires.

Je m'engage à ce que les cas que M. Guillaume avait évoqués dans sa question et dont vous vous êtes fait l'écho, monsieur Raoul, soient examinés individuellement. Dans cette période de transition, nous allons faire monter en

puissance un système de généralisation de l'assurance récolte grâce aux nouvelles mesures de réorientation des crédits de la PAC, qui sera effectif en 2010.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul.

M. Daniel Raoul. Monsieur le ministre, je prends acte de votre engagement d'examiner le cas de la quarantaine d'arboriculteurs qui se sont assurés et qui, de ce fait, ont été pénalisés.

Ainsi que vous l'avez vous-même admis, ces quelques cas vont à rebours de votre volonté de voir les agriculteurs recourir à un système d'assurance. Il est certain que, si ces cas n'étaient pas réglés, les arboriculteurs, qui sont effectivement les exploitants les plus fragiles, ne se trouveraient guère incités à emprunter la voie de l'assurance dans laquelle vous les invitez à s'engager.

CONDITIONS D'EMPRUNT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. le président. La parole est à M. Louis Nègre, auteur de la question n° 435, adressée à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

M. Louis Nègre. Ma question concerne les conditions d'emprunt actuellement offertes aux collectivités locales.

Malgré le plan de sauvetage adopté en octobre dernier et les garanties apportées au système bancaire, les élus, plus particulièrement les maires des villes moyennes, s'interrogent sur la trop grande différence existant entre le taux de refinancement interbancaire de la Banque centrale européenne, qui est aujourd'hui de 2 % – il devrait, semble-t-il, être prochainement ramené à 1,5 % – et les taux proposés actuellement par les principaux établissements prêteurs aux emprunteurs locaux.

Alors que, voilà six mois, il était possible d'obtenir, pour des prêts « simples », à taux fixe ou à taux variable, des marges sur encours de quelques dizaines de points de base au-dessus de l'Euribor – de l'ordre de 70 points de base –, un niveau bien supérieur – de 150 à 200 points de base – est aujourd'hui proposé aux collectivités. La crise des liquidités a certes bousculé beaucoup de certitudes, mais y a tout de même là un paradoxe quand on sait que, au cours de la même période, l'Euribor à un an a baissé de 60 %, passant de 5,5 % à 2,2 %.

Faute, pour les décideurs locaux, d'obtenir des prêts à des taux raisonnables, ceux-ci risquent de se réfugier dans l'attentisme, d'où la menace d'un grippage des efforts d'investissements demandés aux collectivités et, finalement, de la relance.

Faut-il envisager la mise en place d'une agence publique de financement pour le secteur public local, comme il en existe en Suède, au Danemark, en Norvège, en Finlande ou encore aux Pays-Bas ?

Afin que nous puissions boucler nos projets pour 2009 dans des conditions optimales, je souhaite savoir quelles mesures le Gouvernement compte prendre vis-à-vis des banques pour opérer les profonds changements qui sont indispensables dans ce domaine ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services. Monsieur le sénateur, vos préoccupations relatives à l'accès au crédit et aux conditions d'emprunt des collectivités territoriales sont partagées par le Gouvernement.

En effet, dans le contexte actuel, il est primordial de ne pas entraver l'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui représente plus des deux tiers de l'investissement public global. Toutefois, s'il revient au Gouvernement de veiller au bon accès au crédit des collectivités territoriales, c'est naturellement à elles seules que revient le choix de leur mode de financement.

Comme vous le savez, le Gouvernement s'est fortement engagé à soutenir le crédit à l'économie, notamment aux collectivités locales. À cet égard, je vous rappelle les mesures qui ont d'ores et déjà été mises en œuvre pour répondre à ce besoin de financement.

La loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008 a mis en place la Société de financement de l'économie française, qui a permis de lever des fonds sur les marchés avec la garantie de l'État. Ces financements sont ensuite distribués aux établissements de crédit en contrepartie d'engagements de prêts aux agents économiques, notamment aux collectivités territoriales. À ce jour, ce sont ainsi 33 milliards d'euros qui ont été prêtés aux banques pour qu'elles financent l'économie.

Le Gouvernement a en outre ouvert spécifiquement au mois de novembre 2008 une enveloppe exceptionnelle de 5 milliards d'euros de prêts sur fonds d'épargne à destination des collectivités territoriales afin d'assurer le financement de leurs investissements sur la fin de l'année 2008.

Vous le voyez, le Gouvernement met en place des moyens, mais cela serait insuffisant si l'on ne s'assurait pas qu'ils sont bien utilisés au financement de l'économie. La progression des encours de crédit aux collectivités locales est dès lors l'indicateur suivi par le Gouvernement pour évaluer la contribution des banques au financement de l'économie.

En contrepartie des dispositifs mis en œuvre pour soutenir le crédit à l'économie, les banques se sont engagées à augmenter leurs encours de crédit à l'économie de 3 % à 4 % en rythme annuel. Vous le savez, Christine Lagarde a mis en place un observatoire du crédit, dont le rôle est de vérifier chaque mois que les banques respectent leurs engagements en matière de prêts à l'économie.

Les derniers chiffres disponibles montrent que le crédit aux collectivités locales est aujourd'hui le secteur d'activité le plus dynamique, avec une croissance des encours de prêts aux collectivités territoriales de 4,9 % entre septembre et décembre 2008, contre 1,4 % tous crédits confondus. Il est donc clair que les collectivités locales profitent de leur bon profil de risque et conservent un bon accès au crédit.

S'agissant plus particulièrement de l'évolution des marges bancaires, elle reste à ce stade difficile à apprécier, et cela pour plusieurs raisons.

Il faut tout d'abord rappeler que les collectivités territoriales ont, en raison d'une forte concurrence entre les réseaux bancaires, bénéficié jusqu'à une période récente de conditions de prêts favorables, caractérisées par des marges relativement faibles sur les prêts à taux fixe ou à taux variable.

Plus généralement, la fixation des marges par les banques résulte de plusieurs facteurs qui tiennent non seulement aux conditions financières supportées lors des opérations de refinancement, aux politiques commerciales des différents réseaux bancaires, mais également à la situation financière de chaque emprunteur.

Il est donc délicat de tirer des conclusions définitives des conditions de prêts actuellement pratiquées par les banques, d'autant que les collectivités territoriales ont recours de manière limitée à l'emprunt – à hauteur de 25 % environ – pour financer leurs investissements.

Ces conditions de financement se retrouvent dans le niveau des intérêts supportés par les collectivités territoriales. Ils représentent en effet 4 % de leur budget de fonctionnement, ce qui, vous en conviendrez, n'est pas excessif.

La création d'une agence publique de financement du secteur public local, qui recourrait par exemple elle-même aux marchés financiers et qui serait chargée d'apporter des financements aux collectivités territoriales, ne saurait constituer une voie exclusive pour répondre à la demande immédiate des collectivités territoriales. Il convient de rappeler à cet égard le bon déroulement des émissions obligataires menées sous l'égide de l'Association des communautés urbaines de France ces dernières années, sans qu'il ait été besoin de recourir à une telle agence.

Il reste que la question que vous soulevez est importante. Le Gouvernement demeure donc très attentif à l'évolution de la situation. Si d'aventure cette situation se dégradait, nous examinerions de près vos suggestions.

M. le président. La parole est à M. Louis Nègre.

M. Louis Nègre. Monsieur le secrétaire d'État, je me réjouis de l'effort réalisé par le Gouvernement et je me félicite que les encours auprès des collectivités locales aient augmenté de manière substantielle par rapport à ceux des prêts qui sont consentis à d'autres catégories d'agents économiques.

Cela dit, le problème que l'on constate sur le terrain tient à l'importance du différentiel par rapport à l'Euribor, puisqu'on est passé, en quelques mois, d'une marge de 70 points de base à une marge se situant entre 150 et 200 points, alors même que le Gouvernement a fait un effort exceptionnel en faveur des banques, ainsi que tout le monde le reconnaît. C'est là une situation que les élus locaux ont du mal à comprendre !

RÉGIME FISCAL DES LOUEURS DE MEUBLÉS NON PROFESSIONNELS (LMNP) ET PROFESSIONNELS (LMP) ET RÉSIDENCES RÉSERVÉES AUX PERSONNES ÂGÉES

M. le président. La parole est à M. Rémy Pointereau, auteur de la question n° 436, adressée à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

M. Rémy Pointereau. La modification au 1^{er} janvier 2009 du régime fiscal applicable aux loueurs de meublés non professionnels, les LMNP, et loueurs de meublés professionnels, les LMP, risque de pénaliser les zones rurales, d'autant que les dispositions de la nouvelle loi Scellier excluent les communes classées en zone C, c'est-à-dire la majorité des communes rurales, du bénéfice d'une réduction d'impôt.

Cette révision du régime fiscal est susceptible d'empêcher la réalisation de résidences spécialisées pour l'accueil des seniors, dont le besoin est important dans les départements ruraux.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2009, le régime fiscal de ces loueurs a été modifié, et la réduction d'impôt calculée sur le prix de revient des logements serait réservée aux seuls établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, les EHPAD, résidences d'étudiants, résidences de tourisme et résidences d'affaires, ce qui exclut désormais les résidences pour les seniors.

De même, la loi Scellier, qui aménage les dispositifs dits « Robien » et « Borloo », ne permettrait de réserver le bénéfice d'une réduction d'impôts de 25 % qu'aux communes des zones A, B1, B2, à l'exclusion de la zone C.

Or les projets de résidence pour les seniors portés par des investisseurs privés offrent de nombreux avantages : la possibilité donnée aux personnes âgées de ne pas être déracinées ni contraintes à la solitude tout en étant logées dans un cadre agréable, adapté, leur offrant des services dont elles peuvent avoir besoin ; la possibilité de créer ou de conserver des emplois ou des petits commerces de proximité dans nos communes rurales.

Depuis le 1^{er} janvier, les nouveaux textes semblent ainsi exclure les résidences pour les seniors de certains avantages fiscaux et les investisseurs auront certainement tendance à se désengager de projets qui ne sont plus rentables du fait de ces modifications fiscales.

Le monde rural en subira les conséquences et les projets de résidences pour les seniors se déplaceront obligatoirement des petites communes vers les communes les plus peuplées, ce qui entraînera le déplacement des personnes âgées et le déclin démographique et économique des communes déjà les moins peuplées.

C'est le cas dans mon département où, du fait de ce nouveau texte, un promoteur semble renoncer à son projet de réaliser, sur un terrain qu'il avait acquis dans une commune rurale de 600 habitants, une résidence pour les seniors, avec commerces, médecin, pharmacien.

Je souhaiterais savoir ce que le Gouvernement compte faire pour permettre aux porteurs de projets de résidence en faveur des seniors de bénéficier des mêmes dispositions fiscales que celles qui sont attribuées aux investisseurs d'autres types de résidences.

J'aimerais également connaître les raisons qui justifient l'exclusion des communes de la zone C du bénéfice du nouveau dispositif de défiscalisation.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services. Monsieur Pointereau, je connais votre attachement au monde rural et je comprends votre inquiétude. Je voudrais néanmoins souligner que les réformes qui ont été adoptées en loi de finances par le Parlement et que vous avez mentionnées n'ont pas remis en cause les dispositions fiscales de soutien à l'investissement privé. Plusieurs mécanismes fiscaux permettent d'ores et déjà de favoriser la réalisation de résidences-services pour les personnes âgées.

Tout d'abord, le régime de la location meublée professionnelle constitue toujours une incitation puissante au financement, notamment en ce qui concerne les résidences pour les seniors. Certes, ce régime est désormais réservé aux investisseurs qui agissent réellement en professionnels. Comme vous le savez, un certain nombre de dérives ont conduit le législateur à réserver ce bénéfice aux investisseurs professionnels, mais cela n'a pas pour effet d'amoindrir les avantages attachés à ce régime, lesquels demeurent inchangés : imputation du déficit sur le revenu global ; amortissement de l'investissement.

Je voudrais également rappeler que le régime applicable aux loueurs de meublés professionnels n'est pas réservé à certaines zones et s'applique sur tout le territoire ; il n'est pas non plus réservé à certains types de résidences.

Le régime de la location meublée non professionnelle n'est pas davantage zoné. Le régime d'amortissement continue de s'appliquer à ces investissements : cela est normal s'agissant de biens dont le produit de la location est imposé selon le régime des bénéfices industriels et commerciaux.

En revanche, la nouvelle réduction d'impôt votée par le législateur dans la loi de finances pour 2009 complète le régime d'amortissement pour certains investissements seulement. Le législateur a choisi de réserver le bénéfice de cette réduction d'impôt à quelques investissements ciblés : les établissements d'accueil des personnes les plus fragiles, les établissements de soins, les logements affectés à l'accueil familial salarié, les résidences avec services pour étudiants et les résidences de tourisme.

Trois types de résidences accueillant des seniors peuvent bénéficier de la réduction d'impôt.

Il s'agit, tout d'abord, des établissements de services sociaux et médicosociaux qui accueillent des personnes âgées et qui leur apportent une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale.

Il s'agit, ensuite, des logements affectés à l'accueil familial salarié, qui comprennent des logements destinés à la fois aux personnes âgées accueillies, mais aussi à l'accueillant familial et à son remplaçant. Ces structures doivent être gérées par un groupement de coopération sociale ou médicosociale.

Il s'agit, enfin, des établissements de santé ayant pour objet de dispenser des soins de longue durée, comportant un hébergement destiné à des personnes n'ayant pas leur autonomie de vie et dont l'état nécessite une surveillance médicale constante ainsi que des traitements d'entretien.

Dès lors qu'elles correspondent à l'un des types d'établissements que je viens d'énoncer, les résidences pour personnes âgées peuvent bénéficier de la réduction d'impôt.

La construction de résidences-services destinées aux personnes âgées sera également encouragée au travers du nouveau dispositif de réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif, adopté à l'initiative de MM. Carrez et Scellier lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2008.

En effet, s'agissant de ces résidences, les modalités d'application qui prévalaient pour les dispositifs « Robien » et « Borloo » pourront être reconduites dans le cadre de ce nouveau dispositif. Pour autant que le bailleur soit distinct de la personne fournissant le service, ce type d'investissement pourra bénéficier de la réduction d'impôt.

Contrairement au régime du loueur en meublé, professionnel ou non, qui s'applique sur l'ensemble du territoire français, le législateur a clairement souhaité que la réduction d'impôt « Carrez-Scellier » soit réservée à certaines zones sous tension du territoire, afin d'éviter les effets de sur-construction dans certaines zones. Il y va de la protection des investisseurs particuliers contre des investissements qu'ils ne parviendraient pas à rentabiliser.

Vous le savez, monsieur le sénateur, nous devons veiller à éviter les dérives que l'on a pu constater dans la construction d'un certain nombre de résidences sur nos territoires ruraux. Le dispositif global que je viens de vous décrire est de nature, me semble-t-il, à nous prémunir contre des difficultés de ce type.

M. le président. La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Votre réponse ne me satisfait que partiellement, monsieur le secrétaire d'État.

Il est tout de même paradoxal que la résidence senior que je mentionnais soit installée dans une ZRR, une zone de revitalisation rurale. Plutôt que de prévoir des mesures dérogatoires pour une série de projets, il serait préférable de revoir complètement le dispositif des ZRR, qui ne répond plus aux besoins du milieu rural. La lecture qui en est faite n'est pas tout à fait la même sur le terrain et à Bercy. Une refonte du système permettrait de couvrir l'ensemble des besoins en milieu rural et simplifierait beaucoup la situation.

AVENIR DU SITE INDUSTRIEL
WABCO VEHICLE CONTROL SYSTEMS

M. le président. La parole est à M. Michel Billout, auteur de la question n° 446, transmise à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

M. Michel Billout. Je souhaite attirer l'attention du Gouvernement concernant l'avenir du site industriel WABCO, à Claye-Souilly, en Seine-et-Marne.

Ce site appartient à l'un des plus grands équipementiers mondiaux de système de freinage électronique, de contrôle de stabilité, de suspension et de transmission automatisée pour les véhicules industriels. Parmi ses clients, figurent les principaux constructeurs de poids lourds, de remorques et d'autocars et autobus. Elle est la première entreprise industrielle de la commune, mais également la vingt-deuxième de Seine-et-Marne. Il s'agit donc d'un site industriel important d'Île-de-France.

L'entreprise, après s'être séparée d'une cinquantaine d'intérimaires en décembre dernier, vient d'annoncer un plan de quatre-vingt-quatre licenciements en faisant état d'une chute importante de ses commandes pour l'année 2009. On aurait pu croire cette entreprise solide : WABCO, dont le siège se trouve à Bruxelles, emploie en effet plus de 7 700 personnes, réparties dans trente et un pays.

En 2007, son chiffre d'affaires a augmenté de 20 % pour atteindre 2,4 milliards de dollars, avec un taux de croissance annuel global de 8 % sur les cinq dernières années.

WABCO est à l'origine de quelques-unes des plus importantes innovations du secteur : premier dispositif antiblocage, ABS, pour les poids lourds, en 1981 ; premier système de suspension pneumatique à pilotage électronique, ECAS, pour les véhicules industriels, en 1986 ; premier système CMS, avec freinage actif pour les véhicules industriels, en 2008 ; premier système autonome de freinage d'urgence pour les véhicules industriels, également en 2008.

Les emplois concernés, particulièrement sur le site de Claye-Souilly, requièrent un haut niveau de qualification, une intelligence et un savoir-faire qu'il serait regrettable de voir disparaître en raison d'une situation, certes difficile, mais conjoncturelle, dans ce secteur économique. Qui peut en effet prétendre que les poids lourds n'ont plus d'avenir ?

Dans le contexte du Grenelle de l'environnement – cette entreprise contribuant grandement à améliorer la performance, la sécurité, le rendement et la longévité des véhicules industriels – comme dans celui de la grave crise économique qui touche notre pays, je souhaiterais connaître les mesures que compte prendre le Gouvernement pour soutenir l'emploi sur ce site industriel, qui a déjà perdu plus d'un tiers de ses emplois en moins de dix ans.

Si cette entreprise est effectivement frappée par les conséquences de la crise économique, quels peuvent être les effets attendus du plan de relance ou, plus spécifiquement, du plan « automobile » ?

Si, au contraire, il s'agit pour ce groupe de prendre le prétexte de la crise afin d'accélérer la baisse des effectifs constatée depuis 2000, voire d'envisager une délocalisation totale, quelles dispositions compte prendre le Gouvernement pour le dissuader de s'engager dans une telle voie ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services. Monsieur Billout, vous évoquez la crise du secteur de l'automobile et le cas spécifique de la société WABCO.

Vous le savez, le secteur économique de la construction de véhicules, qu'ils soient destinés aux particuliers ou aux industriels, traverse depuis plusieurs mois une crise mondiale qui touche l'ensemble des marchés. En particulier, le secteur du véhicule industriel est frappé par la crise financière et ses conséquences économiques sur la filière du transport.

Confrontés à une situation critique due à l'effondrement des ventes et à une crise de liquidités, les constructeurs de véhicules ont été conduits à réduire les cadences de production et à introduire des jours de chômage partiel.

Cet état de fait est lourd de conséquences pour les équipementiers, dont le marché des véhicules représente souvent le principal, voire l'unique débouché commercial.

Cette situation très préoccupante de l'ensemble de la filière a conduit le Gouvernement à se mobiliser. Le 9 février dernier, le Président de la République a annoncé un ensemble de mesures, faisant jouer de multiples leviers, en faveur de l'ensemble du secteur, notamment des constructeurs de véhicules et de leurs sous-traitants. L'objectif est de conforter la compétitivité de la filière automobile. Certaines de ces mesures participent également de la volonté d'améliorer la compétitivité à long terme de l'ensemble du secteur.

Ainsi, des prêts pourront être octroyés aux constructeurs, notamment de poids lourds, implantés en France. Ils doivent leur permettre de mettre rapidement en œuvre des programmes de développement de nouveaux modèles, plus respectueux de l'environnement et moins consommateurs d'énergie, programmes qui mobilisent naturellement et largement les sous-traitants des constructeurs.

En outre, l'ensemble des acteurs de la filière ont souhaité bâtir une véritable relation clients-fournisseurs, ce qui a abouti à la signature, le 9 février dernier, par les organisations professionnelles représentatives, d'un code de performances et de bonnes pratiques.

J'en viens au cas spécifique de WABCO France, entreprise qui, comme vous l'avez indiqué, est une filiale du groupe international WABCO Vehicle Control Systems, un des leaders mondiaux des systèmes de sécurité et de contrôle pour véhicules industriels.

En 2008, le groupe a enregistré de bons résultats : son chiffre d'affaires a progressé de 7 %, pour atteindre 2,6 milliards de dollars. Cependant, depuis le quatrième trimestre de 2008, le groupe a été confronté, comme l'ensemble de la filière, à la baisse générale des ventes de véhicules industriels. Au quatrième trimestre de l'année 2008, l'activité du groupe a diminué d'un tiers rapport au quatrième trimestre de l'année précédente. Sur le seul

marché européen, cette baisse est de 22 %. C'est dire la profondeur de la dépression qui a affecté ce groupe, comme l'ensemble du secteur.

Les prévisions pour 2009 sont évidemment marquées par la poursuite du recul des ventes en volume de camions en Europe, qui ne dépasseront pas 200 000 unités, au mieux, contre plus de 300 000 en 2008.

Devant de telles perspectives, le groupe a entrepris d'adapter ses sites, avec la suppression de 1 400 emplois, représentant près de 20 % de ses effectifs, la réduction des coûts de structure et l'optimisation des fonctions d'achats et de logistique.

La filiale française du groupe, sise en Seine-et-Marne, a connu un fort développement depuis 2005, pour atteindre un chiffre d'affaire de 200 millions d'euros. En 2007, elle employait 374 personnes. Toutefois, depuis le dernier semestre de 2008, et à l'instar des autres entreprises du secteur, cette société se trouve confrontée à une forte baisse de ses commandes. Le 1^{er} décembre dernier, elle a été amenée à démarrer une procédure de licenciement collectif pour motif économique, concernant quatre-vingt-quatre salariés.

Nous avons demandé des améliorations des mesures contenues dans le plan de sauvegarde de l'emploi, et l'entreprise en a tenu compte. Il s'agit notamment d'une augmentation du budget prévisionnel alloué à la formation des salariés potentiellement concernés par ce plan.

Par ailleurs, compte tenu des effets économiques et sociaux de ce plan sur le territoire concerné, WABCO France est également – c'est la loi – assujettie à une obligation de revitalisation, obligation qui n'a pas fait l'objet de contestation de la part de l'entreprise.

Pour le premier trimestre de 2009, WABCO France a déposé une demande de chômage partiel concernant 300 salariés, demande qui a été acceptée par nos services au vu du carnet de commande de l'entreprise. Cette mesure permet de sauvegarder des emplois et d'éviter que des salariés en nombre plus important soient licenciés.

Vous le voyez, monsieur le sénateur, nous assumons nos responsabilités. Nous attendons évidemment que les acteurs privés en fassent autant.

Comme le montrent l'ensemble des actions qui ont été menées depuis l'annonce du plan par le Président de la République, notre pays n'abandonnera pas son industrie automobile. C'est, me semble-t-il, important pour l'avenir, notamment dans la perspective de la sortie de crise. Il y aura toujours de la production automobile, et nous entendons bien que la France y prenne toute sa part.

M. le président. La parole est à M. Michel Billout.

M. Michel Billout. Monsieur le secrétaire d'État, permettez-moi de vous faire part de ma perplexité.

Certes, j'ai bien entendu les annonces présidentielles et gouvernementales relatives au plan de relance ou au plan de sauvetage de la filière automobile. Toutefois, j'avoue ne pas en percevoir très concrètement les effets, notamment s'agissant d'un équipementier aussi important que celui-ci. Par conséquent, j'imagine que les effets seront encore plus limités sur de plus petits sous-traitants.

En fait, il s'agit simplement de demander à la direction de WABCO France d'améliorer un peu son plan social de licenciement, mais, en aucune façon, d'essayer d'y renoncer, voire de prendre des garanties pour que le site soit pérennisé.

La situation actuelle est effectivement difficile, mais je veux rappeler que 200 emplois ont été supprimés depuis 2000. Dès lors, force est de constater la volonté du groupe de se désengager de notre territoire.

Ce qui est paradoxal, c'est que, avec la suppression de 200 emplois, de l'aveu même des responsables de l'entreprise, la productivité du site n'a cessé d'augmenter. Il conviendrait donc d'examiner d'un peu plus près la démarche qui est actuellement menée. À mon sens, le Gouvernement devrait inciter plus fortement le groupe à préserver ses emplois, emplois dont nous aurons besoin demain, mais qui auront peut-être disparu d'ici là.

GESTION OPAQUE DU CALCUL ET DU RECOUVREMENT DES IMPÔTS LOCAUX PAR L'ÉTAT

M. le président. La parole est à M. Claude Biwer, auteur de la question n° 443, adressée à M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

M. Claude Biwer. Le tout récent rapport public annuel de la Cour des comptes s'est intéressé à la détermination des bases cadastrales et à leur gestion par les services de l'État.

La Cour y souligne que le processus d'établissement des bases apparaît d'une extrême et inutile complexité, relevant par exemple qu'il ne faut pas moins de treize étapes pour déterminer le montant de l'impôt foncier dû par un particulier. Elle ajoute que le fisc ne prend pas la peine de transmettre au contribuable les calculs ayant servi à déterminer la valeur cadastrale d'un logement ou d'un terrain. Cela explique d'ailleurs sans doute le faible nombre de réclamations concernant les impôts locaux par rapport à ceux d'État, ce qui contribue également à l'opacité dénoncée par la Cour des comptes.

Le rapport regrette également à nouveau l'absence de révision des bases locatives, entraînant un classement des biens peu équitable et sans aucun rapport avec la réalité d'aujourd'hui. Souvenons-nous que la dernière révision générale des bases remonte à 1970 pour le foncier bâti et à 1962 pour le foncier non bâti !

Mais ce qui m'a surtout frappé à la lecture de ce rapport, ce sont les observations relatives aux coûts de gestion de la fiscalité locale.

Tout d'abord, un *satisfecit* a été adressé à l'administration des finances, et la Cour des comptes s'est félicitée que le coût de gestion des taxes foncières ait diminué au cours des dernières années pour aboutir à un taux de 1,75 %. Mais ce taux a aussitôt été rapproché de celui qui est prélevé sur les contribuables, soit 4,4 %. Dès lors, il apparaît clairement que les gains de productivité réalisés par l'administration fiscale ne profitent nullement aux contribuables locaux, ce qui ne me semble pas très convenable.

À ces 4,4 %, s'ajoutent 3,6 %, liés à ce que l'on appelle les frais de dégrèvements et d'admissions en non-valeur. Le montant total de l'imposition au titre des taxes foncières s'élève donc à 8 %.

Certes, on me répondra probablement que ces frais de gestion constituent la contrepartie des dépenses supportées par l'État pour le financement de l'ensemble des dégrèvements,...

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État. Exactement !

M. Claude Biwer. ... en ajoutant sans doute que ces derniers dépassent désormais 13 milliards d'euros.

Encore convient-il de s'entendre sur ce que l'on appelle « frais de dégrèvements et d'admission en non-valeur ». S'il s'agit des dégrèvements accordés aux contribuables du fait d'un changement de situation ou de leur insolvabilité, je suis d'accord. Mais il ne faut surtout pas y mêler les dégrèvements législatifs, qui doivent être compensés par l'État, et non supportés par les contribuables.

Dans ces conditions, ma question est très simple. Sachant que le coût de gestion des taxes foncières s'élève désormais à 1,75 %, à quelle date le prélèvement de 4,4 % opéré sur tous les contribuables locaux sera-t-il diminué ? Cela permettrait aux services de l'administration des finances de se conformer à la recommandation formulée par la Cour des comptes et suivant laquelle « il n'est pas acceptable que l'État laisse se pérenniser deux prélèvements détachés des fondements réels que sont les dépenses qu'ils sont censés compenser ».

Par ailleurs, vous me permettrez d'insister sur les difficultés que nous rencontrons dans un grand nombre de petites communes quand on nous demande de créer les commissions communales des impôts et de désigner vingt-quatre personnes pour en trouver six... À mon sens, c'est un peu abusif. Bientôt, nous devons y mettre toute la population. Et encore, dans certains cas, cela ne sera même pas suffisant ! (*Sourires.*)

À cela s'ajoutent des règles de sectorisation, qui ont été fixées dans un souci de représentativité. Bref, l'opération devient tellement difficile que, finalement, tout le monde s'en fiche !

Au fond, s'il n'y a pas beaucoup de réclamations, c'est probablement parce que le contribuable de base n'y comprend pas grand-chose ! (*Nouveaux sourires.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services. Monsieur Biwer, la technicité de la question que vous posez démontre l'ampleur de vos connaissances en matière de fiscalité locale, même si vous avez conclu en disant que plus personne n'y comprenait rien. (*Nouveaux sourires.*)

Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, qui ne pouvait pas être là ce matin, et je vais vous essayer de vous apporter les réponses que vous attendez.

Vous attirez l'attention du Gouvernement sur la gestion du calcul et de recouvrement des impôts locaux par l'État, en faisant allusion au rapport annuel de la Cour des comptes pour 2009, qui porte notamment sur la détermination des bases cadastrales et sur leur gestion par les services de l'État.

Pour ma part, je partage votre point de vue et le constat de la Cour des comptes sur l'ancienneté des valeurs locatives, qui n'ont pas été redéfinies depuis leur création. Une réforme s'impose à l'évidence. Du reste, à la fin de l'année 2007, lors du Congrès des maires et des présidents de communautés de France, le Président de la République a appelé de ses vœux une telle réforme de la fiscalité locale. De même, le Premier ministre s'est récemment exprimé en ce sens, à l'occasion de la Conférence nationale des exécutifs.

La Cour des comptes recommande de clarifier les relations avec les collectivités territoriales. Une telle clarification a déjà été présentée à l'occasion des derniers débats budgétaires.

Cela étant, votre question ne donne qu'une vision partielle du financement des charges qui incombent à l'État en matière d'impôts locaux.

En effet, le rapport de la Cour des comptes indique également ceci : « Il est vrai que, si les coûts de gestion sont surfacturés, les coûts réels pour l'État des dégrèvements et des admissions en non-valeur représentent, en revanche, beaucoup plus que 3,6 % des taxes locales, la surfacturation venant compenser une sous-facturation. »

De plus, ce rapport ne prend pas en compte l'ensemble des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. En effet, l'État a bien plus que les seuls coûts de gestion des impôts locaux à sa charge. Au-delà des dégrèvements ordinaires et des admissions en non-valeur mentionnés dans le rapport, l'État doit également supporter le coût de trésorerie, lié au fait qu'il verse mensuellement le produit des recettes locales aux collectivités locales, alors qu'il ne perçoit les impôts qu'en toute fin d'année, ainsi que les activités de conseil auprès des collectivités que ses services assurent.

En face, l'État perçoit non seulement les frais de recouvrement et de dégrèvements, mais, pour être exhaustif, il allège aussi sa charge de trésorerie, grâce au dépôt gratuit des fonds de collectivités au Trésor public, ce qui représente également une garantie de sécurité de ces fonds pour lesdites collectivités. En moyenne, sur la période 2001-2007, ces ressources ont représenté 5 milliards d'euros, les charges atteignant un montant équivalent.

Vous le voyez, monsieur le sénateur, l'État ne s'enrichit pas au détriment des contribuables ou des collectivités locales. Il y a un équilibre parfait, et non fortuit – en tout cas, c'est mon interprétation –, entre les coûts supportés par l'État et ses recettes. Vous trouverez des explications détaillées sur ce sujet dans l'annexe du projet de loi de finances pour 2009 retraçant l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales.

Je souligne par ailleurs que ce calcul ne prend pas en compte les dégrèvements législatifs qui relèvent, eux, de l'initiative du législateur. Or on ne peut pas en faire complètement abstraction.

Prenons l'exemple des dégrèvements sur la taxe d'habitation pour les contribuables les plus modestes, dégrèvements, qui représentent 2,2 milliards d'euros par an. Je ne suis pas certain que, si l'État ne les prenait pas en charge, les collectivités territoriales dont le potentiel fiscal est faible pourraient accorder à leurs contribuables des mesures d'allègement équivalentes. Or, sans ces dégrèvements, un grand nombre de contribuables ne pourraient pas acquitter leur impôt, ce qui se traduirait par une augmentation des admissions en non-valeur, qui sont prises en charge par l'État. L'équilibre auquel nous sommes parvenus, et dont je faisais état à l'instant, serait rompu, au détriment de l'État.

À l'heure actuelle, il n'y a donc pas lieu de modifier les frais d'assiette et de recouvrement.

Telle est la réponse que je souhaitais, monsieur le sénateur, vous apporter au nom de Eric Woerth.

M. le président. La parole est à M. Claude Biwer.

M. Claude Biwer. Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie des précisions que vous venez de m'apporter et dont la technicité dépasse largement celle de mes questions. (*Sourires.*)

Vous avez démontré que l'État ne s'enrichissait pas. Ce dont je suis certain, pour ma part, c'est que le contribuable s'appauvrit ! (*Nouveaux sourires.*)

Afin de tempérer certaines de ses réactions, il importe de lui faire savoir comment les choses se passent. Il est vrai que l'État consent de gros efforts à travers toute une série de dispositifs, mais encore faut-il en informer le public !

Nous sommes parfois très embarrassés par les déclarations différentes que nous entendons : la Cour des comptes a cerné un sujet ; vous le cernez d'une autre manière et les services du ministère du budget peut-être encore d'une autre.

Cela dit, je prends acte des éléments que vous venez de mettre en avant et dont une bonne part ne peut être discutée.

LEVÉE DE LA CLAUSE DE SAUVEGARDE SUR LE MAÏS MON 810

M. le président. La parole est à M. Christian Demuynck, auteur de la question n° 431, adressée à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. Christian Demuynck. Je souhaite revenir sur le débat que suscite maïs MON 810 et qui a connu ces dernières semaines de nouveaux développements.

Voilà un an, à l'issue du Grenelle de l'environnement, la France décidait d'activer la clause de sauvegarde concernant le MON 810, l'unique plante transgénique jusqu'alors cultivée en France, et ce sur la base du principe de précaution.

En octobre dernier, l'Autorité européenne de sécurité des aliments, ou AESA, écartait l'idée selon laquelle cet organisme génétiquement modifié pouvait comporter un risque pour la santé humaine et animale ou pour l'environnement. L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, l'AFSSA, vient d'ailleurs de confirmer cette absence de risque sanitaire dans un avis rendu le 20 février 2009.

Ces deux autorités scientifiques, à l'expertise reconnue, ont conclu qu'aucun fait scientifique nouveau ne justifiait cette clause de sauvegarde et que cette dernière pouvait donc être levée.

Sachant que le MON 810 est cultivé sur 20 millions d'hectares dans le monde, en Espagne depuis 1998, que les autorités compétentes ne voient aucune justification à une quelconque interdiction, je souhaiterais connaître les raisons qui conduisent notre pays à refuser son expérimentation et sa culture.

Ce refus crée, par ailleurs, un climat de suspicion autour des OGM, alors que nous en mangeons tous les jours ! Il est tout de même paradoxal qu'un pays offrant des OGM à la consommation en refuse la culture et l'expérimentation.

Cette position est particulièrement préjudiciable à notre pays. Elle nous fait prendre un retard considérable dans la compétition mondiale en matière de biotechnologies, notamment par rapport aux États-Unis, retard d'autant plus dommageable que la France est le deuxième producteur mondial de semences et qu'elle dispose d'une remarquable expertise en recherche agronomique.

En outre, si elle ne prend pas la mesure du sujet, la France s'expose à de grands risques, soit de dépendance à l'égard des détenteurs étrangers, en particulier américains, de procédés protégés par la propriété intellectuelle, soit de fuite de ses chercheurs. Il faut d'ailleurs remarquer que le laboratoire de recherche Bayer a quitté la France.

Madame la secrétaire d'État, je profite de l'occasion qui m'est donnée pour vous interroger sur le retard pris dans la nomination du président du Haut conseil des biotechnologies.

Depuis les avis défavorables émis par les deux commissions parlementaires compétentes concernant le premier candidat, aucun autre nom n'a été proposé par le Gouvernement, même si celui de Catherine Bréchnignac circule actuellement pour occuper ce poste. Or ce retard voit la France dans l'impossibilité d'expérimenter des OGM en 2009.

Madame la secrétaire d'État, je vous demande de nous préciser les motifs qui vous conduisent à maintenir cette clause de sauvegarde et de nous informer sur les intentions du Gouvernement pour développer la recherche en matière de biotechnologies dans notre pays.

M. le président. Avant de vous donner la parole, madame la secrétaire d'État, étant pour la première fois amené à présider la séance en votre présence, le vieux parlementaire que je suis tient à vous souhaiter la bienvenue et à vous dire le plaisir, voire le trouble – privilège de l'âge ! – qu'il éprouve à vous voir au banc du Gouvernement. (*Sourires.*) Je vous souhaite d'ailleurs la même longévité dans vos fonctions que celle qui est la mienne au Parlement de la République ! (*Nouveaux sourires.*)

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie. Merci, monsieur le président !

M. le président. Vous avez la parole, madame la secrétaire d'État.

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Monsieur Demuynck, le Gouvernement a effectivement décidé de prendre une mesure de sauvegarde et d'interdire la culture, sur le territoire français, du maïs MON 810 par arrêté du 7 février 2008.

Cette décision fait suite à l'avis du Comité de préfiguration de la haute autorité sur les OGM et a été prise en raison des interrogations soulevées par les scientifiques français au sujet des impacts environnementaux potentiels de cet OGM.

Quelles sont les incertitudes ? À l'évidence, elles concernent non pas les impacts sanitaires, mais bien les impacts environnementaux, notamment celui de la toxine contenue dans ce maïs sur les espèces dites « non cibles » et sur le sol. D'ailleurs, reconnaissant elle-même l'existence de telles incertitudes, l'agence européenne a demandé des informations supplémentaires à Monsanto sur ce point.

Nous avons besoin d'éléments de réponse clairs. L'arrêté prévoit la levée de la clause de sauvegarde lorsque la procédure européenne de renouvellement de l'autorisation de l'OGM MON 810 sera terminée. Or cette dernière est en cours et les résultats sont attendus pour cette année. Les analyses sont conduites par l'Espagne.

J'ajoute que le Conseil des ministres européens de l'environnement, a confirmé, à l'unanimité, dans ses conclusions du 4 décembre 2008, la nécessité de revoir les procédures d'expertises qui sont conduites par l'AESA. À ce jour, nous n'avons pas eu de propositions de la Commission sur ce point.

Par conséquent, tant que ni la réévaluation et ni procédure de révision du dispositif d'expertise européen ne sont achevées, il nous semble tout à fait prématuré de proposer une levée de la clause de sauvegarde.

Cette question a d'ailleurs été posée hier, pour l'Autriche et la Hongrie, au Conseil « Environnement » à Bruxelles. Une très forte majorité – vingt-deux États, y compris l'Espagne, sur vingt-sept – a voté contre la Commission sur cette question, pour des motifs identiques.

Cela étant, vous avez tout à fait raison, monsieur le sénateur, il ne faut pas renoncer aux biotechnologies et à la recherche dans ce domaine. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé d'y consacrer 45 millions d'euros sur une période de trois ans.

M. le président. La parole est à M. Christian Demuynck.

M. Christian Demuynck. Madame la secrétaire d'État, j'ai bien entendu vos propos et je suis quelque peu rassuré par le montant de l'enveloppe qui sera consacrée à la recherche sur les biotechnologies, car nous ne devons absolument pas prendre de retard par rapport aux États-Unis.

Je crois utile de rappeler que tant l'AESA que l'AFSSA ont indiqué que le MON 810 ne présentait aucun risque pour la santé humaine ou animale. Il importe de le dire et de le répéter, compte tenu des affirmations et des contrevérités qui circulent sur les OGM.

À l'évidence, en vertu du principe de précaution, il faut se montrer prudent quant à l'utilisation qui est faite des OGM. Pour autant, si je suis favorable à la culture du maïs MON 810, c'est qu'elle est largement pratiquée dans le monde, que ce soit aux États-Unis, en Amérique du Sud, en Espagne, et depuis plus de dix ans. L'expertise liée à l'histoire de cette culture permet d'être pleinement rassuré.

L'inquiétude tient au risque de pollinisation. Or, selon l'ensemble des études menées par les organismes et chercheurs dans les pays de culture du MON 810, ce risque est réduit à néant dès lors que les bonnes techniques sont appliquées.

J'attire l'attention du Gouvernement sur l'obligation que nous avons de ne pas rater la marche des biotechnologies et d'investir énormément dans ce domaine. La terre est confrontée à de graves problèmes alimentaires. Elle compte aujourd'hui 6 milliards d'habitants, dont 800 millions meurent de faim. Nous serons 9 milliards en 2050 !

Madame la secrétaire d'État, les 45 millions d'euros que vous avez annoncés sont de nature à me rassurer, et je suivrai avec attention l'avenir du MON 810.

RISQUE DE MISE SUR LE MARCHÉ EUROPÉEN D'ARTICLES CONTENANT DE L'AMIANTE

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy, auteur de la question n° 434, adressée à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. Jean-Pierre Godefroy. C'est en tant que co-rapporteur de la mission sénatoriale commune d'information sur le bilan et les conséquences de la contamination par l'amiante que je souhaite attirer l'attention sur le risque de mise sur le marché européen d'articles contenant de l'amiante par le biais de dérogations au règlement européen REACH, *Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*.

L'usage de l'amiante est interdit au sein de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2005. Cette décision, si elle n'est pas de nature à empêcher les milliers de décès probables à venir liés à l'exploitation, à la transformation et à la commercialisation de cette substance pendant de trop longues années, devrait permettre de mettre fin, à terme, à l'hécatombe.

Cependant, le *lobby* de l'amiante et les intérêts économiques de certains États de l'Union européenne s'accommodent mal de cette interdiction et tentent d'obtenir une dérogation les autorisant à mettre sur le marché européen des articles contenant de l'amiante par le biais de l'annexe XVII du règlement REACH, et plus particulièrement de son article 6-2.

Si ces dérogations venaient à être adoptées, la mise sur le marché européen d'articles contenant de l'amiante, y compris de la crocidolite, serait de nouveau autorisée.

Ainsi, des pièces détachées contenant de l'amiante et destinées à des équipements industriels ou à des biens de consommation courante tels que, notamment, des garnitures de freins et d'embrayages, des joints, des articles en amiante-ciment, pourraient de nouveau circuler en Europe. La liste est longue puisque, à un moment ou à un autre, l'amiante est entré dans la composition de plus de 3 000 produits.

Sachant que ces articles pourraient être importés de pays dans lesquels l'amiante n'est pas interdit, cette réintroduction aurait pour effet d'exposer à un risque mortel, sans limitation de durée, la population européenne, en particulier les travailleurs appelés à intervenir sur ces articles dans le cadre d'opérations de maintenance.

Après une tentative infructueuse au mois de décembre 2008, la Commission européenne devait présenter aux États membres de nouvelles propositions de dérogations pour un vote prévu à la fin du mois de février.

Je crois savoir que cette réunion a eu lieu la semaine dernière et que plusieurs délégations gouvernementales ont renoncé à soutenir la Commission. Qu'en est-il de la position de la France, madame la secrétaire d'État ?

Le Parlement européen, qui devrait être saisi du sujet au mois d'avril, contraindra-t-il la Commission à renoncer à soutenir ces dérogations pour permettre à l'Union d'appliquer une politique cohérente d'interdiction de l'amiante sur l'ensemble du territoire européen ?

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie. Monsieur le sénateur, lors de la réunion du 20 février dernier du comité réglementaire compétent concernant REACH, les États membres de l'Union européenne se sont prononcés au sujet de la révision de l'annexe XVII du règlement REACH, qui liste les substances et produits soumis à restrictions ou à interdiction.

S'agissant de l'amiante, le principe de base d'une interdiction sur l'ensemble du territoire européen a été clairement affirmé. Toutefois, les États membres se sont prononcés sur le maintien de deux dérogations à cette interdiction générale.

La première dérogation maintenue porte sur les diaphragmes à base d'amiante chrysotile et concerne trois entreprises situées dans trois pays européens, la France n'en faisant pas partie. Cependant, la révision de cette dérogation a été fixée au 1^{er} juin 2011. De plus, les États membres qui en font usage ont l'obligation de prouver qu'il n'y avait

pas d'autre solution et de transmettre les rapports établis par leurs industriels prouvant qu'il n'existait pas de possibilité de substitution à l'amiante. Les exigences touchant les rapports demandés aux industriels ont donc été renforcées.

La deuxième exception concerne les articles contenant de l'amiante et installés ou mis en service avant le 1^{er} janvier 2005. La proposition adoptée le 20 février 2009 en interdit l'utilisation et la mise sur le marché à l'échelon communautaire, mais les États membres peuvent accorder des dérogations dans des conditions très restrictives et chaque dérogation n'est valable que pour l'État membre qui l'aura adoptée. Le risque d'importation incontrôlée de ces produits dans d'autres pays est donc totalement écarté.

Quant à la position de la France, je vous indique, monsieur le sénateur, que nous sommes favorables à une interdiction générale visant à bannir l'utilisation de l'amiante dans un avenir le plus proche possible.

TRANSPORT FERROVIAIRE
DANS LES DÉPARTEMENTS ENCLAVÉS

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, auteur de la question n° 398, adressée à M. le secrétaire d'État chargé des transports.

M. Jacques Mézard. Ma question est relative au transport ferroviaire dit de second niveau.

Un rapport fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le niveau d'équipement de la France en infrastructures de transport et ses conséquences sur le désenclavement des régions françaises montre que les moyens financiers mis en œuvre ont essentiellement profité au renforcement des grands réseaux existants, au détriment des infrastructures permettant de relier des territoires à ces grands réseaux structurants, c'est-à-dire de les désenclaver.

Dans le Cantal, nous savons bien ce que signifie l'enclavement : nous avons perdu le train de nuit, nous avons perdu toute liaison ferroviaire directe avec Paris. Le Cantal est maintenant l'un de ces départements où les temps de trajet sont supérieurs à ce qu'ils étaient à la fin du XIX^e siècle !

Madame la secrétaire d'État, j'ai pu apprécier, lors du débat sur le Grenelle de l'environnement, votre sens de l'écoute. Je sais donc que vous ne resterez pas insensible au fait que, faute d'entretien des abords des voies – en vingt ans, l'effectif des personnels chargés de l'entretien est passé de 120 à 38 –, des arbres sont tombés sur des motrices en circulation. De même, lors des épisodes neigeux de décembre dernier, des chutes d'arbres sur des caténaires ont bloqué la circulation pendant plusieurs jours. Ainsi, aujourd'hui, l'instrument de dégagement, ce n'est plus le chasse-neige, c'est la tronçonneuse !

Autre illustration du défaut d'entretien : à l'automne, le temps de trajet entre Vic-sur-Cère et Le Lioran, sur la ligne de Clermont-Ferrand, peut atteindre cinquante-six minutes, au lieu de vingt, du fait de l'amoncellement des feuilles mortes sur les voies !

Le président de la SNCF, que j'ai interrogé sur ces questions, m'a répondu qu'il faudrait 513 millions d'euros pour effectuer une remise à niveau.

Certes, et j'en donne acte au Gouvernement, le contrat de performance signé le 3 novembre 2008 entre l'État et Réseau ferré de France, RFF, permet d'espérer des améliorations importantes sur les infrastructures lourdes.

Le plan Rail qui a été signé récemment avec la région Auvergne constitue une avancée ; il porte sur 213 millions d'euros d'ici à cinq ans, dont 60 millions d'euros à la charge de l'État et 60 millions à la charge de la région.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir s'il y a une véritable volonté de sauvegarder les lignes de second niveau. Je suis, pour ma part, convaincu que l'avenir est dans le transport ferroviaire, y compris de second niveau.

Je souhaite savoir ce qu'envisage le Gouvernement pour remédier aux problèmes immédiats de sécurité et d'entretien courant, qui permettront de sauvegarder les lignes secondaires, pour accélérer la remise à niveau de ces infrastructures et pour rétablir et conserver des liaisons directes des territoires les plus enclavés, notamment par la remise en service des trains de nuit ?

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'économie. Monsieur le sénateur, je vous prie de bien vouloir excuser M. Dominique Bussereau qui, ne pouvant être parmi vous aujourd'hui, m'a chargée de vous transmettre sa réponse.

La rénovation du réseau ferré a été identifiée comme une des priorités absolues du Grenelle de l'environnement. Le contrat de performance signé entre l'État et RFF donne du corps à ce principe, avec 13 milliards d'euros prévus sur la période 2008-2015, dont plus d'un milliard pour les voies à caractère régional.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement votre département, le protocole conclu entre l'État, la région et RFF relatif au plan Rail Auvergne majore de 213 millions d'euros l'enveloppe du contrat de projet État-région, qui s'élève à 196,5 millions d'euros.

Le désenclavement était un engagement d'Hubert Falco. Dominique Bussereau a signé le plan Rail Auvergne le 12 février dernier, en présence de Brice Hortefeux, qui avait défendu la nécessité d'améliorer la desserte de l'Auvergne, et du Cantal en particulier.

Le Cantal bénéficiera directement de ces investissements et du programme de rénovation du réseau : 125 millions d'euros sont inscrits au contrat de projet État-région et dans le cadre du plan rail pour la rénovation des lignes reliant Aurillac à Clermont-Ferrand, Figeac et Lamativie. Nous sommes donc bien dans la logique que vous défendez, d'amélioration des liaisons avec Paris.

Le plan de relance de l'économie devrait accélérer la réalisation de ces travaux puisque 17 millions d'euros en provenance de l'État seront consacrés à la desserte d'Aurillac.

Enfin, pour pallier la suppression des trains de nuit reliant Paris à Aurillac, la SNCF avait proposé une solution de remplacement, avec une correspondance TER à Figeac. Or il est apparu que les temps de correspondance à Figeac étaient trop longs. Dominique Bussereau a donc demandé à la SNCF de mettre en place un autre dispositif, notamment une navette routière qui permettrait de réduire les temps de parcours.

J'ajoute que, depuis décembre 2008, les trains peuvent circuler à 200 kilomètres par heure entre Paris et Clermont-Ferrand. Cela devrait réduire sensiblement les temps de parcours.

Monsieur le sénateur, l'engagement qui a été pris correspond à la logique que vous défendez : place à la rénovation du réseau, place au rail, qui constitue une des priorités absolues des années à venir.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Je ne suis pas persuadé que le remplacement d'un train de nuit par une liaison avec une correspondance par navette routière constitue un véritable progrès.

Par ailleurs, je regrette de ne pas avoir eu de réponse sur le défaut d'entretien du réseau, qui pose des problèmes extrêmement graves en termes de sécurité.

NÉCESSITÉ DE LA RÉALISATION D'UNE LIAISON
FERROVIAIRE ENTRE LES LIGNES D ET B DU RER,
DITE « BARREAU DE GONESSE »

M. le président. La parole est à Mme Raymonde Le Texier, auteur de la question n° 430, adressée à M. le secrétaire d'État chargé des transports.

Mme Raymonde Le Texier. La plateforme aéroportuaire de Roissy, qui concentre 60 000 emplois, est un pôle majeur du développement économique.

À dix kilomètres de cet aéroport vivent 250 000 personnes, qui se répartissent essentiellement sur les villes de Sarcelles, Garges, Villiers-le-Bel, Arnouville, Gonesse, c'est-à-dire l'est du Val-d'Oise.

Sur ces territoires, le taux de chômage est plus élevé que celui de l'ensemble du département, alors même que le profil moyen des demandeurs d'emploi correspond pour l'essentiel aux postes proposés par la plateforme aéroportuaire : accueil, entretien, logistique, manutention.

Cette situation s'explique par l'absence de transport en commun pour se rendre de ces villes jusqu'à Roissy, sauf à passer par Paris, donc à allonger son trajet quotidien de 80 kilomètres et son temps de transport aller-retour de deux heures et demie environ.

Voilà pourquoi la réalisation de la liaison du RER D avec la ligne B, dite « barreau de Gonesse », est un enjeu déterminant pour l'emploi dans ce secteur et un projet pour lequel les élus de l'est du Val-d'Oise sont tous fortement mobilisés depuis longtemps.

Cette liaison, inscrite au contrat de plan 2000-2006 pour environ 8 millions d'euros au titre des études et acquisitions foncières, est reprise au contrat de plan 2007-2013 et a été citée comme un investissement majeur par le Président de la République lors de son discours sur le plan Espoir Banlieues, le 8 février 2008.

Or il apparaît aujourd'hui que la réalisation de cette infrastructure, indispensable au développement de ce territoire, on l'a bien compris, est menacée. En effet, aucune étude de faisabilité n'a encore été lancée et le Syndicat des transports d'Île-de-France, le STIF, envisage la réalisation d'une ligne de bus à haut niveau de service passant par Gonesse, ce qui risque de reporter la réalisation du barreau ferroviaire aux calendes grecques.

Même si cette ligne de bus est présentée comme temporaire, l'inquiétude est grande de voir le provisoire devenir définitif, d'autant que d'autres territoires voient, eux, leurs investissements ferroviaires programmés ; c'est notamment le cas de la liaison Creil-Roissy.

Pourquoi ce traitement différent alors que l'urgence de cet investissement est reconnue et partagée par tous les acteurs du territoire ? Pourquoi ne pas programmer au plus tôt la réalisation d'un équipement structurant qui répond à tous les critères de mise en œuvre d'un plan de relance sur le secteur : effets sur l'emploi, réaménagement du territoire, désenclavement des banlieues, impact socio-économique sur les habitants des quartiers en difficulté ?

Tandis que les annonces du Gouvernement se multiplient et que les grands travaux d'infrastructure sont plus que jamais à l'ordre du jour, alors qu'un tel équipement pourrait changer la donne pour tout l'est du Val-d'Oise, le silence autour de la réalisation du barreau de Gonesse suscite de légitimes inquiétudes.

Aussi, l'ensemble des villes concernées et le conseil général se mobilisent et demandent que les études sur ce projet débutent cette année, que le schéma de principe soit rapidement lancé et qu'un calendrier de réalisation soit clairement et définitivement arrêté.

Élue de ce territoire depuis plus de trente ans, je sais à quel point la réalisation d'une liaison ferrée entre les lignes D et B du RER est un enjeu stratégique. J'entends parler de ce projet depuis vingt ans. Il n'est pas pensable qu'une nouvelle génération soit sacrifiée faute d'une mobilisation de l'État.

Je ne doute pas, madame la secrétaire d'État, de votre soutien en ce qui concerne tant la concrétisation du barreau que l'établissement immédiat d'un calendrier précis.

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie. Madame la sénatrice, la création de la liaison dite « barreau de Gonesse » constitue une des priorités du Gouvernement. Elle a été identifiée comme telle, nous avons pris des engagements et nous les tiendrons.

L'objectif est d'améliorer l'accessibilité à la plate-forme de Roissy, qui est en fait devenue une immense ville, et de créer une liaison efficace entre les lignes B et D du RER.

Afin de gagner trois ans par rapport au calendrier initial, l'État et la région d'Île-de-France ont décidé d'apporter ensemble 50 millions d'euros supplémentaires au titre du plan Espoir Banlieues. Ces crédits s'ajoutent aux 30 millions d'euros initialement prévus au contrat de projet État-région. Le calendrier qui est fixé, et qui sera tenu, prévoit la mise en service des moyens de désenclavement en 2015.

Dans l'attente de la réalisation de ce désenclavement, la mise en place d'un transport en commun en site propre, de type bus à haut niveau de service, a été identifiée comme la seule solution technique permettant de réaliser rapidement une liaison routière avec un haut niveau de service.

M. le président. La parole est à Mme Raymonde Le Texier.

Mme Raymonde Le Texier. Madame la secrétaire d'État, je vous remercie de ces bonnes nouvelles, même si j'ai quelques craintes, car 2015 c'est demain et, aujourd'hui, rien n'est fait : la maîtrise des terrains n'est pas engagée et les déclarations d'utilité publique n'ont pas été réalisées.

SITUATION DU PLANNING FAMILIAL

M. le président. La parole est à Mme Bernadette Bourzai, auteur de la question n° 429, adressée à M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

Mme Bernadette Bourzai. Ma question s'adressait à M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, M. Hortefeux, mais je remercie Mme la secrétaire d'État chargée de la famille de bien vouloir me répondre.

La loi de finances pour 2009 prévoit une forte et brutale diminution du soutien financier de l'État aux structures intervenant dans le domaine du planning familial dans le cadre de la loi Neuwirth, de 1967, relative à la contraception.

La conséquence inévitable d'une telle suppression des subventions était la fermeture d'au moins un tiers des centres du Mouvement français pour le planning familial. L'émotion ainsi soulevée a suscité, en quelques jours, plus de 100 000 signatures de soutien à une pétition lancée par le Mouvement français pour le planning familial.

Devant cette mobilisation citoyenne, M. Hortefeux a annoncé une réévaluation des moyens alloués aux missions du planning familial. Madame la secrétaire d'État, sans doute allez-vous détailler cette annonce. J'espère que votre propos sera d'une clarté et d'une précision à la hauteur des craintes provoquées par les régressions enregistrées dans la loi de finances ?

M. Hortefeux a eu l'amabilité, et je l'en remercie, de m'adresser, la semaine dernière, une longue lettre à ce sujet. J'avoue toutefois ne pas être totalement convaincue, car plusieurs interrogations demeurent.

D'abord, concernant le montant des moyens, au-delà des annonces de M. Hortefeux sur son engagement de « maintenir l'effort budgétaire permettant au planning familial d'assurer ses missions » et sur le fait qu'il n'y aura « ni fermeture ni abandon des centres locaux du planning familial », pouvez-vous nous garantir que les effectifs en personnels assurant ces missions ne diminueront pas ? Pouvez-vous nous assurer que la disponibilité du planning familial en temps et en intervention sur les territoires ne sera pas affectée ?

D'autre part, concernant la répartition des moyens en faveur des actions déconcentrées, après leur rencontre avec vous-même, avec M. Hortefeux et avec votre collègue chargée de la solidarité, Mme Létard, les responsables du Mouvement français pour le planning familial s'interrogeaient sur « la transcription des orientations données aux directions départementales de l'action sanitaire et sociale et la traduction que celles-ci en feront dans le cadre des conventions avec les associations ». Que pouvez-vous leur répondre ? Quelles seront les directives précises qui seront données aux DDASS ?

Au-delà du maintien des actions existantes à l'échelon national, ce qui serait le minimum du minimum, il convient de renforcer des moyens qui, depuis longtemps, font défaut. Permettez-moi de penser à mon département, la Corrèze. La seule structure existante pour tout le Limousin se trouve à Limoges. Sans aide financière de l'État depuis plusieurs années, cette structure « à l'asphyxie » – selon les propres termes de sa présidente –, pour laquelle le dévouement des bénévoles est admirable, n'est maintenue en vie financièrement que par le conseil général de la Haute-Vienne.

Un apport de l'État est doublement nécessaire, d'une part, parce qu'il permettrait d'assurer à l'avenir le maintien, voire le développement de cette structure indispensable, d'autre part, parce qu'on voit mal, au moment où les actions à la charge des collectivités locales et territoriales augmentent, comment celles-ci pourraient apporter les moyens néces-

saire à la pérennité des missions du planning familial, missions que les conséquences sociales dont est porteuse la crise économique ne manqueront pas de solliciter.

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille. Madame le sénateur, comme vous le soulignez, le Mouvement français pour le planning familial est une association qui exerce une mission fondamentale dans notre société. Il agit notamment pour informer sur la contraception, sensibiliser sur l'interruption volontaire de grossesse, promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et, dans le même temps, lutte activement contre les violences faites aux femmes.

Compte tenu de ces activités essentielles, le Gouvernement considère que le Mouvement français pour le planning familial doit pouvoir disposer des moyens de son action. Ainsi que Brice Hortefeux l'a rappelé à l'Assemblée nationale à l'occasion d'une question au Gouvernement le 4 février, puis moi-même le 11 février, et contrairement à ce qui a été affirmé, l'État maintiendra ses efforts financiers en faveur de l'ensemble des établissements d'information, de consultation ou de conseil familial.

Le jeudi 19 février dernier, nous avons, Brice Hortefeux, Valérie Létard et moi-même, rencontré une délégation du Mouvement français pour le planning familial conduite par sa présidente, Mme Laurent, afin de nous entretenir sur les missions et les actions du Mouvement français pour le planning familial.

Nous avons, à cette occasion, rappelé les deux engagements majeurs du Gouvernement en faveur du planning familial. Tout d'abord, ainsi que Brice Hortefeux s'y était engagé le 4 février, l'État ne prendra l'initiative d'aucune fermeture d'établissement d'information, de consultation ou de conseil familial.

Concernant le maintien des crédits, je confirme qu'un protocole a été proposé au planning familial lors de notre entretien du 19 février, garantissant le maintien sur la période 2009-2011 des crédits consacrés aux actions de conseil conjugal et familial, de lutte contre les violences faites aux femmes et de prévention des risques sexuels. Nous attendons très prochainement la réponse de la présidente, qui a reçu cette convention.

Concrètement, aux termes de cet accord, ce sont 3 461 800 euros que l'État serait prêt à consacrer chaque année, et ce jusqu'en 2011, au soutien du Mouvement français pour le planning familial et des 250 établissements d'information et de conseil conjugal et familial répartis sur l'ensemble du territoire.

Pour être tout à fait précise, je rappelle que deux ministères interviennent dans cette dotation.

Le ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville lui consacre très exactement 2 580 000 euros, dont 2 150 000 euros destinés au conseil conjugal et familial – programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » – et 430 000 euros à la promotion de l'égalité et aux droits des femmes – programme 137 « Égalité entre les hommes et les femmes ».

Ce même ministère consacrera aussi pour la première fois, au titre de la politique de la ville, 500 000 euros, prévus sur le budget de l'Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances, à destination des actions menées dans les quartiers prioritaires relevant de la politique de la ville.

Par ailleurs, le ministère de la santé consacre 381 800 euros à la prévention des risques sexuels et à la contraception – programme 204 « Prévention et sécurité sanitaire ».

Ainsi que vous pouvez le constater, madame le sénateur, la politique familiale est véritablement au cœur de l'action gouvernementale, et les 3 461 800 euros que nous consacrerons en 2009, 2010 et 2011 en faveur de l'ensemble des structures œuvrant en France pour la contraception, l'avortement et, plus largement, l'égalité entre les hommes et les femmes, confirme très clairement cet engagement.

M. le président. La parole est à Mme Bernadette Bourzai.

Mme Bernadette Bourzai. Je voudrais d'abord remercier Mme la secrétaire d'État d'avoir répondu très clairement à ma question.

Je fais partie de cette génération de femmes qui sait l'importance du rôle du Mouvement français pour le planning familial. J'ai eu, dans les années soixante, une jeunesse rendue un peu compliquée par l'absence de loi sur la contraception, et le recours au planning familial s'est révélé bien utile.

Nous serons extrêmement vigilantes pour que les jeunes femmes qui sont en âge d'avoir une vie sexuelle et de fonder une famille puissent bénéficier d'un conseil et d'un suivi dans les meilleures conditions possibles, concernant aussi bien la procréation que l'avortement. Nous y associons volontiers la lutte contre les violences faites aux femmes.

AVENIR DES ACTIONS ÉDUCATIVES COMPLÉMENTAIRES DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Amoudry, auteur de la question n° 422, adressée à M. le ministre de l'éducation nationale.

M. Jean-Paul Amoudry. Je souhaitais interroger M. le ministre de l'éducation nationale sur l'avenir des activités éducatives complémentaires de l'enseignement public menées par des associations œuvrant sur le territoire national au côté des enseignants, des parents, des élus, dans le champ scolaire et périscolaire.

On nous a annoncé, d'une part, la suppression de 25 % du financement des actions conventionnées au titre de l'exercice civil 2008 et, d'autre part, la non-reconduction, dès le 1^{er} septembre prochain, de l'aide apportée aux emplois d'enseignant détaché. La pérennité de ces politiques est, dès lors, gravement menacée.

En Haute-Savoie, département dont je suis l'élu, ces actions concernent, permettez-moi de le souligner, 30 000 enfants engagés dans une démarche coopérative, 6 700 élèves éduqués à l'image grâce au dispositif « École et cinéma », 12 700 jeunes bénéficiant de séjours de classe de découverte, 20 000 élèves participant à des activités sportives de l'Union sportive de l'enseignement du premier degré, 10 200 enfants et jeunes qui prennent part à des ateliers d'écriture dans le cadre de parcours civiques, 2 600 élèves participant à des actions liées à la solidarité, 90 jeunes pris en charge en centres médico-éducatifs, 37 déficients visuels qui bénéficient de services d'aide à l'acquisition d'autonomie, 15 enfants déficients recevant une aide à l'intégration scolaire, seize collégiens accueillis dans le cadre du pilotage d'un internat de réussite éducative afin de lutter contre le processus de déscolarisation, et, enfin, seize jeunes confiés par la justice à un centre éducatif.

Pardonnez-moi la longueur de cette énumération, mais elle a le mérite d'illustrer aussi bien la diversité que la richesse de ces actions.

La remise en cause des conventions pluriannuelles d'objectifs mettrait évidemment en péril ces activités, qui contribuent pourtant de manière substantielle à l'accomplissement de la mission si importante d'éducation de la jeunesse.

Ne doutant pas, madame la secrétaire d'État, de votre attachement, ainsi que de celui de M. le ministre de l'éducation nationale, à l'accomplissement de cette mission, je souhaiterais connaître les moyens qui sont prévus pour assurer la pérennité de ces interventions en faveur des jeunes et éviter les très graves conséquences qu'entraînerait leur suppression.

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille. Monsieur le sénateur, vous avez raison de rappeler l'attachement de Xavier Darcos et de moi-même aux actions que vous venez de citer.

Ces associations sont des prestataires liés à l'État, en particulier au ministère de l'éducation nationale, par un partenariat très ancien. Xavier Darcos l'a d'ailleurs récemment confirmé en invitant les prestataires du monde associatif à s'engager de manière pleine et entière pour mettre en œuvre et obtenir le succès de la politique éducative initiée par le Gouvernement.

En effet, l'objectif du Gouvernement est de conduire une politique ambitieuse favorisant la réussite de tous les élèves. Il y parviendra aussi avec l'aide des associations. Voilà pourquoi, entre 2008 et 2009, Xavier Darcos s'est engagé sur une augmentation de 50 % des crédits d'intervention en direction des acteurs du monde associatif. Ce financement s'élèvera en 2009 à 114 millions d'euros, contre 75 millions d'euros en 2008.

Les représentants des principales associations éducatives ont été reçus à de nombreuses reprises au ministère de l'éducation nationale. Ils ont été invités à inscrire résolument les activités de leurs structures dans le domaine de la lutte contre l'échec scolaire et de l'aide aux élèves les plus en difficulté.

S'agissant du partenariat poursuivi avec les huit associations éducatives complémentaires de l'enseignement public, un avenant aux conventions pluriannuelles sur objectifs sera signé prochainement pour les années 2009 et 2010. Il s'agit de répondre à une exigence de transparence des crédits de l'État en se conformant à une logique nouvelle de financement du ministère.

Ainsi, afin de garantir une mise en œuvre opérationnelle du programme de travail présenté par les associations, et pour permettre une meilleure collaboration des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale, des conventions seront conclues dans chaque académie entre les rectorats et les associations.

Au cours du premier trimestre de 2009, le ministère de l'éducation nationale versera aux associations une subvention correspondant à 50 % des montants prévisionnels de financement des projets. Le second versement sera effectué au cours du second semestre sur la base des bilans des actions certifiés par les recteurs.

Enfin, s'agissant des mises à disposition accordées aux structures associatives, un nouveau cadre législatif et réglementaire interdit désormais aux associations de bénéficier

de l'exonération du remboursement des salaires afférents. C'est notamment pour cette raison que, en parfaite liaison avec les associations, les personnels concernés verront leur statut évoluer vers celui du détachement à compter de la prochaine rentrée scolaire.

La priorité du Gouvernement, partagée avec les associations, est de réduire l'échec scolaire et de soutenir les élèves en difficulté, en particulier grâce à l'accompagnement éducatif, l'aide à la scolarité ou le développement des activités culturelles et artistiques.

Les associations désireuses de s'investir dans ce domaine prioritaire trouveront toujours le soutien de l'État pour le développement de leurs projets.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Amoudry.

M. Jean-Paul Amoudry. Je remercie Mme la secrétaire d'État de sa réponse précise et complète tant sur les orientations du Gouvernement que sur les modalités de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

Ma question était inspirée par une activité extrêmement intense qui est menée dans un département où les actions sportives et culturelles ont, depuis des décennies, produit les meilleurs résultats au niveau scolaire.

En tant qu'élu local, je suis extrêmement attaché à la pérennité de ces actions, qui sont d'ailleurs soutenues par les collectivités locales. Celles-ci ne pourraient pas, pour des raisons aussi bien de principe que de moyens, prendre en charge ces activités extrêmement variées et très importantes pour la jeunesse.

M. le président. Mes chers collègues, l'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures trente, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. Gérard Larcher.)

PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

M. le président. La séance est reprise.

7

LOI PÉNITENTIAIRE

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (texte de la commission)

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi pénitentiaire, déclaré d'urgence (projet n° 495, 2007-2008, texte de la commission n° 202, rapports n°s 143, 201 et 222).

Organisation du travail parlementaire

M. le président. Mes chers collègues, je rappelle que le projet de loi que nous allons examiner donne lieu à la première application de la nouvelle rédaction de l'article 42 de la Constitution, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009.

La discussion du projet de loi portera donc sur le texte de la commission des lois, qui a été mis en ligne, imprimé et distribué sous le numéro 202. Comme vous pouvez le voir,

afin de distinguer le texte adopté par la commission du texte du projet, nous avons provisoirement choisi de faire figurer un bandeau distinctif sur le document imprimé.

Comme nous en avons discuté en conférence des présidents avec M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, la commission des lois, avec mon accord, a tout fait pour être en capacité d'appliquer les nouvelles règles de la Constitution à compter du 1^{er} mars 2009.

Nous nous sommes ainsi conformés à la décision du constituant, qui a prévu la date du 1^{er} mars pour l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions et, pour être prête à temps, la commission des lois a fait œuvre d'anticipation dans le respect des droits du Gouvernement, qui a pu exprimer son point de vue dans le cadre de l'élaboration du rapport.

Ce matin même, Mme le garde des sceaux, que je salue, a souhaité être entendue par la commission pour défendre les amendements du Gouvernement et être en mesure ainsi de donner la position de celui-ci.

À l'issue de cette réunion, la commission des lois a confirmé par un nouveau vote le texte.

Vous le savez tous, la délibération sur la base des conclusions de la commission n'est pas la seule innovation qui soit entrée en vigueur depuis dimanche dernier.

Il faut y ajouter le partage de l'ordre du jour, le remplacement de l'urgence par la procédure accélérée, avec la possibilité de s'y opposer, le respect d'un délai d'examen de six semaines devant la première assemblée saisie et de quatre semaines devant la seconde assemblée saisie, les déclarations thématiques du Gouvernement suivies, le cas échéant, d'un vote, ainsi que la reconnaissance de droits spécifiques aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires.

Pour tous ces sujets, comme vous pouvez le constater, nous essayons d'innover et de régler les difficultés au fur et à mesure qu'elles se présentent et se présenteront, et je suis sûr que cette expérimentation de règles nouvelles enrichira notre réflexion lors de la modification de notre règlement, pour laquelle un groupe de travail pluraliste travaille et continuera à travailler et où chacun peut faire entendre ses préoccupations.

Ce groupe de travail, je le rappelle, mes chers collègues, a déjà adopté une série d'orientations qui devraient contribuer à l'amélioration de nos méthodes de travail, mais, avant même l'adoption définitive du projet de loi organique par les deux assemblées, et au vu de l'application expérimentale à laquelle nous procédons, nous serons amenés à réfléchir sur les conséquences réglementaires du nouveau dispositif constitutionnel.

Comme vous pouvez le constater, le Parlement traverse une phase importante de l'évolution de ses méthodes de travail et, par-delà les textes, nous devons, ensemble et avant tout, trouver les meilleures pratiques possibles pour permettre l'expression de tous et rénover nos procédures.

Ainsi, nous serons pleinement présents au rendez-vous de la modernisation des institutions telle qu'elle a été voulue par le constituant.

Tels sont les points que je souhaitais rappeler alors que nous entrons dans la phase de mise en œuvre de la réforme de nos méthodes, sachant que notre nouveau règlement ne verra – au mieux, si j'en juge par notre agenda et les projections qu'il permet de faire – sa pleine application qu'à la mi-mai.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Monsieur le président, alors que nous nous apprêtons, en effet, à expérimenter la nouvelle procédure avec le projet de loi pénitentiaire, nous avons appris jeudi que le Gouvernement avait déclaré l'urgence sur ce texte, ce qui nous paraît, nous l'avons dit, injustifié. Mon groupe a donc demandé, et le groupe socialiste a, me semble-t-il, fait de même, que vous preniez position sur cette déclaration d'urgence, comme la nouvelle procédure vous y autorise.

Cette démarche est d'autant plus fondée que nous venons d'apprendre par la presse que le président Accoyer aurait apparemment refusé après la conférence des présidents qui s'est tenue ce matin à l'Assemblée nationale l'urgence déclarée par le Gouvernement.

Il me semble donc que nous ne pouvons pas commencer à débattre de ce projet de loi sans savoir quelle sera la position qu'adoptera le Sénat puisque, si les deux assemblées refusent l'urgence, celle-ci ne pourra être maintenue. *(M. Jean-Pierre Michel applaudit.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Bel.

M. Jean-Pierre Bel. Monsieur le président, en écho à votre intervention relative à l'organisation du travail parlementaire, je souhaite d'abord rappeler que, en effet, la commission des lois, qui est la commission concernée par le texte que nous examinons aujourd'hui, a auditionné Mme la ministre ce matin même, alors que la matinée du mardi est désormais, nous en sommes convenus ensemble, dévolue aux réunions des groupes, qu'avait lieu une séance de questions orales et que se tenait à quatorze heures une réunion de ladite commission, avant la reprise à quinze heures de la séance...

J'entends bien, monsieur le président, que le chemin sera long pour parvenir à une bonne application de nos nouvelles règles de fonctionnement, mais j'estime qu'une telle organisation ne peut pas permettre un travail de qualité, travail de qualité pourtant réellement nécessaire, notamment sur ce texte.

Je souhaite par ailleurs revenir sur la déclaration d'urgence.

Cela fait plus de dix ans que les acteurs du monde carcéral sont dans l'attente d'une loi pénitentiaire ambitieuse, à même de répondre à la situation dramatique des prisons françaises.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* C'est bien pourquoi il y a urgence !

M. Jean-Pierre Bel. Le projet de loi pénitentiaire a été déposé sur le bureau du Sénat le 28 juillet 2008 et, nous en sommes tous d'accord, il a fait l'objet d'un important travail de préparation parlementaire.

Pourtant, le Gouvernement a, très tardivement puisque cela ne date que de quelques jours à peine, déclaré l'urgence sur ce texte.

Cette déclaration d'urgence regrettable est regrettée par tous les acteurs qui suivent le sujet, comme en témoignent les états généraux de la condition pénitentiaire, qui rassemblent un grand nombre d'associations et de syndicats.

Elle nuira sans aucun doute au caractère serein et constructif de nos discussions et privera le Parlement d'une deuxième lecture pourtant certainement nécessaire et aussi de ce qui aurait dû être, pour citer Mme la ministre, le « grand rendez-vous de la France avec ses prisons ».

C'est d'autant plus regrettable que les raisons de cette déclaration d'urgence ne sont pas claires, ce qui semble être également l'opinion du président Accoyer, qui, comme on vient de le dire, s'est lui aussi ému de la situation. Pourquoi tout d'un coup vouloir légiférer à la va vite ? J'espère que nous aurons une explication !

Cette déclaration d'urgence constitue en tout cas un bien mauvais démarrage pour la mise en œuvre des nouvelles procédures censées revaloriser le travail du Parlement, conformément à une volonté que je crois partagée, bien au-delà des rangs de mon groupe et des groupes dits d'opposition.

Ce projet de loi est le premier que le Sénat examine dans le cadre de la révision constitutionnelle. En déclarant l'urgence avant que ne s'applique la nouvelle « procédure accélérée », le Gouvernement montre le sens dans lequel il compte appliquer ces nouvelles dispositions : il décide et le Parlement enregistre ! C'est en tout cas ce que j'en ai conclu.

En conséquence, monsieur le président, et en vertu des nouvelles dispositions de l'article 45 de la Constitution, applicables, vous l'avez dit, depuis le 1^{er} mars, je vous ai demandé hier la réunion immédiate de la conférence des présidents afin d'obtenir le retrait de la procédure d'urgence sur ce texte.

Si le président de l'Assemblée nationale le demande, le président du Sénat, qui s'est bien souvent signalé dans le sens de la défense du respect des libertés, ne peut pas faire moins ! *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)*

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz.

M. Louis Mermaz. Monsieur le président, le Sénat est un lieu où il y a de la mémoire.

En 2000, la commission d'enquête parlementaire présidée par notre collègue Jean-Jacques Hyst et celle de l'Assemblée nationale, que je présidais, avaient, voilà donc bientôt dix ans, attiré l'attention du Gouvernement de l'époque et des pouvoirs publics sur la situation dans les prisons.

Les lois répressives de ces dernières années ont encore accru la surpopulation carcérale – 136 % d'occupation dans les maisons d'arrêt ! –, aggravé les conditions de travail, rendues de plus en plus dures pour les surveillants, et provoqué la désespérance des personnes détenues, en n'épargnant en rien, hélas ! les victimes.

Au moment où s'engage la discussion sur un projet de loi pénitentiaire qui peut être amélioré par les amendements de la commission des lois et par ceux des groupes parlementaires, il serait nécessaire que le Gouvernement prenne toutes les mesures pour mettre fin sans plus attendre à ce qui fait, après les mises en demeure de notre pays par les instances européennes, une véritable « humiliation » – pour reprendre le titre d'une commission d'enquête sénatoriale – pour le Gouvernement, pour le Parlement et pour la magistrature.

Nous ne pouvons accepter plus longtemps que, selon la formule employée en 1987 par le procureur général près la Cour de cassation, Pierre Arpaillange, les magistrats en soient réduits, face à l'arsenal législatif et réglementaire qui les encadre, à jouer le rôle de « bouffons de la République ». Il est grand temps de leur donner la faculté et les moyens de rendre une justice sereine et respectueuse de la dignité des hommes. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)*

M. le président. Il s'agit d'une procédure d'urgence demandée le 20 février dernier, sous l'empire de l'ancienne procédure.

La parole est à Mme le garde des sceaux.

Mme Rachida Dati, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Je signale tout d'abord que l'urgence a été déclarée avant le 1^{er} mars 2009, soit avant la mise en application de la nouvelle procédure.

Par ailleurs, ce projet de loi est attendu depuis très longtemps. Vous l'avez rappelé, monsieur Mermaz, en faisant référence aux travaux relatifs à la nécessaire modernisation du système pénitentiaire, qui ont été conduits sous la direction du président Hyst.

Je rappelle aussi tous les travaux qui ont été réalisés par Marylise Lebranchu ou par Élisabeth Guigou et qui devaient aboutir à un projet de loi pénitentiaire. Malheureusement pour l'actuelle opposition, les élections sont passées par là... (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*) L'échéance électorale a en effet empêché l'adoption de ce projet de loi pénitentiaire. J'en ai discuté avec Mme Lebranchu et avec Mme Guigou.

Il y a donc effectivement urgence, au regard des conditions de détention, mais également de l'administration pénitentiaire.

Le projet de loi a été examiné en commission au mois de décembre et un travail approfondi a été effectué à ce sujet. Même si nous n'escamoterons pas le débat, je considère qu'il est urgent que ce texte soit débattu et adopté assez rapidement pour que les acteurs évoqués, notamment les magistrats, mais également l'administration pénitentiaire, disposent d'outils adaptés et modernes afin que nos prisons soient à l'honneur de la France.

Il faut notamment lutter contre la surpopulation carcérale par les aménagements de peine et accorder beaucoup plus de droits aux détenus. C'est ce que consacre ce projet de loi, qui a été profondément enrichi par la commission des lois. Je rends d'ailleurs hommage au travail très important qui a été effectué dans ce cadre.

Voilà pourquoi l'urgence a été déclarée sur ce texte.

M. le président. Nous passons à la discussion générale. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Michel. C'est incroyable ! Le président du Sénat n'a rien à dire ?

Discussion générale

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

Mme Rachida Dati, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les sénateurs, le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui... (*Nouvelles exclamations sur les mêmes travées.*)

M. le président. Continuez, madame le garde des sceaux, M. Michel va se calmer. (*M. Jean-Pierre Michel quitte l'hémicycle.*)

Mme Rachida Dati, *garde des sceaux.* ... pose les fondations d'une nouvelle vision de la prison, une vision apaisée du monde pénitentiaire.

La prison n'est pas un sujet populaire. Pour l'opinion publique, elle inquiète, elle indigne, elle véhicule de nombreuses images souvent caricaturées. Les discours sont, en règle générale, très tranchés entre les partisans de la liberté et ceux qui revendiquent davantage de fermeté.

Le projet de loi vous invite à dépasser les dogmes et les clivages. Il vous est proposé de bâtir une prison dans laquelle l'enfermement ne s'oppose plus au respect de la dignité humaine. Il vous est proposé de construire une prison conforme à notre idéal républicain. Parce que nous voulons une démocratie irréprochable, nos prisons doivent être irréprochables.

Le projet de loi porte en lui une vision humanisée de la prison. En effet, la philosophie pénale qui a inspiré notre système pénitentiaire date du XVIII^e siècle. Elle est centrée sur la théorie avancée par Cesare Beccaria dans « Des délits et des peines », et non sur la personne du condamné : la prison est conçue essentiellement comme le lieu où s'exécute une peine privative de liberté et n'a d'autre finalité que d'exclure le condamné du reste de la société.

Le projet de loi met un terme à cette conception dépassée de la prison. Il vous est proposé de concevoir l'incarcération à partir de la personnalité du détenu, et non uniquement à partir de la peine. Ainsi, il prévoit de différencier les régimes de détention et de mettre en œuvre des droits individuels, issus notamment des règles pénitentiaires européennes. Il vise à favoriser les activités de formation et de réinsertion. C'est une nouvelle conception de la prison et de sa finalité : la prison devient humaine et tournée vers l'avenir.

Cette humanité n'exclut pas la fermeté à l'encontre de ceux qui ne respectent pas les lois de notre République.

Depuis mon arrivée à la Chancellerie, j'ai souhaité que la lutte contre l'insécurité et la récidive soit au cœur de mon action pour la justice.

Les Français réclamaient davantage de sécurité. Avec le soutien du Sénat, le Gouvernement a mis en œuvre une politique de fermeté à l'égard des délinquants. La sécurité est effectivement le premier des droits de nos concitoyens.

Pour lutter contre la récidive, le Parlement a adopté la loi du 10 août 2007, qui a déjà été appliquée à plus de 20 000 reprises. Pour lutter contre les criminels les plus dangereux, il a adopté la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté, qui concerne aujourd'hui 114 condamnés.

Dans les prochains mois, le Parlement sera saisi du projet de code pénal des mineurs. Il était urgent de réformer l'ordonnance de 1945 et d'adapter notre droit aux évolutions de la délinquance des plus jeunes.

Cette politique pénale de fermeté était attendue par nos compatriotes. Elle a déjà montré son efficacité par le recul de 2 % de la délinquance générale.

Le Gouvernement a souhaité que cette politique pénale s'accompagne d'une politique pénitentiaire juste et exemplaire.

Comme vous le savez, les prisons françaises n'ont pas toujours été à l'honneur de la France. Je le dis en toute clarté : tout n'est pas parfait en prison. Et ce n'est pas manquer de respect aux personnels de l'administration pénitentiaire que de l'affirmer. Je mesure aussi leur engagement pour améliorer au quotidien les conditions de détention. Chacun sait que leur mission est difficile. La double évasion survenue à Moulins le 15 février dernier a d'ailleurs, une nouvelle

fois, montré les risques liés au métier de surveillant. Je veux, devant votre assemblée, rendre hommage à l'ensemble des personnes qui interviennent en détention.

Leur engagement est exemplaire.

Mme Marie-Thérèse Hermange. C'est certain !

Mme Rachida Dati, *garde des sceaux.* Il ne doit pas masquer la réalité de notre situation pénitentiaire : une forte surpopulation carcérale, des établissements vétustes, des actes de violence commis en détention.

Devant l'urgence de cette situation, le Gouvernement a mis en œuvre, dès le mois de mai 2007, une politique dynamique en faveur des prisons. Elle s'appuie sur cinq axes majeurs.

Pour renforcer l'état de droit en prison, nous avons instauré un contrôle indépendant de la détention. Tout le monde le réclamait depuis dix ans et le président Hyeat avait d'ailleurs fait d'excellentes propositions à ce sujet. Le Gouvernement a souhaité agir rapidement en faisant adopter la loi du 30 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté. J'ai souhaité créer un contrôleur aux compétences plus larges que celles qui avaient été initialement prévues, pour tous les lieux de privation de liberté. Enfin, nous avons voulu une mise en place rapide de cette autorité indépendante.

Pour lutter contre la surpopulation carcérale et améliorer les conditions de détention, nous avons construit de nouvelles places de prison. Tous nos engagements ont été tenus en la matière : nous avons ouvert 2 800 places en 2008 et nous en ouvrirons 5 130 en 2009. Il s'agit d'aboutir à 63 000 places en 2012.

Pour lutter contre la récidive, nous avons développé les aménagements de peine. Depuis le mois de mai 2007, les résultats obtenus sont très encourageants, puisque ces aménagements ont progressé de 34 %.

Nous veillons aussi à ce que les détenus soient mieux suivis : aujourd'hui, 3 800 personnels d'insertion et de probation travaillent à améliorer leur réinsertion.

Dans le même temps, nous avons développé le recours au bracelet électronique. Actuellement, 3 730 condamnés sont placés sous surveillance électronique, soit une progression de 40 % en un an. À la fin de l'année 2009, 5 000 bracelets électroniques seront disponibles.

Pour améliorer la prévention du suicide en détention, j'ai demandé à un groupe d'experts, au mois de novembre dernier, de dresser un bilan des actions déjà engagées et de proposer des mesures concrètes. Ces mesures sont en cours d'examen et donneront lieu à un nouveau plan d'action contre le suicide, en collaboration avec le ministère de la santé.

Enfin, pour que l'administration pénitentiaire exerce pleinement ses missions, le Gouvernement lui a accordé de nouveaux moyens. En 2009, le budget de cette direction progresse de 4,1 % et 1 264 postes sont créés.

Cet effort budgétaire s'accompagne d'une revalorisation du statut des personnels. C'est la juste reconnaissance de leur travail.

Comme vous pouvez le voir, le Gouvernement n'est pas resté inactif pour améliorer les conditions de détention.

Il faut maintenant engager une action sur le long terme et c'est l'objet du texte qui vous est soumis aujourd'hui.

La dernière loi pénitentiaire remonte à 1987. Durant la campagne pour l'élection présidentielle, Nicolas Sarkozy a souhaité que notre pays se dote d'une loi fondatrice pour les prisons. C'est la mission qui m'a été confiée.

Le projet de loi pénitentiaire a été élaboré dans un esprit de concertation. Un comité d'orientation restreint a été mis en place dès le 11 juillet 2007. Les organisations syndicales pénitentiaires et les associations professionnelles ont été associées à ses travaux. Le projet de loi a également été examiné par la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Le texte dont vous débattrez aujourd'hui a largement évolué depuis son adoption en conseil des ministres.

Pour la première fois, nous discutons sur la base du projet de loi gouvernemental amendé par votre commission des lois.

Je salue, à cette occasion, le travail de fond qui a été accompli par le rapporteur Jean-René Lecerf. Cette procédure a contribué à enrichir le débat parlementaire. Je me réjouis également de la richesse des échanges entre le Gouvernement et la commission des lois, qui a permis d'aboutir à un accord sur l'essentiel du texte. En effet, la commission des lois a adopté plus d'une centaine d'amendements, dont l'immense majorité a été acceptée par le Gouvernement.

Dans le cadre de cette nouvelle pratique parlementaire, il m'appartient de vous présenter les grandes ambitions du projet gouvernemental et de vous rappeler les points auxquels le Gouvernement est particulièrement attaché.

La loi pénitentiaire n'a pas pour finalité de désengorger les prisons. Elle est conçue pour mieux prendre en charge les détenus, pour mieux préparer la réinsertion et pour prévenir la récidive. Elle répond à l'intérêt tout entier de la société et repose sur cinq objectifs complémentaires et essentiels pour une véritable modernisation de l'institution pénitentiaire.

Le premier objectif consiste à clarifier les missions du service public pénitentiaire.

La réinsertion des détenus et la lutte contre la récidive deviennent deux missions prioritaires pour l'administration pénitentiaire.

Le projet de loi précise que la mission de réinsertion s'effectue en liaison avec les autres services de l'État. Nous savons tous que l'intervention des services de la santé, de l'éducation nationale et des collectivités territoriales est fondamentale. Votre rapporteur a également souligné l'action positive des délégués du Médiateur auprès des détenus.

Le deuxième objectif est une meilleure reconnaissance des personnels.

Les conditions d'exercice des personnels ont profondément évolué au cours des dernières années. Leur métier est difficile et leur dévouement exemplaire. Pour renforcer leur autorité et définir leur champ d'action, le texte de loi prévoit l'élaboration d'un code de déontologie, une prestation de serment et la création d'une réserve pénitentiaire. Cette dernière s'adresse à des personnels volontaires retraités de l'administration pénitentiaire et dispose désormais d'une assise juridique.

Par leur expérience et leur savoir-faire, ces agents contribuent au renforcement de la sécurité des palais de justice.

Le troisième objectif consiste à garantir les droits des détenus.

Le projet de loi pose un principe simple : l'état de droit ne s'arrête pas aux portes des prisons.

L'exercice des droits ne peut être restreint que dans la seule limite imposée par la sécurité ou le maintien de l'ordre au sein des établissements pénitentiaires.

Les droits dont l'exercice en détention exige de déroger aux règles législatives de droit commun sont énumérés dans notre texte : la domiciliation à l'établissement pénitentiaire, le maintien des liens familiaux, le droit au travail ou le droit à l'insertion, par l'enseignement et la formation. Ce sont des droits fondamentaux qui seront mis en œuvre et qui ont toute leur place dans un texte de niveau législatif.

Ce principe de portée générale sera décliné, s'agissant des autres droits, dans un décret.

Le quatrième objectif est une clarification des régimes de détention.

Le principe constitutionnel de l'individualisation de la peine existe. Le projet de loi pose le principe législatif de l'individualisation de l'exécution de la peine.

Il s'agit d'individualiser les régimes de détention et de mieux encadrer les pouvoirs de l'administration pénitentiaire en matière de discipline et de fouille.

L'individualisation des régimes de détention se fera en fonction de la personnalité du détenu, de sa dangerosité et de ses efforts de réinsertion. Un bilan de personnalité sera réalisé lors du passage de la personne nouvellement écrouée dans le quartier arrivant. L'inscription dans la loi de cette pratique permet de garantir l'individualisation de la prise en charge de la personne détenue.

Le cinquième objectif consiste à prévenir la récidive avec les aménagements de peines.

C'est l'enjeu essentiel de ce texte. La prison est une sanction nécessaire, mais elle doit être utilisée comme ultime recours. Une peine d'emprisonnement doit pouvoir être exécutée en dehors de la prison.

Le projet de loi pénitentiaire offre de nouvelles perspectives. Le nombre de condamnés qui pourront prétendre à un aménagement de peines sera élargi ; le placement sous bracelet électronique pour les détenus en fin de peine sera prévu ; la procédure sera simplifiée pour la rendre plus efficace.

Le projet de loi pénitentiaire comporte également un dispositif destiné à limiter le recours à la détention provisoire grâce à l'assignation à résidence avec placement sous surveillance électronique pour les prévenus.

De nombreux amendements ont été adoptés en commission ou déposés par les groupes. Certains améliorent considérablement le texte d'origine. Je pense en particulier à l'instauration d'une obligation d'activité pour les détenus ou la prise en compte de la confidentialité de leurs documents personnels pour leur propre sécurité.

Mme Marie-Thérèse Hermange. Très bien !

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Je veux aussi souligner l'apport que représente la participation d'un membre extérieur à l'administration pénitentiaire à la commission de discipline. Cette ouverture symbolise l'entrée de la société civile dans le monde pénitentiaire.

Sur d'autres points, le Gouvernement vous proposera d'amender le texte.

Je pense singulièrement à la question de l'encellulement individuel, qui est un sujet difficile.

La commission des lois a souhaité affirmer le principe de l'encellulement individuel pour les prévenus et les condamnés.

Depuis le mois de mai 2007, le Gouvernement a tout mis en œuvre pour améliorer les conditions de détention. Nous avons créé de nouvelles places ; nous avons rénové les établissements vétustes ; nous avons créé des emplois pour améliorer le suivi des personnes détenues.

L'objectif est de garantir à tout détenu, qu'il soit prévenu ou condamné, un encellulement digne, sûr et répondant tant à ses souhaits qu'à son intérêt.

C'est l'approche retenue par nos voisins européens. Elle est conforme aux règles pénitentiaires européennes.

Dans ce système, il s'agit non pas de décider à la place du détenu ce qui est bien pour lui, mais de lui offrir un véritable choix, entre cellule individuelle et cellule collective, qui garantit dans tous les cas sa sécurité et sa dignité.

Cette solution n'était pas en tous points celle du projet de loi initial, mais j'ai tenu compte des avis que vous avez exprimés en commission.

M. Roland du Luart. Très bien !

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. J'espère que nos débats permettront d'aboutir à un accord.

Le Gouvernement se rapproche de la position adoptée par la commission sur trois points essentiels.

Nous garantissons l'encellulement individuel pour tous les détenus qui en font la demande.

Il n'est plus fait de distinction entre les prévenus et les condamnés.

Il ne pourra plus être opposé à la volonté du détenu le motif tiré de l'encombrement ou de la distribution intérieure des locaux. Cette nouvelle disposition, d'une ambition sans précédent, doit être assortie d'un moratoire de cinq ans permettant l'achèvement du programme actuel de construction de nouveaux établissements.

En plus de ceux qui portent sur l'encellulement individuel, le Gouvernement souhaite défendre d'autres amendements.

Sur la question de la motivation spéciale du régime de détention plus sévère, j'ai compris que la position de la commission s'expliquait par la crainte de voir des droits ôtés aux détenus, et ce sans garantie. Il n'en est rien ; je l'affirme.

En adaptant le régime de détention à la personnalité du détenu, nous ne portons pas atteinte à ses droits. Le régime différencié, c'est essentiellement l'ouverture ou non des portes des cellules et l'accompagnement des détenus aux activités qui leur sont proposées.

La motivation exigée par la commission des lois sera source de difficultés pratiques et de contentieux. Elle risque en pratique de paralyser la mise en œuvre de cet objectif. Le Gouvernement n'y est donc pas favorable.

La commission des lois a proposé de limiter la durée des sanctions de placement au quartier disciplinaire à trente jours en cas d'agression physique sur les personnes. Je

souhaite pouvoir aller jusqu'à quarante jours. Je rappelle que, l'an dernier, plus de cinq cents agents ont été agressés. Je ne peux l'admettre ; il faut des sanctions exemplaires.

Sur les droits d'expression et de manifestation des personnels, la commission des lois a adopté un amendement qui modifie l'ordonnance du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, en reconnaissant un droit d'expression et de manifestation dans les conditions prévues par le statut général des fonctionnaires de l'État.

Ce renvoi par la loi spéciale à la loi générale est source d'ambiguïté, alors même que la commission des lois n'entend pas modifier le statut spécial des agents.

Enfin, j'en viens à la saisine du juge des référés par un détenu placé à l'isolement. La commission a adopté un amendement qui tend à présumer l'urgence en cas d'isolement de la personne détenue. Il va de soi que tout détenu, comme tout citoyen, peut saisir le juge des référés. Mais l'isolement n'est pas à lui seul constitutif de la situation d'urgence. Le Gouvernement souhaite donc revenir au texte initial.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous êtes appelés à vous prononcer sur un texte qui fera entrer notre système pénitentiaire dans le XXI^e siècle.

Cette loi est attendue depuis vingt ans. Nous avons l'occasion de refonder notre politique pénitentiaire, de la rendre plus humaine, davantage tournée vers l'avenir. C'est une opportunité immense. Sachons, ensemble, la saisir ! *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

Organisation du travail parlementaire *(suite)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Bel.

M. Jean-Pierre Bel. Monsieur le président, dans mon intervention liminaire portant sur l'organisation du travail parlementaire et sur le fait que ce texte a été déclaré d'urgence, question essentielle pour nous, je vous ai demandé, à l'instar de Mme Borvo Cohen-Seat, quelle était votre position personnelle. Vous ne nous avez pas répondu.

Par conséquent, je demande une suspension de séance de dix minutes afin de réunir mon groupe. Nous souhaitons que l'examen de ce texte se déroule dans un climat constructif et serein.

M. le président. Le Sénat va accéder à votre demande, monsieur Bel.

La demande du Gouvernement date du 20 février dernier : elle relevait donc de la précédente Constitution.

Mme Alima Boumediene-Thiery. C'est facile !

M. le président. Vous m'avez saisi hier de cette question, monsieur Bel, et non lors de la précédente conférence des présidents. Vous ne l'avez pas fait avant. C'est la raison pour laquelle j'ai considéré que s'appliquait l'ancien règlement.

M. Jean-Pierre Sueur. Vous opposez un argument de procédure, alors qu'il s'agit d'une question de fond !

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures trente-cinq, est reprise à quinze heures cinquante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. Jean-Pierre Bel.

M. Jean-Pierre Bel. Monsieur le président, les membres de mon groupe, notamment, sont troublés par les événements de cet après-midi et par vos réponses.

Tout d'abord, vous avez considéré que pour un même texte s'appliquaient deux procédures. La première, ancienne, concerne la déclaration d'urgence du projet de loi et la seconde, nouvelle, vise l'examen du texte.

Par ailleurs, je souhaite que vous nous donniez quelques éléments complémentaires d'information. En effet, vos propos ne me semblent pas correspondre à ce que nous avons pour notre part compris.

Vous nous avez expliqué que, à la suite de la conférence des présidents du 18 février, nous aurions pu réagir. Or, le souhait du Gouvernement de recourir à la procédure d'urgence ne vous a été communiqué que le 20 février. Ce fait me paraît constituer une difficulté majeure pour tout être normalement constitué ! Par conséquent, votre réponse ne nous satisfait pas. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. Jean-Pierre Sueur. Excellent !

M. Jean-Pierre Bel. Par ailleurs, vous nous avez conviés à travailler ensemble et à réfléchir. Nous l'avons fait dans un total esprit de partenariat.

J'avais noté votre souci de voir la conférence des présidents jouer un rôle et réguler, en tant que de besoin, le déroulement des travaux du Sénat. Je constate que vous êtes revenu sur cette manière de concevoir le fonctionnement de notre assemblée, en particulier sur la place de la conférence des présidents. Nous sommes donc très surpris et abordons l'examen de ce projet de loi dans des conditions qui ne sont pas satisfaisantes, étant donné les enjeux contenus dans ce texte et les questions qu'il soulève. *(Nouveaux applaudissements sur les mêmes travées.)*

M. le président. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Monsieur le président, j'avais moi aussi demandé la parole tout à l'heure, mais peut-être ne m'aviez-vous pas vue...

Les membres de mon groupe ont été très surpris en apprenant jeudi, par voie de presse, que le Gouvernement avait déclaré l'urgence sur le projet de loi que nous examinons. Une conférence des présidents a eu lieu le 18 février. Or, curieusement, le Gouvernement a fait part de la déclaration d'urgence le 20 février, c'est-à-dire le jour de la suspension des travaux parlementaires.

Bien évidemment, nous sommes soucieux de nous tenir au courant des différents événements, y compris lorsque le Parlement ne siège pas. En l'occurrence, nous n'avons pas été informés. Nous avons appris la déclaration d'urgence par le biais de la presse et beaucoup plus tard !

Nous avons joué le jeu de la procédure nouvelle pour l'examen de ce projet de loi, ce qui nous a demandé de faire preuve d'une certaine gymnastique intellectuelle.

Que signifie opposer aux parlementaires l'ancienne procédure pour justifier la déclaration d'urgence par le Gouvernement pour des raisons obscures ? Chacun sait en effet que le projet de loi que nous examinons nécessite un débat approfondi. Il était attendu depuis dix-huit mois, et même depuis vingt ans. Je ne pense pas que les personnels de l'administration pénitentiaire, les détenus, les associa-

tions soient à quelques semaines près ! De surcroît, ils ont émis de nombreuses critiques sur ce texte. Un débat approfondi permettrait peut-être de mieux les satisfaire.

Monsieur le président, vous avez vous-même été saisi du problème. Vous vous rangez aux explications du Gouvernement. Pour ce qui me concerne, je demande la réunion de la conférence des présidents afin qu'elle donne son avis et nous fasse part de son point de vue sur cette façon de procéder. De telles conditions de travail ne nous conviennent pas et desservent la future loi.

M. le président. Madame Borvo Cohen-Seat, monsieur Bel, je souhaite tout d'abord apporter une clarification chronologique, car je reconnais que la superposition de deux règles se combinant en droit et en fait n'a rien d'évident.

Le 18 février dernier, la conférence des présidents du Sénat s'est réunie. Je me suis fait communiquer le procès-verbal de cette réunion, et il est tout à fait exact que seul le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer était alors déclaré d'urgence.

Le 20 février, j'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'indiquant que l'urgence était déclarée sur le projet de loi pénitentiaire.

Le 2 mars, c'est-à-dire hier, vous m'avez saisi d'une demande de réunion de la conférence des présidents.

Le Gouvernement a donc déclaré l'urgence sur le projet de loi pénitentiaire le 20 février dernier, sous l'empire de l'ancien article 45 de la Constitution, c'est-à-dire à un moment où cette procédure relevait du pouvoir discrétionnaire du Gouvernement. C'est d'ailleurs l'interprétation qui a été donnée ce matin par la conférence des présidents de l'Assemblée nationale.

Sur le plan juridique, mes chers collègues, vous connaissez mon souci d'appliquer les nouvelles règles et les dispositions transitoires.

Sur le plan politique, en revanche, on peut estimer que la navette parlementaire serait utile. Je vous propose d'en discuter demain en conférence des présidents, car le Gouvernement, que nous interrogerons sur ce point, peut parfaitement renoncer à appliquer la procédure d'urgence, même après l'avoir déclarée. Il lui suffit pour cela de ne pas convoquer la commission mixte paritaire.

M. Jean-Pierre Sueur. Il est là, le Gouvernement !

M. le président. Nous avons entendu Mme le garde des sceaux. Je vous propose, mes chers collègues, d'interroger de nouveau le Gouvernement sur ce point demain lors de la réunion de la conférence des présidents. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Bel. Faites-le maintenant !

M. le président. Tels sont, mes chers collègues, les éléments de réponse qu'il me semblait de mon devoir de vous apporter.

M. Henri de Raincourt. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Robert Badinter.

M. Robert Badinter. Je souhaite intervenir sur cette question qui, on le reconnaîtra, est tout de même extraordinaire.

Aux termes de la Constitution, la procédure d'urgence n'existe plus ; elle a été remplacée par une procédure accélérée. Or, à l'orée de nos débats, on nous affirme que

cela importe peu et que nous délibérerons malgré tout sous la procédure d'urgence ! On reconnaîtra qu'il s'agit d'une situation juridique paradoxale !

En outre, je le rappelle, nous avons révisé sur ce point la Constitution – Dieu sait, monsieur le président, si vous avez été l'un des protagonistes de ce processus ! – car ce qui, dans le texte de 1958, était le principe, c'est-à-dire les deux lectures, était devenu, du fait d'une pratique gouvernementale déplorable, l'exception.

C'est pour remédier à cette situation que l'on a transformé l'urgence en procédure accélérée et que l'on vous a doté, monsieur le président, ainsi que le président de l'Assemblée nationale, d'une prérogative qui n'existait pas auparavant.

Que s'est-il passé à l'Assemblée nationale ? Qui a affirmé qu'il fallait renoncer à l'urgence sur ce projet de loi, la procédure accélérée s'appliquant désormais, et que les deux présidents peuvent par conséquent rappeler le Gouvernement à ce qui constitue l'esprit même de la délibération parlementaire, c'est-à-dire les deux lectures ? C'est le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Warsmann ! Ce n'est donc pas l'opposition qui a voulu susciter des difficultés ! Et c'est à ce moment-là que le président de l'Assemblée nationale a pris la position qui est la sienne.

Mes chers collègues, soyons sérieux : voilà près d'une décennie que nous attendons ce texte, qui pose des problèmes complexes. Je ne crois pas que quiconque y perdra si nous délibérons un mois de plus. En tout cas, la qualité du travail législatif n'en pâtira sûrement pas !

Au passage, je le rappelle, j'ai été garde des sceaux pendant près de cinq ans et je n'ai utilisé qu'une seule fois la procédure d'urgence, tout simplement parce que j'avais constaté que les deux lectures enrichissaient toujours un texte, dès l'instant où celui-ci présentait des difficultés.

Ce projet de loi est complexe, nous le savons. Nous avons déposé de nombreux amendements, s'ajoutant à ceux qui sont issus des deux commissions concernées. Leur examen demandera du temps, des explications.

Dans le cadre d'un débat normal, ce texte que l'on nous présente aujourd'hui comme fondamental serait nécessairement amélioré, d'autant qu'il n'existe aucune raison sérieuse – je dis bien « aucune » – de conserver l'ancienne procédure et de la faire entrer de force dans une époque qui l'ignore !

Je suis absolument convaincu que cette procédure soulèvera une difficulté constitutionnelle. Il est sans précédent que l'on fasse délibérer le Parlement sous un régime qui n'existe plus !

Chacun se souviendra des déclarations de M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement sur la restauration des droits des assemblées ! Vous reconnaîtrez, mes chers collègues, que cette substitution d'une procédure à une autre, ou cette pérennité d'une pratique que nous déplorons, à la place d'une règle innovante renforçant les droits du Parlement, est pour le moins déplorable et augure mal de la mise en application de la révision constitutionnelle ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Nous ajouterons cette question à l'ordre du jour de la conférence des présidents de demain.

Mes chers collègues, nous reprenons la discussion du projet de loi. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. Charles Gautier. Quel mépris ! (*Un grand nombre de députés du groupe socialiste quittent l'hémicycle.*)

Discussion générale (suite)

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, c'est avec une émotion toute particulière que je m'adresse à vous aujourd'hui en qualité de rapporteur de ce projet de loi pénitentiaire, alors que le Parlement s'apprête à débattre, pour la première fois sous la V^e République, d'un grand texte fondateur dans ce domaine.

Notre dessein est aussi simple qu'ambitieux : faire en sorte que la prison de demain se pose, sur bien des aspects, en rupture avec celle d'hier et d'aujourd'hui, et cela pour le plus grand bénéfice de tous : les détenus, dont la punition de privation de liberté ne se transformera plus en abaissement et en atteinte à la dignité ; la société, et en premier lieu les victimes, qui ont tout à gagner à ce que la prison cesse à tout jamais d'être l'école de la récidive pour devenir celle de la réinsertion ; la démocratie et la République, qui mettront fin ainsi à l'humiliation que dénonçaient, en 2000, Jean-Jacques Hyst et Guy-Pierre Cabanel dans leur rapport.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, rapporteur pour avis. Tout à fait !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Albert Camus affirmait qu'« une société se juge à l'état de ses prisons » et cette phrase m'a souvent hanté lorsque je visitais, avec des collègues de la commission des lois, d'innombrables maisons d'arrêt, centres de détention ou maisons centrales et pouvais échanger avec tous ceux qui y vivent ou, parfois, y survivent.

Dans mon rapport, au nom de la commission des lois, j'ai tenté, modestement mais avec détermination, d'inscrire notre réflexion dans la continuité du travail considérable réalisé ces dernières années par nombre de nos collègues.

Comment ne pas évoquer ici les combats de Robert Badinter et ceux des deux commissions d'enquête parlementaire du Sénat et de l'Assemblée nationale, dont les présidents respectifs, MM. Jean-Jacques Hyst et Louis Mermaz, qui sont à nos côtés dans cet hémicycle, prendront toute leur part dans nos débats.

Je souhaite vivement que nous puissions aboutir à un très vaste consensus. La prison n'est ni de droite, ni de gauche, ni du centre. (*M. Robert Badinter opine.*) Elle est aujourd'hui un lieu de souffrance, celle des détenus en écho à celle des victimes. C'est ensemble que nous pourrions en faire aussi un lieu d'espérance.

Pardonnez-moi une remarque personnelle, mes chers collègues, pour vous dire que si ce projet de loi ne devait pas modifier fondamentalement la situation de nos prisons, s'il n'était qu'un texte parmi d'autres, si la montagne devait accoucher d'une souris, ce serait là la pire déception de ma vie de parlementaire !

Toutefois, j'ai déjà le sentiment d'avoir été partial et injuste à l'égard de l'administration pénitentiaire, dont l'évolution, pourtant, se révèle considérable.

Que l'on songe quelques instants aux prisons des années 1970 – ce n'est pas si lointain ! –, ces univers clos, où les journaux étaient interdits et où nul échange n'était possible

entre surveillants et détenus. Ceux qui ont visité les cellules disciplinaires utilisées jusqu'à cette époque à la centrale de Clairvaux ont eu l'impression que le temps s'était arrêté depuis le Moyen Âge et les cages de fer que l'on prête à Louis XI !

Il est vrai que, au cours des dernières décennies, le parc pénitentiaire a été largement renouvelé à la suite des différents programmes de construction engagés depuis la fin des années 1980. Je veux citer ici le nom d'Albin Chalandon, qui était un élu du département que j'ai l'honneur de représenter, le Nord, lorsqu'il fut nommé garde des sceaux, en 1986.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont été mis en place. La prison s'est ouverte sur l'extérieur, au-delà des aumôniers et des instituteurs, avec les visiteurs de prisons, les associations, les délégués du Médiateur et les parlementaires.

Depuis la loi du 18 janvier 1994, la prise en charge de la santé des détenus est assurée par le service public hospitalier dans les conditions du droit commun. La formation des personnels, dispensée notamment à l'École nationale de l'administration pénitentiaire, se révèle de grande qualité et intègre la culture des droits de l'homme. L'influence des normes internationales, la référence aux règles pénitentiaires européennes, les jurisprudences du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'homme vont dans le sens de l'amélioration continue des conditions de détention.

Tout cela n'est pas discutable, et il faudrait être aveugle ou de mauvaise foi pour affirmer que rien n'a changé et que l'univers carcéral est demeuré immobile.

J'ai moi-même rencontré d'innombrables personnels de direction, de surveillance ou d'insertion et de probation dont l'implication et l'humanisme forcent l'admiration, comme ce surveillant du quartier maison centrale du centre pénitentiaire de Château-Thierry, ou peut-être devrais-je dire de la « maison de fous » de Château-Thierry, qui confiait que, lorsqu'un détenu hurlait la nuit, il allait s'asseoir dans sa cellule, des heures durant s'il le fallait, pour lui parler, et qu'il ne le quittait qu'après l'avoir rassuré.

Oui, il serait tout aussi absurde de nier ces inestimables progrès que de ne pas reconnaître avec humilité l'étendue du chemin qui reste à parcourir !

Une cellule de douze mètres carrés partagée par trois détenus, avec un matelas par terre, un cabinet d'aisance non ventilé, dépourvu de cloisons, telle est encore la réalité dans un certain nombre de maisons d'arrêt en attente de rénovation !

Les aumôniers nationaux, qui ont tous été entendus par votre rapporteur, lui ont transmis un message de leurs aumôniers, qui affirment consacrer parfois moins de temps à satisfaire aux exigences de la vie spirituelle, morale et religieuse qu'à accompagner les détenus, notamment les jeunes, jusqu'à la douche, à les attendre et à les reconduire en cellule pour qu'ils ne risquent ni coups ni viol.

Voilà près de cent cinquante ans, mes chers collègues, que Tocqueville écrivait : « La société a le droit de punir mais non de corrompre ceux qu'elle châtie ».

Trop souvent, la prison, dans les cours de promenade et parfois jusque dans les cellules, reste un lieu où perdurent violences au quotidien et loi du plus fort. Quel paradoxe que de plonger des personnes ayant gravement méconnu les règles dans un univers où les droits et la sécurité ne sont pas garantis !

Chaque année, à Nancy, à Rouen, à Lannemezan ou ailleurs, des prisonniers meurent victimes de leurs codétenus. Quant au taux de suicides dans les prisons françaises, il reste, malgré les efforts du personnel pénitentiaire, l'un des plus élevés d'Europe, et les premières semaines de 2009 ne nous ont en aucune manière rassurés sur ce point.

Comment s'étonner alors des condamnations internationales qui frappent notre pays, condamnations dont le retentissement dans la patrie des droits de l'homme ne peut être que plus cruel encore que partout ailleurs, qu'il s'agisse d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, des rapports du Comité européen pour la prévention de la torture ou de ceux des commissaires successifs aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ?

Or, si les efforts accomplis n'ont pas produit jusqu'à présent les résultats escomptés, c'est qu'ils ont été freinés, voire anéantis par deux causes : la part croissante de personnes atteintes de troubles mentaux au sein de la population pénale et le surpeuplement carcéral.

Sur la première cause, et je préfère le reconnaître dès maintenant, la loi pénitentiaire ne pourra pas réellement peser et il nous faudra donc prendre date pour une réforme future.

Il faut savoir qu'en France les auteurs d'infractions atteints de troubles psychiatriques sont pris en charge par la prison plutôt que par l'hôpital.

Mme Marie-Thérèse Hermange. Exactement !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Cette situation, paradoxale au regard du principe posé par le code pénal de l'irresponsabilité pénale des personnes qui, au moment des faits, « étaient atteintes d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli leur discernement ou le contrôle de leurs actes », s'explique par deux raisons essentielles.

D'une part, le législateur a permis, dans le nouveau code pénal de 1992, que, dans l'hypothèse où le trouble mental a seulement altéré – et non aboli – le discernement, l'auteur des faits soit punissable.

D'autre part, les évolutions de la psychiatrie contemporaine ont entraîné une réduction drastique du nombre de lits et de la durée des séjours hospitaliers.

Dans ces conditions, les jurys d'assises, estimant que la prison peut désormais seule répondre à la nécessité de protéger la société des personnes dangereuses atteintes de troubles mentaux, ne prononcent plus que très rarement d'acquittements motivés par l'irresponsabilité pénale.

En outre, l'altération du discernement, qui devrait à tout le moins constituer une circonstance atténuante, entraîne au contraire un allongement de la peine.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. Tout à fait !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Comme le note M. Nicolas About dans son rapport pour avis au nom de la commission des affaires sociales, « le fait d'enfermer en prison des malades souffrant de troubles psychiatriques aboutit à nier le sens d'une peine qu'ils ne parviennent pas à comprendre ».

Une réforme s'impose, mais qui nécessitera un travail conjoint de la justice, de la santé et de l'intérieur.

Une modification des dispositions du code pénal, par exemple, n'aurait guère de sens si elle ne s'accompagnait pas d'une évolution de la psychiatrie et de la réouverture de lits psychiatriques en milieu fermé, comme cela se pratique dans bon nombre de pays voisins.

Le Sénat doit poursuivre la réflexion sur ce sujet et a confié à notre collègue M. Jean-Pierre Michel et à moi-même une mission d'information sur la responsabilité pénale des malades mentaux qui pourrait s'ouvrir au-delà de la commission des lois et préparer une nécessaire initiative législative.

J'en viens à la seconde cause de l'échec des efforts accomplis ces dernières années : l'inflation carcérale.

Nous sommes ici au cœur des préoccupations des rédacteurs du projet de loi : le volet consacré aux alternatives à l'incarcération et aux aménagements de peine suscite – du moins selon moi – une assez large adhésion.

Chacun sait que la population pénale n'a jamais été aussi nombreuse qu'au cours des dernières années, rendant impossible l'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt, où la promiscuité subie génère troubles, violences et problèmes d'hygiène.

Pour la commission des lois, le renouvellement du parc immobilier et l'augmentation significative des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires – l'actuel « programme 13 200 places » – associés au volontarisme des réformes proposées permettent de penser que l'application du principe de l'encellulement individuel, différé depuis 1875, n'est plus hors d'atteinte dans des délais raisonnables à la seule condition d'en faire une ardente obligation.

M. Roland du Luart. Très bien !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Ainsi, le développement considérable des aménagements de peine imposera la création de postes de conseillers d'insertion et de probation, postes qui, dans l'étude d'impact elle-même, sont évalués à 1000.

Pour important qu'il soit, cet effort s'avère loin d'être inaccessible, même à budget constant, lorsqu'on se remémore l'importance, ces dernières années, des créations de postes de surveillants imposées par l'ouverture de prisons nouvelles.

Je me permets, sur ce point, de proposer à votre réflexion, mes chers collègues, cette citation de l'Institut Montaigne : « Mieux vaut doubler l'effectif des 3 600 agents des SPIP – services pénitentiaires d'insertion et de probation – que d'embaucher 12 000 gardiens pour faire régner l'ordre sur 30 000 nouvelles places de prison ».

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. Bien sûr ! Très bien !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Je ne vous cacherai pas, madame la garde des sceaux, que l'autre partie du projet de loi, celle qui est consacrée au service public pénitentiaire et aux conditions de détention, a suscité plus de déceptions, tant au cours des visites d'établissements que lors des auditions d'une centaine de personnalités.

Il faut le dire, ce texte était tant attendu par les uns et par les autres, parfois, d'ailleurs, pour des raisons contradictoires, que ces réticences peuvent assez facilement s'expliquer.

La commission des lois a donc cherché à rééquilibrer les deux volets du projet de loi en s'appuyant, notamment, sur le travail remarquable accompli en peu de temps par le comité d'orientation restreint, le COR, sous l'autorité du procureur général Jean-Olivier Viout.

Parmi les modifications majeures introduites par la commission des lois dans le projet de loi, puisque depuis le 1^{er} mars, la révision constitutionnelle du 23 juillet dernier est sur ce point entrée en vigueur...

M. Robert Badinter. Sauf sur l'urgence !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. C'est vrai ! Cependant, sur ce point, les choses sont claires, mon cher collègue !

Parmi les modifications majeures introduites par la commission des lois, on peut notamment citer l'institution d'une obligation d'activité pour les personnes détenues avec, pour corollaire, la possibilité pour les plus démunis d'obtenir une aide en numéraire et la reconnaissance d'un droit d'expression sous la forme d'une consultation sur les activités qui leur sont proposées.

La commission des lois a, en outre, très strictement encadré les fouilles, en rappelant, en particulier, que le recours aux fouilles intégrales n'est possible que si les autres moyens d'investigation, moins attentatoires à la dignité de la personne, notamment par voie de contrôles électroniques, s'avèrent insuffisants.

Quant aux investigations corporelles internes – qu'en termes galants ces choses-là sont dites, mes chers collègues ! –, elles seront désormais proscrites, sauf impératif spécialement motivé, et elles ne pourront alors être réalisées que par un médecin requis à cet effet et qui, si l'amendement présenté par M. About, au nom de la commission des affaires sociales, est adopté, ne participera pas aux soins en milieu carcéral.

La commission des lois a également renforcé les garanties reconnues aux détenus menacés de sanctions disciplinaires en prévoyant la présence d'une personne extérieure à l'administration pénitentiaire au sein de la commission de discipline et en ramenant la durée maximale de placement en cellule disciplinaire en cas de violence contre les personnes à trente jours, contre quarante-cinq aujourd'hui.

Elle a étendu à tous les détenus le bilan d'évaluation prévu au début de l'incarcération et réservé dans le projet de loi aux seuls condamnés, afin de donner les meilleures chances au temps de la détention d'être un temps utile.

Elle a encore prévu une évaluation de chaque établissement pour peines au regard de ses résultats en matière de récidive, afin que soit mieux mesuré l'impact des conditions de détention sur les chances de réinsertion.

Mais nous aurons l'occasion, au fil de la discussion des articles, d'évoquer les cent sept amendements qui, sur l'initiative des membres de la commission des lois et de moi-même, ont modifié de nombreuses dispositions du projet de loi.

Avec le texte qui vous est proposé, mes chers collègues, c'est le Parlement qui reprend la main sur l'organisation et le régime intérieur des établissements pénitentiaires, alors que le droit de la prison relève pour l'essentiel aujourd'hui de mesures réglementaires, voire de circulaires.

Chacun s'accorde enfin à reconnaître que, puisque l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des règles concernant les garanties fondamentales accordées au citoyen pour l'exercice des libertés publiques, c'est au légis-

lateur qu'il appartient éventuellement de limiter les droits et garanties du détenu autres que sa liberté d'aller et venir. Ne nous y trompons pas : ce changement est considérable et l'on s'en rendra compte rapidement !

Je terminerai en insistant sur l'importance toute particulière que le Sénat se doit d'accorder à cette réforme. La Haute Assemblée s'est toujours totalement impliquée dans les combats pour les libertés individuelles et publiques et pour la dignité humaine : nous sommes donc au cœur de la spécificité de notre message.

Le président du Sénat, M. Gérard Larcher, a visité mardi dernier, à mes côtés, la prison de Lille-Loos avant d'animer une table ronde des personnels pénitentiaires, médicaux, éducatifs et des associations œuvrant en milieu carcéral. Je tiens à le remercier de ce geste symbolique, qui montre bien que, près de dix ans après le rapport Hyst-Cabanel « *Prisons : une humiliation pour la République* », le Sénat livre le même combat et entend bien cette fois le gagner.

Cette ambition impose aussi que les Français s'approprient les prisons de la République. Pour cela, il convient de repousser la tentation du secret et de l'opacité pour les exigences de la transparence.

Je suis convaincu que la presse doit pouvoir entrer dans les prisons pour y faire son métier d'information. Elle ne relatera que ce qu'elle verra. Dans le pire des cas, ses reportages seront un aiguillon pour remédier plus vite aux problèmes du quotidien ; dans le meilleur des cas, elle rapportera des confidences telles que celle que m'avait faite un jeune détenu dans un établissement pénitentiaire pour mineurs : « Quand je suis entré ici, je venais d'un quartier mineurs où la prison était un temps mort. En quelques mois, j'ai appris à lire et à écrire. »

Enfin, je cite M. Robert Badinter : « Rien n'est possible, lorsque l'on parle de transformation du monde pénitentiaire, si l'on ne fait pas fonctionner de concert la condition des détenus et celle des personnels qui œuvrent dans les prisons ». Cette exigence, nous l'avons bien à l'esprit, et je tiens à souligner le dévouement et le professionnalisme des personnels pénitentiaires dans le contexte difficile que nous traversons.

Notre collègue député M. Christophe Caresche écrivait en 2006, sans doute en référence à la citation de Camus que je rappellerai tout à l'heure : « Si l'on juge une démocratie au sort réservé à ses prisonniers, alors nous sommes probablement plus près de la barbarie que de la civilisation ».

Même si je ne partage pas l'extrême sévérité de ce jugement, ce qui seul m'importe, c'est que, demain, ces propos n'intéressent plus que les historiens, tant ils seront étrangers à nos prisons du XXI^e siècle.

M. Roland du Luart. Très bien !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Mes chers collègues, ne laissons pas passer la chance de faire en sorte que notre République n'ait plus jamais à avoir honte de ses prisons ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur celles du groupe socialiste et sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires sociales.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, rapporteur pour avis. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, nous venons de l'apprendre, non sans surprise : il faut jusqu'à cent vingt jours pour détecter un cas de tuberculose à la maison d'arrêt

de Villepinte. Or il suffirait d'une nouvelle convention avec l'hôpital de rattachement pour ramener ce délai à trente jours. Cet exemple s'ajoute à ceux qui nous font déplorer trop souvent la situation médiocre de la santé en prison et les difficultés liées à l'organisation des soins dans ce milieu par nature confiné.

À Villepinte comme à Moulins, c'est à une maladie venue d'un autre âge et à des peurs de contagion que l'on pensait presque disparues que nous nous trouvons aujourd'hui confrontés. La prison joue ici le rôle de révélateur de l'état de santé d'une partie de la population, au-delà même de celle qui se trouve incarcérée.

En effet, si la prison concentre les difficultés de santé, c'est d'abord parce qu'elle concentre les difficultés sociales et aussi parce qu'elle suscite elle-même des troubles sanitaires. Je pense évidemment aux suicides, dont le nombre, qui avait plutôt tendance à diminuer ces dernières années, remonte depuis 2008, et singulièrement pendant les quinze premiers jours du mois de janvier dernier, ce qui constitue un signal fort du mal-être des détenus.

On sait aussi que les désordres psychologiques et mentaux sont fréquents en milieu carcéral, puisque, selon les études, ils toucheraient, pour les formes les plus graves, au moins 10 % des personnes emprisonnées et, pour l'ensemble des troubles mentaux, jusqu'à 60 % des détenus.

Cet état de fait paraît d'autant plus choquant qu'il est la preuve d'un double échec : échec de la santé publique en matière de soins psychiatriques et d'attention portée à des populations socialement fragiles ; échec des soins en prison, qui ne parviennent pas à prévenir, prendre en charge ou guérir les souffrances physiques et mentales auxquelles ils s'adressent.

Vous nous soumettez, madame le garde des sceaux, un projet de loi longtemps attendu, qui doit poser les nouveaux principes de notre organisation pénitentiaire. Il ne peut donc faire abstraction de la question de la santé en prison. Peu de dispositions, dans le texte d'origine, avaient trait à cette dernière.

La commission des affaires sociales se devait d'examiner vos propositions et de les compléter si besoin.

Permettez-moi de m'étonner quelque peu de ce que nous devons travailler dans l'urgence, alors que, la semaine prochaine, le docteur Louis Albrand doit vous remettre son rapport sur la prévention des suicides en milieu carcéral.

Durant la phase de préparation de notre travail, j'ai visité plusieurs établissements pénitentiaires afin d'y recueillir le point de vue des médecins, des directeurs ainsi que de quelques prisonniers – je n'ai pas fait l'énorme travail de notre rapporteur – avec lesquels j'ai pu m'entretenir.

J'ai parlé tout à l'heure d'un échec des soins en prison : que ce soit bien clair, cet échec ne tient pas aux personnels soignants dont j'ai constaté le dévouement, parfois jusqu'au bout de leur capacité à endurer. Malgré les incompréhensions et les conflits qui peuvent survenir, cet échec n'est pas non plus le fait des personnels pénitentiaires qui se trouvent démunis face à la maladie et se tournent vers les médecins. Le problème, c'est évidemment la prison elle-même.

Cela étant, les insuffisances de la situation actuelle ne doivent pas nous le faire oublier, d'énormes progrès ont été accomplis. Un tournant a été pris, il y a quinze ans, avec la loi du 18 janvier 1994. À partir de cette date, ce n'est plus l'administration pénitentiaire qui a eu la charge de la santé des détenus mais l'hôpital public.

Et ce fut là un changement radical des choses car la logique antérieure relevait trop souvent de la suspicion envers les condamnés. Elle justifiait presque l'octroi de soins *a minima* et s'accompagnait parfois d'une obligation à la rédemption non exempte d'effets pervers. Rappelons-nous les collectes de sang en prison pour favoriser la « réinsertion » des détenus et les drames de la contamination qu'elles ont causés.

Depuis 1994 donc, le détenu est considéré comme un patient à part entière, titulaire de droits et notamment le droit d'accéder à un niveau de soins égal à celui dont dispose le reste de la population.

Le problème est de faire en sorte que, désormais, la réalité corresponde aux principes.

Or, quelle est la situation actuelle ?

Depuis 1994, chacun des 194 établissements pénitentiaires est doté d'une unité de consultations et de soins ambulatoires, ou UCSA, chargée de dispenser les soins courants, le plus souvent les soins dentaires, et d'assurer la visite régulière d'un certain nombre de spécialistes, par exemple des gynécologues dans les prisons pour femmes.

La plupart des UCSA disposent également d'un psychiatre à moins qu'il n'y ait dans l'établissement un service médico-psychologique régional, le SMPR, qui regroupe psychiatres, psychologues et infirmiers spécialisés.

L'installation de chaque UCSA et de chaque SMPR fait l'objet d'une convention entre l'établissement carcéral et un hôpital de rattachement qui met à disposition les personnels et les moyens matériels. En fait, la plupart du temps, les conventions sont signées avec deux établissements hospitaliers car peu d'hôpitaux disposent à la fois de services somatiques et de services psychiatriques.

Ce doublement des rattachements est cause de difficultés matérielles qui s'ajoutent à la difficulté qu'on rencontre, parfois, pour instaurer un dialogue entre les médecins psychiatres et les somaticiens. Ainsi, même lorsque l'UCSA et le SMPR sont connectés par exemple à internet, ce qui est rare, et qu'ils sont connectés entre eux, ce qui est encore plus rare, ils ne peuvent pas partager le même dossier médical car les systèmes informatiques des hôpitaux de rattachement sont le plus souvent incompatibles.

Au sein même de leur hôpital de rattachement, les unités de soins en prison sont confrontées à un certain nombre de difficultés. Leur financement dépend de la tarification à l'activité, ou T2A, pour les soins somatiques. Or la T2A ne peut couvrir correctement l'ensemble des besoins, si bien qu'elle est complétée par une dotation, l'enveloppe financière allouée aux MIGAC, les missions d'intérêt général et à l'aide à la contractualisation.

Dès lors, la tentation existe pour les hôpitaux soit de négliger les unités carcérales dans les négociations annuelles avec l'ARH, l'agence régionale d'hospitalisation, et donc de sous-estimer les besoins en personnels et équipements, soit d'utiliser les sommes destinées aux soins en prison pour assurer le fonctionnement général de l'hôpital.

Malgré les contrôles effectués par les ARH, il existe, de nombreux médecins me l'ont affirmé, des affectations fictives en prison, les personnels exerçant en réalité l'intégralité de leur service à l'hôpital.

Les personnels soignants qui assurent un service en prison le font par conviction. Certes il existe des primes, certes des personnels féminins peuvent y trouver des horaires permet-

tant une meilleure conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale, mais cela n'est pas la motivation première.

On ne se confronte aux contraintes du monde carcéral – difficultés pratiques d'accès, négociations permanentes avec l'administration pénitentiaire, violence, essentiellement verbale mais souvent répétée, des prisonniers – que si l'on est pénétré du sentiment d'avoir une mission de service public à accomplir.

Il existe très peu de postes de médecin à plein temps en prison et peu de perspectives de progression de carrière, ce qui ne facilite pas les vocations.

Cela étant, il est, selon moi, justifié que les soignants continuent d'exercer partiellement à l'hôpital, car la médecine pratiquée en prison est répétitive et déqualifiante. Il en résulte, d'ailleurs, que ces médecins et ces infirmiers ne trouvent pas facilement à se « recaser » au sein d'un service qui les intéresse, malgré la priorité de reclassement dont ils bénéficient en principe.

J'ai vu des médecins et des infirmières venir s'occuper de leurs patients tous les jours, sans interruption ni vacances, jusqu'à l'extrême limite de leurs forces, parfois même jusqu'aux larmes. Leur épuisement physique et moral risque dès lors de se refléter tant sur la qualité des soins dispensés que sur leur propre santé.

C'est, me direz-vous, une situation qui se rencontre partout à l'hôpital, à peine aggravée par le caractère clos du milieu carcéral. J'y vois pourtant une différence essentielle.

Les unités de soins en prison ne sont pas faites pour prodiguer des soins lourds. Elles dispensent, comme le nom des UCSA l'indique, des soins ambulatoires. Seuls les SMPR disposent de quelques lits. Or, la difficulté des soins en prison tient essentiellement à la faiblesse de la prise en charge par les hôpitaux.

J'ai rencontré un homme qui m'a dit être depuis huit ans dans une cellule d'un SMPR. Huit années ! Cette situation n'est pas admissible ! En effet, cela signifie que la lourdeur de la pathologie de cet homme n'était en réalité pas compatible avec une incarcération ordinaire. Selon moi, il n'aurait jamais dû se retrouver en prison ; il aurait dû être soigné dans un établissement spécialisé.

J'ai vu aussi une personne de plus de 84 ans dans une position fœtale depuis des mois et des mois, cloîtrée dans une de ces prisons. On se demande ce que l'on attendait pour la faire sortir de cet établissement ? La réponse m'a été apportée : on ne sait pas où la mettre, ailleurs !

Les moyens qu'exige l'état de ces personnes sont trop précieux en prison pour être mobilisés aussi longtemps au bénéfice d'une seule personne et de façon totalement inappropriée.

Même pour une simple consultation, on ne parvient que très difficilement à faire sortir un malade de prison. Les chambres sécurisées, permettant son accueil à l'hôpital, n'ont été que rarement et tardivement installées. J'en comprends les difficultés techniques, mais je n'exclus pas que la présence de prisonniers dans les services ne soit pas non plus très bien vue des personnels et qu'il n'y ait guère d'empressement à les accueillir. On s'occupe donc des prisonniers avec le souci de les faire retourner en prison le plus rapidement possible.

En milieu psychiatrique, cela se traduit par l'usage parfois abusif des cellules d'isolement, qui fait que – et c'est là un intolérable paradoxe – les malades préfèrent eux-mêmes revenir au plus vite en prison où, disent-ils, les conditions de soins sont moins dures.

Puisque l'on considère qu'on ne peut soigner durablement les prisonniers à l'hôpital, des unités intermédiaires sont actuellement en cours de mise en place : les unités hospitalières sécurisées interrégionales, les UHSI, pour les soins somatiques, et les unités d'hospitalisation spécialement aménagées, les UHSA, pour les soins psychiatriques. Coûteuses, ces structures n'ont pas encore fait leurs preuves en termes de soins. Il faudra en dresser le bilan.

Dès aujourd'hui pourtant, nous devons nous assurer que les unités en prison sont en mesure de fonctionner convenablement. Et cela passe nécessairement par une clarification des rôles : il faut réaffirmer que les médecins et les personnels soignants en prison sont là pour soigner des malades et non pour effectuer des missions de sécurité, comme les fouilles des cavités corporelles.

Il faut également garantir que le prisonnier malade bénéficie des mêmes droits que n'importe quel patient. Ces droits ont été consacrés en 1994 mais ils font l'objet d'entorses fréquentes, et tout particulièrement en ce qui concerne le respect du secret médical, en prison ou lors des consultations à l'hôpital.

Il faut aussi que les moyens matériels modernes dont sont dotés les hôpitaux soient mis à disposition de ces unités qui travaillent dans des conditions et pour une population particulièrement difficiles. Les prisonniers, on l'a vu, concentrent les difficultés sociales et sanitaires.

Je suis pour ma part favorable à l'institution d'un dossier médical électronique commun aux soins psychiatriques et somatiques. Celui-ci pourrait s'inscrire dans le cadre plus général du développement de la télémédecine qui permettrait de réduire les coûts de certaines consultations, faciliterait l'interprétation des analyses et l'accès à certains spécialistes, en évitant parfois le transfert des détenus dont on sait le coût et la difficulté d'organisation.

Je suis également très partisan du recours aux nouvelles technologies plutôt qu'aux fouilles corporelles, tant par palpation qu'avec intrusion. On l'a vu à Moulins, mais ce n'est pas un cas isolé : tout rentre en prison ! Les fouilles au corps ne servent donc pas à grand-chose, sauf à prendre parfois une autre signification, celle de l'humiliation délibérée des détenus.

Partout où cela est possible, il faut donc rapidement que des scanners, comme il en existe déjà dans les aéroports américains par exemple, puissent remplacer les fouilles au corps. Rien ne peut justifier, à mon sens, que l'on mélange médecine et sécurité.

Enfin, le problème de la santé en prison dépasse le cadre de la stricte organisation des soins pour rejoindre celui des conditions de détention. De ce point de vue, il n'existe aucune différence réelle entre les établissements anciens et les établissements plus récents : en moyenne, la population carcérale dépasse, dans les maisons d'arrêt, 130 % des capacités initiales, pour atteindre même, dans certaines, 180 %, voire 300 %.

Cette surpopulation conduit, dans certains cas, à faire cohabiter trois détenus ou plus dans une cellule de neuf mètres carrés avec une toilette ouverte au centre de la pièce. Les draps, y compris dans les SMPR, ne sont changés qu'une fois par mois – plus exactement, tous les quinze jours,

on change alternativement le drap du dessus ou celui du dessous. Les détenus, trop nombreux, ne peuvent prendre une douche que trois fois par semaine.

Lutter contre la surpopulation carcérale est aussi une priorité sanitaire.

L'accès à la santé ne doit d'ailleurs pas s'arrêter à la porte de la prison. Pour de nombreux détenus, la visite, théoriquement facultative, chez le médecin et le psychiatre le jour de l'arrivée en prison – qui peut se limiter ce jour-là au mieux à un entretien avec le personnel infirmier, voire à rien du tout – est leur premier contact avec le monde de la santé.

Selon les cas, des traitements sont alors engagés, certains lourds et nécessitant un suivi à long terme : maladies chroniques, prothèses, soins dentaires, méthadone. Mais ils s'interrompent brutalement à la libération du prisonnier, surtout si elle est anticipée.

Si l'on prétend réinsérer, il faut soigner non seulement pendant l'incarcération mais aussi continuer après : il faut accompagner la personne et pas seulement le détenu.

Telles sont les considérations qui ont conduit la commission des affaires sociales à proposer plusieurs amendements au projet de loi pénitentiaire.

Ils ont essentiellement pour objet de compléter le projet de loi dans quatre directions : améliorer l'organisation des soins ; clarifier les missions des personnels soignants ; promouvoir l'emploi des techniques les plus modernes pour soigner et, si la nécessité s'en impose absolument, pour surveiller les détenus ; et surtout, renforcer les conditions d'hygiène en prison.

Bien sûr, dès la communication du rapport du docteur Albrand, nous nous réservons le droit de défendre de nouvelles propositions pour prévenir les suicides.

Enfin, notre dernier souci, et il n'est pas le moindre, a été de préparer, autant qu'il est possible, la réinsertion du détenu, grâce au maintien des liens familiaux, à l'accès à la formation et à la poursuite des traitements médicaux après la prison.

Vous l'aurez compris, nous soutiendrons ardemment nos amendements et nous comprendrions mal qu'on nous oppose, à l'occasion, un argument tiré de leur hypothétique valeur réglementaire.

En réalité, j'ai tendance à penser, comme beaucoup, que la plus grande partie du texte qui nous est proposé est essentiellement de niveau réglementaire !

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Non !

M. Nicolas About, *rapporteur pour avis*. Cet argument ne saurait valoir que pour les amendements de la commission des affaires sociales !

Sous réserve de l'adoption de ses propositions, notre commission s'est déclarée favorable à ce projet de loi pénitentiaire, certes très attendu, mais qui demeure perfectible dans sa forme, pourtant améliorée par la commission des lois et le travail remarquable de notre rapporteur Jean-René Lecerf. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP, ainsi que sur plusieurs travées du groupe socialiste.*)

(*Mme Monique Papon remplace M. Gérard Larcher au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON

vice-présidente

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. Madame la présidente, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, ce débat sur le projet de loi pénitentiaire n'est banal ni par son objet ni par les conditions dans lesquelles s'engage la discussion, mais, sur ce sujet extrêmement urgent, je ne me prononcerais pas sur la déclaration d'urgence ! (*Sourires.*)

En effet, cela a été rappelé, c'est la première fois sous la V^e République que la discussion en séance publique s'engagera, en application de l'article 42 de la Constitution révisée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, sur le texte élaboré par la commission, et non sur celui qui a été initialement déposé par le Gouvernement.

La commission des lois s'est longuement préparée à cette novation constitutionnelle, dont les conséquences n'ont peut-être pas été complètement appréhendées par tous ses promoteurs.

M. Charles Gautier. La preuve !

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Je me permets de souligner au passage qu'il eût été bien plus facile de délibérer si les lois organiques avaient été votées en temps utile. Mais fermons là la parenthèse.

Pour lever les doutes sur l'application immédiate de cette novation et après avoir intégré dans le texte de la commission nombre d'amendements du rapporteur et des membres de la commission, nous avons examiné les amendements dits « extérieurs », tant ceux des sénateurs que ceux du Gouvernement – nous vous avons d'ailleurs entendue ce matin, madame le garde des sceaux. M. le président du Sénat l'a rappelé tout à l'heure, la commission des lois a confirmé le texte de la commission, et celui-ci est désormais proposé à votre délibération puisque l'article 42 de la Constitution est entré en vigueur depuis le 1^{er} mars. (*Marques d'ironie sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme Alima Boumediene-Thiery. Sauf pour l'urgence !

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Mes chers collègues, ce rappel ne vous est pas destiné ; nous sommes tous au courant de la nouvelle procédure ! Il s'adresse au Conseil constitutionnel, lequel a parfois besoin d'être éclairé sur le sens dans lequel nous allons ! (*Sourires.*)

Une telle démarche, qui lève toutes les objections à la procédure que nous avons initiée pour permettre l'examen de ce projet de loi si important pour le Sénat dès cette semaine, est presque expérimentale. Elle devrait permettre – c'est mon souhait – que notre débat en séance publique se concentre sur les enjeux importants du texte en discussion.

Madame le garde des sceaux, combien avons-nous attendu cette loi pénitentiaire ! Nous en avons d'ailleurs souvent parlé à vos prédécesseurs. Songeons que le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur ce sujet a été remis le 28 juin 2000. Hélas ! il demeure globalement d'actualité, malgré les efforts non négligeables accomplis au cours de ces dernières années.

À mon avis, il y a deux manières d'appréhender ce débat de société : on peut déplorer la surpopulation carcérale et la dégradation des conditions de détention, qui interdisent

trop souvent à la prison d'assumer sa mission de réinsertion et de contribuer ainsi de manière efficace à la lutte contre la récidive ; mais, une fois ce constat réalisé, on peut – ou non ! – remettre à plus tard une réforme nécessaire et ambitieuse.

L'histoire de la prison en France, sur laquelle le président Badinter a écrit un ouvrage de référence, *La prison républicaine* – ou, plutôt, si peu républicaine... –, est très éclairante pour comprendre que, souvent, la punition justifiée par des actes que la société considère comme des manquements graves aux valeurs et aux règles de la vie en commun revenait uniquement à la mise à l'écart, pour un temps ou à vie, des criminels et des délinquants. Et je ne parle pas, bien entendu, de ce qui se passait avant l'abolition de la peine de mort.

Une question a toujours dominé : comment utiliser le temps de la prison pour permettre la réinsertion, voire l'insertion, des détenus ? Le législateur y a certes parfois répondu de façon positive et bon nombre d'humanistes se sont penchés sur ce sujet depuis cent cinquante ou deux cents ans. Mais une telle réponse a, bien vite, été contredite par les faits, et oubliée.

La bonne réponse est la suivante : il faut respecter la dignité des personnes détenues et, donc, améliorer les conditions de détention. Il importe, par exemple, de garantir un droit aux soins médicaux, pour lequel la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale a tout de même constitué un progrès considérable, on pourrait même aller jusqu'à dire une vraie révolution, même si le président About nous en a rappelé tout à l'heure les lacunes et nous a montré combien il était nécessaire d'aller plus loin dans ce domaine. Il convient également de favoriser le travail pénitentiaire et la formation, seuls gages d'une réinsertion possible, et, bien entendu, de lutter contre la surpopulation carcérale, qui sévit principalement et depuis longtemps dans les maisons d'arrêt.

En effet, comme nous l'avons noté en 2000, entre autres paradoxes – il y en a malheureusement beaucoup en la matière –, les prévenus, qui sont « normalement » présumés innocents, sont plus mal traités que les condamnés !

Des événements graves, qui sont encore survenus récemment, ponctuent la vie carcérale. Ils sont, tout comme les apparences, révélateurs de la gravité de la situation. Il faut néanmoins rappeler l'effort considérable entrepris, notamment, pour réhabiliter le parc pénitentiaire.

Madame le garde des sceaux, sans remonter au programme mis en œuvre par Albin Chalandon, suivi de celui qui avait été défini par Pierre Méhaignerie en 1995, la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice lancée par Dominique Perben, dont nous voyons déjà les résultats aujourd'hui et qui produira ses effets jusqu'en 2012, correspond à la nécessité d'avoir une stratégie immobilière ayant si souvent fait défaut et dans laquelle il faut, à l'évidence, intégrer la maintenance. Nous avons pu voir combien coûtait la rénovation des prisons qui ont été abandonnées pendant trente ou quarante ans. Vous pouvez vous-même en témoigner, madame le garde des sceaux, si Fleury-Mérogis avait fait l'objet de travaux de maintenance au cours de cette période, vous n'auriez pas dû engager un programme énorme de rénovation ! Je rappelle d'ailleurs que le partenariat public-privé permet d'assurer cette maintenance.

Nous avons soutenu avec beaucoup de force non seulement la création d'un contrôleur général des lieux de privation de liberté, que vous avez proposée, mais aussi le

développement du bracelet électronique, qui, je le rappelle, a pour origine une initiative du Sénat et dont l'administration pénitentiaire de l'époque – elle a bien changé ! – ne voulait à aucun prix. Elle a ainsi tout fait pour empêcher que cette expérience, pourtant bien connue au Canada et dans d'autres pays, réussisse en France.

L'un des aspects important de votre projet est de développer les alternatives à l'incarcération. Vous le savez, la commission a très largement approuvé ces mesures. Elles devraient contribuer en elles-mêmes à lutter contre la surpopulation carcérale et, surtout, s'agissant des courtes peines, dont je pense qu'elles sont bien souvent génératrices de récidive plutôt que d'exemplarité, à trouver d'autres solutions que la détention.

J'en viens aux dispositions relatives aux conditions de détention. Je tiens à ce propos à souligner l'excellent travail du rapporteur, notre collègue Jean-René Lecerf,...

M. Charles Revet. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois.* ... qui n'a ménagé ni son temps, ni son engagement sur ce sujet, ni son intelligence de la situation dans les établissements pénitentiaires. Dans la ligne du projet de loi, la commission des lois vous fera un certain nombre de propositions innovantes, en ce qui concerne tant les droits des détenus – c'est pour cette raison, monsieur About, que les dispositions de ce texte relèvent du domaine législatif – que l'obligation d'activité. Nous nous sommes longuement interrogés sur cette question, mais je crois qu'une telle obligation, qui existe à peu près partout, n'est absolument pas contraire, comme certains l'ont affirmé pendant longtemps, à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Bien entendu, madame le garde des sceaux, nous aurons à nous prononcer sur le maintien du principe de « l'encellement individuel », lequel existe depuis 1875. Nous comprenons que cet objectif, qui n'a jamais été atteint, puisse paraître irréaliste. Certes, ce principe peut, pour des raisons positives, être aménagé, selon les modes de détention et les besoins des détenus, mais nous espérons que le nombre de prévenus continuera à diminuer et que les alternatives à l'incarcération prévues par votre projet trouveront toute leur dimension. Pour notre part, nous croyons à ce que nous proposons !

Nous nous sommes efforcés d'appréhender la réalité d'un service public singulier, en nous gardant, bien sûr, de tout angélisme. Il faut tout de même le rappeler de temps en temps, la plupart des détenus sont emprisonnés à la suite d'actes criminels ou délictueux graves, pour avoir tué, violé, blessé, abusé, fraudé, trafiqué. Toutes les sociétés ont le droit et le devoir de se protéger de ces personnes dangereuses qui violent gravement leurs lois.

Cela étant, la prison doit-elle demeurer le système confus qui fait que les établissements pénitentiaires sont à la fois des asiles, des hospices ou des hôpitaux ?

Sur ce sujet, MM. Lecerf et About l'ont évoqué, nous réfléchissons à une réforme de l'article 122-1 du code pénal. Madame le garde des sceaux, j'ai participé, comme nombre de parlementaires, à la révision du code pénal. À l'époque, nous avons pensé que cet article 122-1, qui se substituait notamment à l'ancien article 64 et qui ne faisait plus référence à la notion de démence, était une formidable avancée.

Or, je me demande si nous ne nous sommes pas trompés, dans la mesure où, comme M. le rapporteur l'a bien démontré, aujourd'hui, plus les personnes ont des troubles mentaux graves, plus elles sont lourdement condamnées.

Pour protéger la société, qui est un objectif somme toute compréhensible, on finit par condamner plus lourdement ceux qui ont les troubles psychiatriques les plus graves. Cela pose tout de même un réel problème ! Des tentatives ont déjà été réalisées. Mais la loi pénitentiaire en est un bon exemple : les essais peuvent se révéler concluants. Nous attendons donc aussi une loi sur l'hospitalisation psychiatrique.

Bien entendu, nous ne pouvons pas parler de la loi pénitentiaire sans évoquer les personnels.

Les surveillants d'aujourd'hui n'ont plus rien à voir avec les gardiens d'hier. Ils sont beaucoup mieux formés, ont un niveau supérieur et, souvent, sont beaucoup plus engagés dans la réinsertion des détenus que par le passé. Bien sûr, tout n'est pas rose et rien n'est évident, car, il faut le dire, c'est un métier difficile, que l'on n'a pas forcément choisi par vocation. Toutefois, tous ceux qui visitent les prisons régulièrement font, me semble-t-il, le même constat, les personnes qui ont accepté de travailler dans ce service public difficile font preuve d'un engagement fort.

Par ailleurs, il convient, bien sûr, de faire un effort supplémentaire pour développer le service pénitentiaire d'insertion et de probation, si l'on veut vraiment faire réussir la politique de diversification et d'aménagement des peines.

Madame la garde des sceaux, telles sont les quelques brèves observations qu'il me paraissait nécessaire de faire après les interventions de M. le rapporteur et de M. le rapporteur pour avis. Votre politique pénale doit être considérée dans son ensemble. À cet égard, ce projet de loi en est le dernier volet et constitue le pendant indispensable des textes votés antérieurement, comme celui sur la lutte contre la récidive. Je souhaite que sa mise en œuvre permette à la prison d'être plus utile et plus efficace, en donnant une chance à ceux qui se sont coupés de la société. J'attends qu'elle ne soit plus « une humiliation pour la République ».

C'est une ambition que nous partageons, et ce, j'en suis sûr, sur toutes les travées de cette assemblée. C'est une ambition digne de la France des droits de l'homme. Notre politique pénitentiaire doit savoir non seulement être ferme, pour « protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion ». Nul doute que cet extrait d'une décision du Conseil constitutionnel en date du 20 janvier 1994 rappellera un souvenir particulier à l'un de nos éminents collègues ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. François-Noël Buffet. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. François-Noël Buffet. En juin 2007 – ce n'est pas si vieux ! –, devant le tribunal de Bobigny, vous déclariez, madame la garde des sceaux : « La justice ne peut être ferme si elle n'est pas humaine. Une justice humaine, c'est aussi une justice qui respecte totalement ceux qui sont condamnés ». Naturellement, nous souscrivons tous à de telles intentions et nous les partageons.

Après avoir examiné le projet de loi instaurant des peines minimales pour les récidivistes, après avoir adopté la loi mettant en place un contrôleur indépendant des lieux privés de liberté, nous sommes aujourd'hui saisis d'un texte

fondateur dans le domaine pénitentiaire. Ces textes de loi, complémentaires, constituent le socle d'une justice que vous souhaitez, à juste titre, à la fois plus ferme et plus humaine.

Si la fermeté à l'égard des délinquants et des récidivistes est une nécessité, si notre arsenal juridique doit être renforcé afin de nous prémunir face à des cas de récidive parfois extrêmement graves, il convient toutefois de respecter pleinement les droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

La sanction doit être sévère et aller jusqu'à l'enfermement, parce que la gravité de l'acte commis l'exige et parce que le comportement de l'auteur de l'acte incriminé le nécessite. Pour autant, notre justice se doit de toujours garder un visage humain et de rester attentive, non seulement aux victimes, mais également à la situation des personnes qui ont été condamnées au nom de la République, en notre nom.

L'emprisonnement doit toujours s'effectuer dans des conditions qui s'accordent avec le respect de la personne humaine. Ainsi, la privation de liberté ne signifie pas la privation de l'accès au droit.

Notre assemblée a toutes les raisons de se réjouir que ce projet de loi soit enfin soumis à son examen.

L'adoption de ce texte, déposé – faut-il le rappeler ? – le 28 juillet 2008 sur le bureau du Sénat, ne pouvait être plus longtemps différée. Il est aujourd'hui devant notre assemblée, qui a eu largement le temps de l'analyser.

Vous étiez venue, madame la garde des sceaux, devant la commission des lois, à l'automne dernier, lorsque celle-ci procédait à des auditions. Ce matin, vous êtes venue à nouveau devant elle pour soutenir vos amendements, comme le prévoit désormais notre procédure législative. Nous avons donc eu suffisamment de temps pour travailler sur ce texte.

Depuis le 22 juin 1987, aucun autre gouvernement n'avait mis en chantier un texte relatif au droit pénitentiaire. En effet, la loi pénitentiaire soulève de très fortes attentes de la part de nos concitoyens, des professionnels de la justice et des élus, qui se sont beaucoup investis sur ce sujet.

C'est avec constance, et depuis de nombreuses années, que le Sénat accorde une attention toute particulière à la situation des établissements pénitentiaires.

Voilà neuf ans, le Sénat décidait la création d'une commission d'enquête sur ce sujet, présidée par Jean-Jacques Hyest. Dans son rapport d'enquête intitulé « Prisons : une humiliation pour la République », cette commission soulignait la nécessité absolue d'améliorer sans attendre les conditions de détention dans nos prisons. Sa conclusion était sans appel : « Il y a urgence... Il y a urgence depuis deux cents ans ».

Je tiens donc à saluer l'initiative du Gouvernement, qui permet aujourd'hui au Parlement de débattre d'une grande loi fondamentale sur le service public pénitentiaire.

Vingt-deux années ont passé depuis que M. Albin Chalandon, alors garde des sceaux, a fait adopter la loi pénitentiaire du 22 juin 1987. Or, en vingt-deux ans, tout a changé : le profil des détenus, l'administration pénitentiaire, notre société et les normes européennes et internationales, qui sont désormais plus précises.

Le projet de loi que vous nous proposez a pour vertu de mettre en conformité notre droit interne avec nos obligations européennes.

Le 11 janvier 2006, le Conseil de l'Europe énonçait en effet 108 règles pénitentiaires européennes, qui, malheureusement, n'avaient aucune valeur juridiquement contraignante. Votre texte, madame le garde des sceaux, permet de généraliser la mise en œuvre de ces recommandations.

Votre projet de loi comporte des avancées majeures qu'il convient de souligner et qui s'inscrivent dans une politique d'ensemble visant à moderniser le système pénitentiaire français.

Il reconnaît, tout d'abord, un ensemble de droits fondamentaux aux détenus, en consacrant le principe selon lequel la personne détenue conserve, comme tout citoyen, le bénéfice de ses droits, même si elle est privée de sa liberté, et à condition que le tribunal l'ait autorisée à conserver ces droits.

Votre texte multiplie les dispositions tendant à améliorer la vie quotidienne des détenus au sein de l'établissement pénitentiaire. Je pense à la possibilité offerte à tous les prisonniers de téléphoner, ou encore à l'incitation à exercer une activité professionnelle, sportive ou culturelle.

Il comporte également de sérieuses avancées pour les personnels pénitentiaires, auxquels nous souhaitons rendre collectivement un hommage appuyé, car ils exercent leurs missions dans des conditions souvent extrêmement difficiles : ils méritent incontestablement la reconnaissance de la société tout entière pour l'action qu'ils mènent au quotidien.

L'un des principes essentiels qui inspire le projet de loi est que la prison est une sanction nécessaire mais ultime. Une peine d'emprisonnement doit pouvoir être exécutée en dehors de la prison. C'est l'objet des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine destinés à favoriser la réinsertion des détenus et à lutter plus efficacement contre la récidive.

Ainsi, ce projet de loi institue l'assignation à résidence avec surveillance électronique, qui constituera une nouvelle alternative particulièrement crédible à la détention provisoire, permettant aussi une surveillance plus efficace qu'un placement sous contrôle judiciaire.

À l'heure où la surpopulation carcérale est, à juste titre, quotidiennement dénoncée, notre groupe ne peut qu'approuver, madame le garde des sceaux, des mesures alternatives à la détention qui ne représentent pas une menace pour la sécurité des personnes.

Enfin, ce projet de loi place la réinsertion des détenus au cœur de l'intervention du service public pénitentiaire, en favorisant le développement de la formation et du travail en prison.

Sur l'initiative de notre rapporteur, que je souhaite féliciter, au nom du groupe UMP et en mon nom personnel, de son travail de très grande qualité, la commission des lois a modifié certaines dispositions du texte du Gouvernement afin de donner au présent projet de loi toute sa portée.

Les propositions de Jean-René Lecerf suscitent une large adhésion, tant elles permettent d'améliorer de façon significative les conditions de détention.

Ainsi, la commission des lois a souhaité conserver le principe de l'encellulement individuel, imposé par le code de procédure pénale, mais auquel la France déroge en raison de la surpopulation carcérale.

Inscrit depuis 1875 dans le code de procédure pénale, l'encellulement individuel est un droit fondamental, qui, jusqu'à présent, n'a jamais atteint. S'il convient d'affirmer ce principe, il semble toutefois nécessaire de prévoir une certaine souplesse afin de permettre, dans des proportions restreintes, aux détenus qui supportent mal l'isolement carcéral d'être placés dans une cellule à usage collectif. Sur ce point, le débat qui se poursuit aujourd'hui devrait permettre de rapprocher les points de vue, au demeurant peu éloignés, de la commission et du Gouvernement.

Il est temps d'accorder toute leur place aux impératifs d'insertion et de réinsertion à la sortie de prison, parce qu'il importe d'assurer un meilleur respect des droits fondamentaux des personnes détenues.

Pour l'ensemble de ces raisons et sous réserve des observations que je viens de présenter, les membres du groupe UMP adopteront le texte proposé par la commission des lois sur le projet de loi pénitentiaire. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Mézard. (*Applaudissements sur les travées du RDSE.*)

M. Jacques Mézard. Madame la présidente, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, comment faire de la prison un lieu d'espérance, alors qu'elle est aujourd'hui un lieu de désespérance, si ce n'est en ayant le sens de l'humain ?

Je tiens tout d'abord à rendre hommage au rapporteur de la commission des lois, Jean-René Lecerf, car son action et son discours ont été ceux d'un homme de conviction, qui sait faire entendre à la fois le cœur et la raison. Nous avons tous été touchés par sa force de conviction et par le caractère particulièrement humain de son travail. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Le texte intitulé « projet de loi pénitentiaire » ne saurait être appréhendé hors du contexte général de la politique pénale de notre pays. Il ne saurait être un instrument de communication destiné à masquer la réalité : la situation catastrophique des prisons françaises et une justice française considérée en Europe comme l'un des plus mauvais exemples. N'oublions pas ce qu'est notre univers carcéral, qui sont les détenus, quelles sont leurs origines – 95 % d'hommes, 50 % d'illettrés ! – et de quels milieux ils sont issus. La réalité, c'est cela !

Ce constat est la résultante non pas de la politique d'un seul gouvernement, mais d'une responsabilité nationale collective, découlant aussi du fait que nos concitoyens ne s'intéressent à la justice que lorsqu'ils sont personnellement ou familialement concernés.

Mettre à la disposition de la justice les budgets nécessaires, telle est la condition préalable à toute amélioration de la situation et tel est le moyen de respecter les règles pénitentiaires européennes adoptées le 11 février 2006.

On peut aussi, madame le garde des sceaux, illustrer ces problèmes par l'insuffisance du plan de relance pour la partie « justice » : 80 millions d'euros seulement, dont 30 millions d'euros pour les travaux de rénovation dans les établissements pénitentiaires, et 15 millions d'euros pour le lancement anticipé des quartiers de courtes peines.

En Europe, la France est montrée du doigt pour les dysfonctionnements de sa justice.

Le bâtonnier de Paris a qualifié publiquement les prisons françaises de « pourrissoirs » et a conclu ainsi son éditorial du 16 janvier 2009 : « Nous taire ou nous abstenir équivaudrait à nous rendre nous-mêmes complices de cette indignité ».

Dans son rapport, M. Delarue, nouveau contrôleur général des lieux de privation de liberté, dont la nomination nous semble à tous très positive, établit ce même constat : surpopulation carcérale, nombreux lieux de non-droit où toutes les violences se propagent, taux de suicide en progression exponentielle, désarroi des personnels dont la tâche devient impossible...

Quelle est la réponse de l'État ? Que peut-on attendre de ce projet de loi pénitentiaire ? Résout-il le problème de la prison en France ?

Ce texte apporte un progrès sur la question du droit des détenus et sur celle des alternatives à la prison. Toutefois, faire un projet de loi dite « pénitentiaire » en remettant en cause l'encellulement individuel, ce n'est pas raisonnable !

Concilier la protection de la société, l'application d'une sanction pour des actes délictueux ou criminels avec l'impératif d'un travail de réinsertion sociale et des conditions satisfaisantes d'exercice professionnel des personnels est l'objectif de toute politique générale pénitentiaire équilibrée et raisonnable.

Le déséquilibre, mes chers collègues, intervient lorsqu'on privilégie le volet sécuritaire, autrement qualifié de « populisme pénal », ou, à l'inverse, le laxisme libertaire. Nous ne voulons ni de l'un ni de l'autre.

Ce projet de loi constitue-t-il uniquement une réponse médiatique aux multiples observations émanant d'organismes internationaux et nationaux, ou permettra-t-il de mettre en pratique dans les prisons lesdites recommandations, comme le souhaitent la commission, son rapporteur et son président ?

Le texte de la commission des lois constitue incontestablement un progrès par rapport au texte initial, et j'ai déjà dit tout le bien que nous pensions du travail effectué par M. le rapporteur.

Ce texte apporte certaines améliorations, au niveau tant des principes que d'une partie des droits reconnus aux détenus, droits inhérents à la personne humaine.

Il en est ainsi de l'article 1^{er} A, de la garantie donnée à tout détenu, par l'administration pénitentiaire, du respect de ses droits, de l'article 2 relatif aux moyens de contrôle externe et interne, d'un meilleur encadrement des restrictions dont les droits des détenus peuvent faire l'objet, d'une communication plus facile avec la famille, l'avocat, des progrès concernant certains droits sociaux ainsi que les familles.

L'affirmation du caractère subsidiaire de l'emprisonnement ferme et de la nécessité de prévoir son aménagement est mise exergue par l'article 32. L'inscription au niveau législatif des principes du régime disciplinaire relève aussi du retour à la voie de droit, mais ne nous ramène pas au niveau européen.

Un débat, révélateur de l'échec de notre système, revient comme un serpent de mer : celui qui porte sur l'encellulement individuel.

Le livre du docteur Vasseur, en 2000, et le scandale qui suivit amenèrent les parlementaires à prohiber l'encellulement collectif, ce qui revenait à appliquer la loi de 1875,

mais avec une entrée en vigueur au 15 juin 2003, reportée à 2008 par un cavalier législatif dans la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière !

Aujourd'hui, le Gouvernement nous propose en fait de revenir sur le principe de l'encellulement individuel. Aux termes de l'article 59, un moratoire de cinq ans est prévu pour l'application de l'encellulement individuel.

Il est facile, mes chers collègues, de dire que nous n'avons pas les moyens financiers d'appliquer l'encellulement individuel. Mais renoncer à ce principe, est-ce le moyen de préparer les budgets de demain ? Certainement pas !

En réalité, ce qui existe, c'est le droit, lorsque l'on est en cellule collective, à être transféré, souvent après plusieurs mois de procédure, dans une cellule individuelle n'importe où en France.

Conforter le principe du droit à l'encellulement individuel, c'est mettre l'État devant ses responsabilités.

La loi pénitentiaire ne sera qu'une déclaration d'intention sans plan d'urgence pour en finir avec la surpopulation carcérale, sans moyen nouveau pour assumer les dispositions relatives au travail en prison, à la surveillance électronique, au suivi sociojudiciaire.

Nous le savons tous, la situation actuelle, c'est l'entassement des prévenus et des condamnés en cellules collectives de maisons d'arrêt dans des conditions humiliantes et dégradantes – nombre important de détenus par cellule, matelas par terre, etc. –, la promiscuité, la loi du plus fort, l'arbitraire découlant de cette surpopulation, l'insuffisance de moyens d'une politique de réinsertion, le nombre de décès et de suicides, l'augmentation des affections contagieuses, y compris chez les surveillants : récemment, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a été saisi d'une requête de sept surveillants pour des problèmes de tuberculose.

Lorsqu'on atteint certains seuils de surpopulation carcérale, il faut savoir ouvrir les portes et prendre les décisions nécessaires pour ce faire.

Tout un volet du projet de loi tend à développer les aménagements de peines privatives de liberté. C'est positif, mais, là encore, l'expérience incite à un certain scepticisme si l'on se réfère à la chute du nombre de libérations conditionnelles ces dernières années et au fait que la mise en place de la surveillance électronique, surtout mobile, nécessite des infrastructures, ainsi qu'un suivi humain et un matériel coûteux.

Comment, en dehors des avancées que contient ce texte et que nous soulignons, ne pas noter la contradiction qui existe entre la politique d'affichage sécuritaire aboutissant à l'augmentation du nombre des détenus – « peines plancher », rétention de sûreté, carcéralisation du soin psychiatrique – et le projet de loi qui nous est soumis ?

Est-ce d'ailleurs une contradiction ou bien s'agit-il de la caractérisation d'une politique visant à faire du système répressif une noria où le flux d'entrées est augmenté pour répondre au message punitif et le flux de sorties en partie accéléré pour raison d'embouteillage humain ? Car telle est la réalité !

La dérive de l'institution est manifeste ! Comment préparer à la réinsertion lorsque des dizaines de milliers de petits délinquants entrent ou reviennent en prison pour purger des peines de quelques mois ? On prépare la récidive plus que la réinsertion.

La justice, mes chers collègues, est incompatible avec le suivisme de la médiatisation, avec le développement de la notion d'insécurité que la recherche du chiffre accentue plus qu'elle ne la diminue : les 577 000 gardes à vue de 2008 en sont l'illustration.

Dans son traité *De la clémence*, Sénèque affirmait : « Quant aux mœurs publiques, on les corrige mieux en étant sobre de punitions ; car le grand nombre des délinquants crée l'habitude du délit ; ».

Aujourd'hui, dans le concert des pays développés, la France est montrée du doigt en raison non pas du nombre de détenus proportionnellement à la population, mais des déplorables conditions de détention, inacceptables pour le pays des droits de l'homme.

Plutôt que d'accumuler les lois modifiant le code pénal et le code de procédure pénale, l'urgence, mes chers collègues, c'est de considérer enfin que l'état de nos établissements pénitentiaires relève d'une véritable priorité nationale. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Anziani.

M. Alain Anziani. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, le Sénat a souvent débattu de textes relatifs à la prison. Il y a plus d'un siècle, René Bérenger, catholique et républicain, est monté à cette tribune pour dresser ce constat si actuel : la récidive a pour cause l'état misérable des prisons, la promiscuité favorise la corruption ; Robert Badinter le rappelle dans son ouvrage *La prison républicaine*. René Bérenger ajoutait que le sursis, l'encellulement individuel, l'aménagement des peines, la libération conditionnelle évitent la récidive plus que l'enfermement.

Cent cinquante ans plus tard, le même débat nous occupe de nouveau : à quoi sert la prison, quel est le sens de la peine ? La question qui nous est posée n'est donc pas nouvelle. Nos prédécesseurs dans cet hémicycle nous ont légué une réponse qui se résume en deux verbes : surveiller et punir, pour reprendre le titre de l'ouvrage de Michel Foucault. Aujourd'hui, cette réponse ne peut nous satisfaire. Une triple évidence s'impose à nous.

La première évidence est simple, et elle a été rappelée à de multiples reprises : un détenu reste un homme malgré les murs de sa prison. À l'exception de la liberté d'aller et de venir, qui lui a été retirée provisoirement, il conserve les droits qui sont ceux de l'homme.

La deuxième évidence est tout aussi forte : la prison reste « une humiliation pour la République », selon le titre du rapport de la commission d'enquête que présidait Jean-Jacques Hyst voilà maintenant neuf ans. La prison entasse, humilie, détruit, déshumanise. Elle ne constitue trop souvent qu'un trou dans lequel un individu tombe, individu qui, le plus souvent, trébuche depuis son enfance. Dans ce « trou à rat », au sens propre comme au sens figuré, celui-ci partagera onze mètres carrés avec deux ou trois codétenus, sans hygiène, sans intimité, sans possibilité de réfléchir à sa vie, à ce qu'elle fut, à ce qu'il souhaiterait qu'elle devienne, et il se comportera d'autant plus comme un enragé qu'il aura été traité comme tel.

Il fera preuve de violence non seulement envers les autres, qu'il s'agisse du personnel pénitentiaire, qui exerce une mission difficile, ou de ses codétenus, mais également envers lui-même, guidé par un désespoir qui pourra le conduire à l'automutilation ou au suicide. Le taux de suicide est sept

fois plus élevé en prison qu'en milieu ouvert : en 2008, 115 suicides ont été recensés ; depuis le début de l'année, on compte un suicide tous les trois jours.

La troisième évidence est la suivante : statistiquement, et contrairement à ce que croit l'opinion publique, le détenu est rarement un « professionnel » de la délinquance pour qui la prison ferait partie des risques du métier. En général, il s'agit plutôt d'un « paumé » de la vie.

Aujourd'hui, puisqu'à notre tour nous avons la responsabilité de légiférer, tirons enfin les conséquences de ces évidences.

Si nous voulons éviter la récidive, la peine ne doit plus se limiter à surveiller et à punir : elle doit avoir pour ambition d'humaniser et de réinsérer. Pour atteindre cet objectif, il existe une méthode simple, faire entrer le droit commun en prison, autant que faire se peut, même si des spécificités sont propres à l'enfermement.

Nous jugerons le projet de loi qui nous est soumis en fonction de ce critère. Je prends soin, madame la garde des sceaux, de ne pas dire « votre » projet de loi puisque, en réalité, le texte de la Chancellerie a été revisité dans tous ses articles, ou presque, par la commission des lois.

Au-delà de nos sensibilités politiques, à mon tour, je salue l'engagement remarquable de notre collègue rapporteur, Jean-René Lecerf.

M. Charles Revet. Très bien !

M. Alain Anziani. Il avait à examiner un projet de loi qui, selon les termes de son rapport, était resté « au milieu du gué », entraînant « une déception largement partagée ». Le texte se trouvait très en retrait des travaux du comité d'orientation restreint que le Gouvernement avait installé pour préparer une grande loi pénitentiaire. Il ignorait, bien sûr, les observations de l'Observatoire international des prisons et semblait mépriser le vaste chantier des états généraux de la condition pénitentiaire, au sein duquel notre collègue Robert Badinter a joué un grand rôle. Pourtant au cours de ces états généraux, le candidat Nicolas Sarkozy avait assuré : « Je me suis clairement engagé à ce que la dignité de la condition carcérale soit une priorité de notre action. »

Où en est le droit commun en prison ? Malheureusement, il n'est que l'exception. Il est absent quand un caïd asservit un codétenu, « une mule » dans le langage carcéral, pour organiser ses petits trafics en restant impuni. Il est absent quand les stupéfiants s'achètent et se vendent dans le mutisme de l'administration. Il est absent lorsque règne la pire sauvagerie.

Permettez-moi de vous citer deux cas. À Rouen, Idir, vingt-six ans, condamné pour conduite en état alcoolique, a été égorgé par Sofiane, qui avait tenté plusieurs fois de mettre fin à ses jours. À Nancy, Johnny, peintre en bâtiment, a été torturé jusqu'à la mort par un codétenu pendant quinze jours sans que personne remarque sa souffrance. Quel paradoxe de voir que la prison constitue un lieu hors du droit puisque ni la sécurité ni l'égalité n'y sont respectées !

Ne mettons pas en cause le personnel pénitentiaire, qui se débrouille avec les moyens mis à sa disposition ! La vraie raison tient à ce flou juridique qui doit gêner tout législateur : il existe bien un droit en prison, mais ce droit reste confus, fait de décrets, de circulaires, de notes, de règlements intérieurs dont l'usage varie parfois d'un établissement à l'autre, bref de normes qui sont d'une « qualité discutable », pour reprendre les termes de l'ancien Premier président de

la Cour de cassation, M. Canivet ; l'expression est citée dans le rapport de la commission d'enquête présidée par Louis Mermaz.

Cette absence de règle aboutit trop fréquemment à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme. Ce projet de loi nous permettra-t-il de passer enfin de l'exception à la règle ?

Convenons-en, le texte contient des avancées sur les droits des détenus, par exemple l'allocation d'une aide en nature ou en numéraire, la domiciliation, ou encore sur cette importante question du droit à l'intégrité physique.

La commission, il faut le souligner, a aussi affirmé un principe majeur repris des règles européennes : l'emprisonnement doit constituer un dernier recours. Ce n'est pas rien, ayons l'honnêteté de le reconnaître, mais ce n'est pas suffisant.

Sur trop de points, ce projet de loi reste empêtré dans des considérations sécuritaires. Il demeure notamment très en retrait des cent huit règles pénitentiaires européennes. J'ai consulté avec curiosité le site du ministère de la justice et j'y ai lu avec intérêt cette phrase : « L'administration pénitentiaire a décidé de faire du respect des règles pénitentiaires un objectif prioritaire ». Eh bien, madame la garde des sceaux, nous vous proposons de vous aider à atteindre cet objectif ! Il vous suffira d'accepter un certain nombre de nos amendements, puisqu'un quart d'entre eux reprend ces recommandations adoptées par le Conseil de l'Europe.

Allons plus loin : la Chancellerie propose de réduire la durée maximale du placement en cellule disciplinaire de quarante-cinq à quarante jours. La commission des lois a abaissé cette durée à trente jours. Par voie d'amendement, le Gouvernement s'obstine et veut revenir à quarante jours ; en tout cas, c'est ce que vous nous avez dit ce matin, madame la garde des sceaux. Pourquoi quarante jours ? Il ne s'agit pas d'un nombre sacré ! En réalité, cette durée n'a aucun sens. Aucune étude, aucune évaluation n'a jamais établi que la mise en cellule disciplinaire réduisait la violence en prison ! Au contraire, les témoignages montrent qu'elle ne fait qu'augmenter la haine et le désespoir, qui se retournent parfois contre leur auteur, puisque le taux de suicide au mitard est sept fois plus élevé que dans le reste de la prison.

Nous vous demandons d'abolir les mises en cellule disciplinaire et de les remplacer par des mesures de confinement individuel. À défaut, réduisez au moins cette durée aux normes européennes : la durée maximale de placement en cellule disciplinaire est de trois jours en Irlande, de neuf jours en Belgique, de quatorze jours en Angleterre, de vingt-huit jours en Allemagne. La commission d'enquête présidée par Jean-Jacques Hiest suggérerait de la réduire à vingt jours. Je suis certain que le Sénat refusera de revenir à ces quarante jours, qui doivent constituer un record en Europe.

Méfions-nous aussi des régimes différenciés, car ils respirent l'arbitraire. J'ai entendu ce matin, en commission, l'exposé à cet égard de Mme la garde des sceaux : permettez-moi de vous dire, avec beaucoup de respect, qu'il s'agit d'une histoire pour enfants, car la réalité est tout autre. Le « quartier spécial », le « quartier fermé », le « strict » selon le jargon carcéral, constitue bien souvent – trop souvent ! – une sanction disciplinaire déguisée, sans procédure, sans durée précise, sans motif explicite. Je prendrai pour exemple ce qui s'est passé à Nantes, mais je pourrais également citer un exemple relevé à Bois d'Arcy : un détenu a été placé en quartier différencié non pas pour avoir commis un acte répréhensible – ce serait une sanction disciplinaire – mais simplement parce qu'il se promenait en claquettes et en

short dans la prison. On ne pouvait évidemment pas lui infliger une sanction disciplinaire ; alors, on l'a placé sous un régime différencié, ce qui représente une atteinte à ses droits. Je vous rappelle que la cour administrative d'appel de Nantes, après le tribunal administratif de Nantes, a annulé cette décision de placement sous régime différencié.

Le projet de loi aurait pu aussi s'inspirer des principes constitutionnels. Deux d'entre eux sont gravement méconnus.

La séparation des pouvoirs de l'autorité qui poursuit et de l'autorité qui sanctionne est une garantie indispensable d'objectivité. Pourtant, en prison, l'administration restera juge et partie, même si l'article 53, je le reconnais bien volontiers, prévoit désormais un regard extérieur dans les commissions disciplinaires.

Selon un autre principe, les décisions relatives à la liberté relèvent du juge. La seconde partie du texte inquiète les juges de l'application des peines qui voient une partie de leurs attributions transférée à l'administration pénitentiaire.

D'autres lois, d'apparence plus anodine, restent également aux portes de la prison, par exemple la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : son article 2 précise que « les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent ». Quelle interprétation en faites-vous ? L'article 19 *bis* du projet de loi prévoit que le détenu sera informé des conditions de sa détention. C'est bien, mais la Chancellerie a refusé que cette information soit communiquée dans une langue que le détenu peut comprendre : c'est aberrant !

Quant au droit à la santé, je m'en remets aux propos du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, mais j'insisterai sur un point : il serait grand temps de distinguer nettement la maladie mentale et le comportement disciplinaire. Un cas illustre l'absurdité qui peut résulter de la confusion qui règne actuellement. À Rouen, un détenu soupçonné de cannibalisme aurait dû être interné en hôpital psychiatrique : il a été condamné à 45 jours de cellule disciplinaire. Il est donc temps de remettre de l'ordre dans le droit applicable aux prisons.

Pour terminer, je voudrais évoquer deux droits fondamentaux affirmés avec force par plusieurs règles pénitentiaires européennes.

Le premier est le droit au respect, y compris au respect de l'intimité. Rien n'est plus bafoué en prison que l'intimité ! Avant, après le parloir, au moment des transferts ou dans de multiples circonstances, le détenu, femme ou homme, est mis à nu, subissant parfois des investigations anales ou vaginales, sans que ces contrôles obéissent à aucune règle précise, comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme.

Je ne nie pas la nécessité d'exercer des contrôles, mais d'autres méthodes existent ; elles ont été évoquées tout à l'heure. D'ailleurs, l'article 24 le rappelle, puisqu'il dispose : « Les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou les moyens de détection électronique sont insuffisants ». Malheureusement, comme nombre de dispositions de ce projet de loi, la restriction apportée prive la bonne intention de toute portée concrète.

Ce droit à l'intimité est nié aussi par l'encellulement collectif. J'ai entendu, ce matin, la présentation de l'amendement du Gouvernement, qui veut revenir à son texte initial. Il remet donc en question le principe de l'encellulement individuel en expliquant que ce principe est bon, mais

qu'il est irréaliste, car il ne peut être effectif. Prenez garde à cette philosophie : si vous la reprenez, qu'allez-vous faire des principes de liberté, d'égalité et de fraternité, qui ne sont pas tous respectés et qui représentent aussi des objectifs parfois difficiles à atteindre ? Le rôle du législateur est de poser des principes et de se donner ensuite les moyens de les appliquer.

Mais, plus que tout, un second droit fondamental manque dans votre texte : redevenir un homme responsable après avoir purgé sa peine. Ce droit à la réinsertion est, selon moi, le grand absent de ce texte. Regardez combien sont précises les dispositions consacrées à la surveillance et floues celles qui sont consacrées à la réinsertion. Il manque un titre IV : « De la sortie de prison et de la réinsertion du condamné ». Ce titre-là est indispensable non seulement pour le détenu, mais également pour la société.

Regardons les chiffres : le taux de récidive est deux fois plus élevé lorsque la sortie de prison est « sèche », c'est-à-dire non préparée par un aménagement de peine. En fait, la réinsertion devrait être une obsession du service public pénitentiaire, et ce à tous les moments du parcours du détenu.

Dès l'entrée en prison, la formation devrait offrir une nouvelle chance, car il s'agit souvent de personnes dépourvues d'instruction : celle-ci n'est actuellement qu'une possibilité, variant selon les moyens et les circonstances.

En cours de peine, la semi-liberté et la libération conditionnelle devraient devenir des transitions obligées.

Enfin, lors de la levée d'érou, le sortant a besoin d'un soutien matériel. En Allemagne, les détenus libérés se voient proposer une solution de logement ; en France, ils se retrouvent à la rue, avec moins de quinze euros en poche dans 25 % des cas et sans perspective d'emploi pour 60 % d'entre eux.

Voilà bien la grande faiblesse de votre politique pénitentiaire : elle ne se préoccupe pas suffisamment de la réinsertion et, dès lors – je le dis sans esprit polémique –, elle ne peut que favoriser la récidive.

J'ai débuté mon propos en rappelant nos prédécesseurs et, en particulier, René Bérenger. Je finirai en évoquant ceux qui nous suivront : que penseront-ils de ce texte ? L'exercice est périlleux, mais il me semble que certains salueront de réelles avancées, obtenues grâce à l'obstination de Jean-René Lecerf. D'autres souligneront que les intentions étaient belles, mais que, comme souvent, les moyens n'ont pas suivi. Tous mentionneront, me semble-t-il, que votre politique pénitentiaire a souffert d'un mal originel : votre politique pénale.

Au fond, que proposez-vous ? Vider les prisons après les avoir remplies à ras-bord ! Quelle politique contradictoire ! Pour plaire à l'opinion, vous remplissez les prisons à grand bruit. Puis, pour faire face à la surpopulation pénale, vous les videz en catimini.

La politique pénitentiaire et la politique pénale sont étroitement liées. Tous, nous voulons diminuer la délinquance, protéger les victimes, assurer l'ordre public. Mais, pour y parvenir, plusieurs voies existent : l'une d'elle se satisfait de surveiller et de punir ; l'autre entend humaniser et insérer. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. François Zocchetto.

M. François Zocchetto. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, le présent projet de loi était attendu, ce qui n'a rien d'étonnant puisque l'on peut considérer que c'est la première fois, sous la V^e République, que le Parlement a à connaître d'un texte cadre consacré à la question pénitentiaire. Ce simple fait nous interpelle. Il est assez révélateur du déni qui a trop longtemps été celui de la puissance publique quant aux conditions réelles d'incarcération. Ce déni avait été stigmatisé par le Sénat, en 2000, dans le rapport d'information au titre plus que parlant : *Prisons, une humiliation pour la République*.

Comment a-t-on pu en arriver à qualifier le système carcéral d'humiliation pour la République ? L'examen du présent projet de loi nous permet aujourd'hui de le comprendre et de regarder en face ce qui pourrait apparaître comme un paradoxe : tandis que le droit en prison a progressé au cours des trente dernières années, ces avancées ne se sont pas accompagnées d'améliorations suffisantes dans les conditions de vie des détenus, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, le droit en prison a progressé en l'absence d'intervention coordinatrice du législateur, par touches impressionnistes et très insuffisamment. Ensuite, la politique carcérale a été pensée indépendamment de la politique pénale.

Alors, ce projet de loi pénitentiaire répond-il de façon pertinente à ce double constat ? Pour bien répondre à cette question, il convient de se demander ce que l'on est en droit d'attendre d'une loi pénitentiaire. Je tenterai donc tout d'abord d'en circonscrire le champ.

Premièrement, la politique pénitentiaire est la continuation de la politique pénale par d'autres moyens ; politique pénitentiaire et politique pénale ne peuvent être disjointes. Or c'est précisément cette conception d'une politique pénale qui marche sur ses deux jambes que le projet de loi met en œuvre.

Ce texte a l'immense mérite de commencer par une clarification des missions du service public pénitentiaire, en prenant en compte son rôle d'insertion et de probation, ainsi que son rôle de lutte contre la récidive. Le projet de loi met en phase objectifs pénaux et objectifs carcéraux. Ce changement de perspective implique que les questions purement pénitentiaires soient traitées en même temps que celles qui sont relatives aux aménagements de peines et à leurs alternatives : c'est ce qui est fait dans le présent projet de loi, avec un titre II abouti et riche.

Il était fondamental d'énoncer le principe en vertu duquel l'emprisonnement est une mesure de dernier recours. Nous saluons, en particulier, le développement du recours aux travaux d'intérêt général, ainsi que l'ouverture de l'assignation à résidence avec surveillance électronique comme alternative à la détention provisoire.

L'ensemble du projet, de ce point de vue, est donc porté par une logique, une cohérence à laquelle nous ne pouvons que souscrire.

Deuxièmement, toujours dans notre entreprise de circonscription du champ pénitentiaire, il devient fondamental d'insister sur le fait que la politique carcérale n'est pas une branche de la politique de santé publique. Or, comme la commission des lois le souligne dans son rapport, les prisons accueillent – tout le monde le sait – de plus en plus de personnes atteintes de troubles mentaux en raison de la réduction du nombre de lits dans les hôpitaux psychiatriques. Au risque de choquer certains, je dirai que, du fait des

carences de l'hôpital, la prison se substitue à ce dernier. Je n'insiste pas plus sur ce sujet puisque ma collègue Muguette Dini y reviendra tout à l'heure.

Troisième et dernier effort de délimitation du texte qui nous est soumis, il convient de souligner que la loi pénitentiaire est une partie de la politique pénitentiaire, mais pas toute la politique pénitentiaire.

Une politique pénitentiaire, c'est un ensemble de moyens humains, matériels, économiques et juridiques. Or une loi pénitentiaire – c'est le cas du texte qui nous est soumis – n'a vocation à intervenir que sur ce dernier terrain, c'est-à-dire celui du droit. Autrement dit, n'attendons pas de cette loi qu'elle règle tous les problèmes, par ailleurs bien réels, qui sont liés au manque de moyens humains et matériels. C'est aux budgets et aux lois d'orientation et de programmation pour la justice de le faire. Nous devons donc être vigilants lorsqu'ils seront examinés.

À l'issue de ce travail de délimitation du champ de la loi, la question centrale devient la suivante : le présent texte donne-t-il au système pénitentiaire les moyens d'assurer sa fonction de réinsertion ?

Dans la première version du projet de loi, celle du Gouvernement, on peut dire qu'il est répondu en partie à la question. En effet, le fondement du texte est incontestable : la fonction de réinsertion du système pénitentiaire commence par la garantie de droits. Quelqu'un que l'on prive de sa liberté d'aller et venir n'est pas pour autant déchu de ses autres droits et libertés. Et l'on comprend facilement que quelqu'un qui jouit de droits et libertés, même limités, a toutes les chances de pouvoir se réinsérer, à l'inverse de quelqu'un qui n'aurait plus aucun droit.

Longtemps ignorés en prison, ces droits et libertés se sont progressivement affirmés. Mais ces droits sont aujourd'hui bien trop disparates, donc peu lisibles, situés à un niveau trop bas dans la hiérarchie des normes par rapport aux prescriptions de l'article 34 de la Constitution.

D'où la nécessité du présent projet de loi qui rassemble et élève au niveau législatif des dispositions parfois aussi fondamentales que le droit à la vie familiale ou le droit de visite, alors que, jusqu'à présent, ces droits sont seulement énoncés par de simples circulaires.

D'où la nécessité de ce projet de loi qui crée de nouveaux droits, pourtant eux aussi fondamentaux, donc entrant dans le cadre de l'article 34 de la Constitution, tels que le droit au téléphone, le droit à une domiciliation, le droit à un minimum de revenus ou même le droit à la santé.

D'où également la nécessité de ce projet de loi qui porte des droits déterminants pour la réinsertion que sont le droit au travail et le droit à la formation professionnelle.

Cependant, en dépit de toutes les avancées du texte dans sa première version, à l'instar de la commission des lois, nous avons jugé que cette première version était en deçà de ce que l'on pouvait en attendre. Il y avait clairement un déséquilibre entre le titre II – j'ai dit tout le bien que nous en pensions – et le titre I^{er}, qui méritait d'être amélioré. Ce déséquilibre a été résorbé, me semble-t-il, par les travaux de la commission des lois.

Le texte du Gouvernement marquait un recul sur la question pourtant cruciale de l'encellulement individuel. L'encellulement individuel, c'est la reconnaissance d'un droit fondamental, le droit à l'intimité. C'est pourquoi nous souscrivons pleinement à la solution adoptée par la commission de revenir au texte actuel de l'article 716 du code de

procédure pénale qui consacre le principe de l'encellulement individuel des personnes prévenues, quitte à discuter des éventuelles modalités d'un moratoire à l'article 59 du texte. Nous savons en effet – nous sommes lucides – que l'encellulement individuel ne peut être garanti pour l'instant.

Par-delà la question de l'encellulement individuel, la commission des lois, sous la houlette de son rapporteur, a considérablement amélioré le texte initial. Elle a répondu aussi au malaise des professionnels. C'est un malaise profond qu'éprouvent ceux qui travaillent dans les prisons, comme en témoigne le mouvement social prolongé du printemps dernier qui a abouti à un blocage statutaire. Le texte, tel qu'il a été amendé par la commission, apporte aux professionnels la reconnaissance qu'ils attendent.

Dans ces circonstances, je voudrais à mon tour saluer le travail collectif réalisé par la commission des lois ainsi que la perspicacité et la disponibilité remarquables de Jean-René Lecerf, travail très utilement complété par celui de Nicolas About.

En conclusion, tel qu'il a été modifié, le texte de la loi pénitentiaire nous semble équilibré. Nous le voterons si les propositions de la commission sont maintenues, tout en demeurant attentifs à ce que les futures orientations budgétaires en la matière assurent sa concrétisation effective. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, de Victor Hugo à Paul Amor en 1945, un long et difficile parcours humaniste a fait supprimer les bagnes et les travaux forcés, instaurer la libération conditionnelle, placer le reclassement social des condamnés au centre de la peine privative de liberté.

Après l'abolition de la peine de mort, de la perpétuité réelle, après les lois Badinter de 1983-1985, après la création des services d'insertion et de probation, comment notre pays en est-il arrivé, au XXI^e siècle, à être montré du doigt pour l'état de ses prisons ?

Le constat est sévère et, depuis longtemps, des voix s'élèvent pour appeler les politiques à se ressaisir et à reconnaître enfin les détenus comme des sujets de droits.

Aujourd'hui, hélas ! on est loin de l'esprit qui prévalait en 1945 ; on est loin de la commission d'enquête sénatoriale sur les prisons françaises qui proposait de se garder « de tout parti pris », qui constatait « que la situation dans les prisons était la résultante d'une absence de politique d'envergure et de réformes chaotiques imposées aux gouvernements successifs par les circonstances » et voulait engager « des investigations approfondies ».

Le sentiment général est qu'il s'agit d'un projet de loi *a minima*, voire régressif sur certains points. Il est d'ailleurs hautement significatif que la majorité de la commission des lois ait adopté, sous l'impulsion de notre rapporteur, une centaine d'amendements qui tentent de l'améliorer.

Vous aviez annoncé, madame la ministre, une loi « fondamentale », mot qui figure dans l'exposé des motifs de votre projet de loi. Or vous donnez plutôt l'impression de vous résigner à ce que votre texte soit conforme *a minima* aux règles européennes qui nous sont pourtant imposées : il est muet sur le sens de la peine et sur les principes fondamentaux qui guident votre réforme. Cette lacune n'a pas échappé

à notre rapporteur, qui a ajouté un article sur le sens de la peine pour tenter de formuler les objectifs du service public pénitentiaire.

Vous pouvez dire que la gauche n'a pas fait plus ! C'est vrai : le précédent gouvernement de gauche n'a pas eu le courage nécessaire et a renoncé au projet élaboré sous la responsabilité de Mme Lebranchu, alors garde des sceaux.

Mais disons-le très nettement : si les rapports parlementaires étaient alarmants en 2000, depuis, la situation s'est considérablement détériorée.

En 1999, à la veille de la publication du rapport de notre assemblée qualifiant les prisons d'« humiliation pour la République » – ces termes ont été maintes fois cités, mais je les reprends, car ils sont significatifs – il y avait en prison 53 000 personnes. Elles sont aujourd'hui 64 000 et l'administration pénitentiaire avance le chiffre de 80 000 en 2012.

Le gouvernement actuel et sa majorité font preuve d'une véritable schizophrénie, répondant aux consignes d'un Président de la République qui s'est nourri des doctrines de l'administration Bush : tolérance zéro, contrôle serré des populations, « gène de la délinquance », enfermement dès douze ans, une logique poussée à son paroxysme avec la rétention de sûreté.

Vous avez beau jeu, chers collègues de la majorité, de vous lamenter sur la condition pénitentiaire quand vous avez voté toutes les lois conduisant à un accroissement du nombre des incarcérations et à l'allongement des peines, que ce soit l'aggravation des qualifications des actes, les « peines plancher », les limites concernant les peines alternatives et les libérations conditionnelles.

Près de sept ans de matraquage médiatique et politique sur la délinquance ont orchestré une constante aggravation pénale, surfant sur le triptyque « peur-victime-répression ».

M. Guy Fischer. Voilà la vérité !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Sur les deux axes de la détérioration des conditions de détention, le nombre d'entrées en prison et la durée des peines, vous n'avez fait qu'aggraver la situation.

Cette frénésie législative répressive hypothèque aujourd'hui la sincérité du projet de loi.

Le constat est sévère : 115 suicides en 2008, 96 en 2007 ; 1 519 tentatives et 2 021 actes d'automutilation de janvier à novembre ; près d'un suicide tous les deux jours depuis janvier 2009. Heureusement, il semble que cela se ralentisse. Ces chiffres justifient la commission d'enquête demandée par mon groupe.

Le rapport Albrand, qui contiendrait des préconisations destinées à réduire les suicides, n'est pas encore rendu public. Le sera-t-il pendant les débats sur ce projet de loi ? Et si la réponse se trouve uniquement dans des vêtements et des draps en papier, ce sera un peu court et bien peu adapté pour combattre la détresse humaine.

Je crois néanmoins savoir que ce rapport suggère, par exemple, de diminuer la durée de placement en quartier disciplinaire, alors que vous avez d'emblée indiqué, madame la ministre, que vous refuseriez l'amendement de la commission des lois et que vous entendiez maintenir cette durée à quarante jours.

En tout état de cause, on est bien loin de la circulaire de l'administration pénitentiaire du 29 mai 1998 qui, elle-même, insistait sur le fait qu'une politique de prévention

du suicide « n'est légitime et efficace que si elle cherche non à contraindre le détenu à ne pas mourir, mais à le restaurer dans sa dimension de sujet et d'acteur de sa vie ».

Notre rapporteur a cité Albert Camus : « une société se juge à l'état de ses prisons ». Alors, mes chers collègues, posons-nous ensemble la seule question qui vaille : ce projet de loi va-t-il contribuer à créer de meilleures conditions carcérales et de nouveaux rapports entre la société et la prison ?

M. Dominique Braye. Certainement !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. L'exposé des motifs du projet de loi rappelle fort justement que « l'incarcération doit, dans tous les cas, constituer l'ultime recours ».

Ce texte permettra-t-il de limiter le recours à la prison ?

Il ne le permettra pas si la loi continue de remplir les prisons, ce que tend à indiquer l'augmentation du nombre de places : 13 200 places supplémentaires sont prévues entre 2002 et 2012. C'est donc considérer qu'il y aura au moins autant de détenus.

Sans remise en cause de la politique pénale en œuvre, la fuite en avant continuera : construction de prisons pour accueillir davantage de détenus. Vous refusez l'encellulement individuel au motif qu'il faudrait augmenter les places. Nous vous proposons donc d'essayer de réduire le nombre de détenus et d'accepter l'encellulement individuel.

Ce texte ne permettra pas de limiter le recours à la prison si l'on continue à enfermer des gens qui n'ont rien à faire derrière les barreaux : les condamnés à de courtes peines, les sans-papiers, les malades mentaux.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Très bien !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Tout le monde le sait, et nombreux sont ceux qui l'ont souligné ici même, le nombre de personnes emprisonnées atteintes de troubles mentaux qui existaient avant leur incarcération ou qui sont apparus durant la détention ne fait que croître. La réduction drastique des lits en psychiatrie publique alliée à la frénésie répressive fait de la prison un hôpital psychiatrique. Il est vrai que celle-ci coûte dix fois moins cher, ce qui est très intéressant du point de vue de la RGPP, mais certainement pas au regard des êtres humains concernés ou des codétenus !

Christiane de Beurepaire, qui a une longue expérience comme psychiatre en prison, a poussé un cri d'alarme : « la prison n'est pas un lieu pour soigner les malades mentaux ». Vous ne pouvez pas occulter cette question !

Limiter le recours à la prison, c'est faire de la détention provisoire l'exception, c'est chercher, avant la prison, les alternatives à l'incarcération, c'est prévoir les aménagements de peine, tout particulièrement la libération conditionnelle organisée et le contrôle judiciaire.

Certes, vous nous promettez le bracelet électronique. Si l'on en croit les chiffres, vous semblez penser, madame la ministre, qu'il a de l'avenir : le nombre de bracelets est passé de 679 en 2004 à 3 431 au 1^{er} janvier 2009. Et le projet de loi prévoit d'étendre ce dispositif.

Quelles sont les conclusions de l'expérience menée ces dernières années ? Nous aimerions les connaître avant de considérer le bracelet électronique comme un remède miracle. La technique apporte-t-elle une solution aux problèmes humains ? Devenant outil de contrôle et de neutralisation, le placement sous surveillance électronique ne participe-t-il pas d'une conception du contrôle social qui

peut avoir des extensions et des conséquences insoupçonnées ? Nous sommes de plus en plus nombreux à craindre un glissement dangereux de son utilisation.

Un risque de glissement existe aussi dans le choix de régimes de détention différenciés en fonction de l'appréciation de la dangerosité, notion bien peu scientifique.

Quant aux mineurs, ils ont fort peu de place dans ce texte. Pourtant, le constat est terrible : trois se sont suicidés en 2008 et, selon la défenseure des enfants, on a compté en 2007 quarante fois plus de tentatives de suicide parmi les jeunes incarcérés que chez les jeunes en général.

En ce qui concerne les conditions de détention, il manque l'énoncé que les droits fondamentaux sont intangibles, donc garantis, et ne sont pas accordés au mérite par l'administration.

Je partage la réflexion de l'Observatoire international des prisons, qui estime que « la réforme envisagée maintient des pans entiers du droit dans le champ réglementaire, alors même que sont pourtant constitutionnellement garantis les libertés et droits fondamentaux en question ».

Je fus la première parlementaire à utiliser la loi du 15 juin 2000 pour me rendre dans un établissement pénitentiaire : c'était à Fresnes. J'ai eu recours à ce texte un certain nombre de fois depuis. Quand la porte se referme sur l'extérieur, on n'oublie pas qu'il y a des coupables, des meurtriers, donc des victimes. Mais on voit la pauvreté, la misère du monde qui « s'expose », comme dirait Mme de Beaufort, misère sociale, physique, psychologique, morale. On voit des hommes emmurés dans neuf mètres carrés – sept à la Santé avant la rénovation ! –, des matelas sous les lits pour un troisième ou un quatrième détenu quand ils sont déjà deux, des toilettes nauséabondes sous leurs yeux. On voit des jeunes déjà abîmés, des vieux, des malades, quelquefois même des personnes en fin de vie, des fous ; le temps – long – et rien d'autre !

Il est utile pour nous, parlementaires, d'aller régulièrement dans un lieu de détention, parce que nous y voyons véritablement le fruit de notre travail de législateurs.

Nous proclamons que la peine doit être un temps pour se reconstruire et se réinsérer, mais la prison est une zone de non-droit, de violence, de destruction, où tout s'achète. Ce projet de loi va-t-il changer la situation, dans le contexte actuel d'enfermement à tout-va ? Va-t-il faire sortir la prison de l'exception législative et permettre au détenu de garder ses droits d'humain, à part celui d'aller et venir, et des moyens d'exister ?

On peut en douter quand on voit le flou du texte sur les modalités d'application, qui sont renvoyées à de futurs décrets, ou les nombreuses restrictions encadrant des droits pourtant reconnus. Nous voulons saluer les nombreux efforts accomplis par notre rapporteur tant pour affirmer des principes – le droit à l'encellulement individuel en est une preuve – que pour préciser les droits des détenus, notamment à une rémunération, ou ceux des familles. Cela étant, ces efforts ne compensent pas l'absence d'ambition et de sens, qui devraient pourtant être la marque d'une loi fondamentale.

Ajoutons que chaque incident, accident, ou drame dans un établissement pénitentiaire confirme le manque de moyens dont dispose l'administration pénitentiaire pour faire face à la hausse constante du nombre de détenus.

On est en droit de s'interroger : où est la programmation budgétaire qui permettrait que la situation change et que des moyens soient disponibles pour préparer, en termes de suivi psychologique, de formation et de réinsertion, les détenus à la sortie, laquelle arrivera de toute façon un jour ? Comment accepter un budget de la justice aussi misérable ?

Vous avez trouvé le remède : confier de plus en plus au privé la construction et la gestion des prisons. Mais quel est le sens de ce choix ? Si de grands groupes comme Bouygues acceptent de s'en charger, alors que, chacun le sait, ce ne sont pas des philanthropes, c'est parce qu'ils pensent y trouver leur compte. Comment ? Par un coût important pour l'État, parce qu'ils escomptent un nombre croissant de personnes en prison ? Il y a de quoi s'inquiéter au vu des dérives de ce genre de système. Il ne vous a pas échappé que des juges ont été mis en examen en Pennsylvanie parce qu'ils avaient été payés par des centres de détention privés pour envoyer des jeunes en prison pour des peccadilles !

Mes chers collègues, lors de la suppression de la peine de mort, en 1981, un débat public avait permis de faire triompher l'idée éminemment progressiste et humaniste qu'aucune personne ne pouvait être privée de la vie, car aucune indignité ne pouvait être considérée comme définitive. Notre société semblait enfin avoir entendu Victor Hugo qui disait : « Il est un droit qu'aucune loi ne peut entamer, qu'aucune sentence ne peut retrancher : le droit de devenir meilleur. » En ce qui nous concerne, nous n'accepterons jamais de refermer la page des progrès qui ont été réalisés à l'époque.

Aujourd'hui, une grande loi pénitentiaire qui affirmerait que les droits de la personne sont intangibles, y compris quand elle est détenue, aurait provoqué un grand débat national, au-delà des professionnels, des associations et des politiques. Cela aurait été productif et aurait contribué au combat nécessaire en faveur de tout ce qui relève d'une conception humaniste du droit pénal, de la peine et de la détention.

Je regrette profondément que le débat ne puisse avoir lieu sur le sens de la sanction pénale.

Je regrette qu'il ne puisse avoir lieu sur la question des longues peines, remise sur la sellette avec les évasions de la prison de Moulins. Rappelons-nous ces dix prisonniers de la centrale de Clairvaux condamnés à de très longues peines et qui sont allés jusqu'à réclamer pour eux-mêmes la peine de mort.

Je regrette qu'il ne puisse avoir lieu sur l'enfermement des mineurs ou encore, bien sûr, sur la santé en prison.

Madame la garde des sceaux, nombreux sont ceux – professionnels, organisations associatives et syndicats – qui ont travaillé, alerté, proposé. Il semble que vous ayez du mal à les entendre !

Vous n'avez pas non plus tenu compte des propositions contenues dans les rapports parlementaires sur les prisons, dans ceux de la commission Canivet, de M. Burgelin, ou de M. Warsmann, ou dans la proposition de loi relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires déposée en 2000 par le président de notre commission des lois, Jean-Jacques Hyest, et notre ancien collègue Guy-Pierre Cabanel.

Vous avez méprisé les conclusions des états généraux de la condition pénitentiaire, les propositions de l'OIP, du collectif « Trop c'est trop », ou de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Vous avez été peu attentive aux cent vingt préconisations du Comité d'orientation restreint, que vous avez pourtant vous-même réuni.

Vous restez, pour l'essentiel, sourde aux incessantes condamnations de la France, et encore récemment, par le commissaire européen aux droits de l'homme.

Vous n'entendez pas les personnels, dont les conditions de travail s'aggravent. Fallait-il attendre un meurtre à la maison centrale de Lannemezan, la semaine dernière, pour que vous annonciez la création de 177 postes supplémentaires, mais, semble-t-il, par redéploiement, comme le prévoit la LOLF ?

Contraindre les personnels à travailler dans une situation où l'on fait subir à des détenus des conditions de vie inhumaines et dégradantes et des peines de plus en plus longues n'est pas acceptable. Ce n'est pas une réserve civile qui réglera la question ; c'est le recrutement des personnels statutaires nécessaires et des conditions de détention correctes pour les personnes qu'ils sont chargés de surveiller. À la maison centrale de Moulins, il manquait seize surveillants pour assurer un fonctionnement normal. On ne remplace pas des surveillants par les équipes régionales d'intervention et de sécurité.

Vous avez déclaré l'urgence sur ce projet de loi. Que voulez-vous exactement ? Empêcher un débat approfondi ? Attacher votre nom à une loi ? L'enjeu est trop grave pour être un simple sujet d'affichage.

Nous voulons un vrai débat. Les efforts de notre rapporteur, approuvé par la majorité de la commission des lois, sont réels, mis ils ne transforment pas le projet de loi. Nous pouvons aller plus loin et discuter des amendements qui ont, jusqu'à présent, été refusés. Même si la déclaration d'urgence ne nous permet pas de travailler dans les meilleures conditions, nous devons absolument avoir ce débat, car nous ne pourrions pas voter ce texte en l'état. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Roland du Luart.

M. Roland du Luart. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui est aujourd'hui soumis à l'examen de notre assemblée marque une étape importante dans l'organisation du service public pénitentiaire, comme dans la garantie des droits accordée en milieu carcéral. Et l'on ne peut que saluer cette initiative, très attendue, du Gouvernement et de Mme la garde des sceaux.

Parce qu'il a été précédé de nombreux travaux préparatoires, ce projet de loi doit être un texte fondateur sous la V^e République dans le domaine pénitentiaire. Parce qu'il ambitionne de répondre à de vives attentes et qu'il suscite d'immenses espoirs, il peut et doit être un grand texte, faisant honneur à notre République. Notre assemblée s'est d'ailleurs souciée depuis fort longtemps de ces attentes légitimes et a souligné l'urgence à y répondre, car il y a là plus encore qu'un devoir politique : un impératif moral !

En 2000, la commission d'enquête présidée par notre collègue président de la commission des lois, Jean-Jacques Hyest, a puissamment contribué à cette prise de conscience en publiant un rapport remarquable dont le seul titre ne pouvait laisser subsister la moindre ambiguïté : *Les prisons : une humiliation pour la République.*

La commission des finances du Sénat a, elle aussi, fortement exprimé, et depuis de nombreuses années, ses préoccupations et, pourquoi ne pas le dire, ses inquiétudes.

En tant que rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice », je soulignais, voilà quelques semaines encore, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le caractère inacceptable des conditions de détention dans notre pays. J'insistais, notamment, sur la vétusté de la plupart de nos prisons et sur le taux de surpopulation carcérale, qui a atteint le niveau historiquement le plus élevé de 136 % au cours de l'année 2008. Et encore ce taux ne correspond-il qu'à un taux moyen, qui ne doit pas occulter de très grands écarts, certains établissements pénitentiaires affichant des taux supérieurs à 200 % !

Je ne peux donc que me féliciter de ce que le projet de loi rentre en résonance avec ce qu'il faut bien appeler un cri d'alarme. L'exécution d'une peine privative de liberté ne doit, en aucun cas, conduire à des conditions parfois inhumaines de détention. Ces conditions de détention, notamment la promiscuité, ne doivent pas non plus constituer un facteur de contagion de la délinquance, radicalement contraire à l'objectif premier de la peine, à savoir l'amendement du condamné.

Pour que le texte qui nous est soumis remplisse pleinement les objectifs qui le sous-tendent, certains éléments de réussite méritent une attention particulière. Je souhaite ici en relever trois, tout à fait essentiels. Il n'est pas d'amélioration possible, ni durable, du service public pénitentiaire sans une bonne adéquation des moyens, en particulier humains, sans un programme ambitieux de construction et de rénovation du parc pénitentiaire, sans une meilleure prise en charge des cas de psychiatrie.

Madame la garde des sceaux, permettez-moi de vous donner un conseil : obtenez des garanties du ministre de la santé avant l'ouverture de nouveaux établissements, car il y a beaucoup à faire sur le plan de la psychiatrie et les failles sont nombreuses. Puisque ce domaine relève du ministère de la santé, une coordination gouvernementale est indispensable.

En ce qui concerne les moyens, tout d'abord, il faut permettre à l'administration pénitentiaire d'assurer efficacement ses missions et de « donner vie », sur le terrain, à la loi qui ressortira du débat parlementaire ; à cette fin, la prise en compte de la variable budgétaire paraît primordiale.

De ce point de vue, il convient de rappeler que le budget du programme « Administration pénitentiaire », en 2009, représente 37,1 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission « Justice ». Avec 2,4 milliards d'euros, il enregistre une hausse de 4 % par rapport à l'exercice précédent. Je note que l'un de nos collègues dénonçait tout à l'heure l'insuffisance de ces crédits. Qu'a fait la gauche pendant la période où elle était au pouvoir ?

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Eh oui !

M. Roland du Luart. Cette progression s'explique, notamment, par le souci d'un juste dimensionnement des effectifs à la charge de travail croissante pesant sur l'administration pénitentiaire. Ainsi, pour 2009, cette administration a vu ses effectifs augmenter de près de 900 équivalents temps plein.

Une telle évolution est importante. Elle renvoie à la priorité, accordée par la Chancellerie, à l'accompagnement de l'ouverture de nouveaux établissements par des moyens humains correspondants. Cette priorité budgétaire doit être de nature à rassurer les personnels de l'administration pénitentiaire, qui ont fait part au cours des derniers mois de leurs inquiétudes quant à l'avenir.

À n'en pas douter, cet effort financier devra continuer d'être soutenu dans les prochaines années, *a fortiori* dans le cadre de l'entrée en application de la nouvelle loi pénitentiaire.

Mais il est tout aussi certain que la démarche de rationalisation de l'activité pénitentiaire devra se poursuivre. En particulier, la problématique des transfèvements de détenus, actuellement supportés par la police et la gendarmerie nationales, appelle, dès 2009, des réponses concrètes, réalistes et plus conformes à l'esprit de la LOLF. Dans cette perspective, l'audit en cours de réalisation par le ministère de l'intérieur, à la demande du Sénat, débouchera prochainement sur des conclusions. Celles-ci devront servir de base de négociation entre ce ministère et la Chancellerie.

La rénovation et la construction de places en établissement pénitentiaire constituent une autre priorité absolue.

En 2008, on comptait 50 806 places pour 64 250 détenus. À lui seul, ce simple rapprochement de chiffres témoigne de la crise actuelle. Une durée moyenne de détention qui tend à se stabiliser, mais un nombre de condamnés définitifs qui ne cesse de croître : ce triste constat est malheureusement trop bien connu ; il vide de toute substance le principe de l'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt, pourtant inscrit dans la loi depuis 1875. C'est pourquoi j'y attache tant d'importance dans la discussion d'aujourd'hui.

Aussi convient-il de souligner le caractère crucial du programme de modernisation du parc immobilier pénitentiaire engagé avec la loi d'orientation et de programmation pour la justice, la LOPJ. Au total, ce sont 13 200 places qui ont vocation à être ouvertes : 10 800 sont réservées à la réalisation de nouveaux établissements et 2 400 sont dédiées à l'application de nouveaux concepts, par exemple les établissements pour mineurs.

En 2009, 4 588 places, nettes de fermetures d'établissements, seront ainsi créées. Mais le « programme 13 200 » permettra-t-il de remédier au cruel déficit de places en détention ? Probablement pas ! Au regard de la projection réalisée par la commission des finances dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, à supposer que le nombre de détenus demeure au niveau présent et que les prévisions en matière de créations nettes de places soient respectées, le nombre de places n'égalera pas le nombre de personnes détenues au terme de la programmation. La vigilance reste donc de mise. Tout comme demeure centrale la question de la prise en charge défaillante des cas de psychiatrie en milieu carcéral ; plusieurs intervenants l'ont évoqué avant moi.

S'il est difficile d'avoir une estimation exacte de la proportion de détenus atteints de troubles mentaux, on peut néanmoins, sans trop se tromper, avancer un ordre de grandeur d'environ un tiers. La première des explications à cette très forte proportion réside dans la réduction importante du nombre de lits dans les hôpitaux psychiatriques. En tant que président de conseil général, je préside un centre hospitalier spécialisé ; je sais donc de quoi je parle. Le corollaire en est un transfert des personnes souffrant de troubles psychiatriques vers nos prisons, le nouveau code pénal admettant la responsabilité pénale des personnes dont le discernement a été altéré par un trouble psychique ou neuropsychique.

En dépit d'un effort important en vue de l'ouverture d'unités hospitalières spécialement aménagées, les UHSA, on ne peut que vivement déplorer l'insuffisance globale de moyens en la matière, notamment concernant le faible nombre de psychiatres intervenant en établissement pénitentiaire. Un long chemin reste encore à faire sur la voie

du renforcement des équipes psychiatriques. Certains diront que c'est mon « dada », mais je crois que j'aborde là l'un des points les plus importants pour la réussite de cette loi.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Effectivement !

M. Roland du Luart. On le voit, le projet de loi pénitentiaire soumis à notre examen est lourd d'enjeux fondamentaux. Il y va du respect de la dignité des personnes en milieu carcéral comme des conditions de travail dans ces établissements. Sur ce dernier point, je tiens tout particulièrement à saluer le dévouement et l'engagement des personnels de l'administration pénitentiaire, autant de mérites que j'ai eu encore tout récemment l'occasion de constater lors d'une visite de la future maison d'arrêt du Mans.

Naturellement, les progrès attendus de la nouvelle loi pénitentiaire ne pourront se concrétiser qu'à la double condition d'être accompagnés de moyens budgétaires adéquats et d'une évaluation pertinente, sur le long terme, du résultat des décisions prises. La barre est donc placée haut, mais, désormais, l'élan est pris ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Anne-Marie Escoffier. (*Applaudissements sur les travées du RDSE.*)

Mme Anne-Marie Escoffier. Madame la ministre, dans cette très courte intervention – aussi courte que les quatre petits articles 11 *ter*, 13, 14 et 14 *bis* de ce projet de loi, excellemment revisité par le rapporteur, M. Jean-René Lecerf, à qui je veux rendre le même hommage que celui que j'ai entendu depuis le début de ce débat sur l'ensemble des travées – je voudrais évoquer le sujet crucial de la réinsertion sur lequel je vous avais déjà alertée lors du débat budgétaire.

Pour avoir rencontré des détenus et des personnels pénitentiaires à la fois dans une maison d'arrêt aux conditions matérielles insoutenables et dans un centre de détention, à l'inverse, humanisé, j'ai surtout retenu la volonté partagée de faire du temps de détention non pas un temps mort, mais un temps de resocialisation, de reconstruction, un temps pour permettre aux hommes et aux femmes détenus de se remettre debout.

M. Jean-Pierre Placade. Très bien !

Mme Anne-Marie Escoffier. Je mettrai donc en cause non pas les personnels pénitentiaires, même si certains peuvent, par leur attitude, avoir contrarié cette volonté partagée, mais l'institution elle-même. Je citerai, pour illustrer mon propos, l'expérience d'un détenu qui a dénoncé dans un livre récemment paru non pas tant les problèmes de surpopulation et d'hygiène que ceux de la formation et du travail, deux puissants leviers d'une réinsertion sociale réussie.

M. Yvon Collin. Eh oui !

Mme Anne-Marie Escoffier. Ce détenu écrit : « Pour qu'une condamnation soit efficace, il est nécessaire d'atteindre un juste équilibre entre les objectifs de neutralisation, de punition, d'amendement, de réparation, de conscientisation et de réhabilitation ».

Or le défaut majeur du système actuel est de ne pas croire en l'homme, de poser pour principe que le détenu doit être, à raison de ses crimes, un être dominé et privé d'autonomie. L'univers carcéral est conçu non pas pour protéger l'individu contre sa propre désintégration, mais trop souvent pour lui faire seulement acquitter sa dette envers la société.

Il s'ensuit une autre forme de suicide que celle qui a été dramatiquement relevée ces derniers mois, l'acceptation de la mort sociale, mort lente apprise dans une prison qui, loin de remplir sa mission de réinsertion, ne fait que pousser dans la voie de l'exclusion.

Je voudrais ne plus jamais avoir à lire cette condamnation sans appel de notre système pénitentiaire : « Je fus libéré sans un sou en poche, d'une libération sèche et douloureuse. La prison m'avait vomi sur le trottoir comme un vulgaire déchet ».

Aussi, madame la ministre, je ne peux que me réjouir qu'aient été intégrés à ce projet de loi les quatre articles que j'ai cités et qui ont pour objet de donner un sens au temps de la détention.

M. Jean-Pierre Placade. Très bien !

Mme Anne-Marie Escoffier. Mais, dans le même temps, nous sommes nombreux à souhaiter voir affirmer avec force dans ce texte le principe de réinsertion. La prison, écrivez-vous, doit être vraiment le pont qui conduira la personne condamnée à une réinsertion réussie.

M. Jean-Pierre Placade. Absolument !

Mme Anne-Marie Escoffier. Comment ce pont permettra-t-il à 60 % des personnes incarcérées qui ne détiennent aucun diplôme, à 50 % d'entre elles qui sont illettrées, d'intégrer un plan de formation individualisé, élaboré en pleine concertation entre le détenu et un conseiller d'orientation compétent ? Comment seront financées les activités scolaires, qui, aujourd'hui, s'adressent à 23 % de la population des détenus ?

Pourquoi ne pas examiner, en particulier, la proposition de certains de ces détenus de créer des postes d'auxiliaires aides enseignants, détenus qui seraient associés à des activités éducatives et pourraient animer des ateliers sur le lieu de leur détention ? L'un de vos prédécesseurs, madame la ministre, avait accueilli cette proposition favorablement en 2007, mais il semble que, depuis, elle n'ait pas été reprise et que seuls les institutionnels, frileusement, accomplissent leur obligation.

Comment ce pont facilitera-t-il l'insertion professionnelle de ces 40 % de détenus qui n'ont jamais travaillé avant leur incarcération ? L'article 14 et le nouvel article 14 *bis* veulent répondre à cette exigence, et je ne peux que m'en féliciter. Il faudra alors, bien sûr, qu'au-delà des obstacles internes soient levés les obstacles externes, c'est-à-dire ceux que chacun de nous oppose à ces « sortants de prison », à ces « errants » au *curriculum vitae* noirci par une ligne blanche entre deux périodes de leur vie dans le monde.

Je veux croire, madame la ministre, que vous mettrez toute votre volonté, toute votre détermination, toute votre énergie à faire que ce pont, que vous appelez de vos vœux, enjambe réellement le fleuve de la désespérance. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Robert Badinter.

M. Robert Badinter. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, chacun comprendra que je rende d'abord un hommage particulier au rapporteur de la commission des lois, M. Jean-René Lecerf, non seulement pour le talent dont il a fait preuve et pour tout ce qu'il a apporté à ce texte de loi, mais également, et surtout, pour l'humanité avec laquelle il consacre, depuis si longtemps, tant d'efforts et de temps à visiter les prisons, à écouter les

personnels pénitentiaires, à observer les expériences des pays proches et à concilier les différents impératifs de l'institution carcérale.

Monsieur le rapporteur, vous avez eu de grands prédécesseurs ; je pense, notamment, à un homme qui m'a fait longtemps rêver – mais j'ai beaucoup rêvé à la commission des lois, sans succès –, et dont le nom devrait orner l'entrée de la salle de réunion de la commission des lois : le sénateur René Bérenger.

Enfin, nous voilà au rendez-vous que nous espérons depuis si longtemps, madame la garde des sceaux, un rendez-vous que l'on ne souhaite donc pas voir s'interrompre trop vite. C'est l'une des raisons de fond pour laquelle la procédure d'urgence n'a pas sa place ici, d'autant qu'il s'agit du sort, de la condition d'être humains, et au premier chef des libertés fondamentales, lesquelles relèvent consubstantiellement du domaine législatif.

Donc, écartons la procédure accélérée, puisque c'est elle qui nous régit à présent, et voyons ce qu'il en est.

Nous sommes très en retard et, je le répète, voilà longtemps que nous attendons. Pour ne citer que la dernière décennie, il y eut le rapport du Premier président de la Cour de cassation Guy Canivet, en 2000, puis, la même année, deux rapports parlementaires, dans un climat de consensus absolu, l'un au Sénat sous la présidence de M. Hyst, l'autre à l'Assemblée nationale sous la présidence de M. Mermaz. Une proposition de loi fut même déposée au Sénat.

Les élections sont intervenues et nous avons assisté à un torrent de textes législatifs, orientés vers toujours plus d'incarcération. La loi pénitentiaire, quant à elle, restait dans le domaine des colloques et des articles de presse.

Heureusement, nous avons connu avec bonheur l'influence du mouvement européen, auquel nous devons beaucoup dans ce domaine. Sans ce mouvement européen, avec ce qu'il représente ici et particulièrement au Conseil de l'Europe de volonté d'humanisation et de reconnaissance des droits des détenus et des personnels pénitentiaires, je ne suis pas sûr que le Gouvernement nous aurait enfin saisis de ce projet de loi pénitentiaire. Je tiens également à souligner, à cet égard, la pression exercée par la commission des lois du Sénat.

Le Parlement européen adopta des résolutions, dont une en 1998, invitant chaque pays à adopter une loi pénitentiaire. Plusieurs résolutions du Conseil de l'Europe vinrent s'ajouter à celles-ci. Il y eut ensuite l'adoption des règles pénitentiaires européennes. C'est à la pression de l'Europe et du Conseil de l'Europe que l'on doit, en vérité, l'instauration du contrôleur général des prisons, fonction aujourd'hui occupée par l'excellent M. Delarue.

Nous avons connu également les rapports d'inspection du Comité européen pour la prévention de la torture, les rapports des commissaires aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. À chaque fois, nous étions sinon stigmatisés, du moins pointés du doigt, véritable humiliation pour les parlementaires que nous sommes et pour la République.

Un moment particulier s'est greffé sur ce mouvement d'ensemble, celui des États généraux de la condition pénitentiaire, rassemblant la quasi-totalité des professions intervenant dans le champ pénitentiaire. Il existe des militants de la cause de l'amélioration des conditions de détention.

Nous sommes arrivés à une résolution finale qui a recueilli l'accord de tous. Au-delà de sa dimension œcuménique, celle-ci a une importance particulière parce qu'elle a recueilli

une assez large approbation de principe des principaux candidats à l'élection présidentielle, notamment de l'actuel Président de la République, M. Sarkozy.

Il aura tout de même fallu attendre près de deux ans pour que le texte soit enfin soumis au Parlement. La révision constitutionnelle nous permet heureusement de débattre du texte de la commission des lois, ainsi que des amendements essentiels que vous nous proposez, monsieur About.

Ce texte est exceptionnel en ce qu'il touche, au premier chef, à la condition d'être humains ; c'est ce que nous devons conserver à l'esprit quand nous abordons ce domaine. Il s'agit de milliers d'être humains confinés dans un espace clos, prévenus, suspectés ou condamnés pour des infractions de natures diverses.

C'est une population particulière que vous connaissez bien, monsieur le rapporteur. L'opinion publique s'en fait une idée au travers des faits divers les plus saisissants, les seuls qui l'intéressent par leur dramatisation ; elle imagine je ne sais quel rassemblement de Mesrine ou de Dils.

Au-delà d'un noyau dur de criminels, auquel il faut porter la plus extrême attention, comment est composée l'immense majorité des quelque 100 000 personnes qui entrent chaque année en prison en France ?

Entre 25 % et 30 % des détenus souffrent d'affections mentales graves, ce qui soulève de grandes difficultés auxquelles il faudra absolument remédier, sans parler des cas de dépression, qui sont légion. Seuls 40 % des détenus jouissaient d'un emploi avant d'entrer en prison. Près de 13 % sont complètement illettrés et 12,5 % sont à peine capables de déchiffrer un texte et encore moins d'écrire. J'ajoute qu'une grande partie des détenus est composée de marginaux dès l'enfance, puisque 28 % d'entre eux ont connu un placement par le juge des enfants.

Telle est la réalité de la population carcérale, à laquelle nous devons songer quand nous examinons une loi pénitentiaire.

En observant la prison contemporaine, on est saisi de retrouver les traits des lieux d'enfermement dénoncés par les hommes des Lumières où l'on mêlait les fous, les vagabonds, les criminels, les filles de joie. Ceux qui ont beaucoup fréquenté les prisons ont le cœur serré devant ce magma de populations indifférenciées. Vous ne verrez jamais le fils d'un banquier ou d'une grande avocate en prison. L'inégalité sociale s'inscrit en ces lieux en lettres impitoyables.

On comprend bien à quel point il est difficile d'intervenir auprès de cette population pénale. Je tiens à mon tour, après MM. Lecerf et About, à rendre hommage aux personnels pénitentiaires – ce que je fais depuis longtemps, avec toujours plus de conviction –, qui ne sont pas nécessairement formés, comme ils le disent modestement, pour veiller sur les 30 % de détenus qui souffrent de troubles mentaux, responsabilité qu'ils assument pourtant. J'aurais souhaité que la loi s'ouvre par un article reconnaissant l'importance de la mission des personnels pénitentiaires.

Au regard de ces questions essentielles, je rejoins votre préoccupation, monsieur le rapporteur : il ne faudrait pas que cette loi pénitentiaire soit une chance perdue, une occasion manquée ; revenons au souffle des grands principes ! Ces principes, nous les connaissons bien – ils sont faciles à rappeler – quand il s'agit, dans une grande démocratie du XXI^e siècle, des conditions de détention. J'aurais souhaité qu'on les proclamât également solennellement dans la loi.

Le premier principe, celui qui sous-tendait l'ensemble du rapport du Premier président de la Cour de cassation Guy Canivet, c'est que les détenus sont des êtres humains, des hommes, pour l'essentiel, et des femmes, et, quand ils sont français, des citoyens : nous ne devons jamais perdre de vue cette évidence ! Par conséquent, ils doivent jouir de tous les droits de l'homme et du citoyen, à l'exception de ceux que l'autorité judiciaire leur a retirés, avant ou après leur condamnation. Tout s'éclaire si l'on aborde la condition pénitentiaire au travers de ce prisme.

Dans un espace clos, il faut évidemment prendre en compte la sécurité des personnes et des biens quand ceux-ci sont gravement menacés, car c'est un monde de tensions et de violences. C'est la seule restriction au principe que je viens d'évoquer.

Le deuxième principe majeur, c'est que l'État de droit ne peut pas s'arrêter à la porte des prisons ; il doit aussi régir l'univers pénitentiaire. Nous aurons l'occasion d'y revenir quand nous aborderons les problèmes complexes posés par les régimes différenciés et les sanctions disciplinaires.

Nous devons également revenir sur le règne de l'arbitraire, trop longtemps toléré en matière de fouille et constitutif d'une atteinte grave à la dignité humaine. Cette pratique corporelle est inacceptable à tous égards quand il s'agit de fouille intégrale. La commission des affaires sociales a proposé des amendements complétant le texte élaboré par la commission des lois et auxquels nous devons souscrire. Je me demande même s'il ne faudrait pas aller plus loin sur ce point.

Tout cela se résume en une préoccupation essentielle ! L'apport personnel du grand René Cassin à la Déclaration universelle des droits de l'homme a été le respect de la dignité humaine, qui ne figurait pas dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le respect de la dignité humaine est un principe majeur qui doit gouverner notre approche de l'univers pénitentiaire. Or celui-ci ne s'accommode pas des fouilles que j'évoquais précédemment, pas plus que de l'absence d'encellulement individuel, phénomène récurrent qui s'inscrit dans la douloureuse histoire pénitentiaire.

C'est en 1874 que le brillant vicomte d'Haussonville, au terme d'un rapport pénitentiaire admirable – certainement la plus brillante étude jamais réalisée sur l'univers carcéral dans une société –, a fait voter, à l'aube de la III^e République, le principe de l'individualisation de la cellule des prévenus et des condamnés à une peine de moins d'un an. Mais cela n'a jamais – je dis bien « jamais » ! – été mis en vigueur, et toujours pour des considérations budgétaires.

Nous ne pouvons pas transiger sur un tel principe, qui figure d'ailleurs dans les règles pénitentiaires européennes. Nous devons simplement prendre en considération les cas de figure où un détenu, dans son propre intérêt, ne doit pas rester seul. J'évoquais tout à l'heure les dépressions : nombre de personnalités sont fragiles et ne peuvent pas vivre dans l'isolement cellulaire.

M. Nicolas About, rapporteur pour avis. C'est vrai !

M. Robert Badinter. Il s'agit là de principes que nous aurons à mettre en œuvre demain et après-demain.

Dans une remarquable intervention, M. Alain Anziani a rappelé que chacun des droits des détenus devait être pris en compte au regard de ces principes fondamentaux, auxquels le président Jean-Jacques Hiest a eu raison d'ajouter la réinsertion du détenu, devenue un objectif de valeur consti-

tutionnelle à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1994. (*M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois, acquiesce.*)

Toutefois, je trouve que beaucoup sont étonnamment discrets sur un autre volet du texte ; j'étais habitué à entendre des communications fracassantes sur les innovations pénales et les modifications des textes de procédure.

Les enjeux du titre II du présent projet de loi ne sont pas, loin s'en faut, indifférents. De quoi s'agit-il ? Il nous est proposé de revenir à un principe qui n'aurait jamais dû être perdu de vue : l'impératif de l'individualisation des peines ; l'emprisonnement ne doit être qu'un dernier recours.

Je me réjouis également des modalités qui sont offertes aux magistrats – ce sont eux qui en ont la responsabilité au premier chef – pour prononcer des mesures alternatives à l'emprisonnement ou pour recourir à des aménagements de peines. En pratique, de telles possibilités sont complètement oubliées. Aujourd'hui, moins de 20 % des détenus bénéficient d'aménagements de peines avant leur sortie de prison. Or nous savons à quel point la « sortie sèche » de prison est dangereuse.

Toutes ces facultés sont considérablement élargies. J'aurais aimé que l'on s'en vantât ; j'aurais souhaité entendre des expressions telles que « admirable conversion » ou – cela doit naturellement s'entendre en termes maritimes – « changement de cap ». On redonne enfin aux principes d'humanisation et d'individualisation de la peine toute leur place ! Quelle modification par rapport aux peines planchers ou à ce qui était auparavant prôné, notamment l'emprisonnement ferme, y compris, le cas échéant, pour les mineurs !

Je salue un tel changement avec satisfaction. Je le considère comme infiniment heureux. De mon point de vue, la deuxième partie du projet de loi ne manquera pas de servir grandement la cause de l'humanisation des prisons.

J'aurais préféré que l'on commençât par ces mesures avant d'adopter les autres dispositions législatives que nous avons connues. Je ne citerai pas les propos que j'avais tenus à ce moment-là, en guise d'avertissement : c'est le triste privilège de l'âge et d'une certaine expérience.

Par ailleurs, ce texte comporte un autre aspect, auquel je suis très attaché. En posant dans la loi les principes devant gouverner la condition pénitentiaire, nous allons permettre le développement d'une démarche très importante, qui est d'ailleurs déjà à l'œuvre : le contrôle juridictionnel des conditions de détention.

Depuis quelques années, nous assistons à des mouvements concordants : la prise en compte par l'autorité judiciaire, sous toutes ses formes, du contrôle des détentions. Il s'agit de s'assurer que les droits fondamentaux des personnes, dont le respect doit précisément être garanti par ces juridictions, ne sont pas méconnus au sein de l'univers carcéral.

Le 16 octobre 2008, dans un arrêt *Renolde contre France*, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France en raison des conditions de détention. D'ailleurs, nous retrouvons la même question à propos de la période possible d'isolement cellulaire : attention aux quarante-cinq jours !

Mais, plus important encore, le Conseil d'État est à l'origine d'une jurisprudence essentielle ; je pense, notamment, à un arrêt de l'assemblée du contentieux rendu au mois de décembre 2007, ainsi qu'à trois arrêts de section plus récents du 17 décembre 2008 : dans toutes ces décisions, le Conseil d'État a rappelé que l'État de droit ne s'arrête pas à la porte

des prisons et qu'il appartenait aux juridictions administratives d'user de leurs compétences pour veiller au respect de tels principes. Aujourd'hui, nous donnons aux juges la possibilité d'assurer encore plus fermement leurs missions.

Je n'insiste pas sur la jurisprudence des juridictions de l'ordre judiciaire ; je rappellerai simplement qu'une juridiction rouennaise a, en référé, permis de faire procéder à des constats.

Je suis convaincu qu'il s'agira là d'une grande loi. D'ailleurs, monsieur Lecerf, je souhaite qu'elle porte votre nom, car vous en êtes le véritable père. (*Bravo ! sur les travées de l'UMP.*) J'ignore ce qu'en diront les Dalloz, souvent infidèles en la matière, sans parler des journalistes, souvent incertains. Mais, pour moi, ce sera bien la loi Lecerf. Et, croyez-moi, dans l'histoire désolante, terrible, de l'institution pénitentiaire, la loi Lecerf marquera le moment où l'État de droit aura cessé d'être seulement une référence pour devenir une réalité dans l'univers carcéral, que je connais bien, dont les acteurs savent les responsabilités et les difficultés quotidiennes. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Muguette Dini.

Mme Muguette Dini. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, j'ai choisi de concentrer mon propos sur la prise en charge des soins des détenus, laquelle a connu une profonde mutation avec la loi du 18 janvier 1994. Brève dans sa rédaction, mais très puissante dans son contenu, cette loi a fondamentalement modifié l'organisation des soins dispensés aux personnes détenues. Depuis, cette organisation repose sur une conception globale de la prise en charge des soins, dans ses aspects somatique et psychique, ainsi que dans ses dimensions préventive et curative.

La réforme de 1994 a consisté à assurer aux détenus une qualité et une continuité des soins équivalentes à celles qui sont accordées à l'ensemble de la population. Un tel principe d'égalité ressort également de la loi du 4 mars 2002, qui effectue un rappel des droits des patients, sans distinction aucune en raison de la situation pénale du malade.

Concrètement, cela s'est traduit principalement par le transfert de la prise en charge sanitaire des personnes détenues de l'administration pénitentiaire au service public hospitalier et par l'affiliation de tous les détenus à l'assurance maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale. Par conséquent, la santé des détenus a quitté le code de la procédure pénale pour entrer dans ceux de la santé publique et de la sécurité sociale.

C'est une véritable éthique de soins en prison qui fut ainsi affirmée. De ce fait, la médecine en prison s'est transformée. D'une médecine humanitaire et de l'urgence, elle est devenue un mode normal de prise en charge hospitalière.

En principe, les détenus bénéficient de soins délivrés par des professionnels hospitaliers, au sein des établissements pénitentiaires comme dans les établissements publics de santé, lors de consultations d'urgence, de consultations spécialisées et d'hospitalisations.

Le dispositif de soins en milieu pénitentiaire, autour notamment des unités de consultations et de soins ambulatoires, pour les soins somatiques, et des services médico-psychologiques régionaux, en matière de prise en charge psychiatrique, a été fort bien décrit par notre rapporteur pour avis, Nicolas About, président de la commission des affaires sociales ; je n'y reviens donc pas.

À ce jour, de nombreuses études et documents officiels – le dernier en date est le rapport pour avis de la commission des affaires sociales – mettent en évidence les progrès apportés par la loi du 18 janvier 1994. Dans le même temps, ils soulignent les difficultés persistantes dans la mise en œuvre au quotidien des soins et des activités de prévention en milieu carcéral.

De plus, de nouveaux besoins en santé des détenus se font jour. Nous devons bien entendu les prendre en compte.

Sur plusieurs points, la réforme majeure intervenue en 1994 est à bout de souffle. Le projet de loi qui nous est soumis devrait apporter un nouvel élan.

Pour apprécier le chemin qui reste à parcourir, il est nécessaire d'analyser la situation sanitaire des détenus, laquelle demeure globalement dégradée si on la compare à celle de la population générale d'âge similaire. En effet, la population carcérale continue de cumuler les facteurs de risque. Certains de ces facteurs sont stables. Ainsi, la précarité, le faible accès aux soins, la forte consommation d'alcool et de tabac, la toxicomanie et les phénomènes de violences sont des caractéristiques constantes chez les personnes qui entrent en prison.

Mais, au-delà de ce constat, plusieurs évolutions primordiales se produisent actuellement.

On observe une montée importante de la polytoxico-manie, les combinaisons alcool-drogue, héroïne-cocaïne, produits de substitution-cocaïne étant parmi les plus fréquentes.

Le vieillissement de la population carcérale est également un fait nouveau. L'âge des entrants augmente de manière continue depuis vingt ans et l'allongement des peines touche plus fortement les condamnés déjà âgés.

On constate aussi une baisse constante de la prévalence du virus de l'immunodéficience humaine, le VIH, en prison, mais le taux des personnes détenues atteintes reste supérieur à celui de la population générale.

En outre, il ressort que les hépatites B et C sont très présentes, très mal dépistées et donc rarement soignées avant l'incarcération.

La recrudescence de la tuberculose est inquiétante. D'ailleurs, madame la ministre, vous vous êtes exprimée récemment sur le sujet, après l'annonce de la contamination par le bacille de Koch d'un détenu, puis de cinq surveillants de la prison de Villepinte.

Surtout, une forte proportion de personnes détenues nécessite une prise en charge psychologique ou psychiatrique. Comme le montre l'enquête de prévalence des troubles mentaux chez les détenus menée par les professeurs Bruno Falissard et Frédéric Rouillon, les personnes incarcérées présentent de lourds antécédents personnels et familiaux, et ce quels que soient la population et le type d'établissement. Avant leur incarcération, plus du tiers d'entre elles ont déjà consulté un psychologue ou un psychiatre. Et 16 % des hommes détenus ont déjà été hospitalisés pour raisons psychiatriques. La prison est le plus souvent un facteur d'aggravation de ces troubles.

Plus généralement, l'étude souligne qu'un grand nombre de personnes détenues ressentent un niveau de souffrance psychique élevé.

Des avancées réelles doivent donc être envisagées, et ce dans quatre domaines.

Le premier se révèle être celui du dispositif de soins mentaux, particulièrement inadapté face à cette demande croissante.

Les unités pour malades difficiles à l'extérieur des prisons sont saturées, avec pour conséquence des délais d'attente importants. Dans les prisons disposant d'un service médico-psychologique régional, ou SMPR, il n'y a pas d'hospitalisation psychiatrique proprement dite, car les cellules sont identiques aux autres cellules.

Les soins dispensés correspondent le plus souvent à une hospitalisation de jour, qui n'est pas adaptée aux patients suicidaires, puisque le cadre légal n'autorise pas la prise en charge des patients sans leur consentement aux soins. Dans ces conditions, il n'y a souvent pas d'autre possibilité que de recourir à des hospitalisations d'office. Ces dernières sont généralement courtes et n'ont souvent pour seul effet que de pallier une crise aiguë, sans perspective de prise en charge prolongée de pathologies chroniques.

Les problèmes sanitaires liés au vieillissement doivent également être résolus dans les établissements pénitentiaires. Les handicaps sont sévères, particulièrement en établissements pour longue peine. Or la vétusté des équipements des locaux de détention empêche tout déplacement, ce qui aggrave les difficultés en matière d'hygiène. Les fins de vie liées aux cancers sont de plus en plus problématiques.

La prévention et l'éducation pour la santé restent timides, alors même que la population pénitentiaire en a le plus grand besoin. Plus globalement, la construction d'un programme cohérent de santé publique s'impose.

L'hygiène, autant individuelle que collective, présente des lacunes importantes : une hygiène corporelle non respectée – moins de trois douches par semaine et par personne –, un blanchissage inefficace, un système de chauffage défaillant, un mauvais éclairage, tout cela s'ajoute à l'insalubrité des locaux.

Enfin, on ne peut ignorer la misère sexuelle à laquelle sont confrontés les détenus ni le silence qui l'entoure.

Sur tous ces points, la commission des affaires sociales et la commission des lois, au travers de leurs excellents rapporteurs, proposent de vraies solutions, que le groupe de l'Union centriste soutiendra, en souhaitant qu'elles ne restent pas des vœux pieux. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Thérèse Hermange.

Mme Marie-Thérèse Hermange. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la discussion de ce projet de loi s'ouvre dans un contexte difficile. Aussi, je tiens à rendre hommage à votre courage, madame la ministre. Je salue également l'engagement de notre rapporteur, Jean-René Lecerf, son humanité, son obstination ; le président Nicolas About s'est aussi beaucoup investi dans ce projet de loi, comme peuvent en témoigner les membres de la commission des affaires sociales.

L'institution pénitentiaire a été mise au cœur de l'actualité en ce mois de janvier 2009, durant lequel nos prisons ont connu onze suicides de détenus, pour des raisons psychologiques et affectives, parce que la prison est considérée comme un temps mort, un temps d'absence définitive de la société. Avec quinze suicides pour 10 000 personnes détenues, la France connaît l'un des taux les plus élevés d'Europe.

Mais ces actes désespérés ne doivent pas seulement soulever des interrogations sur le fonctionnement du « monde carcéral », comme nous l'appelons, expression d'ailleurs inappropriée, qui illustre bien le malaise que suscite ce que nous considérons comme un « autre monde ». Celui-ci relève non pas d'une galaxie inconnue, mais bien de notre société, concentrant de façon cruciale nombre de ses caractéristiques et, naturellement, de ses faiblesses.

Ces faiblesses, ce sont nos impossibilités à prendre soin des autres lorsqu'ils ne se situent pas dans notre champ de vision. Ainsi en est-il des personnes atteintes de troubles mentaux. Nous, familles et État, ne savons pas nous y prendre avec elles. Alors, nous les conduisons en prison.

Ces faiblesses, ce sont aussi les séquelles que laisse la prison sur ceux qui ont séjourné en ce lieu de misère psychologique, sociale et affective, qui dit l'absence d'amour ; ces séquelles se nomment violence, drogue, dépression et maladies.

Certes, le droit de la prison s'est progressivement structuré autour d'objectifs tels que la resocialisation des personnes détenues, au-delà des considérations d'ordre et de sécurité. Mais certaines règles, bien que reconnues, sont parfois difficiles à mettre en œuvre, même si la politique menée depuis plusieurs années – création des unités de visite familiale et des unités hospitalières sécurisées interrégionales, projets d'établissements pour mineurs, unités hospitalières spécialement aménagées – permet de développer la prise en charge de publics spécifiques et de progresser pour allier sécurité et respect des droits de l'homme.

Il s'avère aujourd'hui d'une façon criante que la fracture du lien entre l'hôpital et la prison n'est pas encore ressoudée et que la préparation du détenu à sa sortie de prison n'est pas assurée.

Le présent projet de loi vise à permettre une meilleure prise en compte de la situation actuelle. Cependant, il m'a paru opportun, après Nicolas About, d'attirer votre attention sur les deux points essentiels que constituent la prise en charge médicale des détenus et leur réinsertion.

Qu'il soit condamné à six mois, deux ans ou trente ans de prison, nous devons garder à l'esprit le fait que le détenu est une personne qui a vocation à reprendre vie au sein de la société.

Comme l'a souligné Nicolas About, la manière dont l'État prend en charge la santé des détenus est révélatrice de l'attention que notre société prête à ses membres les plus faibles et de sa volonté de leur offrir la possibilité de retrouver une place en son sein, voire tout simplement d'en trouver une.

Si la prise en charge des soins somatiques en prison est, dans l'ensemble, efficace, les soins psychiatriques souffrent d'un manque de moyens. Est-il normal, madame la ministre, que des psychiatres recrutés à plein temps dans nos prisons ne semblent pas y exercer l'intégralité de leur service ?

Est-il normal que les soins ne soient pas garantis le week-end ou la nuit en raison de l'absence de surveillants disponibles, voire du refus d'alerter les services compétents en raison d'une mauvaise évaluation de l'urgence ?

En matière de prise en charge de pathologies mentales, les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2006, déjà, le Comité national consultatif d'éthique a exprimé sa préoccupation quant au taux de pathologies psychiatriques, qui est vingt fois plus élevé en prison qu'au sein de la population dans son ensemble !

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. En effet !

Mme Marie-Thérèse Hermange. La psychiatrie se retrouve donc en première ligne avec peu de moyens, face à une population vulnérable qui peut être conduite au suicide ou à la récidive à sa sortie de prison.

L'une des explications de ce taux élevé réside dans la reconnaissance de la responsabilité pénale de personnes dont le discernement a été altéré par un trouble psychique, mais aussi, parallèlement, dans la réduction draconienne du nombre de lits dans les hôpitaux psychiatriques, alors même que dans des hôpitaux, tel la Pitié-Salpêtrière, des salles entières d'enfermement seraient disponibles et prêtes à être réaménagées.

Une autre explication est la fragilisation psychique qui résulte des conditions de détention.

Les services médico-psychologiques régionaux créés en 1986 ou les unités hospitalières spécialement aménagées sont plus que nécessaires, mais l'insuffisance des effectifs et le manque de moyens entraînent des délais d'attente pour les consultations d'au moins six mois, sauf pour les cas d'urgence. À cet égard, madame la ministre, nous aurions souhaité voir à vos côtés, au banc du Gouvernement, la ministre de la santé.

L'article 20 prévoit que la qualité et la continuité des soins sont garanties aux personnes détenues dans des conditions équivalentes à celles qui sont dispensées à l'ensemble des personnes accueillies dans les établissements de santé publics ou privés. Il prévoit également que l'état psychologique des personnes détenues est pris en compte lors de leur incarcération et pendant leur détention. Cette disposition est primordiale pour que les personnes fragiles ne sortent pas de prison dans un état psychologique aggravé.

J'aborderai brièvement la question de la prévention du VIH. Le combat n'est pas gagné, même si des progrès ont été constatés.

Les associations préconisent, par exemple, de poursuivre les actions de dépistage à l'entrée en prison en améliorant le conseil pré-test et post-test et en renouvelant régulièrement les propositions de test. Elles insistent aussi sur la nécessité de préparer la sortie du détenu en proposant qu'un médecin assurant un suivi médical VIH à Fleury-Mérogis procède à une consultation post-pénale au sein de l'hôpital Pitié-Salpêtrière où il exerce par ailleurs. Êtes-vous prête, madame la ministre, à favoriser de tels dispositifs ?

J'en viens aux addictions ; la prison manque de spécialistes pour la prise en charge de celles-ci. Or 33 % des détenus utilisent des substances illicites et 31 % ont une consommation problématique d'alcool. La prison pourrait être l'occasion d'un premier accès à la santé pour nombre de prisonniers. Mais le voulons-nous vraiment ?

Pour que les traitements entamés soient efficaces, il faut qu'ils soient poursuivis après la sortie de prison.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. Eh oui !

Mme Marie-Thérèse Hermange. Or, à l'heure actuelle, les soins peuvent prendre fin du jour au lendemain, dès que la décision de sortie est prononcée, ce qui est contraire à l'objectif de santé publique de la loi de 1994 et dangereux tant pour l'ancien détenu que pour la société, comme dans le cas d'une interruption brutale d'un traitement à la méthadone.

M. Nicolas About, *président de la commission des affaires sociales*. Tout à fait !

Mme Marie-Thérèse Hermange. C'est tout le sens d'un article additionnel après l'article 22, proposé par la commission, qui prévoit une visite médicale de sortie.

Les soins dispensés aux prisonniers ne doivent pas se limiter au milieu carcéral. Il importe d'établir une cohérence avec les traitements qui seront prodigués hors les murs. Cette coordination en matière de santé doit aussi s'opérer dans les domaines du logement, de l'insertion professionnelle et du maintien des liens familiaux.

S'agissant du logement, il me paraît important d'établir un bilan social complet du détenu à l'entrée en prison et de mettre en place un soutien individualisé.

Je souhaite aussi, madame la ministre, que vous vous attachiez à promouvoir et à pérenniser des dispositifs tels que celui des appartements-relais, qui permettent la réinsertion et l'autonomisation progressive du détenu sorti de prison.

Ne pas prévoir de réinsertion, c'est ouvrir la porte à l'errance, à la rue, à l'isolement, quelquefois à la récupération par des réseaux, et à la récidive. Nous pouvons le prévoir, notamment avec des sorties « sèches » à minuit à Fleury-Mérogis, à midi à Fresnes, un samedi, avec en tout et pour tout un préservatif fourni par l'administration pénitentiaire.

S'agissant de l'insertion professionnelle, la prison devrait constituer une opportunité formatrice d'un point de vue pédagogique pour des personnes qui, souvent, ne possèdent pas les bases de l'instruction. Tel est le sens du développement de la formation en prison préconisé par notre assemblée à l'article 11 *ter*, qui fait obligation au détenu d'exercer une activité afin de lutter contre l'oisiveté cérébrale et de rendre utile ce temps de détention.

Enfin, j'insisterai sur le maintien des liens familiaux. Il s'agit d'un enjeu de santé publique ! Madame la ministre, en tant que mère de famille, vous pouvez comprendre la nécessité d'éviter la rupture entre les parents et l'enfant de moins de trois ans : cette relation est indispensable pour le développement de l'enfant et la construction des parents.

Pour faciliter ce lien, l'acheminement de l'enfant jusqu'au lieu de détention devrait être pris en charge par la puissance publique.

Les rencontres entre enfants et parents en détention doivent avoir lieu dans des espaces spécialisés, avec un cahier des charges établi par la Protection maternelle et infantile, la PMI. Cela limiterait les troubles liés à l'éloignement.

La personne détenue doit sortir de prison en meilleur état psychique qu'elle n'y est entrée. Il faut lui donner ou redonner la conscience de son humanité et lui dire : « tu as ta place dans notre société, parce que nous croyons en toi ». (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

Mme Alima Boumediene-Thiery. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, mes premiers mots vont à notre collègue Jean-René Lecerf, rapporteur, que je tiens à remercier.

Nous sommes en effet nombreux à connaître et apprécier son engagement pour une humanisation effective des prisons, engagement qu'il nous prouve aujourd'hui à

travers le texte proposé. Je le remercie également de nous avoir toujours associés aux différents déplacements et aux auditions.

Ainsi, il a su nous démontrer que la question des prisons dépasse les clivages politiques traditionnels et que, dans ce domaine, la sécurité ne peut justifier éternellement de porter atteinte aux droits fondamentaux des détenus.

Sur de nombreux points, nous avons été très loin, aussi loin qu'il est possible d'aller. Je pense notamment à la responsabilité de plein droit de l'administration pénitentiaire, que vous souhaitez créer pour les violences entre détenus, ou aux procédures d'aménagement de peine propres à garantir une certaine décongestion de nos prisons.

Je pense aussi au renforcement du principe de l'encellulement individuel des prévenus, qui est proposé à l'article 49 du projet de loi, même si l'article 59 vient vider celui-ci de son sens.

Néanmoins, je regrette que le texte soit insuffisant sur de nombreuses questions et, en premier lieu, sur celle de l'encellulement individuel obligatoire, que le Gouvernement souhaite réduire par voie d'amendement à un principe d'encellulement individuel facultatif.

Non seulement il n'est plus question, comme le prévoit actuellement le code de procédure pénale, de faire respecter le principe de l'encellulement individuel, mais le Gouvernement profite de ce projet de loi pour redéfinir, au travers d'un amendement, la notion même d'encellulement individuel : non plus un détenu par cellule, mais un détenu par place !

M. Nicolas About, *rapporteur pour avis*. Ce n'est déjà pas mal !

Mme Alima Boumediene-Thiery. Ce changement, nous le savons, ouvrira la voie à tous les abus ! L'administration pénitentiaire pourra alors jeter des matelas au sol et considérer qu'il s'agit de places. Elle pourra construire des montagnes de lits superposés dans une seule cellule et continuer à clamer haut et fort qu'elle respecte la dignité des détenus.

J'estime qu'il est urgent de mettre un terme à cette mascarade. Nous devons aujourd'hui prendre nos responsabilités et affirmer, avec force et vigueur, que chaque détenu a droit à une cellule individuelle.

C'est à ce prix que le respect de la dignité du détenu prendra tout son sens, et c'est uniquement à ce prix que le détenu pourra concevoir la prison autrement que comme une zone d'attente délabrée, où la survie constitue souvent un combat de chaque instant.

Bien sûr, nous ne demandons pas que nos prisons se transforment en hôtel cinq étoiles ! Nous souhaitons seulement que chaque détenu n'ait pas à endurer, outre sa détention, des atteintes continues et répétées à ses droits fondamentaux, notamment ses droits à la dignité, à la santé et à l'intimité avec sa famille.

Le droit, rien que le droit, mais tout le droit pour nos détenus !

Nous ne pourrions imaginer que des citoyens puissent vivre, à l'extérieur des prisons, ce que nos détenus doivent subir en raison de la surpopulation carcérale.

Comme nous le savons, et comme beaucoup le répètent, la prison, c'est la privation de liberté, et pas plus que cela ! Le code pénal punit d'une peine d'emprisonnement ceux qui

fournissent des logements indignes : pourquoi les détenus ne pourraient-ils pas aussi bénéficier d'une protection dans ce domaine ?

Il est temps, chers collègues, que la France reconnaisse un véritable « droit opposable » à l'encellulement individuel au profit des détenus. Nous devons saisir la responsabilité historique qui se présente à nous aujourd'hui !

La surpopulation carcérale est devenue le cancer de nos prisons et la construction de nouveaux établissements n'est pas une solution. Or, sans éradication de la surpopulation carcérale, nous ne réussirons jamais à faire respecter le droit le plus élémentaire du détenu : le droit à la dignité.

Profitons donc de la caducité du moratoire sur l'emprisonnement individuel, qui avait été instauré jusqu'au mois de juin 2008, pour enfin organiser, graduellement, mais sûrement, la mise en place progressive du principe « un détenu, une cellule ».

Le cadre juridique existe, puisque, le 10 juin 2008, madame le garde des sceaux, vous avez pris un décret pour assurer la mise en œuvre de l'encellulement individuel. L'enjeu d'une application effective de ce principe n'est pas seulement arithmétique : il s'agit de respecter et de faire respecter le droit à la dignité des détenus.

Je tiens d'ailleurs à signaler que la référence à ce droit a disparu du projet de loi pénitentiaire, ce que je regrette profondément.

Je ne pense pas que la réponse apportée à ceux qui s'interrogent sur la disparition d'un tel principe soit suffisante. Non, vraiment, le respect de la dignité du détenu ne va pas de soi !

Nous savons très bien pourquoi le terme a disparu : le détenu pourrait demain, au même titre que n'importe quel citoyen, soumettre au Conseil constitutionnel la question de la protection effective du droit au respect de sa dignité par voie préjudicielle. Or, vous connaissez tous très bien l'orientation englobante de la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans ce domaine...

En privant le projet de loi de toute référence à la dignité du détenu, on prive donc ce dernier de la possibilité de s'en prévaloir !

Sur ce point précis, le texte de la commission souffre d'une carence impardonnable. Il nie le droit à la dignité du détenu, un droit que nous devons rétablir, au sens propre, comme au sens figuré, tout au long de nos débats. Sa négation, vous le savez, engendre les violences que les détenus exercent sur les agents de surveillance, sur leurs codétenus ou encore sur eux-mêmes et qui expriment souvent un mal-être.

Il me semble aussi important de revenir sur un autre point, la question de la santé du détenu, déjà évoquée par les orateurs qui m'ont précédée. Je voudrais simplement rappeler la demande que j'ai déposée, il y a quelques mois, avec plusieurs collègues, de constitution d'une commission d'enquête sur la prise en charge sanitaire des détenus et l'évaluation des risques suicidaires en prison.

Chers collègues, les chiffres parlent d'eux-mêmes : nous avons enregistré 115 suicides pour la seule année 2008, soit une augmentation de 20 % par rapport à 2007, et 26 suicides pour les seuls mois de janvier et de février 2009, dont plusieurs concernent des mineurs.

Or le projet de loi est absolument muet sur cette question. Certes, il mentionne le droit à l'information des familles sur les démarches à suivre, mais n'est-ce pas là le minimum ?

Nous ne trouvons rien sur l'évaluation de la santé des détenus par rapport à l'incarcération, rien sur la prise en charge de ceux d'entre eux qui intègrent malades les établissements et sur la continuité des soins, rien sur l'aménagement des régimes de détention en fonction de l'état de santé des personnes concernées.

Le détenu malade est un détenu comme les autres ? Eh bien, non ! Il est, avant tout, un malade, un être humain en demande de soins. Nous ne devons pas l'oublier !

Nous souhaitons donc, pour notre part, remettre la santé du détenu au cœur du parcours d'exécution de la peine, avec une prise en compte de son état de santé dès l'incarcération et à toutes les phases de l'exécution de la peine, y compris lors de mesures disciplinaires.

La question de la prise en charge sanitaire des détenus a été oubliée depuis la grande loi du 18 janvier 1994. Quinze ans après, il est important d'établir un bilan pour les ministères responsables et de repenser le soin dans ses rapports avec la peine.

En prison, la demande de soins est beaucoup plus pressante qu'à l'extérieur et l'absence de soins y a des conséquences tragiques, comme nous avons tous pu le mesurer au cours des derniers mois. Là encore, les chiffres sont impressionnants : 25 % des détenus présentent des troubles mentaux, dont environ 8 % souffrent de psychoses graves.

Nous devons sortir de cette escalade morbide par la mise en œuvre de moyens plus importants, tant humains que matériels. Il faut mettre un terme au mélange des genres et assurer, au bénéfice du détenu, un service public hospitalier d'une qualité équivalente à celle que l'on rencontre à l'extérieur.

Cela passe par un développement des unités hospitalières spécialement aménagées, les UHSA, afin de laisser aux services médico-psychologiques régionaux, les SMPR, aujourd'hui totalement saturés, la responsabilité effective des soins ambulatoires.

Cela passe également par une remise à plat de la démographie psychiatrique. Pourquoi les prisons se sont-elles vidées de leurs psychiatres ? Comme dans le cas des infirmières, c'est en raison de conditions d'exercice très difficiles !

C'est pourquoi je voudrais également rendre hommage à l'ensemble des personnels intervenant dans les prisons, ceux qui appartiennent à l'administration pénitentiaire, mais aussi les médecins, les infirmières et les éducateurs, qui souffrent, eux aussi, des conditions très difficiles qui prévalent en milieu pénitentiaire.

Madame le garde des sceaux, nous devons sortir de la contradiction entre une politique pénale répressive et une politique pénitentiaire qui se veut un outil de réinsertion et de lutte contre la récidive.

Mes chers collègues, madame le garde des sceaux, nous abordons l'examen de ce projet de loi pénitentiaire avec optimisme et dans un esprit de collaboration. Nous souhaitons voir évoluer le texte, ce pourquoi nous vous soumettrons plusieurs propositions, équilibrées et au plus près des règles pénitentiaires européennes. Nous espérons que vous saurez y adhérer... et, ainsi, que nous pourrons peut-être voter cette loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Jeannerot.

M. Claude Jeannerot. Madame la présidente, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, la France, pays des droits de l'homme, attendait cette loi pénitentiaire avec une grande impatience. Nous savons tous, hélas, et personne dans cette assemblée ne l'a contesté à ce jour, que les prisons françaises ne sont pas dignes de notre démocratie et sont loin des exigences européennes.

La loi que vous nous proposez aujourd'hui, madame le garde des sceaux, répond-elle à la nécessité ? Force est de reconnaître que la déception est à la mesure des espoirs investis, et ce n'est pas polémique que de faire un tel constat.

Mes collègues se sont déjà exprimés : le texte n'est pas à la hauteur de l'enjeu, même si certains de ses aspects marquent des progrès réels, que nous soulignerons.

Son insuffisance tient sans doute, pour une part, au contexte paradoxal, voire contradictoire, dans lequel il a été conçu. Ainsi, depuis 2002, une série de lois ont modifié la politique pénale, en accentuant notamment sa dimension répressive. Comme vous le savez, cette tendance s'est consolidée avec la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, qui institue des peines minimales, dites peines plancher, pour les délinquants récidivistes.

Or ces diverses dispositions ont conduit mécaniquement à une surpopulation des établissements pénitentiaires. Je pourrais rapidement en décrire les conséquences actuelles, mais beaucoup de mes collègues l'ont déjà fait. Cette suroccupation avoisine aujourd'hui 125 % des capacités d'hébergement, ce qui signifie que de nombreuses maisons d'arrêt enregistrent des taux plutôt proches de 130 % ou 135 %.

Le projet de loi que vous proposez, madame le garde des sceaux, traduit de fait un changement de cap, puisqu'il est inspiré par la nécessité de pallier cette surpopulation au moyen d'aménagements et d'une plus grande diversification des peines. Nous approuvons ces propositions, à condition, bien sûr, qu'elles soient accompagnées d'une réelle ambition de réinsertion.

Mais, convenez avec moi, madame le garde des sceaux, qu'une loi pénitentiaire digne de ce nom doit aller plus loin. Par conséquent, acceptez que nous mettions à profit votre texte, aujourd'hui insuffisant et partiel,...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Vous oubliez qu'il s'agit du texte de la commission !

M. Claude Jeannerot. ... mais il est vrai déjà enrichi par le rapporteur de la commission des lois et le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales !

Je vous propose de transformer encore ce texte, largement enrichi donc par rapport à son état d'origine, pour offrir une véritable possibilité de progrès à notre pays.

Cette loi doit principalement porter haut le droit à la dignité pour tous les détenus et ce droit à la dignité doit pouvoir s'incarner dans tous les aspects de leur vie.

Je voudrais spécialement retenir deux droits qui, du point de vue de la dignité humaine, sont essentiels : le droit à la santé, largement développé par le président de la commission des affaires sociales, et le droit à la réinsertion professionnelle.

S'agissant du droit à la santé, tout d'abord, la surpopulation observée a des effets désastreux sur l'état de santé des détenus, ainsi que sur l'organisation des parcours de santé. Ces insuffisances ne doivent cependant pas nous faire

oublier les énormes progrès accomplis, en particulier grâce à la loi du 18 janvier 1994, qui représente, cela a été dit, un tournant décisif.

La prise en charge des détenus est désormais confiée au secteur hospitalier, afin d'assurer en prison une qualité et une continuité de soins équivalentes à celles qui sont offertes à l'ensemble de la population. Telle était l'ambition de ce texte.

Cependant, dans la réalité, cette loi n'est que partiellement appliquée. En effet, et c'est l'Académie de médecine qui le dit, la prise en charge des détenus n'est toujours pas égale à celle des autres citoyens. Le statut du détenu prime toujours sur celui du malade. Cela se traduit par des carences graves de l'hygiène, l'absence de permanences médicales la nuit et le week-end, la transgression fréquente du secret médical, l'insuffisance de suivi à la sortie, une discontinuité dans le parcours de santé.

Enfin, nombreux sont mes collègues qui ont insisté sur ce sujet à juste raison, les soins mentaux, et plus encore le suivi, sont inadaptés devant une demande croissante : près de 25 % des personnes détenues sont atteintes de troubles mentaux et près de la moitié souffrent d'états psychotiques.

De ce point de vue, le texte qui nous est aujourd'hui soumis mérite encore des évolutions. Il doit permettre notamment de mieux prendre en compte l'état psychologique des détenus.

À cet égard, les règles pénitentiaires européennes doivent, me semble-t-il, constituer pour nous un cadre de référence devant nous permettre d'aller encore plus loin que les dispositions qui nous sont proposées.

C'est pourquoi le groupe socialiste présentera des amendements visant à garantir mieux et à instrumenter ce droit à la santé, en cohérence avec les propositions qu'a formulées le président de la commission des affaires sociales et que nous soutenons.

J'ai écouté avec attention le rapporteur de la commission des lois, qui conclut à la nécessité de retravailler ce sujet ultérieurement. Pour autant, il serait dommage qu'un tel projet de loi, qui se veut fondateur, ne porte pas en lui-même cette question essentielle de la santé.

J'en viens maintenant au droit à la réinsertion.

La réinsertion doit être un sujet de préoccupation central dans un texte de cette nature. Si elle s'opère aussi grâce au maintien des liens familiaux, à la mise en place d'un suivi médical qui s'organise au-delà de la période de détention, elle est d'abord rendue possible grâce à l'accès au travail et à la formation professionnelle.

Le travail est au cœur de la problématique de l'incarcération. Il offre un lien indispensable avec le monde de la « vie réelle ». Il permet l'apprentissage de disciplines utiles pour la resocialisation et procure surtout une rémunération nécessaire.

Pourtant, la proportion d'individus incarcérés exerçant une activité en prison ne dépasse pas 40 %. Les chiffres de la formation sont plus inquiétants encore : 75 % des entrants en détention n'atteignent pas le niveau du CAP et la moitié d'entre eux souffre d'illettrisme.

Il faut pourtant tout faire pour que le temps de l'incarcération soit, sous ces aspects, un temps utile : il ne doit pas rester un « temps mort ».

À cet égard, le texte présenté par la commission devra être enrichi de dispositions favorisant l'accès au travail et à la formation professionnelle. Nous formulerons des propositions en ce sens.

Dans la perspective de ce débat, j'ai longuement visité la semaine dernière la maison d'arrêt de Besançon. J'y ai rencontré des détenus, une équipe de direction très professionnelle ainsi que des personnels soucieux d'assurer leur mission dans les meilleures conditions d'efficacité.

La justification de ce projet de loi pénitentiaire, c'est évidemment le détenu. Mais, en proposant à la vie pénitentiaire un cadre législatif ambitieux, non seulement nous ferons avancer la dignité des femmes et des hommes détenus dans nos prisons, ce qui est essentiel, mais nous permettrons aussi aux personnels pénitentiaires d'exercer leurs missions dans un cadre valorisé, responsabilisé et porteur de progrès.

En 1981, en abolissant la peine de mort, la France se mettait en accord avec elle-même ; Robert Badinter le rappelait à cette époque. Notre pays avait en effet été parmi les premiers à éradiquer la torture, à supprimer l'esclavage.

Avec arrogance parfois, nous rappelons notre primauté au regard des droits de l'homme. Par conséquent, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, faisons en sorte que la France ne soit pas la dernière à se doter des règles pénitentiaires dignes d'une démocratie.

Cette occasion est là aujourd'hui devant nous. Mes chers collègues, saisissons-la ensemble ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Fouché. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Alain Fouché. Madame la présidente, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, je rappellerai d'abord le rôle majeur et précurseur du Sénat sur la question pénitentiaire.

Au mois de janvier 2000, le rapport de Véronique Vasseur a entraîné dans un premier temps l'ouverture de deux commissions d'enquête parlementaires, puis la formulation de propositions par Jean-Jacques Hyst et Guy-Pierre Cabanel.

Sur ce texte, la commission des lois a aussi accompli un travail remarquable...

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Grâce à son rapporteur !

M. Alain Fouché. ... et son rapporteur, Jean-René Lecerf, s'est engagé fortement et personnellement.

Nous entamons l'examen de ce projet de loi que le travail des commissions a permis d'enrichir.

Pour ma part, madame le garde des sceaux, en tant que professionnel du droit, je ne suis pas déçu : ce texte, qui est nécessaire à mes yeux, contient de réels progrès et présente de grands mérites.

D'une part, ce projet de loi est courageux. Dans une période de crise, la condition des détenus n'est pas la préoccupation de la grande majorité des Français,...

M. Nicolas About, rapporteur pour avis. C'est sûr !

M. Alain Fouché. ... lesquels estiment que l'on doit être puni, lorsque l'on a commis une faute, et que, si les conditions de confort et de vie ne sont pas bonnes, tant pis !

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Eh oui !

M. Alain Fouché. Lorsqu'ils apprennent que nous examinons le projet de loi pénitentiaire, nos concitoyens s'exclament : « Vous n'allez pas leur offrir un quatre étoiles ! ». Oui, il fallait du courage pour ouvrir ce dossier en cette période.

D'autre part, ce projet de loi place la réinsertion des détenus au cœur de l'intervention du service public pénitentiaire. Il s'attaque ainsi frontalement au « paradoxe pénitentiaire », qui fait trop souvent de la prison une école de la récidive.

Tocqueville écrivait : « La société a le droit de punir, mais non de corrompre ceux qu'elle châtie. »

M. Jean-Pierre Sueur. C'est très juste !

M. Alain Fouché. Il ajoutait que l'on jugeait de l'efficacité du système pénitentiaire à son taux de récidive.

Les avancées que permet ce projet de loi sont nombreuses.

Ainsi, il prévoit l'évaluation du taux de renouvellement de l'infraction par établissement pénitentiaire, afin de mesurer l'impact des conditions de détention sur la récidive.

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

M. Alain Fouché. Il s'agit de tout mettre en œuvre pour éviter l'incarcération, en développant les alternatives et en multipliant les aménagements de peines.

En matière correctionnelle, il est certain que l'emprisonnement ferme constitue une sanction qui ne doit être prononcée qu'en ultime recours et que, dans le même esprit, la libération conditionnelle doit être, aussi souvent que possible, préférée aux réductions de peine, tant il est primordial d'éviter les « sorties sèches ».

En effet, la réussite de la réinsertion est tout entière conditionnée par les modalités d'exécution de la peine. Dès lors, il est indéniable que nous devons prendre à bras-le-corps le problème de la surpopulation pénale, que les peines plancher ont accentué.

Certes, la surpopulation est réelle, mais il faut rappeler l'effort constant d'un certain nombre de gardes des sceaux de la majorité, depuis bientôt trente ans, pour construire de nouvelles places de prison.

Trois programmes ont été successivement mis en œuvre. Le programme Chalandon a permis la création de 13 000 places de détention avec la construction de vingt-cinq établissements. Certes, à l'époque, les maisons d'arrêt n'étaient pas construites à proximité des hôpitaux psychiatriques, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Le programme Méhaignerie a permis de créer 4 000 places, avec la construction de six établissements. Enfin, sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, a été prévue la construction d'une quinzaine d'établissements pénitentiaires – elle est en cours ; l'établissement qui se trouve près de ma commune est presque terminé – et de sept établissements pour mineurs.

Parallèlement, au sein des établissements existants, un programme d'accroissement des capacités a permis de créer, entre 2003 et le mois de juin 2008, près de 1 600 places de détention.

Ce n'est pas suffisant, mais des progrès ont été réalisés ; les chiffres sont irréfutables. C'est en poursuivant et en amplifiant cette orientation que nous répondrons au besoin de sécurité de la collectivité et à l'impérieuse nécessité d'humaniser nos prisons.

Si je me félicite, en tant que professionnel mais aussi en tant qu'humaniste, de l'objectif de réinsertion affiché par ce texte, je ne perds cependant pas de vue que ce dernier ne peut s'appliquer ni à tous, ni de la même façon. À l'optimisme de la réinsertion s'opposera toujours un pessimisme à l'égard des personnes « inamendables ». Et, ne nous leurrions pas, il nous faudra toujours des prisons, mais qui soient adaptées et dignes de ce nom.

À cet égard, madame le garde des sceaux, je considère que l'encellulement individuel doit rester une priorité. Certes, des assouplissements doivent être possibles, en fonction de la personnalité du détenu. Mais l'on sait très bien que tout ne peut pas se faire en un jour ! Il faut incontestablement se donner les moyens. Dans cet esprit, le rapporteur préconise, s'agissant du travail et de la formation des personnes détenues ou de leur sécurité, un régime de responsabilité sans faute de l'État pour tout décès en détention qui serait la suite d'une agression commise par un autre détenu. La même logique des moyens prévaut pour le statut des personnels pénitentiaires.

Il faut encore se donner les moyens pour garantir l'effectivité des droits reconnus aux détenus. Ce projet de loi est porteur, en la matière, de grandes avancées, et c'est heureux, qu'il s'agisse du droit à la communication, des visites et du maintien des liens familiaux, notamment avec le développement des unités de vie familiale. Il en va de même du droit disciplinaire, dont les principes fondamentaux sont désormais élevés au niveau législatif.

À cet égard, j'insisterai plus particulièrement sur la nécessaire limitation des fouilles corporelles, réalisées parfois dans des conditions indignes. De telles fouilles sont aussi effectuées dans les commissariats, dans le cadre de placements en garde à vue. Comme le disait M. Badinter, les détenus sont des êtres humains et doivent être traités en tant que tels, comme vous et moi, mes chers collègues.

Enfin, je conclurai sur la délicate question de l'administration des soins en prison, que le président de la commission des affaires sociales a excellemment analysée et dans le détail.

La prison ne peut être une zone de non-droit et ne saurait être une zone de non-soin.

On lit, dans certains journaux, des chiffres extravagants sur le nombre de détenus dits « malades mentaux ». Ces données ne sont pas tout à fait exactes. Voilà quelques jours, j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec le professeur Senon, psychiatre bien connu, homme exceptionnel qui travaille à Poitiers. Il m'a indiqué qu'aujourd'hui 4 % à 7 % des malades décomptés dans nos prisons sont des schizophrènes et des psychotiques,...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. C'est énorme !

M. Alain Fouché. ... 10 % à 20 % sont en état dépressif en raison de leur changement de vie, entre quatre murs, voire délinquants sexuels ou autres.

Se pose également le problème, évoqué à plusieurs reprises, des jeunes détenus, plus fragilisés que les autres et qui risquent d'être entraînés vers la récidive.

Notons aussi le problème des malades difficiles, accueillis dans les unités pour malades difficiles, les UMD. Dans les années quatre-vingt-dix ont été supprimés un certain nombre de lits. Or, aujourd'hui, toutes les UMD ont des listes d'attente. La proposition de créer quatre nouvelles unités correspond aux besoins de la population actuelle.

Au-delà, il importe de garantir à tous l'effectivité des soins, sans une attente de plusieurs mois pour une consultation spécialisée, et de fixer des objectifs de santé publique pour la population carcérale en fonction des pathologies. À ce titre, l'idée d'introduire un *numerus clausus*, sous la forme de l'interdiction d'incarcération de nouveaux détenus dans un établissement ayant un taux d'occupation supérieur à 120 % de ses capacités, peut se justifier.

Assurer un suivi des soins après la sortie de prison est une idée qui tombe également sous le sens, mais qui, pour être correctement appliquée, implique une coordination de tous les acteurs.

L'instauration d'une visite médicale obligatoire après la sortie de prison sera sans doute de nature à amorcer ce processus vertueux. La prise en charge médicale du détenu démontre qu'il a besoin d'un accompagnement continu « dedans » et « dehors ». Ce suivi social, médical et psychologique, pendant et après l'exécution de la peine, est l'un des gages d'une réinsertion réussie.

Madame le garde des sceaux, très attendu, votre projet de loi pose des fondements. Telle est d'ailleurs la volonté de tous, venant de tous les horizons. Il faudra encore lui donner de l'ampleur – c'est parfois le plus difficile –, notamment en dégageant les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs fixés. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

Mme la présidente. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Bernard Frimat.*)

PRÉSIDENCE DE M. BERNARD FRIMAT

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

8

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Carrère, pour un rappel au règlement.

M. Jean-Louis Carrère. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 16 du règlement du Sénat et porte sur l'organisation de nos travaux, plus particulièrement sur ceux des commissions.

Dans quelle République vivons-nous ? (*M. Patrice Gélard s'exclame.*)

Des projets de loi dont nous attendions l'examen ont disparu corps et biens de l'ordre du jour parlementaire : le projet de loi de programmation militaire, ni discuté ni voté ; le projet de loi pour la sécurité intérieure, pas même déposé devant le Parlement ; le projet de loi sur la gendar-

merie, à moitié voté, si je puis dire, et à moitié discuté... Et le Gouvernement déclare presque toujours l'urgence, cette ennemie du bicamérisme !

On fait « comme si » : comme si le processus parlementaire avait été mené à son terme, comme si les lois avaient été votées, comme si le Gouvernement respectait le Parlement ! Faire « comme si » est devenu la méthode d'un gouvernement parasité par une agitation oubliée de nos institutions.

Les conseillers du Président de la République gambadent à travers tout le paysage audiovisuel français, portant la voix du maître. Ils remplacent les ministres, prennent le temps d'expliquer ce que les membres du Gouvernement eux-mêmes ne savent pas !

Quand les conseillers font défaut, ce qui arrive souvent – ils ne peuvent pas être partout ! – on mande les médiateurs, qui iront, ici et là, colmater les brèches. *Exit* les ministres ! C'est la confusion des rôles et des genres, au détriment de la République et de ses institutions.

C'est dans ce contexte, madame la garde des sceaux, et pour se faire expliquer ce que les ministres n'ont pas été capables d'exposer, qu'une commission du Sénat s'apprête à rencontrer Jean-David Levitte et l'amiral Édouard Guillaud, respectivement conseiller diplomatique et chef d'état-major particulier du Président de la République. Or cette rencontre – je vous le donne en mille, mes chers collègues ! – se déroulera à huis clos, et sans compte rendu.

Quelle est cette nouvelle relation qui s'instaure en catimini entre le Sénat et l'Élysée ? Qu'est-ce que cela signifie ? Est-ce bien aux conseillers du Président de la République de venir expliquer la politique du Gouvernement ? Quel est leur degré de responsabilité face à la représentation parlementaire ?

Voudrait-on consacrer ainsi la disparition politique des ministres et promouvoir les conseillers du Président de la République au rang d'interlocuteurs appropriés du Parlement ? Pourquoi cette curieuse précaution, le huis clos, et, surtout, l'absence de compte rendu : ces discussions doivent-elles échapper aux yeux et à l'intelligence de nos compatriotes ? Quelle étrange dérive de nos institutions !

Or nous savons que le Gouvernement, sous la forte pression du Président de la République, s'apprête à engager la France dans une dangereuse aventure politique et militaire. La réintégration totale de notre pays dans les structures de l'OTAN est condamnée, à gauche, bien sûr, mais aussi sur nombre de travées de la majorité.

Mes chers collègues, lisez les journaux : des tribunes écrites par des amis de la majorité, et non des moindres puisque l'on retrouve la signature d'Alain Juppé, expriment consternation, incompréhension et même refus devant une telle décision, qui mettrait la France et sa politique extérieure à la remorque de cette organisation, au détriment d'une défense propre à l'Europe.

Dans ce contexte, s'agissant d'un sujet d'une telle importance et d'une telle gravité pour notre pays et pour l'avenir de l'Europe, nous refusons les rencontres secrètes, qui dénaturent les relations que l'exécutif doit entretenir avec le Parlement !

Au contraire, nous réclamons que soit organisé en séance publique un débat, suivi d'un vote,...

M. Jean-Pierre Sueur. Tout à fait !

M. Jean-Louis Carrère. ... qui puisse montrer concrètement à tous les Français le clivage existant entre ceux qui souhaitent rentrer dans le rang et rejoindre une organisation dirigée exclusivement par une puissance alliée, et ceux, nombreux, qui disent avec nous : « alliés oui, alignés non » !

En conséquence, tout en réclamant haut et fort la tenue d'un débat, suivi d'un vote, sur la réintégration complète de la France dans l'OTAN, les sénateurs des groupes socialiste et CRC-SPG n'assisteront pas à la rencontre prévue avec les conseillers du Président de la République. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. Jean-Pierre Sueur. Très bien !

M. le président. Mon cher collègue, je vous donne acte de votre rappel au règlement, qui sera transmis à M. le président du Sénat.

9

LOI PÉNITENTIAIRE

Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (texte de la commission)

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi pénitentiaire.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme la garde des sceaux.

Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je répondrai brièvement aux orateurs qui se sont exprimés tout à l'heure.

Monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, vous avez abordé dans vos interventions les principales avancées de notre texte, et je tiens à saluer vos contributions.

Comme vous, j'ai la conviction que, grâce à ce projet de loi, la situation dans nos prisons sera grandement améliorée. Vous l'avez souligné, ce texte est fondamental pour construire le service public pénitentiaire de demain. Vous avez énoncé les principaux enjeux sur lesquels portent aujourd'hui nos discussions. Il s'agit, en quelque sorte, de rédiger la « constitution » des prisons.

Le projet de loi propose une nouvelle conception de la prison, pour rendre cette dernière moderne et digne et pour promouvoir une nouvelle vision de la privation de liberté, grâce à la prison dite « hors les murs ».

En effet, la condamnation, la sanction, la privation de liberté, peuvent prendre d'autres formes que l'emprisonnement : l'assignation à résidence ou le bracelet électronique, par exemple, sont aussi possibles.

Ce projet de loi montre également que notre politique est équilibrée : la fermeté n'exclut pas l'humanité, ni la sanction la préparation de la réinsertion, et l'enfermement doit s'accompagner d'une réelle politique de prévention afin d'éviter la récidive à la sortie.

Comme vous, je souhaite rendre hommage aux personnels pénitentiaires, qui, dans des conditions extrêmement difficiles, exercent une mission essentielle pour la sécurité de nos concitoyens.

Monsieur le président de la commission des affaires sociales, vous avez raison de rappeler que les prisons concentrent en leur sein une population fragile et démunie.

L'effort que le Gouvernement consacre à la santé des détenus est réel et constant. Ainsi, les personnels hospitaliers travaillant en milieu carcéral sont passés de 2 138 en 2006 à près de 2 400 aujourd'hui.

L'ouverture prochaine d'unités hospitalières spécialement aménagées, que l'on a qualifiées d'« hôpitaux-prisons », permettra d'améliorer sensiblement la prise en charge des détenus souffrant de troubles psychiatriques, un domaine dans lequel des progrès doivent être réalisés. Nous disposerons notamment de 60 places à Lyon et de 40 places à Nancy. C'est donc dans le département dont vous êtes l'élu, monsieur Buffet, qu'ouvrira le premier hôpital-prison !

Je tiens également à rappeler que la mise en service des nouveaux établissements pénitentiaires, garantissant des conditions de détention et d'hygiène satisfaisantes, s'accompagne de la fermeture des prisons les plus vétustes. Ainsi, en 2012, nous aurons fermé 37 des 44 maisons d'arrêt avec dortoirs.

Monsieur Buffet, je vous remercie d'avoir souligné l'ambition de ce texte, qui était attendu depuis plus de vingt ans et qui vise, comme vous l'avez noté, à concilier humanité et fermeté. Il se traduira par des avancées notables et concrètes dans la vie quotidienne des détenus. Je partage notamment votre approche pragmatique de l'encellulement individuel.

Monsieur Mézard, le tableau que vous présentez est quelque peu erroné : non, ce projet de loi n'est pas une création *ex nihilo* ! Plus de 90 % de ses dispositions sont issues des propositions du comité d'orientation restreint.

Le Gouvernement n'a pas non plus attendu l'examen de ce texte pour faire de la prison une priorité ! Le Conseil de l'Europe a pu souligner que la France était le premier État à avoir mis en place de manière effective les règles pénitentiaires européennes. Je tiens d'ailleurs à souligner le rôle volontaire qu'a joué à cette occasion l'administration pénitentiaire, dont les personnels se sont totalement engagés.

Au surplus, le budget de l'administration pénitentiaire augmente fortement depuis deux ans, puisqu'il a progressé de 6,4 % en 2008 et de 4,1 % en 2009. D'ici à 2012, quelque 13 000 places seront créées. Non seulement les crédits de l'administration pénitentiaire augmentent, mais des places de prison sont ouvertes et les effectifs des personnels s'accroissent !

En effet, nous assumons que l'administration pénitentiaire contribue à protéger la société. Elle constitue bien la troisième force de sécurité publique de la nation !

Monsieur Anziani, je ne partage pas votre appréciation sur ce projet de loi, qui comporte tout de même des avancées significatives pour notre système pénitentiaire.

Je ne peux pas non plus accepter que vous compariez la prison à un « trou à rats », car cette expression n'est respectueuse ni des personnels de l'administration pénitentiaire ni des personnes détenues.

Monsieur Zocchetto, vous l'avez formulé parfaitement : le droit en prison progresse. Toutefois, nous devons, tous ensemble, poursuivre cet effort, ce qui passe par l'adoption du présent projet de loi.

Je remarque que, en fin de compte, vous trouvez ce texte « équilibré ».

Vous évoquez, notamment, les moyens humains et matériels nécessaires pour mettre en œuvre les mesures prévues. J'ai souhaité que des moyens adaptés soient accordés dès 2008 ; quant au budget pour 2009, y figurent les emplois et les crédits nécessaires à l'application de la future loi pénitentiaire. Je remercie d'ailleurs l'ensemble des parlementaires qui ont contribué à l'adoption de cette loi de finances, qui, aujourd'hui, permet le vote de la loi pénitentiaire : 9 millions d'euros seront dégagés pour cette dernière, dont 8 millions consacrés aux bracelets électroniques.

Le budget pour 2009 permettra notamment de renforcer en surveillants et en personnels d'insertion et de probation les effectifs de l'administration pénitentiaire : au cours de cette année, 1 264 emplois seront créés, dont 170 pour l'insertion et la probation.

La modernisation du parc pénitentiaire se poursuit. En dépendent la réussite de la mise en œuvre de la future loi pénitentiaire et l'amélioration des conditions d'incarcération.

Madame Borvo Cohen-Seat, je ne peux vous laisser énoncer des contrevérités sur le manque de personnels : en 2009, ce sont plus de 1 200 emplois qui seront créés au bénéfice de l'administration pénitentiaire ; quant aux effectifs des services d'insertion et de probation, ils sont passés de 1 800 en 2002 à 3 800 aujourd'hui.

M. du Luart a souligné avec pertinence la nécessité de donner au service public pénitentiaire les moyens humains et budgétaires nécessaires à la poursuite de ses missions de sécurité et de prévention de la récidive. Il a salué l'effort engagé en la matière par l'actuel gouvernement.

Madame Escoffier, vous avez parlé avec beaucoup d'éloquence du sens de la peine et de la nécessité de la réinsertion, et, comme vous, je suis d'avis que la prison ne doit pas être synonyme de « mort sociale », de bannissement.

Telle est bien la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé de généraliser les unités de vie familiale dans les nouveaux établissements pour peine. C'est une réussite dont il peut s'enorgueillir : elles permettent de maintenir le lien social entre les personnes détenues et leur famille, certes, mais aussi leurs proches.

Vous avez déploré les dégâts que provoquent les sorties « sèches ». Elles favorisent les récidives, je suis d'accord avec vous. D'ores et déjà, les aménagements de peine concernent 6 500 détenus, et le nombre de libérations conditionnelles a progressé de 20 % en deux ans.

La libération conditionnelle est, selon moi, l'un des meilleurs outils de réinsertion et de lutte contre la récidive. Lorsque j'ai pris mes fonctions actuelles, le nombre de détenus en bénéficiant stagnait depuis deux ou trois ans. Grâce au Gouvernement, il a doublé en deux ans.

De la même manière, le nombre d'aménagements de peine a triplé entre 2007 et 2008 : jusque-là, seules 2 000 peines aménagées étaient accordées chaque année.

Le Gouvernement a renoncé aux grâces collectives, aux réductions de peine automatiques et à la loi d'amnistie, au bénéfice de réels aménagements de peine ayant vocation à

réinsérer la personne détenue et répondant à l'objectif non pas de « vider les prisons », mais de lutter contre la récidive. Avec l'article 48 du projet de loi, il va beaucoup plus loin en organisant systématiquement les aménagements de peine à quatre mois de la sortie de prison.

Le présent texte tardant à être inscrit à l'ordre du jour du Parlement, j'ai demandé que ces aménagements de peine soient d'ores et déjà expérimentés dans certains établissements pénitentiaires. L'opération a porté ses fruits.

Les propos de M. Badinter ont particulièrement attiré mon attention, et je souhaite revenir sur l'attente qu'il a décrite d'une loi et d'une action résolue.

Il a raison : la France a trop attendu en ce domaine. Toutefois, il faut reconnaître que le Gouvernement non seulement a agi, mais, de plus, a été très efficace. Tout d'abord, il a mis en œuvre les règles pénitentiaires européennes, et la France est le seul pays membre du Conseil de l'Europe à les avoir réellement appliquées. Ensuite, il a lancé le programme de construction le plus important jamais réalisé. Enfin, il a élaboré ce projet de loi, qui, grâce à la très grande représentativité des membres du comité d'orientation restreint, a fait l'objet d'une large concertation.

Comme M. Badinter, je suis très attachée à la prise en compte des règles européennes en matière pénitentiaire. En effet, et il l'a souligné, elles imposent de prendre des mesures concrètes pour améliorer les conditions de détention.

Je le remercie également d'avoir évoqué, pour les soutenir, les aspects du texte relatifs aux aménagements de peine. Je profite de cette occasion pour rappeler qu'il n'y a pas de contradiction entre la mise en place d'une politique pénitentiaire ferme et protectrice de la sécurité des Français et le développement des aménagements de peine, qui, je le répète, contribuent à éviter la récidive. Je vois là deux facettes d'une même action globale, et la certitude de la sanction n'exclut pas l'humanité ni l'adaptation de son exécution.

Sur la question du droit en prison, je partage l'avis de M. Badinter : il n'y a pas d'action en matière pénitentiaire sans contrôle ; l'action et le contrôle sont indissociablement liés.

Je rappelle que la création d'un contrôleur général dit des prisons était attendue depuis 2000. Elle a été rendue effective par la loi du 30 octobre 2007. Le Gouvernement a souhaité que le contrôleur général soit indépendant et, bien au-delà des seules prisons, contrôle l'ensemble des quelque 6 000 lieux de privation de liberté que compte notre pays, soit, comme l'ont évoqué M. Hyst et M. Lecerf, les hôpitaux psychiatriques, les centres de rétention, les locaux de garde à vue, les centres éducatifs fermés et, bien sûr, les prisons.

Entendre les recommandations, les propositions, les constats du contrôleur général n'est pas toujours des plus agréables, mais le Gouvernement, fort des enseignements qu'il en tire, pourra mener une action résolue afin de rendre les conditions de détention beaucoup plus dignes.

À ce titre, et sur mes instructions, l'administration pénitentiaire, dès le prononcé des arrêts récents du Conseil d'État, a rédigé une circulaire globale rappelant aux chefs d'établissement les évolutions de cette jurisprudence qu'ils doivent mettre en œuvre. La veille jurisprudentielle renforce l'action de contrôle, notamment celle du contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Madame Dini, vous avez évoqué les difficultés liées au vieillissement de la population carcérale. Le Gouvernement ne les a pas ignorées : dans ce projet de loi figurent deux dispositions y répondant.

En premier lieu, les conditions de la libération conditionnelle sont assouplies pour les condamnés âgés de plus de soixante-dix ans.

À l'origine, la libération conditionnelle s'adressait à une certaine catégorie de personnes détenues puisqu'elle était pour l'essentiel destinée à permettre à celles-ci de se former et de retrouver une activité. L'allongement des peines prononcées, conjugué à celui de l'espérance de vie des détenus, a motivé cette mesure d'assouplissement.

Je rappelle que, par ailleurs, dès lors qu'il exerce l'autorité parentale sur un enfant, un détenu peut déjà bénéficier de la libération conditionnelle. Le Gouvernement a encore assoupli cette possibilité.

En second lieu, la suspension de peine pour raison médicale peut être décidée en urgence pour les détenus en fin de vie.

Ces mesures traduisent le souhait du Gouvernement de concilier fermeté de la réponse pénale et humanité de la prise en charge individualisée des détenus.

Je sais à quel point Mme Hermange est attachée à une prise en charge humaine des personnes détenues ainsi qu'à leur réinsertion.

Elle l'a affirmé très justement : ce projet de loi permettra une meilleure prise en compte de la situation actuelle de nos prisons.

Je l'approuve pleinement lorsqu'elle souligne que tous les acteurs qui opèrent à l'intérieur et à l'extérieur de la prison doivent coordonner leur action lors de la préparation de la réinsertion de chaque détenu. C'est fondamental, nous le savons tous.

C'est pour cette raison que j'ai souhaité faire figurer dans le projet de loi des dispositions concrètes sur la formation professionnelle et le travail. Le temps passé en prison doit être un temps utile.

C'est aussi pour cette raison qu'une innovation très attendue est concrétisée par ce texte : l'entrée dans les lieux de détention d'entreprises d'insertion. Celles-ci apportent une nouvelle offre de travail en détention, qu'elles accompagnent d'une formation professionnelle adaptée. Le détenu prépare ainsi dans de bonnes conditions sa sortie et sa réinsertion professionnelle.

Monsieur Jeannerot, je ne peux vous laisser caricaturer la situation pénitentiaire actuelle alors que les gouvernements que vous avez soutenus n'ont pratiquement rien fait pour moderniser notre système pénitentiaire.

Les programmes de construction ont été lancés par des gouvernements de droite, et la première loi pénitentiaire fut voulue par Albin Chalandon, membre d'un gouvernement de droite. Je ne veux pas polémiquer, mais force est de constater que ce sont toujours des gouvernements de droite qui ont permis d'améliorer les conditions de détention !

C'est le gouvernement actuel qui construit de nouvelles places de prison, qui développe les aménagements de peine et qui a créé le contrôleur général des lieux de privation de liberté ; c'est encore lui qui a souhaité cette grande loi pénitentiaire.

Madame Boumediene-Thiery, je connais votre implication dans le domaine pénitentiaire et je rends hommage à votre connaissance du terrain. Nous avons toujours pu discuter de ces sujets avec la plus grande civilité.

Je tiens à revenir sur deux des points que vous avez soulignés.

Le premier est la notion de dignité, sur laquelle je partage votre avis. Lors du débat que nous aurons sur les conditions d'encellulement, je serai d'ailleurs conduite à vous faire une proposition fondée sur l'engagement à respecter, dans la loi, la dignité dans les conditions d'hébergement.

Le second est le douloureux problème du suicide en prison. Vous l'avez rappelé : 115 personnes détenues ont mis fin à leurs jours en 2008.

Depuis 2003, l'administration pénitentiaire s'est fortement engagée dans une politique volontariste de prévention du suicide qui repose, notamment, sur la formation des personnels de l'administration pénitentiaire. Cette politique a déjà produit des effets positifs : je rappelle, à titre indicatif, qu'en 1999 le taux de suicide dans les établissements pénitentiaires était de 23 pour 10 000 ; aujourd'hui, il est de 17 pour 10 000.

Nous ne saurions nous satisfaire de cette baisse. Tout garde des sceaux est hanté par ce problème, si douloureux qu'il ne peut donner lieu à polémique ou à querelle de chiffres : comment oser se flatter d'avoir à déplorer moins de suicides que son prédécesseur ? Ne se produirait-il qu'un seul suicide, ce serait encore un de trop.

J'ai donc demandé à un collègue d'experts – Mme Borvo Cohen-Seat y a fait allusion – de réfléchir à cette question et de me remettre un rapport dressant le bilan des actions engagées et formulant de nouvelles propositions pour mieux prévenir le risque de suicide. Mes services préparent à partir de ce document un plan d'action afin de mettre en œuvre les préconisations de ces experts.

Monsieur Fouché, vous êtes intervenu sur la question de la création de places de prison. En 2008 ont été créées 2 800 places, et 5 130 autres seront ouvertes en 2009. Au total, 63 000 nouvelles places seront disponibles d'ici à 2012.

La prise en charge sanitaire des personnes détenues est également au cœur de mes préoccupations. Les premières unités hospitalières spécialement aménagées pour les détenus atteints de troubles mentaux ouvriront en 2009 : elles offriront 60 places à Lyon, 40 autres à Nancy, et 705 au total d'ici à 2011.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les réponses que je souhaitais apporter à vos différentes interventions.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Question préalable

M. le président. Je suis saisi, par M. Mermaz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, d'une motion n° 2, tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi pénitentiaire (n° 202, 2008-2009).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8 du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Richard Yung, auteur de la motion.

M. Richard Yung. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, je voudrais exposer pourquoi, aux yeux des membres du groupe socialiste, il y a lieu...

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. De ne pas délibérer !

M. Richard Yung. ... d'adopter la motion, déposée par notre éminent collègue Louis Mermaz, tendant à opposer la question préalable.

Quelles sont les raisons majeures qui nous poussent à estimer qu'il convient de ne pas aller plus loin dans la discussion ?

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. C'est épatant !

M. Richard Yung. Elles ne tiennent pas, bien sûr, au sujet : nombre d'entre vous, mes chers collègues, l'ont déjà souligné, nous débattons là de l'une des grandes questions sociales, humaines, auxquelles est confronté notre pays.

Elles ne tiennent pas davantage au texte lui-même, qui, aussi bien dans son titre I^{er}, relatif à la fonction pénitentiaire et à la condition des détenus, que dans son titre II, concernant les peines alternatives, comporte des propositions importantes et intéressantes.

Elles ne tiennent pas non plus aux amendements, qu'ils émanent de la commission des lois ou de la commission des affaires sociales.

Ce n'est même pas ce curieux et incompréhensible recours à la procédure d'urgence, sur lequel nous nous interrogeons encore, qui est en cause.

Si nous avons décidé de déposer cette motion, c'est que nous vivons comme une contradiction essentielle, comme une opposition de principe, la divergence entre les propositions formulées dans le projet de loi et la politique pénale appliquée par le Gouvernement, laquelle vise à développer l'encellulement et le recours à la prison. Les dispositions que nous avons à examiner sont en contradiction avec le durcissement des peines prononcées par les juridictions pénales et le recours accru à la mise en détention.

N'est-il pas paradoxal de demander en août 2007 aux juges correctionnels d'incarcérer massivement au nom de la lutte contre la récidive, puis, deux ans après, en mars 2009, aux juges de l'application des peines de procéder à des aménagements de peine, toujours au nom de la lutte contre la récidive ?

Ce paradoxe révèle bien les limites d'une politique de répression dont l'élaboration est dictée non par l'intérêt général, mais par l'émotion populaire suscitée par tel ou tel fait divers.

Le titre II du présent projet de loi comporte des dispositions visant à favoriser les peines alternatives à l'incarcération et à développer le recours aux aménagements de peine, cela, bien entendu, afin d'aménager les peines et de préparer la sortie des détenus et non pas de vider les prisons.

Cependant, nous ne sommes pas complètement dupes. Nous savons aussi qu'est à l'œuvre derrière tout cela une logique comptable visant à utiliser ces aménagements de peine pour réguler la gestion des flux de la population carcérale.

C'est ce que les présidents de diverses organisations que vous connaissez bien – le GENEPI, ou Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées, l'ANVP, l'Association nationale des visiteurs de prison, et la FARAPEJ, la Fédération des associations Réflexion, action, prison et justice – ont qualifié, dans un article publié hier dans la presse, de « logique d'ajustement conjoncturel ».

Cela n'a rien d'étonnant, madame la garde des sceaux, puisque vous vous trouvez actuellement dans une position difficile, les prisons étant pleines à craquer en raison, précisément, de l'application des lois pénales adoptées ces dernières années.

Voici quelques chiffres, tirés de l'excellent rapport de la commission des lois – ils ont déjà beaucoup été cités, mais je tiens à les rappeler. Le nombre de personnes mises en cause par les services de police et de gendarmerie passe de 600 000 à 1,1 million, soit un doublement en vingt ans ; le nombre de peines d'emprisonnement prononcées a augmenté de 26 % en quatre ans, passant de 252 000 à 317 000 ; le nombre de comparutions immédiates a évolué de la même manière ; enfin, on l'a dit, la capacité des prisons s'élevait au 1^{er} novembre 2008 à 51 000 places pour 63 000 détenus, ce qui correspond à un taux d'occupation de 125 %.

Je souhaite à mon tour rendre hommage à l'administration pénitentiaire et à son personnel, les gradés et les gardiens, qui doivent faire face à cette surpopulation, aux difficultés humaines et à la tension des rapports sociaux et humains qu'elles entraînent.

Votre stratégie consiste donc, madame la garde des sceaux, à associer aménagements de peine et construction de nouvelles places de prison.

Vous vous êtes récemment targuée d'avoir augmenté le nombre d'aménagements de peine de 47 % en un an et d'avoir relancé les libérations conditionnelles. Cependant, et vous le savez bien, cette politique est insuffisante puisque, à l'autre bout de la chaîne pénale, on incarcère massivement.

Certes, vous avez prévu la création de 13 200 places supplémentaires d'ici à 2012 grâce à la construction de sept établissements. Mais, si l'on ne modifie pas le cap de la politique pénale elle-même, voici ce qui va se passer : la population carcérale progressera plus rapidement que les nouvelles prisons ne seront construites ! L'administration pénitentiaire en est d'ailleurs bien consciente, qui a annoncé que l'on dénombrera 80 000 détenus en 2012, pour 63 000 places. Le taux de surpopulation passera donc de 125 % à 130 % ! Vous le constatez, nous n'allons pas dans la bonne direction.

La permanence du phénomène de surpopulation carcérale empêchera bien sûr l'application du principe de l'encellulement individuel, même à l'issue du moratoire de cinq ans proposé à l'article 59 du présent projet de loi. Ce sera d'autant plus vrai que le programme de construction prévoit la création de nombreuses cellules doubles. Ainsi, non seulement on abandonne le principe de l'encellulement

individuel, dont l'application est renvoyée à la fin d'un délai de cinq ans, mais, en réalité, on accepte d'ores et déjà l'organisation des cellules multiples, doubles aujourd'hui, triples ou quadruples demain.

La politique du « tout carcéral » est incompatible avec l'article 1^{er} A du présent projet de loi, qui définit les finalités de la peine de privation de liberté. Celle-ci doit concilier « la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer la personne détenue à sa réinsertion ». Compte tenu de la situation de surpopulation déjà longuement décrite, cela restera un vœu pieux. Or il s'agit du cœur de la politique pénitentiaire.

La surpopulation empêchera le travail nécessaire des personnes incarcérées sur elles-mêmes : les détenus ne pourront pas réfléchir, ne pourront pas suivre de formation, bref, ne seront pas en mesure de se préparer utilement à la sortie.

La politique du « tout carcéral » est également en contradiction avec l'article 32 du présent projet de loi, qui pose le principe du caractère subsidiaire de l'emprisonnement ferme en matière correctionnelle et la nécessité de prévoir l'aménagement de celui-ci.

En outre, le principe de l'ultime recours posé à l'article 32 est aussi en contradiction avec celui des « peines plancher » qui a été introduit dans la loi du 10 août 2007, supposée renforcer la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

Je le rappelle, cette loi oblige les juges à prononcer de lourdes peines de prison ferme, les exceptions n'étant permises que dans des cas très limités et difficiles à motiver. Nous l'avions combattue, et nous avons raison, parce qu'elle consacre l'impossibilité de prononcer une peine autre que l'emprisonnement à la deuxième récidive pour un grand nombre de délits, notamment, aussi curieux que cela puisse paraître, pour les délits routiers. Elle donc a gravement remis en cause le principe fondamental de l'individualisation des peines.

Le projet de loi entre également en contradiction avec votre pratique politique, madame la garde des sceaux, qui consiste à faire pression sur les magistrats, par l'intermédiaire des procureurs généraux, en leur demandant toujours plus de chiffre, toujours plus de résultats, et en les notant sur leur capacité à prononcer des « peines plancher » – à condamner ! On nous a signalé récemment que l'une de vos instructions aggrave encore la situation.

Enfin, je le rappelle pour mémoire, le principe de « la prison après la prison » a été introduit par la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental. Cette loi, qui fait penser à *L'Homme criminel* de Lombroso, permet de mettre des personnes au ban de la société en raison non de ce qu'elles ont fait, mais de ce qu'elles sont et de ce que l'on suppose qu'elles pourraient faire. Ainsi, on emprisonnera à perpétuité, ou pour de très longues durées, sur de simples présomptions.

Tous les professionnels – les magistrats et leurs syndicats, l'Union syndicale des magistrats ou le Syndicat de la magistrature, ainsi que les différentes associations travaillant autour des prisons ou dans les prisons – s'accordent pour le dire, une condition doit être remplie préalablement à la mise en œuvre du présent projet de loi : l'existence d'une politique pénale cohérente et garantissant au maximum la sécurité juridique.

Lors des rencontres parlementaires sur les prisons du 11 décembre dernier, la présidente de l'Association nationale des juges de l'application des peines, l'ANJAP, allait dans ce sens. Usant d'une métaphore pour souligner, madame la garde des sceaux, l'incohérence entre le projet de loi pénitentiaire et votre politique pénale, elle affirmait qu'il serait préférable de « fermer le robinet au lieu d'utiliser la serpillère » ! L'expression est un peu forte, mais elle illustre bien le propos.

On en revient à cette idée : il nous faut une grande loi pénitentiaire qui traite non seulement des aspects présents aujourd'hui dans le projet de loi, mais aussi de tous les autres aspects de la vie carcérale : la santé, l'emploi, la formation professionnelle, le logement, les relations avec les différents pouvoirs locaux. Il s'agirait d'une sorte de loi interministérielle.

La réforme du système pénitentiaire français n'aura de sens que s'il est mis fin à la politique pénale consistant, d'une part, à recourir de manière presque compulsive à l'emprisonnement et, d'autre part, à « préfectoraliser » la magistrature.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons, mes chers collègues, à adopter cette motion tendant à opposer la question préalable. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. La présentation de cette motion de procédure – la seule qu'aient déposée nos collègues, qui nous avaient habitués à devoir en examiner plusieurs – a amené notre collègue Richard Yung à un brillant mais difficile exercice d'équilibre.

Comme nous, il déplore la surpopulation carcérale et les inconvénients très lourds qui en découlent. Il reconnaît que le projet de loi comporte des dispositions tout à fait pertinentes et efficaces pour lutter contre cette surpopulation et pour favoriser l'encellulement individuel, auquel la grande majorité d'entre nous est favorable.

Cependant, parce qu'il lui faut bien défendre cette motion et tenter de démontrer qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi pénitentiaire, il formule divers reproches.

Ainsi, certaines dispositions seraient très largement liées à la gestion des flux. Ce serait le cas des mesures d'octroi d'un placement sous surveillance électronique quatre mois avant la fin de l'incarcération, qui relèveraient de la « grâce électronique ».

La commission s'est donc demandé s'il était indispensable de mettre fin à la grâce présidentielle pour la remplacer par une grâce électronique. Cependant, elle avait adopté différents amendements lui permettant de s'assurer que ces divers mécanismes seraient réellement des mécanismes d'aménagement des peines, avec l'ensemble des garanties qui y sont attachées, et non des mécanismes de grâce électronique.

Sur ce point, le projet de loi me semble donc répondre aux préoccupations de M. Yung. De ce simple fait, il est difficile d'affirmer qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération !

L'autre argument avancé consiste dans l'incohérence qui caractériserait les politiques gouvernementales en matière pénale.

Mes chers collègues, cette loi n'est pas la première loi de caractère libéral dont nous ayons à discuter depuis l'élection du Président de la République et les dernières échéances législatives ! Il n'y a pas si longtemps, le projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté a rassemblé une grande majorité d'entre nous, et nous avons ensuite approuvé le choix du Président de la République lorsqu'il a confié à M. Jean-Marie Delarue cette nouvelle et très importante responsabilité.

Nous ne pouvons pas non plus laisser affirmer que les lois sur les peines plancher ou sur la récidive placeraient le magistrat dans l'obligation de prononcer systématiquement des peines d'emprisonnement ferme. Il n'en est rien ! Ces textes laissent au magistrat la possibilité de prendre des décisions totalement différentes. La législation en vigueur est donc parfaitement compatible avec le statut de « dernier recours » conféré à l'emprisonnement.

Faut-il aussi rappeler l'évidence qu'imposent le bon sens et la logique : les règles qui s'appliquent aux primo-délinquants et aux récidivistes ne sont pas toujours les mêmes, et les peines prononcées à l'encontre du multirécidiviste peuvent être plus lourdes que pour le primo-délinquant ? Il suffit de rappeler qu'en 1992 il avait été fort naturellement prévu que le temps d'épreuve nécessaire avant que la libération conditionnelle puisse être décidée serait différent dans l'un et l'autre cas.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, et parce que, j'en suis convaincu, nous souhaitons tous continuer cette discussion, nous ne pouvons que rejeter cette motion tendant à opposer la question préalable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Même avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur le rapporteur, vous avez eu tout à fait raison de souligner la grande intelligence du propos de Richard Yung. Notre collègue s'en est lui-même expliqué : il n'avait évidemment pas pour objectif de faire cesser le débat sur-le-champ !

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. Mais si, faute de quoi ce n'est plus une question préalable ! Ne la votez pas, alors !

M. Jean-Pierre Sueur. Il a simplement souhaité mettre l'accent sur la contradiction totale qui est au cœur du projet de loi. À cet égard, monsieur le rapporteur, vous avez vous-même accompli une véritable prouesse dialectique en essayant de trouver des arguments pour nous convaincre que les peines plancher et l'ensemble des dispositions législatives votées en matière pénale n'avaient aucun effet sur le problème qui nous est posé.

Afin de préparer ce débat, je me suis rendu la semaine dernière à la maison d'arrêt de mon département, située à Orléans. J'ai pu constater que le taux de surpopulation, ou de suroccupation, y était de 230 % (*Exclamations sur plusieurs travées du groupe socialiste*), soit l'un des plus élevés de France ! Le premier étage accueille quatre-vingt-dix détenus, qui sont souvent à trois dans une cellule, pour un seul gardien ; il en va de même au deuxième étage.

J'ai rencontré non seulement le directeur adjoint, mais aussi les représentants des personnels, lesquels m'ont demandé instamment de dénoncer la contradiction qui est au cœur du projet de loi.

Madame la garde des sceaux, on remplit les prisons,...

M. Charles Gautier. Et on purge !

M. Jean-Pierre Sueur. ... puisque la politique que vous menez depuis votre entrée en fonction a inéluctablement pour conséquence un recours toujours accru à l'incarcération. Dès lors, la surpopulation ainsi provoquée rend très difficile l'exercice des missions des maisons d'arrêt : permettre à celles et à ceux qui s'y trouvent de s'amender et de se réinsérer. On n'y parvient pas parce qu'il y a trop de monde, la population carcérale ayant fortement augmenté ces dernières années, notamment ces derniers mois.

À l'évidence, la contradiction est totale.

Comme Richard Yung et les différents orateurs de notre groupe l'ont expliqué avec ardeur, nous avons voulu, en déposant cette motion de procédure, montrer combien il eût été préférable de mettre en œuvre une politique pénale qui fût en concordance avec la politique pénitentiaire que vous nous proposez aujourd'hui. Pour cela, il y avait un préalable à respecter. Celui-ci faisant défaut, nous voilà placés au cœur d'une difficulté extrême, que ce projet de loi ne suffira malheureusement pas à résoudre.

M. Richard Yung. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat, pour explication de vote.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, nous voterons la motion tendant à opposer la question préalable, en nous fondant sur plusieurs raisons.

M. Yung l'a évoqué, et M. Sueur vient de nouveau de le souligner s'il était nécessaire, le projet de loi est en totale contradiction avec la politique menée depuis 2002 en matière pénale par les gouvernements successifs, politique qui a d'ailleurs conduit à la situation de surpopulation dans les prisons que nous déplorons aujourd'hui.

À la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi, on aurait pu croire que ce n'était pas tout à fait le même gouvernement qui affirmait que l'«incarcération doit, dans tous les cas, constituer l'ultime recours» ou que les «statistiques sur la récidive démontrent que l'aménagement de la fin de peine des condamnés est le meilleur outil de lutte contre la récidive», et qui faisait adopter la loi sur la rétention de sûreté six mois auparavant et la loi sur les peines plancher un an plus tôt.

Madame la garde des sceaux, si vous entendez réellement faire de l'emprisonnement l'ultime recours, il faut pousser la logique jusqu'au bout et abroger ces deux textes.

Depuis 2002, d'ailleurs, les lois qui ont été adoptées ont eu pour principal objet d'allonger les peines et de réduire les possibilités de les aménager. Nous en constatons aujourd'hui le résultat : au 1^{er} février dernier, 62 744 personnes étaient détenues dans les prisons françaises.

Cette situation de surpopulation a beau avoir été dénoncée et avoir fait l'objet de condamnations unanimes des parlementaires, des personnels, des magistrats, des associations, et même des deux derniers commissaires aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, nul n'a réellement voulu la modifier ni s'attaquer au problème carcéral.

La prison était devenue une zone de non-droit : priver les détenus de leur liberté d'aller et venir ne suffisait pas, il fallait en plus leur retirer l'ensemble des droits fondamentaux inhérents à la personne.

Sur ce point, le projet de loi est, hélas ! en deçà des règles pénitentiaires européennes de 2006, des cent vingt préconisations du comité d'orientation restreint de la loi pénitentiaire et, de manière générale, des attentes de l'ensemble du monde judiciaire, pénitentiaire et associatif.

Il faut aussi que votre démarche ait une traduction budgétaire ; ce n'est pas le cas dans le projet de loi de finances pour 2009, qui est axé sur la construction de nouvelles places de prison. Pourtant, les juges de l'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation auront besoin de personnels supplémentaires pour mettre en œuvre les nouvelles mesures d'aménagement des peines. Seront-ils prévus dans le prochain budget ? Nous l'ignorons !

À la suite de ma collègue, qui est intervenue dans la discussion générale, je réaffirme qu'il manque déjà du personnel. Ainsi, la nouvelle maison de détention de Roanne, qui s'est ouverte tout dernièrement et, d'ailleurs, un peu rapidement, souffre déjà d'une pénurie de personnel ; et je ne mentionnerai pas les mesures de sécurité fort douteuses mises en place...

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis est donc largement perfectible. Mais aurons-nous le temps de travailler, de tenter de l'améliorer et de parvenir à un texte qui puisse s'apparenter à une grande loi pénitentiaire ? Nous en doutons d'autant plus que le Gouvernement a fait le choix, trois jours avant son examen, de déclarer l'urgence sur ce texte, qui a été déposé sur le bureau du Sénat le 28 juillet 2008, qui est attendu de tous et mobilise l'ensemble des secteurs concernés.

Des parlementaires, de tous bords, se sont particulièrement investis en faveur des prisons : nous avons utilisé notre droit de visite, nous avons alerté l'opinion et interpellé le Gouvernement à de nombreuses reprises afin que ce projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour.

Compte tenu de toutes ses insuffisances, deux lectures dans chaque assemblée étaient loin d'être superflues.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Vous n'en voulez pas puisque vous votez la question préalable !

Mme Josiane Mathon-Poinat. Une fois encore, la qualité du travail parlementaire est sacrifiée sur l'autel de l'urgence gouvernementale.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous voterons cette motion tendant à opposer la question préalable.

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 2, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi.

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

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(Le scrutin a lieu.)

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

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 123 :

Nombre de votants.....	341
Nombre de suffrages exprimés.....	326
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	164
Pour l'adoption.....	139
Contre	187

Le Sénat n'a pas adopté.

En conséquence, nous passons à la discussion des articles du texte de la commission.

TITRE PRÉLIMINAIRE DU SENS DE LA PEINE DE PRIVATION DE LIBERTÉ

M. le président. L'amendement n° 65, présenté par M. Anziani et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Au début de l'intitulé de cette division, ajouter les mots :

Des principes fondamentaux et

La parole est à M. Alain Anziani.

M. Alain Anziani. Le principe de cet amendement est à la fois simple et d'une grande importance puisqu'il tend à compléter l'intitulé du titre préliminaire, qui, actuellement ne fait référence qu'au sens de la peine, par la mention des « principes fondamentaux ».

Le présent projet de loi, comme d'ailleurs les différentes règles pénitentiaires européennes, se fonde sur un certain nombre de principes. Nous proposons donc d'ajouter la référence à ces principes dans le titre préliminaire, principes que nous entendons préciser dans les amendements suivants.

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Cette proposition est cohérente avec les amendements suivants présentés par le groupe socialiste. La commission estime cependant que l'ajout proposé affaiblit quelque peu la lisibilité du titre préliminaire, qui est relatif au sens de la peine, et qu'il anticipe sur le chapitre III, qui reprend les principales dispositions concernant les droits des détenus.

Pour ces raisons, je demande à ses auteurs de bien vouloir retirer l'amendement. À défaut, j'émets un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. La notion de principe fondamental renvoie à celle de principe constitutionnel. Or tous les principes énoncés dans le projet de loi ne sont pas garantis par la Constitution.

L'avis du Gouvernement est donc défavorable.

M. le président. Monsieur Anziani, l'amendement n° 65 est-il maintenu ?

M. Alain Anziani. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 65.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Articles additionnels avant l'article 1^{er} A

M. le président. L'amendement n° 67, présenté par M. Anziani et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er} A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme.

La parole est à M. Alain Anziani.

M. Alain Anziani. Cet amendement de principe, qui tend à reprendre la règle pénitentiaire européenne 1, illustre mes précédents propos.

Je suis désolé de contredire Mme la garde des sceaux : si les principes fondamentaux ont, bien entendu, valeur constitutionnelle, ils peuvent aussi avoir une valeur encore supérieure. C'est le cas du principe du respect des droits de l'homme, au demeurant également inscrit dans la Constitution.

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. La commission des lois préfère sa propre rédaction, en particulier celle de l'article 10 du projet de loi, qui dispose : « L'administration pénitentiaire garantit à tout détenu le respect de ses droits. »

Estimant que cette disposition répond à la préoccupation de M. Anziani, la commission a émis un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. La Constitution comme la convention européenne des droits de l'homme sont des textes d'application directe. Le rappel de la notion de respect des droits de l'homme dans la loi pénitentiaire est donc inutile.

L'avis du Gouvernement est défavorable.

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz, pour explication de vote.

M. Louis Mermaz. Nous avons en quelque sorte assisté cet après-midi à la béatification de M. le rapporteur par M. Badinter, qui parlait d'or – au point de le compromettre ! *(Sourires.)* Je constate ce soir qu'il a encore quelques progrès à faire avant sa canonisation ! *(Rires sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)*

Une formule aussi limpide que celle de l'amendement – « les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme » – constituerait une formidable entrée en matière pour un texte qui se veut humaniste ! Je regrette que nous ne soyons plus capables d'écrire des textes aussi clairs que ceux des grands révolutionnaires de 1789 et 1793. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. Jean-Pierre Sueur. Bravo !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 67.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 66, présenté par M. Anziani et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er} A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les personnes privées de liberté conservent tous les droits qui ne leur ont pas été retirés selon la loi par les décisions les condamnant à une peine d'emprisonnement ou les plaçant en détention provisoire.

La parole est à M. Alain Anziani.

M. Alain Anziani. Cet amendement, qui tend à reprendre la règle pénitentiaire européenne 2, pose un principe important, voire essentiel. Il importe en effet que les personnes privées de liberté conservent leurs droits à la fois de citoyens, de justiciables et, même, d'usagers, puisque les détenus sont en quelque sorte des usagers du service public pénitentiaire.

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. La loi déclinera les règles pénitentiaires européennes, mais celles-ci n'ont pas vocation à y être retranscrites littéralement.

Sur ce point précis, l'article 10 du projet de loi répond totalement à la préoccupation exprimée dans l'amendement, que je demande donc à son auteur de bien vouloir retirer. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Si cet amendement était adopté, seul le juge aurait la possibilité de restreindre certains droits des détenus ou de leur refuser certaines autorisations. L'administration pénitentiaire serait donc privée de la possibilité de restreindre occasionnellement certains droits, notamment dans le cadre des permis de visite.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable, en raison des impératifs de sécurité inhérents aux établissements pénitentiaires. L'administration pénitentiaire doit pouvoir, dans certains cas, refuser un permis de visite, surtout si la personne s'est rendue coupable d'une infraction lors d'une précédente visite.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Non !

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Priver l'administration de cette possibilité aurait des conséquences sur la sécurité des personnels comme des personnes détenues.

M. le président. Monsieur Anziani, l'amendement n° 66 est-il maintenu ?

M. Alain Anziani. Il l'est, monsieur le président.

Je formulerai cependant deux observations.

Tout d'abord, on nous répète depuis le début de l'après-midi que ce projet de loi ne faisait que reprendre les règles pénitentiaires européennes. Or nous avons la preuve concrète du contraire, puisque la règle pénitentiaire européenne 2 n'y figure pas.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Il n'est pas besoin de rappeler ces règles !

M. Alain Anziani. C'est bien là une différence d'inspiration !

Ensuite, et nous sommes sur ce point en complet désaccord avec Mme la garde des sceaux, nous pensons qu'en toute chose ou presque le pouvoir judiciaire doit être en mesure de contrôler les décisions prises à l'intérieur de la prison.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Je soutiens cet amendement.

La réponse de Mme la garde des sceaux est tout à fait significative : elle reproche aux auteurs de l'amendement de vouloir empêcher l'administration pénitentiaire de sévir en cas d'infraction. Or, si une infraction est commise, c'est le juge qui doit être saisi !

Il s'agit sans doute d'une incompréhension. En tout cas, les deux raisonnements sont incompatibles.

En effet, soit la personne détenue jouit des droits fondamentaux et, si elle se rend coupable d'une infraction, c'est au juge qu'il revient de statuer ; soit elle n'en jouit pas, et l'administration pénitentiaire peut alors moduler ses droits en fonction des impératifs de sécurité, du contexte, et non pas nécessairement de l'infraction commise.

Il s'agit là d'un point essentiel, sur lequel nous partageons la position philosophique qu'ont exprimée nos collègues socialistes et qui sous-tend également les préconisations européennes ainsi que les dispositions de ce projet de loi, dont vous souhaitez faire un texte fondamental. De deux choses l'une : soit il existe des droits fondamentaux intangibles, et c'est au juge de décider si la personne détenue a commis tel ou tel acte ; soit il n'existe que des droits octroyés aux détenus par l'administration pénitentiaire selon des critères qui restent difficiles à apprécier de l'extérieur, et surtout *a posteriori*, par le contrôleur général des lieux privatisés de liberté.

Tout en reconnaissant la qualité du travail effectué par M. le rapporteur, nous considérons que, en matière de loi pénitentiaire, deux conceptions opposées subsistent.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je trouve certes intéressant de rappeler quelles sont les règles européennes, mais une loi pénitentiaire a pour vocation de traduire ces règles et non de les transcrire ! Sinon, pourquoi ne pas prévoir 172 articles qui les reprendraient une à une ?

Il s'agit de déterminer si les principes contenus dans la réglementation européenne sont bien respectés dans ce texte, qui a été enrichi par les apports des uns et des autres. Pour ma part, je prétends que c'est le cas !

Je ne suis nullement défavorable à ces règles européennes, qui ont d'ailleurs été approuvées par la France et à l'élaboration desquelles notre pays a fortement contribué. Mais la loi ne saurait les reproduire toutes : la sécurité, les droits des détenus, ou bien encore la domiciliation, qui permet de lutter contre l'indigence, etc. Pourquoi prévoir des règles au niveau européen s'il faut ensuite les inscrire à nouveau dans la loi ?

Ce qui m'importe, monsieur Anziani, c'est de pouvoir vérifier, à la fin de l'examen du titre I^{er} de ce projet de loi, que les règles pénitentiaires européennes fondamentales y ont bien trouvé leur traduction.

Je voterai donc contre cet amendement. Cela ne signifie pas que je sois défavorable aux règles pénitentiaires européennes : il s'agit d'une question de conception de la loi. Nous avons connu tant de lois comportant des déclarations de principe !

Les règles pénitentiaires européennes n'ont pas vocation à figurer explicitement dans le dispositif juridique de la loi, qui doit avoir un aspect concret et normatif.

M. le président. La parole est à M. Claude Jeannerot, pour explication de vote.

M. Claude Jeannerot. Je suis quelque peu troublé par le raisonnement de M. le président de la commission des lois. C'est bien sur le plan des principes que nous nous situons !

Mme la garde des sceaux a exposé les contraintes pesant sur l'administration pénitentiaire. Mais j'attends du débat qui s'engage qu'il nous éclaire sur les raisons décisives qui nous conduisent à déroger aux règles européennes et à refuser d'intégrer celles-ci dans le projet de loi.

M. Patrice Gélard. Mais non !

M. Claude Jeannerot. Sinon, pourquoi ne pas y faire référence explicitement ?

M. Patrice Gélard. Parce qu'elles sont déjà approuvées ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 66.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 68, présenté par M. Anziani et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er} A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées.

La parole est à M. Alain Anziani.

M. Alain Anziani. J'espère que nous aurons davantage de chance avec cet amendement !

Pourquoi mentionner ces grands principes pénitentiaires européens dans la loi ? Pour une raison simple : nous avons accumulé un tel retard et notre vision des prisons est si passéiste qu'il est devenu nécessaire de rappeler les grands principes, de changer de culture et de faire un effort pédagogique.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* Pas dans la loi !

M. Alain Anziani. C'est justement l'intérêt de ces grands principes, qui figurent d'ailleurs dans un certain nombre de lois.

Toutes les grandes lois commencent par des déclarations de principes qui en définissent le cadre, l'inspiration et la direction.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* On va les donner !

M. Alain Anziani. Chacun ici devrait approuver cet amendement de principe, qui tend à reprendre la règle pénitentiaire européenne 3, car celle-ci constitue une sorte de mode d'emploi à l'usage de l'administration pénitentiaire.

De même qu'une loi fixe des normes, il me semble important qu'elle définisse également des façons de faire. Ce mode d'emploi est nécessaire pour changer véritablement la vie en prison.

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

M. Jean-René Lecerf, *rapporteur.* Notre accord sur le caractère tout à fait indispensable des principes de nécessité et de proportionnalité ne va pas jusqu'à nous faire émettre un avis favorable sur l'amendement de notre collègue Anziani.

Nous nous servons de la règle européenne que M. Anziani a citée comme d'un guide, comme d'un cadre, comme d'un outil, voire comme d'une boîte à outils.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* Tout à fait !

M. Jean-René Lecerf, *rapporteur.* Par exemple, la commission des lois a voté un amendement tendant à ce que les fouilles soient encadrées par les principes de nécessité et de proportionnalité. Voilà la manière d'utiliser concrètement et pragmatiquement les règles européennes !

Le caractère défavorable de notre avis n'entraîne aucun jugement de valeur, ni sur la règle pénitentiaire européenne ni sur l'amendement proposé. Simplement, nous voulons nous en tenir à l'utilité réellement concrète et pragmatique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, *garde des sceaux.* Des dispositions comparables sont prévues dans l'article 10 du projet de loi. L'amendement est donc satisfait.

En tout état de cause, nous sommes défavorables à l'introduction d'une telle précision à ce niveau du texte ; mais, monsieur le sénateur, vous retrouverez l'affirmation de ces principes à l'article 10.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 68.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 69, présenté par M. Anziani et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er} A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits de l'homme.

La parole est à M. Alain Anziani.

M. Alain Anziani. Tout parlementaire devrait applaudir des deux mains à cet amendement !

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* On applaudit, mais on ne le vote pas ! (*Sourires.*)

M. Alain Anziani. En effet, sa rédaction signifie que ce que nous allons voter, ici, dans cette assemblée, devra être suivi d'effet. Elle signifie que non seulement nous écrivons des principes, des normes, des obligations, mais que leur application devra être matériellement accompagnée et budgétairement engagée.

Mes chers collègues, l'article additionnel que je propose d'insérer devrait séduire les parlementaires que nous sommes.

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

M. Jean-René Lecerf, *rapporteur.* Il va évidemment de soi que « le manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits de l'homme ».

M. Nicolas About, *rapporteur pour avis.* Bien sûr !

M. Jean-René Lecerf, *rapporteur.* Cependant, j'ai l'impression que cette évidence, cette ardente obligation serait affaiblie si elle se trouvait inscrite dans la loi.

Pour autant, cela ne nous empêche pas de nous en inspirer. Par exemple, la commission des lois propose d'établir une obligation d'activité qui ait pour contrepartie une indemnisation en nature ou en numéraire. Actuellement, les détenus ayant des ressources insuffisantes sont contraints de travailler – généralement, ils sont chargés d'apporter les plats à leurs codétenus de coursive – pour pouvoir cantiner, et donc survivre. Avec la proposition de la commission, ils

pourront, notamment les jeunes, bénéficier d'une formation professionnelle, si c'est le choix le plus pertinent pour eux, et vivre autrement.

La commission est défavorable à cet amendement, mais, encore une fois, elle s'inspire du principe mentionné et l'applique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Aux termes de l'article 10 du projet de loi, « l'administration pénitentiaire garantit à tout détenu le respect de ses droits. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements [...]. Ces restrictions tiennent compte de l'âge et de la personnalité des détenus ».

Cet amendement, comme le précédent, est donc satisfait par l'article 10.

Les deux amendements que vous avez déposés détaillent chacun un élément qui, s'il n'était déjà pris en compte, pourrait être considéré comme une violation des droits des détenus.

L'article 10 du projet de loi répond aux préoccupations exprimées au travers aussi bien de l'amendement précédent que de celui-ci. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement émet un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Alain Anziani, pour explication de vote.

M. Alain Anziani. Il faut choisir son système de défense !

Si le fait de poser des principes n'a pas sa place dans un texte de loi,...

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Oui, c'est sûr !

M. Alain Anziani. ... comment expliquez-vous que ces mêmes principes figurent déjà à l'article 10 ?

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Non, leur application !

M. Alain Anziani. Pour notre part, nous préférons affirmer d'emblée les principes qui déterminent la philosophie du texte, quitte à décliner ensuite, article par article, ce que ces principes doivent, concrètement imposer.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. C'est une conception de la loi qui n'a jamais eu cours en France !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 69.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 213 rectifié bis, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Mathon-Poinat, Assassi et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er} A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs est abrogée.

La parole est à Mme Éliane Assassi.

Mme Éliane Assassi. Dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, il est affirmé que « l'incarcération doit, dans tous les cas, constituer l'ultime recours » et n'être décidée que lorsque toutes les autres solutions ont échoué.

Le Gouvernement va plus loin encore en affirmant qu'il convient de limiter la durée de l'incarcération en ayant dès que possible recours à des mesures alternatives ou à des aménagements de peine. Il s'agit là d'un revirement pour le moins surprenant et exceptionnel !

Depuis bien longtemps, les élus de mon groupe militent pour un changement radical de la politique carcérale française. Nous n'avons cessé de répéter que la privation de liberté doit constituer le dernier recours et qu'elle doit être assortie d'une prise en charge à la fois sociale, éducative et psychologique, de façon à permettre l'insertion ou la réinsertion des détenus dans la société, faute de quoi l'incarcération n'a nulle valeur.

Comme l'a souligné Nicole Borvo Cohen-Seat dans la discussion générale, nous dénonçons également de façon récurrente l'état scandaleux des prisons en France, les droits bafoués des personnes incarcérées, la criminalisation de plus en plus forte de la société, la bureaucratisation incessante de la justice. Tous ces phénomènes créent de l'arbitraire au détriment de l'individualisation des peines et de la réflexion au cas par cas.

Bref, nous dénonçons sans cesse cette machine à punir qui fabrique des citoyens marginalisés, en rupture avec les règles élémentaires qui font la société.

Certes, nous pourrions nous arrêter sur ce revirement et nous féliciter de constater que notre travail a été pris en compte et « absorbé » par le Gouvernement dans ce projet de loi. Mais comment concilier ces déclarations avec la loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, qui, il y a tout juste un an et demi, instaurait le principe des peines plancher ? Cette loi n'a fait qu'accroître ce que le Gouvernement semble dénoncer aujourd'hui !

À l'époque, nous avions fermement critiqué ce texte parce qu'il procédait à une inversion de notre logique judiciaire, voire de notre philosophie pénale, dans le seul but de rassurer l'opinion en sacrifiant la spécificité de la justice des mineurs sur l'autel de la surenchère médiatique.

Jusqu'à l'année dernière, en effet, le principe était que les magistrats devaient motiver leurs décisions, notamment celles qui prévoient des peines privatives de liberté. Conformément à l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire, « gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ». Or, avec la loi sur la récidive, ce principe a été bafoué : désormais, le juge motive non plus la privation de liberté, mais le maintien en liberté.

Dans ces conditions, il est impossible de maintenir dans la loi le principe d'automatisation de la peine et d'affirmer que l'incarcération doit être le dernier recours.

De la même façon, se pose le problème de la compatibilité entre l'affirmation dans ce texte du principe de l'individualisation des peines et les conséquences de la loi sur la récidive d'août 2007.

En effet, aux termes de la loi sur les peines plancher, en cas de première récidive, le juge peut déroger à l'obligation de prononcer une peine minimale si les circonstances de l'infraction, la personnalité de son auteur ou ses garanties d'insertion ou de réinsertion le justifient. En cas de nouvelle récidive, pour les crimes et les délits les plus graves, le juge

ne pourra y déroger que si le prévenu présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion et, même dans ce cas, il est de toute façon tenu de prononcer une peine d'emprisonnement.

Le principe de l'individualisation des peines est donc devenu l'exception face à la quasi-automaticité de la sanction. C'est là, à notre sens, une totale incohérence entre la loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs et le présent projet de loi.

Soit le revirement de la politique carcérale est affirmé par l'abrogation du texte de 2007 – tel est l'objet de notre amendement –, soit les déclarations contenues dans l'exposé des motifs resteront lettre morte et le seul bénéficiaire en sera le Gouvernement, qui pourra prétendre avoir agi pour les prisons et les détenus !

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Mme Assassi ne pouvait douter que la commission émettrait sur cet amendement un avis défavorable.

Je signale tout de même, comme je l'ai souligné tout à l'heure en réponse à l'intervention de M. Richard Yung, que la loi du 10 août 2007, si elle traite de la récidive, n'a absolument pas transformé les juges en distributeurs automatiques de peines de prison, si je puis m'exprimer ainsi !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. En ce qui concerne la loi sur la récidive et l'ultime recours de la sanction, je rappelle que l'article 137 du code de procédure pénale n'a pas été modifié : l'emprisonnement reste l'ultime sanction. Cela signifie que l'alternative à l'incarcération, c'est l'esprit de notre droit !

Pour les récidivistes, le régime est différent. D'abord, un récidiviste ne peut bénéficier deux fois d'un sursis simple. Quand toutes les peines sont épuisées, on en arrive à l'incarcération.

La loi du 10 août 2007 n'instaure pas l'automaticité de la peine de prison. C'est seulement en l'absence de garantie d'insertion ou de réinsertion et quand toutes les autres peines ont été épuisées que l'incarcération s'impose.

Je rappelle également que les décisions de justice sont prononcées par des juges indépendants, qui disposent de leur pouvoir d'appréciation. Le Conseil constitutionnel a validé ce texte et a reconnu aussi bien le principe d'individualisation de la peine que le pouvoir d'appréciation du juge. Le texte est donc conforme à la Constitution.

Si des peines minimales sont prononcées, c'est que tous les critères juridiques conduisent à une peine d'emprisonnement. Sur les 22 000 décisions qui ont été prises jusqu'à maintenant, 50 % à 60 % sont des peines minimales, donc des peines d'incarcération.

Je souligne que 70 % de ces peines plancher sont prononcées dans des cas où des femmes sont victimes de violence conjugale. Ce texte est donc absolument nécessaire pour réprimer les récidivistes, notamment les auteurs des violences les plus graves, en particulier des violences conjugales.

Vouloir abroger la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs au motif qu'elle serait en incohérence avec le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui n'est pas une bonne raison, puisque, dans le droit actuel, la peine d'emprisonnement est bien l'ultime recours.

C'est pourquoi le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 213 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 214 rectifié, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Mathon-Poinat, Assassi et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental est abrogée.

La parole est à Mme Éliane Assassi.

Mme Éliane Assassi. Le dispositif de rétention de sûreté a anticipé le débat sur la loi pénitentiaire, compromettant les objectifs affichés de donner plus de droits aux détenus.

Avec cette loi, dictée une fois encore par l'émotion, il s'agissait, disiez-vous, de combattre de nouveau la récidive. Or, en 2005, le taux moyen de récidive était de 2,6 % pour les crimes – il était de 3 % en 2004 –, et la récidive de crime à crime était de 1 %.

De plus, les dispositions ne manquent pas.

La loi du 27 juin 1990 permet d'interner les malades mentaux, criminels ou non, même préventivement. Visiblement, cela ne suffisait pas puisque, le 2 décembre dernier, le Président de la République annonçait un nouveau projet de loi, qui mobilise déjà contre lui les professionnels de la psychiatrie.

Quant au code de procédure pénale, il prévoit déjà tout : suivi socio-judiciaire, bracelet électronique, surveillance judiciaire, inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles, les trois dernières mesures représentant pour le Gouvernement la panacée en matière de prévention de la récidive !

Aucun bilan de l'application de ces dispositions n'a été réalisé, on sait qu'il manque cinq cents médecins pour assurer le suivi socio-judiciaire et la prison est devenue pour des malades mentaux le seul lieu de recours. Tout cela, bien évidemment, faute de moyens !

La rétention de sûreté bafoue à la fois la justice et la psychiatrie : peine après la peine, elle nie l'exigence d'un lien de causalité entre une infraction et la privation de liberté. On enferme non plus pour un acte, mais au nom d'une dangerosité virtuelle, d'une présomption de culpabilité future. La mesure, décidée pour une année, étant renouvelable indéfiniment, le dispositif rétablit, de fait, une réclusion à perpétuité réelle.

Sont également bafoués les principes de la présomption d'innocence et de la proportionnalité des peines. Et vous avez même tenté d'en finir, madame le garde des sceaux, avec le principe de non-rétroactivité des lois.

La rétention de sûreté marque un tournant dans l'histoire récente de la santé publique : le système médical se voit confier le soin d'assurer la mise à l'écart des malades, et ce pour une durée indéterminée. La maladie mentale fait donc l'objet d'une pénalisation, comme la pauvreté en 2002...

La rétention de sûreté procède d'une logique d'élimination. Les professionnels de la psychiatrie refusent d'être les partenaires de cette politique : près de deux mille d'entre eux se sont réunis, le 7 février, pour dénoncer ce qu'ils qualifient de « nuit sécuritaire ».

Chers collègues, entendons ce que dit le Comité d'orientation restreint, ne refermons pas le débat sur le sens de la peine, alors que nous débattons d'un projet de loi pénitentiaire, et revenons sur la loi du 25 février 2008, que nous avions votée dans l'urgence.

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. L'avis de la commission est bien évidemment défavorable, car la discussion du présent projet de loi n'a pas pour but d'abroger des lois que nous avons adoptées récemment et que nous revoterions demain si la nécessité s'en faisait sentir...

Je précise que la rétention de sûreté existe dans bien d'autres pays. Une délégation de la commission des lois s'est rendue, par exemple, au Canada, qui passe pour un pays extrêmement libéral en termes de politique pénale : nous y avons découvert les « détenus dangereux », selon la dénomination officielle dans ce pays. J'ai appris que ces détenus dangereux ne sortent jamais de prison, purement et simplement : il vaut mieux être condamné à perpétuité plutôt qu'être « labellisé » ainsi et classé dans cette catégorie !

Avec la rétention de sûreté, nous sommes loin d'une telle rigueur : tous les ans, la dangerosité de la personne concernée peut être réexaminée. En outre, il ne s'agit même plus d'incarcération puisque la rétention de sûreté, par définition, s'applique après l'exécution de la peine. Enfin, ce dispositif, on l'a dit et redit, ne concernera qu'une poignée de personnes, pas nécessairement atteintes de maladies mentales, mais particulièrement dangereuses, perverses, prédatrices, et pour lesquelles aucune autre solution n'aura pu être trouvée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Comme vient de le dire M. le rapporteur, la rétention de sûreté s'applique à des personnes ayant déjà purgé leur peine : avec la surveillance, on est dans le quantum de peine, mais à l'extérieur, tandis que, avec la rétention de sûreté, on est au-delà de la peine. Si je résume l'objet de votre amendement, madame la sénatrice, il revient à dire que les aménagements de peine ne bénéficient pas aux personnes placées sous ces régimes.

Or les personnes soumises à une surveillance ou à une rétention de sûreté ne pourraient pas de toute façon bénéficier d'aménagements de peine, puisque de telles mesures ne sont pas applicables lorsque sont remplis des critères de dangerosité liés à la personnalité du détenu et à sa capacité de réinsertion. Avant même l'intervention de la loi du 25 février 2008, des expertises étaient réalisées et, lorsqu'elles concluaient à l'incapacité de bénéficier d'un aménagement de peine, la personne concernée n'était pas éligible à une telle mesure.

Donc, même si la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté était abrogée, l'objectif que vous affichez ne pourrait pas être atteint.

L'avis du Gouvernement est donc défavorable.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote sur l'amendement n° 214 rectifié.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Madame la garde des sceaux, nous n'avons pas bien compris vos explications. Mais une chose me gêne en particulier : nous ne savons plus de quoi nous parlons !

Monsieur le rapporteur, vous n'avez pu ignorer le tollé soulevé par la loi relative à la rétention de sûreté. Vous nous expliquez que tous les individus supposés dangereux à la fin de leur peine ne sont pas nécessairement des malades mentaux. Or on nous dit pourtant qu'ils vont être enfermés pour une durée indéterminée au terme de leur peine, après avis des psychiatres, pour être placés sous soins psychiatriques jusqu'à ce qu'ils ne présentent plus de dangerosité du point de vue de ces mêmes psychiatres !

Essayons de nous en tenir à la réalité de cette loi : vous l'approuvez, nous la contestons, c'est un fait et nous ne manquerons pas une occasion d'affirmer que la France n'aurait jamais dû adopter une telle législation.

Vous invoquez sans cesse des exemples étrangers, mais comparaison n'est pas raison : vous vous abritez derrière les pires exemples, sans jamais évoquer les meilleurs ! S'il est vrai que la rétention à vie existe dans certains pays, vous pourriez également nous dire que d'autres appliquent encore la peine de mort ! Beaucoup d'autres pays, notamment en Europe, n'appliquent pas la rétention de sûreté : essayons d'être honnêtes avec nous-mêmes !

Vous avez décidé de mettre en œuvre la rétention de sûreté, ce qui pose d'énormes problèmes, du point de vue médical, mais aussi du point de vue du droit et de la justice. Ne nous dites pas que cela ne représente pas grand-chose : chacun sait que certaines personnes sont dangereuses, encore faut-il savoir comment déterminer *a priori* celles dont la dangerosité justifie qu'elles soient emprisonnées à vie !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 214 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 1^{er} A

Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer la personne détenue à sa réinsertion afin de lui permettre de mener une vie responsable et exempte d'infractions.

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 70, présenté par M. Anziani et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

L'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a pour objet de protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi de favoriser l'amendement de celui-ci et préparer sa réinsertion ainsi que de veiller au respect des droits des victimes.

La parole est à M. Richard Yung.

M. Richard Yung. Robert Badinter a parlé d'une « loi Lecerf ». Je vois dans cet article 1^{er} A une illustration de l'empreinte de notre rapporteur : la fixation d'un cadre d'action manquait au début de cette loi pénitentiaire, en particulier la définition des finalités de la peine privative de

liberté. Notre rapporteur a utilement comblé cette lacune en amendant le texte du Gouvernement, amendement maintenant intégré au projet de loi.

Cela étant, bien que nous soutenions le rapporteur quant au contenu de cet article et aux différentes finalités qui y sont évoquées, nous estimons que la rédaction pourrait être légèrement différente et reprendre les termes employés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1994. Cette rédaction ne change rien sur le fond, mais elle est plus courte,...

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois*. Il y a autant de mots !

M. Richard Yung. ... plus nerveuse et emporte plus l'adhésion. Tout en reconnaissant l'avancée que représentait la rédaction du rapporteur, nous avons la faiblesse de trouver la nôtre meilleure.

M. le président. L'amendement n° 215, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Mathon-Poinat, Assassi et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

La peine de privation de liberté concilie les objectifs de protection effective de la société, de sanction et de réinsertion du condamné et de prise en compte des intérêts de la victime. Son régime d'exécution doit être individualisé.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Le projet de loi initial souffrait d'une lacune évidente : le sens de la peine n'était évoqué à aucun moment. C'est pourtant ce que tout le monde attendait du Gouvernement, dans la mesure où vous disiez vous-même, madame la garde des sceaux, que vous vouliez « doter la France d'une loi fondamentale sur le service public pénitentiaire ».

Nous avons déjà relevé la contradiction entre la politique menée depuis 2002 et l'actuel projet de loi pénitentiaire. La question du sens de la peine est donc tout à fait essentielle.

Les chiffres, études et analyses démontrent tous que la peine, et la peine privative de liberté en particulier, n'a de sens que si elle s'inscrit dans une démarche non seulement de sanction du condamné, c'est une évidence, mais aussi de réinsertion de la personne.

La prison sert à éloigner temporairement le condamné de la société dont il a transgressé les règles et également de sa victime dans les cas d'atteintes aux personnes. Mais ce temps doit servir à la prise de conscience par le condamné de la transgression et lui permettre de préparer sa sortie, qui est inéluctable, puisque la perpétuité est supprimée, du moins elle l'était jusqu'à la loi sur la rétention de sûreté.

Or, en raison de l'insuffisance du nombre de conseillers d'insertion et de probation, le temps d'emprisonnement est plus souvent caractérisé par l'oisiveté que consacré à un projet de réinsertion. Comment le condamné peut-il comprendre la finalité de sa peine d'emprisonnement ?

Évidemment, l'opinion publique ne se situe pas du tout dans ce schéma : elle demande des sanctions toujours plus sévères – on l'y aide activement, d'ailleurs – et des peines d'emprisonnement plus longues, considérant, souvent à tort, que la justice française est laxiste. Ce constat ne correspond pas à la réalité, puisque les sanctions pénales, pour des faits comparables, sont beaucoup plus lourdes qu'il y a une dizaine d'années.

Cette distorsion des points de vue prouve bien que le sens de la peine n'est pas suffisamment explicité, tant dans la population qu'à destination des personnes condamnées elles-mêmes.

La question du sens de la peine n'est d'ailleurs pas récente : en 2002, la Commission nationale consultative des droits de l'homme avait réalisé un important dossier sur cette question et effectué des auditions à ce sujet. Ce travail n'a apparemment pas eu l'effet escompté.

Le Gouvernement aurait dû inscrire une définition du sens de la peine dans son projet de loi initial, mais il ne l'a pas fait. Le rapporteur s'en est aperçu et a essayé de combler cette lacune, mais il a choisi une rédaction qui ne nous satisfait pas, en raison de son caractère quelque peu moralisateur et subjectif. Que signifie mener « une vie responsable » ? Au regard de quels critères l'évaluer ? D'une part, les conséquences d'un acte irresponsable peuvent être uniquement morales et, d'autre part, le fait d'avoir subi une peine privative de liberté ne garantit pas que le délinquant mène par la suite une vie « responsable ».

Quant à une vie « exempte d'infractions », l'expression est également inappropriée : le but de la réinsertion est de faire en sorte que la personne ne transgresse pas une nouvelle fois les règles régissant la société. Mais qui peut se prévaloir, même sans avoir jamais été condamné à une quelconque peine, de mener une vie « exempte d'infractions » ?

Nous proposons donc de réécrire l'article 1^{er} A, en insistant de surcroît sur l'individualisation du régime d'exécution de la peine, nécessaire à la réussite de la réinsertion du condamné.

M. le président. L'amendement n° 216, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Mathon-Poinat, Assassi et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche, est ainsi libellé :

À la fin de cet article, supprimer les mots :

afin de lui permettre de mener une vie responsable et exempte d'infractions

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Il s'agit d'un amendement de repli. En effet, je viens de l'expliquer, la notion de « vie responsable et exempte d'infractions » ne nous semble pas avoir sa place dans un article de loi. Effectuer une peine n'a de sens, n'a d'intérêt pour la société que si le condamné est préparé à la réintégrer.

La peine privative de liberté n'a pas vocation à permettre à un condamné de mener une « vie responsable et exempte d'infractions » : elle tend à préparer le mieux possible une sortie de prison qui est, de toute façon, inéluctable. C'est pourquoi nous demandons, au minimum, que l'expression choisie par le rapporteur disparaisse de la définition du sens de la peine privative de liberté.

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

M. Jean-René Lecerf, *rapporteur*. Monsieur le président, la même explication vaudra pour les trois amendements.

Je commencerai par souligner qu'il devient particulièrement difficile pour un rapporteur de donner son avis compte tenu du nouvel article 42 de la Constitution, tel qu'il vient d'être révisé. Non seulement le rapporteur ne peut plus présenter ses propres amendements, puisqu'ils ont été intégrés au projet de loi, mais il ne peut pas non plus s'exprimer sur les autres amendements déposés par ses collègues, puisque, dès lors qu'il y était favorable, ceux-ci

ont également été inclus dans le texte. Restent les amendements qui ont les plus fortes chances de recevoir un avis défavorable. Il faudra s'y faire ! (*Sourires.*) Je suis le premier rapporteur à connaître cette situation au Sénat, mais il y en aura beaucoup d'autres.

Là où je n'ai vraiment pas de chance, c'est que les trois amendements présentés portent sur un amendement du rapporteur devenu amendement de la commission des lois d'où résulte effectivement l'article 1^{er} A nouveau. Ma volonté en proposant cet article, qui vise à définir de manière plus précise le sens de la peine, était qu'il serve en quelque sorte de guide pour les décisions qui peuvent être prises tout au long d'une détention.

Or, à titre exceptionnel, il m'avait paru opportun de reprendre une règle pénitentiaire européenne selon laquelle il y a lieu de préparer la personne détenue à sa réinsertion afin de lui permettre de mener une vie « responsable et exempte d'infractions ». Cela m'a semblé intéressant, car, à partir de là, on peut répondre à toute une série de questions.

Par exemple, afin d'inciter une personne à mener une vie exempte de crimes et d'infractions, est-il opportun de généraliser le travail en milieu carcéral ? Est-il souhaitable de généraliser la formation professionnelle ? La réponse, affirmative, me paraît aller de soi.

Dans cette même perspective, on peut également se demander s'il est bon de multiplier les fouilles corporelles intégrales. La réponse sera, là, évidemment négative.

Donc, cet article m'apparaît comme un guide très utile. Il reste, cela dit, de nombreuses règles pénitentiaires européennes que je n'ai pas reprises parce que j'estimais que cela ne convenait pas. Celle que j'ai choisie – pas de chance ! – déplaît à une partie de mes collègues mais, après tout, c'est mon idée et je la garde !

Pour ces raisons, je donne un avis défavorable sur les amendements n^{os} 70, 215 et 216.

M. le président. Monsieur le rapporteur, sans intervenir dans la manière dont vous exercez votre fonction, qui vous a valu d'être couvert d'éloges cet après-midi, je tiens à vous rappeler que, dans la nouvelle procédure, le rapporteur peut, s'il le souhaite, en prenant la parole sur l'article, souligner les modifications qui ont été introduites par rapport au texte initial. C'est une disposition dont vous avez toute liberté d'user...

Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 70, 215 et 216 ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n^o 70, purement rédactionnel, les auteurs se contentant de remplacer « le régime d'exécution » par « l'exécution ».

M. Jean-Pierre Sueur. Notre rédaction est plus « nerveuse » !

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Parce que vous enlevez le mot « régime » ? (*Sourires.*)

Le « régime de l'exécution » donne plus de précisions sur les modalités et le statut de l'exécution. Pour autant, cet amendement est totalement satisfait par l'article tel qu'il est rédigé.

Sur l'amendement n^o 215 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, le principe de l'individualisation des peines est déjà énoncé dans les articles 132-24 et 707 du code de procédure pénale. Cet amendement est donc satisfait.

Quant à l'amendement n^o 216, m'appuyant sur les arguments du rapporteur, j'émet un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote sur l'amendement n^o 70.

M. Jean-Pierre Sueur. J'ai bien entendu ce qu'a dit M. le rapporteur, mais nous sommes ici pour élaborer la loi et, aux termes de la nouvelle procédure, il est quand même permis d'améliorer la rédaction du texte proposé, même si c'est celle qui a été adoptée par la commission.

Donc, je vais essayer de vous persuader, mes chers collègues, en faisant valoir trois arguments, que la rédaction issue des travaux de la commission n'est pas la meilleure.

Le premier argument a déjà été utilisé : la notion de « vie responsable » n'est pas juridiquement pertinente.

Qu'est-ce qu'une vie responsable ? Le concept est extrêmement flou. Chacun peut avoir son idée sur la question. Il me paraît beaucoup plus opportun de dire, comme nous le proposons dans l'amendement n^o 70, que l'exécution des peines a pour objet de préparer la réinsertion de la personne. Outre que notre rédaction est plus concise, plus sobre, elle nous épargne des dissertations qui pourraient être très longues sur ce qu'est une vie responsable. C'est le premier argument, qui a déjà été exposé par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Le deuxième argument a trait aux victimes.

Il est bon de parler des victimes mais, monsieur Lecerf, dans votre rédaction, vous évoquez « les intérêts de la victime ». Notre rédaction est moins restrictive puisque nous évoquons le « respect des droits des victimes ». Nous sommes tous attachés à ce que soit reconnue la situation des victimes. C'est pourquoi il me paraît bien préférable de parler du « respect des droits des victimes » plutôt que de leurs « intérêts », expression qui renvoie à une conception plus matérielle et plus limitative. Notre rédaction nous paraît donc meilleure sur ce point aussi.

Enfin, monsieur le rapporteur, troisième et dernier argument, un mot me chagrine dans votre rédaction, c'est l'adjectif « effective ». Vous écrivez que « le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection effective de la société ». Or nous devons élaborer un texte normatif. A-t-on inscrit dans la loi que la peine de mort était « effectivement » abolie ? On a écrit : « La peine de mort est abolie. » De la même manière, parler de protection « effective » de la société n'ajoute rien ; l'expression « protection de la société » est plus forte.

Donc, pour ces trois raisons, la rédaction proposée par M. Alain Anziani et défendue par M. Richard Yung me paraît préférable. Elle est plus concise et les termes sont mieux adaptés. Je ne vois donc vraiment pas pourquoi on n'adopterait pas cet amendement n^o 70, qui me paraît couler de source !

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz, pour explication de vote.

M. Louis Mermaz. Moi non plus, je ne suis pas enchanté par la notion de « vie responsable » qui nous est proposée dans le texte de la commission. Mais, ce qui m'étonne vraiment, c'est le verbe « concilier ». La phrase lue dans son entier frise l'absurdité. Comment peut-on concilier « les intérêts de la victime » avec la nécessité pour celui qui s'est rendu gravement coupable « de mener une vie responsable et exempte d'infractions » ? Ce sont des points tout à fait différents, qui ne sont nullement conciliables.

Celui qui a été douloureusement atteint dans sa chair ou dans ses intérêts ne sera jamais consolé par le fait que celui qui se sera amendé grâce à un séjour dans une prison bien meilleure que celle que nous connaissons aujourd'hui mènera enfin une vie responsable et exempte d'infractions. On mélange des plans différents, on est là non plus dans le droit mais dans la magie !

L'amendement de M. Alain Anziani, qui reprend un document émanant du Conseil constitutionnel, a au moins le mérite de la clarté cartésienne, qui restera pour longtemps encore, je l'espère, la qualité principale des Français.

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Des trois critiques essentielles que je viens d'entendre, il en est au moins une que je peux admettre. En revanche, sur les deux autres, je ne suis pas d'accord.

Tout d'abord, l'expression de « vie responsable » me paraît tout à fait intéressante. Ceux qui connaissent bien l'univers carcéral savent combien est important le risque d'infantilisation des détenus, qui n'ont plus aucune responsabilité. Certaines personnes qui sont proches de la libération sont dans un état de quasi-panique à l'idée de devoir affronter le monde extérieur. Préparer la personne détenue à « mener une vie responsable », c'est lui permettre plus facilement de passer du dedans au dehors, si je puis m'exprimer ainsi.

Ensuite, je ne suis pas choqué, contrairement à mon collègue Louis Mermaz, du recours au verbe « concilier ». La victime n'est pas nécessairement individualisée ; il s'agit ici en quelque sorte d'une catégorie, celle des victimes dans leur ensemble. Les victimes ont tout à gagner de la réinsertion du condamné. Le fait que l'on prépare en détention l'auteur d'une infraction à mener une vie responsable et exempte d'infractions, qu'on l'aide à retrouver le chemin du respect des règles ne peut que servir la protection des intérêts des victimes.

En revanche, je suis sensible à la remarque de Jean-Pierre Sueur sur la « protection effective ». Nous avons retenu cet adjectif par référence à d'autres dispositions du code pénal sur des sujets voisins mais, personnellement, je ne suis pas hostile à son retrait.

Je suggère donc à M. Sueur de déposer un amendement tendant à supprimer l'adjectif « effective » du texte de la commission.

M. le président. Monsieur le rapporteur, il me paraît plus simple que vous rectifiez vous-même le texte issu, je le rappelle, d'un amendement de la commission.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Je rectifie donc le texte de la commission, en supprimant, après le mot « protection », l'adjectif « effective », monsieur le président.

M. Jean-Pierre Sueur. Je n'ai pas perdu ma soirée ! *(Sourires.)*

M. le président. Monsieur Sueur, j'en suis ravi pour vous, mais j'ai le sentiment en vous écoutant que vous ne perdez jamais votre soirée quand vous êtes dans cet hémicycle ! *(Nouveaux sourires.)*

Madame le garde des sceaux, cette rectification suscite-t-elle des commentaires de la part du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Non, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 70.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 215.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 216.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je rappelle que le texte de l'article 1^{er} A a été rectifié par la commission ; j'en donne lecture :

Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer la personne détenue à sa réinsertion afin de lui permettre de mener une vie responsable et exempte d'infractions.

Je mets aux voix l'article 1^{er} A, rectifié.

(L'article 1^{er} A, rectifié, est adopté.)

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AU SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE ET À LA CONDITION DE LA PERSONNE DÉTENUE

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives aux missions et à l'organisation du service public pénitentiaire

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 71, présenté par M. Anziani et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La coopération avec les services sociaux externes et, autant que possible, la participation de la société civile à la vie pénitentiaire doivent être encouragés.

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Mes chers collègues, vous l'aurez tous compris, cet amendement s'inspire de la règle pénitentiaire européenne 7, qui met l'accent – à juste titre – sur l'importance d'impliquer les services sociaux externes dans la vie intérieure des établissements pénitentiaires et sur la nécessité de promouvoir une étroite collaboration entre eux. Il s'agit de permettre à la société civile d'intervenir dans ces établissements par le biais notamment du bénévolat, des visites aux personnes détenues.

Cette précision nous semble très utile. Dans la maison d'arrêt que je citais tout à l'heure, une association, l'Espoir, envoie un grand nombre de bénévoles rencontrer les détenus et offrir un soutien et un accueil aux familles lorsqu'elles visitent les détenus. Les personnels et la direction de la maison d'arrêt se félicitent de ce travail, qui est absolument remarquable.

Il serait juste, dans une loi pénitentiaire, de reconnaître l'action des associations et des bénévoles qui interviennent en prison.

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. La commission partage entièrement l'objectif des auteurs de cet amendement, qui est de faciliter, développer et encourager la participation de la société civile, notamment des associations, à la vie pénitentiaire. Toutefois, elle estime que cet amendement est

satisfait à la fois par les modifications introduites à l'article 2, qui mettent en relief le concours des autres services de l'État et celui des associations au service public pénitentiaire, et par l'article 2 *sexies* nouveau, qui prévoit la participation des représentants des associations et des autres personnes publiques ou privées aux instances, locales et départementales, chargées de l'évaluation du fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Dans ces conditions, la commission souhaite le retrait de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Même avis !

M. le président. Monsieur Sueur, l'amendement n° 71 est-il maintenu ?

M. Jean-Pierre Sueur. Après avoir entendu les arguments présentés par M. le rapporteur, je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 71 est retiré.

Article 1^{er}

Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées. Il garantit à tout détenu le respect des droits fondamentaux inhérents à la personne.

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz, sur l'article.

M. Louis Mermaz. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, le texte de l'article 1^{er} issu des travaux de la commission est sensiblement différent de celui du Gouvernement. Sans être parfait, il traduit une orientation que j'estime plus satisfaisante.

À la différence de mes collègues du groupe CRC-SPG, qui vont défendre tout à l'heure un amendement sur cet article, je m'interroge sur la raison qui poussait le Gouvernement à indiquer dans son projet de loi que le service public pénitentiaire participe à la « préparation » et à l'exécution des décisions pénales. Pour l'exécution, je comprends ; mais pourquoi la « préparation » ? N'est-ce pas plutôt de la responsabilité de l'autorité judiciaire ?

Que signifiait également la participation du service public pénitentiaire à la préparation et à l'exécution des « mesures de détention » ? Ne sont-elles pas une modalité de l'exécution des décisions pénales auxquelles l'article 1^{er} fait référence et qui relèvent de la seule autorité judiciaire ?

Je me réjouis donc de la rédaction retenue par la commission qui, à mon sens, a très sensiblement amélioré le texte, ambigu, du Gouvernement.

La commission a également eu raison de considérer qu'il n'était pas indispensable de mentionner, dans une phrase séparée, la mission d'insertion et de probation, rappelée dès la phrase suivante, d'autant qu'elle a adopté un amendement insérant, au chapitre II, un article additionnel sur le rôle du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

La commission a considéré à juste titre que l'individualisation et l'aménagement des peines ne concernent que les personnes condamnées et non toutes les personnes détenues. Ce point est, à mon sens, très important et j'y reviendrai dans un instant.

Par ailleurs, elle a eu la bonne idée de mentionner que le service public pénitentiaire contribue non seulement à la réinsertion des détenus, mais également à leur insertion, car certains d'entre eux n'ont malheureusement jamais été vraiment insérés dans la société. Comment réinsérer ceux qui n'ont jamais été insérés, sinon en commençant l'apprentissage à la base ?

La commission a ajouté que le service public pénitentiaire exerce ses missions dans le respect des droits des victimes. Nous allons dans le même sens.

Enfin, obligation est faite au condamné de consacrer une partie de ses ressources à la réparation du préjudice commis. Encore faut-il qu'il en ait les moyens, l'enfermement de longue durée ne lui permettant pas forcément d'indemniser sa victime.

Pour autant, le groupe socialiste propose, avec l'amendement n° 72, une définition plus rigoureuse des missions du service public. Puisque ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, nous préférons la rédaction suivante : « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales dans l'intérêt de la sécurité publique avec la mission essentielle d'insertion et de réinsertion des condamnés. ». Cette formule ne semble bien préférable au texte de la commission qui, malgré les améliorations que j'ai évoquées, reste très touffu.

Nous souhaitons en outre, avec l'excellent amendement n° 73, compléter l'article 1^{er} par la phrase suivante : « Les établissements pénitentiaires doivent être gérés dans un cadre éthique soulignant l'obligation de traiter tous les détenus avec humanité et respecter la dignité inhérente à tout être humain. » Nous reprenons ainsi la règle pénitentiaire européenne 72 1, qui s'adresse, dans notre esprit comme dans celui des autorités européennes, à tous les échelons du système pénitentiaire, depuis le directeur de l'administration pénitentiaire jusqu'au plus modeste surveillant.

Néanmoins, l'article 1^{er} dans sa totalité reste à notre sens tout aussi confus que l'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

L'article 1^{er}, tel qu'il ressort des travaux de la commission, et à plus forte raison lorsqu'il s'agissait du texte du Gouvernement, énumère en vrac une multitude d'objectifs et de missions confiés au service pénitentiaire : participer à l'exécution des décisions pénales – c'est évident ! – ; contribuer à l'insertion ou à la réinsertion des détenus ; participer à la prévention de la récidive et à la sécurité publique ; assurer l'individualisation et l'aménagement des peines.

Le service pénitentiaire n'aura plus qu'à faire le tri parmi toutes ces tâches énumérées en vrac et à choisir ses priorités. Cela revient à lui conférer un pouvoir extraordinaire !

Mais, surtout, dans la rédaction du Gouvernement, aucune distinction n'était opérée entre personnes détenues et condamnées. C'est pourquoi on était en droit de s'interroger sur la formulation ambiguë de « préparation des décisions pénales ». La commission a d'ailleurs bien senti le problème. Qu'est-ce que le Gouvernement avait derrière la tête ? Un prévenu incarcéré est-il de ce fait préjugé coupable ? Ce serait tout à fait contraire à la présomption d'innocence. Le Gouvernement va certainement nous répondre qu'il ne s'agissait pas de cela et que personne n'oserait

envisager une hypothèse aussi monstrueuse. Pour autant, il se dégage de cet article un parfum de suspicion à l'égard des prévenus qui me paraît redoutable.

Une maladresse de plume aurait pu faire croire que le Gouvernement englobait aussi bien les prévenus que les condamnés : on en revient donc à s'interroger sur l'inquiétante formule de la « préparation des décisions pénales », qui, à mon sens, ne peut qu'être du ressort de l'autorité judiciaire. Il s'agit bien d'une mise en cause de la présomption d'innocence. Le sujet est immense, quand on sait que, en 2008, sur un total de 89 000 personnes entrées en détention, 58 % étaient des prévenus, et que, dans les maisons d'arrêt – une « humiliation pour la République », selon le titre du rapport du Sénat paru en 2000 – la densité carcérale est de 136 % !

Monsieur le rapporteur, vous le voyez, je ne contribue pas uniquement à votre béatification (*Sourires*), j'estime que cet article mériterait vraiment d'être entièrement réécrit.

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Alquier, sur l'article.

Mme Jacqueline Alquier. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, l'article 1^{er} définit les missions du service public pénitentiaire : exécution des décisions pénales et des mesures de détention, réinsertion des détenus, prévention de la récidive et garantie de la sécurité publique. Ce service doit être organisé pour assurer l'individualisation et l'aménagement des peines.

La question qui se pose d'emblée, dès cet article, est celle des moyens.

On comprend bien qu'il s'agit aujourd'hui de choisir la répression au détriment de la prévention. Mais rien dans ce projet de loi ne nous assure que les services pénitentiaires d'insertion et de probation seront renforcés. Pourtant, leur rôle et leur activité ne manqueront pas de s'accroître, à la mesure de la volonté affichée de développer l'aménagement des peines.

Comme d'habitude, aucune étude d'impact ne permet d'anticiper les besoins induits par les nouvelles dispositions relatives aux aménagements de peine, notamment l'extension des possibilités d'y recourir.

Ce projet de loi consacre le rôle central des services pénitentiaires d'insertion et de probation, alors que la réforme statutaire qui les concerne n'est pas aboutie et provoque déjà un large mécontentement chez les agents, qui ont lancé un mouvement social depuis mai 2008.

Ces professionnels assurent la préparation et le suivi de l'ensemble des mesures pénales en milieu ouvert, ce qui représente environ 150 000 personnes placées sous main de justice ; ils coordonnent l'ensemble des actions d'insertion et préparent les aménagements de peine pour les personnes détenues.

Depuis une dizaine d'années, leurs missions évoluent à la faveur des lois pénales qui se succèdent et d'une pression accrue pour aller toujours plus vite dans le traitement des dossiers.

Devant l'ampleur de ces tâches et les responsabilités qu'elles représentent, il n'est pas étonnant que ce projet de loi inquiète les personnels et leur fasse craindre une évolution de leur métier vers une gestion comptable des flux qui ne tiennent pas compte du facteur humain et du facteur temps, seuls à même de donner un sens à leur action.

Une peine à aménager, ce n'est pas seulement un acte technique de transformation de jours de prison en travail d'intérêt général, en liberté conditionnelle, en semi-liberté, en placement extérieur, en sursis avec mise à l'épreuve ou en surveillance par le biais d'un bracelet électronique. C'est aussi accompagner et soutenir une population de plus en plus précarisée, faite de personnes la plupart du temps sans diplôme, en rupture sociale et familiale, isolées, qui connaissent de plus en plus souvent des troubles psychologiques, voire de véritables maladies psychiatriques.

C'est à des situations complexes que sont confrontés les agents de ces services dont le rôle est hybride, entre travail social et application du droit.

Il est clair pour nous tous que les actes délictueux doivent être punis et que la sanction doit s'appliquer, mais, si on veut vraiment éviter la récidive, on ne doit pas rater la sortie de détention, que ce soit dans le cadre d'un aménagement de peine ou d'une sortie définitive ; on doit donc consacrer du temps à la construction d'un véritable projet, réaliste, tenant compte à la fois de la personnalité et des contraintes du détenu et des possibilités offertes par l'environnement. Sinon, le risque est grand d'un nouvel échec et d'un retour à la case départ.

Et pourtant, aujourd'hui, les SPIP, comme on les appelle couramment, fonctionnent avec des moyens *a minima* : former des équipes de deux agents est, la plupart du temps, impossible, alors que, dans certaines situations, pour prévenir notamment des risques réels de violence, ce serait indispensable.

Les déplacements, qui sont nombreux car chaque dossier nécessite une enquête, donc des visites à domicile et dans l'entourage, ou des démarches extérieures, sont souvent effectués avec les véhicules personnels des agents.

Il n'y a quasiment pas de psychologues dans les services – on en compte un seul pour ma région –, alors que la pluridisciplinarité est un besoin largement exprimé. Chaque agent a en charge plus d'une centaine de dossiers, ce qui ne lui permet pas toujours d'approfondir autant que de besoin l'investigation ou l'accompagnement nécessaires.

C'est bien sur le fond et sur le sens de leur travail que les agents sont inquiets. N'oublions pas que ce sont les avis qu'ils donnent aux juges qui permettent à ces derniers de prendre leurs décisions, lourde responsabilité qu'ils souhaitent légitimement avoir les moyens d'assumer. L'accomplissement de leurs missions nécessite du temps et un investissement tant humain que matériel. Ils doivent aussi pouvoir garder une certaine sérénité face à leur avenir et au sens de leur action.

Ce texte ne mettra pas fin à la surpopulation carcérale et il ne garantit pas la réalisation des missions, pourtant indispensables, qu'il confie au service public – insertion ou réinsertion, prévention de la récidive –, car il ne répond pas aux vraies questions, comme nous allons le voir tout au long de notre discussion.

Il s'inscrit dans une politique qui aggrave sans cesse les inégalités sociales, qui ne s'attaque pas aux causes de la délinquance en amont, qui choisit de mettre en œuvre une répression réactive – chaque victime est utilisée médiatiquement pour porter ce choix, dans une démarche populiste – une politique qui ne choisit pas la prévention.

La protection judiciaire de la jeunesse et les acteurs du travail social auprès de l'enfance, réunis au sein d'un collectif, se sont mis en mouvement pour défendre, entre autres principes, les missions de service public aujourd'hui en danger, comme l'assistance éducative en milieu ouvert, alors

que les orientations vont vers la sanction et l'enfermement pour les jeunes les plus difficiles. Il est sans doute plus facile de montrer que l'on agit et que l'on protège les citoyens en produisant des chiffres sur les passages au tribunal, les placements coercitifs, les incarcérations que d'évaluer le travail d'accompagnement et de prévention auprès de ces jeunes et de leurs familles.

Emplir d'un côté, vider de l'autre : le Gouvernement réinvente tout à la fois le mouvement perpétuel, le serpent qui se mord la queue et le cercle vicieux !

M. le président. Je suis saisi de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 72, présenté par M. Anziani et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales dans l'intérêt de la sécurité publique avec la mission essentielle d'insertion et de réinsertion des condamnés.

La parole est à M. Charles Gautier.

M. Charles Gautier. Cet amendement vient prolonger concrètement les propos de M. Mermaz.

Telles que définies à l'article 1^{er} du projet de loi, les missions du service public pénitentiaire portent sur la préparation et l'exécution des décisions pénales et des mesures de détention ainsi que sur la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, la prévention de la récidive et la sécurité publique. Il est par ailleurs précisé que le service public pénitentiaire assure une mission d'insertion et de probation.

Cet article modifie la définition des missions du service public pénitentiaire qui résulte de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

La rédaction retenue pour cet article se borne à énumérer, en les combinant, comme cela a été rappelé à l'instant, une multiplicité de fonctions prêtées à la peine – réinsertion, prévention de la récidive, sécurité publique –, de missions confiées à l'administration pénitentiaire – exécution des décisions pénales, insertion, probation, individualisation et aménagement des peines – et de principes de portée générale comme le « respect des intérêts de la société » et la prise en compte « des droits des détenus ». Une telle rédaction tend à accroître la confusion caractérisant les dispositions de la loi de 1987 et ne contribue certainement pas à éclaircir le sens de la peine.

Nous proposons donc une définition plus rigoureuse des objectifs assignés à la peine afin de clarifier les missions confiées à l'administration pénitentiaire : « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales dans l'intérêt de la sécurité publique avec la mission essentielle d'insertion et de réinsertion des condamnés ».

M. le président. L'amendement n° 217, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Mathon-Poinat, Assassi et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche, est ainsi libellé :

I. – Dans la première phrase de cet article, après les mots :

participe à

insérer les mots :

la préparation et

II. – Au début de la troisième phrase du même article, après les mots :

Il est organisé

insérer les mots :

, dans les établissements pénitentiaires et dans les services d'insertion et de probation,

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Cet amendement vise à modifier l'article 1^{er} sur deux points.

Notre première modification concerne le champ des missions du service public pénitentiaire.

Aux termes du projet de loi initial, le service public pénitentiaire « participe à la préparation et à l'exécution des décisions pénales et des mesures de détention ». La commission a supprimé les mots « à la préparation », au motif que « la responsabilité de l'administration pénitentiaire en matière de "préparation" des décisions pénales ne lui est pas apparue clairement : dans ce domaine, la responsabilité appartient au premier chef à l'autorité judiciaire ».

Or une grande partie de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation, les SPIP, est constituée par la conduite d'enquêtes.

Il peut s'agir d'enquêtes avant comparution dans le cadre des permanences d'orientation pénale, ou, dans un cadre pré-sentenciel, d'enquêtes en cas de contrôle judiciaire, de placement en détention provisoire ; dans ce cas, le rôle des SPIP est d'éclairer et d'aider les magistrats dans leur prise de décision.

Les SPIP réalisent également des enquêtes d'aménagement de peine préalables à la mise à exécution des peines d'emprisonnement inférieures à un an, dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale, que l'article 48 du projet de loi modifie par ailleurs.

Le travail effectué par les SPIP ne réside donc pas seulement dans l'exécution des décisions pénales. Leurs connaissances en matière d'individualisation des peines leur permettent de rechercher la peine la plus adaptée à la personne mise en cause et donc de parvenir à un aménagement de peine *ab initio*.

Ce travail d'enquête a pour objectif d'améliorer les chances de réinsertion sociale et donc la prévention de la récidive.

Faciliter les aménagements de peine *ab initio* est l'une des ambitions de ce projet de loi, mais comment parvenir à atteindre cet objectif si le projet de loi ne reconnaît plus la mission préparatoire des SPIP ?

Notre amendement vise donc à réaffirmer que la préparation des décisions pénales est une mission du service public pénitentiaire.

Notre seconde modification porte sur la suppression par la commission de la référence à la mission d'insertion et de probation du service public pénitentiaire.

Cette suppression est regrettable, car, bien que l'insertion et la probation fassent partie de l'exécution des décisions pénales, affirmer clairement que la probation est l'une des missions du service public pénitentiaire n'est pas que symbolique. En effet, les missions du service public pénitentiaire ne se limitent pas à l'enceinte de la prison. Avec la probation, les SPIP ont en charge l'exécution des peines dans la société.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme, dans son avis sur le projet de loi pénitentiaire et sa recommandation n° 1, « insiste sur la nécessité d'une clarification de la mission du service public pénitentiaire. Celui-ci doit concilier la mission première d'exécution des décisions et sentences pénales dans l'intérêt de la sécurité publique avec la mission essentielle d'insertion et de réinsertion du service public pénitentiaire [...] ». »

C'est pourquoi nous avons tenu à préciser – c'est le deuxième point de notre amendement – que le service public pénitentiaire est organisé dans les établissements pénitentiaires et les services d'insertion et de probation de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines afin de pourvoir à cette mission « essentielle » d'insertion et de réinsertion.

M. le président. L'amendement n° 3 rectifié, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard, Muller et Anziani, est ainsi libellé :

Dans la deuxième phrase de cet article, après les mots :

contribue

insérer les mots :

, par des programmes appropriés,

La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

Mme Alima Boumediene-Thiery. Je défendrai en même temps l'amendement n° 4 rectifié, monsieur le président, qui vise également à instaurer dans le cadre des missions du service public pénitentiaire la mise en œuvre de programmes appropriés concernant les activités proposées aux détenus.

On retrouve cette exigence dans plusieurs règles pénitentiaires européennes : la règle 25 1 prévoit que l'administration pénitentiaire met en œuvre des programmes d'activités équilibrés ; la règle 105 4 concerne la participation des détenus à un programme éducatif ; enfin, la règle 106 1 insiste sur la nécessité de mettre en place des programmes éducatifs systématiques.

Mes amendements visent précisément à inscrire dans le projet de loi pénitentiaire le recours systématique à des programmes qui devront être appropriés aux objectifs de la détention, qui ne sont pas seulement de priver l'individu de sa liberté, mais qui doivent également fournir les outils idoines pour sa réinsertion.

La nécessité d'inscrire ces programmes dans le texte découle aussi d'une volonté d'harmonisation des pratiques en la matière dans les différents établissements. Nous le savons, les activités sont très différentes d'un établissement à l'autre, et cette disparité masque en réalité une inégalité des détenus devant les chances de se réinsérer.

Dire que le service public pénitentiaire met en œuvre des programmes appropriés, c'est affirmer une exigence d'uniformité et d'efficacité dans la prise en charge des détenus sur tout le territoire.

M. le président. L'amendement n° 73, présenté par M. Anziani et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit la dernière phrase de cet article :

Les établissements pénitentiaires doivent être gérés dans un cadre éthique soulignant l'obligation de traiter tous les détenus avec humanité et respecter la dignité inhérente à tout être humain.

La parole est à M. Charles Gautier.

M. Charles Gautier. La règle pénitentiaire européenne 72 souligne l'aspect éthique de l'administration pénitentiaire.

En l'absence d'une éthique forte, une situation où un groupe se voit octroyer un pouvoir substantiel sur un autre peut aisément conduire à une situation abusive. Le respect de l'éthique ne doit pas seulement caractériser le comportement des membres du personnel pénitentiaire à l'égard des détenus.

Les responsables des établissements pénitentiaires doivent faire preuve d'un grand discernement et d'une forte détermination pour assumer dans le respect des plus hautes normes éthiques la gestion des prisons.

Travailler dans les prisons exige donc une combinaison de talent personnel et de compétences professionnelles. Le personnel pénitentiaire doit faire appel à ses qualités humaines lorsqu'il traite avec les détenus afin d'agir avec impartialité, humanité et justice.

Nous proposons donc d'inscrire cette règle européenne dans notre droit.

M. le président. L'amendement n° 4 rectifié, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard, Muller et Anziani, est ainsi libellé :

Compléter cet article par une phrase ainsi rédigée :

Il développe des programmes appropriés pour les personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.

Cet amendement a été défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. La rédaction proposée par la commission paraît préférable à celle de l'amendement n° 72, car elle est plus complète : elle mentionne à la fois le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'individualisation et l'aménagement de la peine et, grâce à une suggestion de notre collègue Hugues Portelli, le rappel du respect des droits fondamentaux inhérents à la personne.

La commission invite donc les auteurs de cet amendement à le retirer. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

Soit dit par parenthèse, j'avoue que je n'ai pas très bien saisi le sens des propos de M. Mermaz. Au début de son intervention, je me suis senti très heureux, et je me disais que ma béatification était en bonne voie.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Mais ça s'est vite dégradé ! (*Sourires.*)

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Si j'ai compris les raisons pour lesquelles il était satisfait du texte de la commission, j'ai moins bien compris son insatisfaction ultérieure. Peut-être est-ce dû à une question de style, point sur lequel la commission n'a aucune prétention.

En ce qui concerne l'amendement n° 217, je vais reprendre intégralement les propos de M. Mermaz, qui s'apparentaient au départ à une défense bien argumentée du texte de la commission. (*Sourires.*)

Cet amendement vise à rétablir la référence au rôle du service public pénitentiaire dans la préparation des décisions pénales, que la commission a souhaité supprimer, car il existe un risque de confusion entre les rôles respectifs du juge et de l'administration pénitentiaire.

Pour autant, je rassure Mme Borvo Cohen-Seat : notre volonté n'est pas de supprimer toute référence à la notion de « préparation » dans le projet de loi, puisque nous avons

tenu à préciser, à l'article 4 *ter*, que les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation « sont chargés de préparer et d'exécuter les décisions de l'autorité judiciaire [...] ».

Nous n'avions pas d'arrière-pensée, mais simplement nous souhaitions caractériser l'une des responsabilités des SPIP. Cette rédaction fait d'ailleurs suite à une suggestion du Conseil d'État.

Je le répète, généraliser cette notion à l'ensemble des services pénitentiaires risque de créer une ambiguïté avec le rôle du juge. La commission a donc émis un avis défavorable sur cet amendement, mais tient à nouveau à rassurer ses auteurs sur la prise en compte des responsabilités en la matière des services d'insertion et de probation.

J'en viens aux amendements n° 3 rectifié et 4 rectifié.

La précision concernant les « programmes appropriés », qui est issue des règles pénitentiaires européennes, ne nous a pas paru indispensable. Nous craignons même qu'elle ne soit un peu réductrice et bride l'imagination dont il faut parfois savoir faire preuve, notamment en matière d'individualisation des peines.

C'est la raison pour laquelle la commission a émis un avis défavorable.

L'amendement n° 73 est un peu en contradiction avec l'amendement n° 72, mais peut-être s'agit-il d'un amendement de repli ?

La commission considère que la préoccupation ainsi exprimée a été satisfaite de manière plus générique par l'amendement de M. Portelli, intégré au texte de la commission, qui garantit à tout détenu le respect des droits fondamentaux inhérents à sa personne.

La commission demande donc aux auteurs de cet amendement de bien vouloir le retirer.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. La rédaction de l'amendement n° 72, pour reprendre les arguments de M. le rapporteur, restreint les missions du service public pénitentiaire puisqu'elle n'intègre ni la prévention de la récidive ni la protection des victimes. La définition plus large retenue dans le texte paraît plus adaptée. C'est pourquoi le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

L'amendement n° 217 vise, d'une part, à préciser que le service public pénitentiaire participe à la préparation des décisions pénales. Comme vient de le rappeler M. le rapporteur, cela relève du champ d'intervention des services d'insertion et de probation et, à ce titre, figure déjà dans le texte.

La précision apportée au paragraphe II de l'amendement semble restreindre l'intervention du service public pénitentiaire aux seuls établissements pénitentiaires, alors que celui-ci intervient également dans le cadre des directions interrégionales ou au sein de l'administration centrale. La rédaction actuelle du texte nous paraît donc préférable. Nous sommes par conséquent défavorables à cet amendement.

En ce qui concerne l'amendement n° 3 rectifié, il existe déjà des programmes de prévention de la récidive. Simplement, les modalités de prise en charge ne relevant pas de la loi, nous sommes défavorables à cet amendement.

L'amendement n° 73 serait beaucoup moins protecteur que la rédaction proposée, dans la mesure où celle-ci garantit le respect de l'ensemble des droits fondamentaux inhérents à la personne détenue, et non pas seulement la dignité de la personne humaine. C'est pourquoi nous sommes défavorables à cet amendement.

L'amendement n° 4 rectifié, comme l'amendement n° 3 rectifié, concerne les programmes appropriés, qui, comme je le disais, ne relèvent pas de la loi. Nous y sommes par conséquent défavorables.

M. le président. Monsieur Gautier, les amendements n° 72 et 73 sont-ils maintenus ?

M. Charles Gautier. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 72.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 217.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Patrice Gélard, pour explication de vote sur l'amendement n° 73.

M. Patrice Gélard. Je ne voterai pas cet amendement, car c'est une mauvaise traduction de l'anglais. D'ailleurs, à la lecture de la plupart des textes reprenant des règles pénitentiaires, chacun peut constater, c'est frappant, combien la langue anglaise est peu adaptée pour faire du droit.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. Revenons au latin ! *(Sourires.)*

Mme Alima Boumediene-Thiery. C'est du chauvinisme !

M. Patrice Gélard. J'en veux pour preuve, mes chers collègues, le fait même que nous sommes obligés de multiplier les règles pénitentiaires pour expliquer ce qui est énoncé clairement en droit français.

L'amendement qui nous est présenté est la traduction, mot pour mot, d'un texte britannique. Il est selon moi toujours mauvais de reprendre intégralement des textes européens qui sont, la plupart du temps, de mauvaises traductions n'ayant pas véritablement le même sens en anglais et en français. C'est le cas de l'amendement n° 73.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 73.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et autres personnes publiques ou privées.

Les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'admini-

nistration pénitentiaire. Les autres fonctions peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 218, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Mathon-Poinat, Assassi et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit la première phrase du second alinéa de cet article :

Les fonctions de direction, de surveillance, de greffe des établissements pénitentiaires et des services d'insertion et de probation, ainsi que les fonctions de préparation, d'aménagement, de contrôle et de suivi des peines sont assurées par l'administration pénitentiaire.

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, le deuxième alinéa de l'article 2, relatif à l'organisation du service public pénitentiaire, laisse supposer que des missions aussi importantes que la préparation, l'aménagement, le contrôle et le suivi des peines pourraient être confiées à des personnes privées, fussent-elles habilitées dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

Or les missions d'insertion, de réinsertion et de probation doivent rester de la compétence exclusive de l'administration pénitentiaire et la loi doit garantir ce principe.

L'exécution des décisions pénales comporte des mesures contraignantes et restrictives de liberté pour les personnes, qu'elles soient condamnées ou en attente de jugement, nous l'avons vu dans le cadre des missions pré-sentencielles des SPIP.

Même si certaines sanctions s'exécutent en milieu ouvert, ce sont des sanctions pénales à part entière et il ne serait pas concevable que l'exécution de ces peines soit déléguée à des personnes privées. Par ailleurs, cela poserait la question de l'égalité de traitement de l'exécution des décisions pénales, aujourd'hui garantie par le service public pénitentiaire.

Cette ambiguïté rédactionnelle ne trahirait-elle pas plutôt la tentation pour le Gouvernement de pallier l'insuffisance des moyens dont souffrent actuellement les SPIP pour justifier, à terme, le recours à des personnes privées ?

Il faut tirer les leçons de l'expérience. Dans son rapport d'information du mois d'octobre 2005, *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux*, notre collègue François Zocchetto évoquait le fait que certains parquets confiaient la conduite des enquêtes, assurées normalement par les SPIP, à des associations. Il s'interrogeait sur le transfert de charge vers des acteurs extérieurs à l'institution judiciaire, qui n'était pas, à ses yeux, sans susciter certaines craintes : les dépenses non négligeables, l'appréhension du passé pénal du délinquant et la viabilité des associations du secteur pénal, parfois aléatoire.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme, dans son avis du 6 novembre 2008, s'est prononcée en faveur de l'énonciation, dans la loi, du principe selon lequel les fonctions d'insertion et de réinsertion doivent être assurées par des agents de droit public.

Notre amendement vise à garantir que ces missions ne seront pas déléguées à des personnes privées et resteront de la compétence exclusive du service public pénitentiaire.

M. le président. L'amendement n° 74 rectifié, présenté par MM. Anziani, Navarro et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Dans la première phrase du second alinéa de cet article, après le mot :

pénitentiaires

insérer les mots :

et des services pénitentiaires d'insertion et de probation, ainsi que les fonctions de préparation, d'aménagement, de contrôle et de suivi des peines

La parole est à M. Charles Gautier.

M. Charles Gautier. La clarification des conditions dans lesquelles s'exerce le service public pénitentiaire doit être l'occasion d'affirmer le principe selon lequel seuls des fonctionnaires et agents de droit public sont responsables de la prise en charge des personnes détenues, nonobstant la nécessaire mobilisation des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et des personnes publiques ou privées.

Les fonctions régaliennes exercées par l'administration pénitentiaire, que ce soit la direction, la surveillance ou le greffe, ne sauraient en aucun cas être déléguées, comme l'entend le projet de loi dans son article 2, qui énonce que « Les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'administration pénitentiaire. »

Toutefois, il ne faudrait pas que le transfert de tout ou partie des fonctions d'insertion et de probation à des personnes de droit privé affaiblisse la nécessaire mobilisation des acteurs publics pour l'exécution des peines et la réinsertion des condamnés.

Le projet de loi prévoit que la prison doit être la sanction de derniers recours, cela a été rappelé à plusieurs reprises, et il faut donc crédibiliser les autres peines. Les peines et aménagements de peines s'exécutant en milieu dit « ouvert » sont des sanctions pénales à part entière qu'il faut traiter comme telles. L'exécution de ces peines relève des missions régaliennes de l'État et doit par conséquent faire partie des fonctions qui ne peuvent être déléguées.

Nous estimons indispensable de rappeler que l'exercice de ces fonctions par des agents de droit privé ne pourrait se concevoir que sous le contrôle et la responsabilité d'agents de droit public. Cet amendement a donc pour objet d'inclure dans les missions qui ne peuvent être déléguées les fonctions de direction des SPIP, ainsi que de suivi et de contrôle des peines s'exécutant dans la communauté.

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. L'adoption de ces deux amendements reviendrait à réserver aux seuls services pénitentiaires d'insertion et de probation des missions qui, s'agissant en particulier du contrôle et du suivi des peines en milieu ouvert, peuvent être aujourd'hui confiées à des associations, lesquelles ont démontré leur compétence, leur expérience et leur fiabilité.

Ces propositions sont d'ailleurs en contradiction avec l'amendement n° 71 que nous examinons avant l'article 1^{er}, qui visait à encourager la coopération avec les services sociaux externes et, autant que possible, la participation de la société civile à la vie pénitentiaire.

Pour cette seule raison, la commission est défavorable à ces deux amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Je souscris à l'argumentation de M. le rapporteur.

J'ajoute que le rôle du secteur associatif est essentiel en matière de protection judiciaire de la jeunesse, mais également en ce qui concerne l'aide et l'accompagnement des victimes tout au long de la procédure, en particulier dès le début, ce qui est crucial.

Quant aux associations et aux personnes physiques qui interviennent en matière de réinsertion des personnes détenues, elles réalisent un excellent travail dont il ne faudrait pas se priver.

C'est pourquoi nous sommes également défavorables à ces deux amendements.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 218.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 74 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 75 rectifié, présenté par MM. Anziani, Navarro et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après la première phrase du second alinéa de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

Les fonctions d'insertion et de réinsertion sont assurées sous la responsabilité des personnes de droit public.

La parole est à M. Charles Gautier.

M. Charles Gautier. Il s'agit d'un amendement de repli tendant à prévoir que les fonctions d'insertion et de réinsertion sont assurées sous le contrôle des agents de droit public.

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Dans la mesure où cette rédaction permet que les fonctions d'insertion puissent être exécutées par des personnes de droit privé, en l'occurrence les associations, la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. Charles Gautier. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement, pour les mêmes raisons que celles que j'ai indiquées tout à l'heure.

En effet, la rédaction de cet amendement ne me paraît pas suffisamment claire.

M. Charles Gautier. En quoi n'est-elle pas claire ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Aux termes de cet amendement, les fonctions d'insertion et de réinsertion ne peuvent être assurées « que sous » la responsabilité du service public pénitentiaire.

M. Charles Gautier. Mais non !

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Pour moi, cela n'est pas très clair.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est très clair !

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Si ces fonctions sont assurées sous la responsabilité du service public pénitentiaire, qu'en sera-t-il des associations ?

À mon sens, il vaut mieux éviter d'adopter des dispositions qui peuvent prêter à confusion. C'est pourquoi je reste défavorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Charles Gautier, pour explication de vote.

M. Charles Gautier. Je pourrais comprendre l'objection de Mme le garde des sceaux si l'amendement n° 75 rectifié était rédigé comme elle vient de l'indiquer, mais ce n'est pas le cas.

En fait, la rédaction est beaucoup plus simple, puisque l'amendement n° 75 rectifié vise seulement à insérer la phrase suivante : « Les fonctions d'insertion et de réinsertion sont assurées sous la responsabilité des personnes de droit public. »

Par conséquent, l'expression « ne... que » n'est pas dans le texte de l'amendement.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Elle figure dans l'objet de l'amendement !

M. Charles Gautier. La rédaction est en conséquence parfaitement claire.

Nous envisageons la possibilité que de telles fonctions soient assurées par des acteurs autres que des personnes de droit public, mais sous la responsabilité de celles-ci, par exemple par délégation.

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

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Monsieur le sénateur, permettez-moi deux exemples.

D'abord, les services de l'éducation nationale ne sont pas sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire.

Ensuite, prenons le cas d'un juge de l'application des peines qui souhaiterait confier la réinsertion d'une personne condamnée à une association. Dans cette hypothèse, l'administration pénitentiaire pourrait parfaitement opposer un refus, en arguant que, ne connaissant pas l'association concernée, elle ne souhaite pas prendre la responsabilité de contrôler la réinsertion de la personne.

Par conséquent, si je partage l'esprit dans lequel vous défendez cet amendement, monsieur Gautier, je préfère éviter un tel risque.

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

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Je souhaite apporter un élément complémentaire.

Les mots sous « la responsabilité des personnes de droit public » ne soulèveront aucun problème s'agissant de l'éducation nationale, puisque nous serons bien en présence de personnes de droit public.

En revanche, une véritable difficulté peut effectivement surgir pour le monde associatif. Une association aura très bien pu commettre des fautes de nature à engager sa responsabilité sans engager pour autant celle des personnes de droit public ayant autorité sur elle.

Dans ces conditions, l'avis de sagesse que la commission a émis sur cet amendement doit plutôt s'interpréter comme un avis de « sagesse négative ». *(Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 75 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

10

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

n° 26 – Le 12 mars 2009 – M. David Assouline demande à Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche de lui indiquer l'état d'application de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités dont le dispositif encadre l'ensemble des réformes actuellement contestées par tous les acteurs de l'enseignement supérieur.

Depuis plusieurs semaines, l'inquiétude de toute la communauté universitaire, des enseignants-chercheurs aux étudiants, en passant par de nombreux présidents d'établissements, s'exprime dans la rue et dans les médias. Leurs protestations s'amplifiant ont donné lieu à de nombreuses manifestations, partout en France où, tous unis, ils s'élèvent contre les réformes gouvernementales modifiant le statut des enseignants-chercheurs, instaurant la nouvelle organisation des instituts universitaires de technologie (IUT), réformant la formation des enseignants et dénoncent, de façon générale, les conditions de travail et d'études à l'université et la réalité des moyens financiers annoncés par le Gouvernement.

(Déposée le 3 mars 2009 – annoncée en séance publique le 3 mars 2009)

Conformément aux articles 79, 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

11

RETRAIT DE QUESTIONS ORALES

M. le président. J'informe le Sénat que les questions orales n° 440 et n° 441 de Mme Bernadette Bourzai sont retirées du rôle des questions orales, à la demande de leur auteur.

12

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. Robert Hue, Mme Marie-France Beaufile, MM. Bernard Vera, Thierry Foucaud, François Autain, Mme Annie David, M. Guy Fischer, Mmes Gélita Hoarau, Éliane Assassi, M. Michel Billout, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Jean-Claude Danglot, Mmes Michelle Demessine, Evelyne Didier, Brigitte Gonthier-Maurin, M. Gérard Le Cam, Mme Josiane Mathon-Poinat, M. Jean-Luc Mélenchon, Mme Isabelle Pasquet, MM. Jack Ralite, Ivan Renar, Mmes Mireille Schurch, Odette Terrade et M. Jean-François Voguet une proposition de loi relative à l'évaluation et au contrôle de l'utilisation des aides publiques aux entreprises, aux banques et aux établissements financiers.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 239, distribuée et renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

13

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu un rapport déposé par M. Jean-Claude Etienne, premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur l'évaluation de la stratégie nationale de recherche en matière d'énergie, établi par MM. Claude Birraux et Christian Bataille, députés, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Le rapport sera imprimé sous le n° 238 et distribué.

14

DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de MM. Auguste Cazalet, Albéric de Montgolfier et Paul Blanc un rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation et de la commission des affaires sociales sur l'Agence française de l'adoption.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 236 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. Pierre Fauchon un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur les coopérations spécialisées : une voie de progrès de la construction européenne.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 237 et distribué.

DÉPÔTS RATTACHÉS POUR ORDRE AU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU 19 FÉVRIER 2009

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des premières, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

(Dépôt enregistré à la présidence le 25 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce projet de loi sera imprimé sous le n° 235, distribué et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

TEXTES SOUMIS AU SÉNAT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Projet de budget rectificatif d'installation et de fonctionnement du C.SIS pour 2009.

(Dépôt enregistré à la présidence le 20 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4289 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil concernant la signature et l'application provisoire de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Maurice relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée. Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Maurice relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée.

(Dépôt enregistré à la présidence le 20 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4290 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil concernant la signature et l'application provisoire de l'accord entre la Communauté européenne et Antigua-et-Barbuda relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée.

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et Antigua-et-Barbuda relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée.

(Dépôt enregistré à la présidence le 20 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4291 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil concernant la signature et l'application provisoire de l'accord entre la Communauté européenne et la Barbade relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée. Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la Barbade relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée.

(Dépôt enregistré à la présidence le 20 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4292 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil concernant la signature et l'application provisoire de l'accord entre la Communauté européenne et la République des Seychelles relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée. Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République des Seychelles relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée.

(Dépôt enregistré à la présidence le 20 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4293 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de règlement du Conseil clôturant le réexamen intermédiaire partiel des mesures antidumping applicables aux transpalettes à main et à leurs parties essentielles originaires de la République populaire de Chine.

(Dépôt enregistré à la présidence le 20 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4294 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et Saint-Christophe-et-Nevis relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée. Proposition de décision du Conseil concernant la signature et l'application provisoire de l'accord entre la Communauté européenne et Saint-Christophe-et-Nevis relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée.

(Dépôt enregistré à la présidence le 20 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4295 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil concernant la signature et l'application provisoire de l'accord entre la Communauté européenne et le Commonwealth des Bahamas relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée. Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le Commonwealth des Bahamas relatif à l'exemption de visa pour les séjours de courte durée.

(Dépôt enregistré à la présidence le 20 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4296 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1425/2006 du Conseil instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains sacs et sachets en matières plastiques originaires de la République populaire de Chine et de Thaïlande et clôturant la procédure concernant les importations de certains sacs et sachets en matières plastiques originaires de Malaisie.

(Dépôt enregistré à la présidence le 20 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4297 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Projet de décision (CE) de la Commission relative à l'adoption d'une méthode de sécurité commune pour évaluer la réalisation des objectifs de sécurité, conformément à l'article 6 de la directive 2004/49/CE.

(Dépôt enregistré à la présidence le 23 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4298 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, concernant la signature et l'application provisoire de l'accord sur les services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part. Proposition de décision du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, concernant la conclusion de l'accord sur les services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part.

(Dépôt enregistré à la présidence le 23 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4299 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Décision de la Commission : report non automatique de crédits non dissociés de l'exercice 2008 à l'exercice 2009. Décision de la Commission : report non automatique de crédits dissociés de l'exercice 2008 à l'exercice 2009. Décision de la Commission : reconstitution de crédits d'engagement en 2009.

(Dépôt enregistré à la présidence le 23 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4300 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Projet de position commune du Conseil concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

(Dépôt enregistré à la présidence le 26 février 2006 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4301 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil relative à la signature de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Corée sur certains aspects des services aériens. Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Corée sur certains aspects des services aériens.

(Dépôt enregistré à la présidence le 26 février 2006 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4302 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

(Dépôt enregistré à la présidence le 26 février 2006 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4303 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 en ce qui concerne la suppression du financement de certaines actions communautaires et le changement de la limite pour leur financement.

(Dépôt enregistré à la présidence le 26 février 2006 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4304 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Décision du Conseil portant nomination d'un membre allemand du Comité économique et social européen.

(Dépôt enregistré à la présidence le 26 février 2006 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4305 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Décision du Conseil portant nomination d'un membre suédois et d'un membre suppléant suédois du Comité des régions.

(Dépôt enregistré à la présidence le 26 février 2006 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4306 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire de l'accord intérimaire établissant le cadre d'un accord de partenariat économique entre les États d'Afrique orientale et australe, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part.

(Dépôt enregistré à la présidence le 26 février 2006 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4307 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de virement de crédits n° DEC 1/2009 à l'intérieur de la section VI – Comité économique et social européen – du budget général pour l'exercice 2009 (DNO).

(Dépôt enregistré à la présidence le 27 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4308 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil concernant la position de la Communauté sur le règlement intérieur du conseil conjoint Cariforum CE, du comité Cariforum CE «Commerce et développement» et des comités spéciaux prévus par l'accord de partenariat économique entre les États du Cariforum, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part.

(Dépôt enregistré à la présidence le 27 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4309 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil sur la position à adopter par la Communauté européenne au sein du Conseil des ministres ACP-CE concernant une décision de révision de l'annexe II de l'accord de partenariat ACP-CE de Cotonou.

(Dépôt enregistré à la présidence le 27 février 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4310 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Décision des représentants des Gouvernements des États membres portant nomination de juges et d'avocats généraux à la Cour de justice des Communautés européennes.

(Dépôt enregistré à la présidence le 2 mars 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4311 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Décision des représentants des Gouvernements des États membres portant nomination d'un juge au Tribunal de première instance des Communautés européennes.

(Dépôt enregistré à la présidence le 2 mars 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4312 et distribué.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République Islamique de Mauritanie au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou révisé.

(Dépôt enregistré à la présidence le 2 mars 2009 et rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 février 2009)

Ce texte sera imprimé sous le n° E-4313 et distribué.

16

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 4 mars 2009 à quinze heures et le soir :

– Suite du projet de loi pénitentiaire (n° 495, 2007-2008).

Rapport de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (n° 143, 2008-2009).

Rapport supplémentaire de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (n° 201, 2008-2009).

Texte de la commission (n° 202, 2008-2009).

Avis de, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 222, 2008-2009).

Par ailleurs, la conférence des présidents, qui se réunira le soir, fixera une nouvelle date pour la désignation des membres de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 4 mars 2009, à zéro heure trente.)

*La Directrice
du service du compte rendu intégral,
MONIQUE MUYARD*

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Fonctionnement du service ferroviaire en Normandie

461. – 26 février 2009. – M. **Hervé Maurey** attire l'attention de M. le secrétaire d'État chargé des transports sur le fonctionnement du service ferroviaire en Normandie et plus particulièrement dans le département de l'Eure. Le bon fonctionnement du service public ferroviaire est de plus en plus mis à mal comme l'actualité de la gare Saint Lazare et des lignes Paris/Cherbourg et Paris/Le Havre le prouve malheureusement de manière récurrente. Les retards de plus en plus fréquents et dans certains cas même les annulations de dernière minute entraînent des graves conséquences pour les voyageurs et leurs employeurs. Dans le cadre de la nécessaire relance de l'économie, il lui semble que des réponses doivent être apportées à ces problèmes en accélérant les rénovations engagées telle que celle de la ligne Paris-Rouen-Le Havre prévue sur dix ans et en développant le projet « Eole à l'Ouest ». Par ailleurs, les horaires mis en place en décembre posent dans certains cas de réelles difficultés, car ils s'avèrent souvent inadaptés aux contraintes des voyageurs (horaires d'ouverture de la crèche par exemple). Enfin, il existe un écart très important quant au tarif de la SNCF applicable en Île-de-France et à quelques kilomètres des limites administratives de cette région. Les normands comme de nombreux habitants des départements limitrophes de l'Île-de-France doivent s'acquitter d'abonnements SNCF avec un surcoût de l'ordre de 200 % par rapport à ceux qui habitent en Île-de-France. Aussi, il lui demande de préciser les mesures que le Gouvernement entend adopter pour que le réseau ferroviaire normand, l'un des plus vétuste et des plus encombré, soit amélioré et bénéficie d'une tarification équitable.

Relations entre collectivités territoriales et associations de protection de l'environnement

462. – 26 février 2009. – M. **Jean Bizet** attire l'attention de M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire à propos des relations qu'entretiennent les collectivités territoriales avec les associations de protection de l'environnement. En effet, le deuxième alinéa de l'article 43 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, actuellement en cours d'examen par le Parlement, prévoit un régime nouveau de droits et obligations pour les associations et fondations œuvrant pour l'environnement, à condition qu'elles remplissent des critères, notamment de représentativité, de gouvernance, de transparence financière ainsi que de compétence et d'expertise dans leur domaine d'activité. La reconnaissance, au travers de la définition de ce nouveau régime, du rôle des associations de protection de l'environnement est important et il n'est, bien entendu, pas question de remettre cela en cause. Toutefois, il convient de constater que beaucoup d'élus locaux en charge de l'urbanisme sont fréquemment confrontés à des situations conflictuelles avec ces associations. Cela est particulièrement vrai dans

le département de la Manche où l'application de la loi « littoral » donne lieu à un contentieux important, amplifié parfois par l'existence de recours abusifs. Cette insécurité juridique préjudiciable au développement a d'ailleurs été clairement mentionnée dans le rapport d'information n° 421 (2003-2004) fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des lois du Sénat, relatif à l'application de la loi « littoral ». D'autant que l'usage de la procédure pour requête abusive est très rare car le juge considère bien souvent que le bénéficiaire d'une autorisation de construire peut la mettre en œuvre, puisque les recours en annulation n'ont pas de caractère suspensif. Par conséquent, pour éviter un tel contentieux, les élus finissent par s'appuyer sur l'expertise technique de ces associations, moyennant fréquemment des frais importants. Aussi, il conviendrait peut-être de mieux encadrer les prestations fournies par ces associations ainsi que les montants financiers demandés. Il souhaite donc connaître les dispositions qu'il entend prendre pour apaiser les relations entre les collectivités territoriales et les associations de protection de l'environnement.

L'accès aux soins menacé en Dordogne

463. – 26 février 2009. – M. **Claude Bérít-débat** attire l'attention de Mme la ministre de la santé et des sports sur le recul prévisible de l'égal accès aux soins pour la population du département de la Dordogne. Il se montre particulièrement inquiet sur la situation départementale. Plusieurs facteurs liés entre eux justifient pleinement cette inquiétude que le Gouvernement ne peut ignorer, et que la nouvelle loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires ne contribue pas à dissiper. Citons par exemple la réduction des secteurs de garde, le malaise grandissant des médecins généralistes en milieu rural. Il lui demande quelles mesures efficaces elle compte prendre pour éviter à la Dordogne de connaître une situation de pénurie en matière d'accès aux soins.

Avenir de l'élevage des chevaux de trait

464. – 26 février 2009. – M. **Jean-Luc Fichet** attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche sur l'avenir de la filière française du cheval de trait, et plus particulièrement du Cheval breton. Une rencontre sur ce sujet aurait d'ailleurs eu lieu au ministère avec l'association France Trait en décembre dernier. Le cheval de trait participe à l'entretien du paysage dans une démarche de développement durable. Il est aujourd'hui indispensable à l'entretien de l'espace rural et à la prévention contre la fermeture des paysages. Il permet bien souvent un entretien des parcelles agricoles en adéquation avec les objectifs écologiques qui sont actuellement mis en avant. Le Cheval breton est un acteur essentiel en Finistère pour l'entretien du bocage et des zones humides. Il est idéal pour travailler dans une réserve naturelle car il ne détruit pas le sol comme les engins motorisés. Il respecte les sols fragiles et humides et ne les tasse pas. Silencieux, il ne dérange pas la faune. En outre, le cheval favorise le développement du pâturage mixte (pâturage par des animaux d'espèces différentes) qui permet d'entretenir et de valoriser efficacement les prairies en limitant l'utilisation d'engins motorisés. Cette mixité constitue une réponse efficace aux problèmes de préservation de l'eau, en limitant les intrants, question cruciale sur notre territoire. Le cheval contribue au maintien de la biodiversité de la faune et de la flore et à la préservation de l'éco-système. Il est donc un atout pour l'avenir de nos territoires. Le Cheval breton est un élément de notre patrimoine national vivant. Il est le résultat d'une longue évolution et d'un long travail de sélection entrepris par les éleveurs à partir des variétés anciennes de chevaux indigènes. Mais malheureusement, depuis plusieurs années, les Haras nationaux ne cessent de se désengager en réduisant les aides qu'ils accordent aux associations nationales de races de chevaux pour les aider à développer leur mission de sélection et de promotion. Pourtant, le Cheval breton fait la fierté des éleveurs de notre région. On le retrouve presque partout en France et même à l'exportation (Espagne, Allemagne, Italie, Brésil, Japon). Actuellement la race n'est plus menacée et le nombre de chevaux s'est stabilisé. On en dénombre 2 500 sur toute la Bretagne. Si la société et l'environnement sont gagnants par une utilisation rationnelle et accrue du cheval de trait, il me

semble important que les éleveurs ne soient pas laissés de côté. En effet, ils ont aujourd'hui le plus grand mal à équilibrer leurs comptes, à défaut de dégager des bénéfices. A terme, cette situation risque d'entraîner la disparition de trop nombreux élevages. Aussi, la filière du cheval de trait demande son intégration dans le paysage de la Politique agricole commune (PAC). En effet, reconnu comme une filière agricole en juillet 2004 par la France, cet élevage ne pouvait prétendre jusqu'alors à aucun soutien européen. Son intégration dans la PAC permettrait à cette filière d'accéder à un soutien de l'Europe dans les domaines où elle agit fortement et qui sont l'environnement, l'aménagement du territoire et le maintien d'un véritable tissu rural. Il conviendrait d'encourager la démarche de mixité du pâturage, dans un souci de gestion économique et écologique des espaces, pour la protection de la biodiversité et des ressources en eau. Cette démarche permettrait au cheval de trait d'acquiescer une reconnaissance et d'aider réellement les éleveurs. Cette reconnaissance serait un véritable atout pour le développement durable des territoires ruraux. Il souhaite savoir quelles sont les dispositions qu'il compte prendre au niveau européen pour que l'apport du cheval de trait, et singulièrement celui du Cheval breton, soit reconnu dans toutes ses dimensions.

Programme de logements destinés aux surveillants de la maison d'arrêt d'Osny (Val-d'Oise)

465. – 5 mars 2009. – **Mme Raymonde Le Texier** attire l'attention de **Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice** sur les difficultés de logement rencontrées par les surveillants de la maison d'arrêt d'Osny et les défaillances de l'État quant au lancement d'un projet de construction sur l'emprise du domaine de la maison d'arrêt à destination des fonctionnaires des ministères de la justice et de l'intérieur. Depuis 1999, le ministère de la justice s'est engagé sur un projet de construction de logements destinés aux surveillants de la maison d'arrêt d'Osny dans le Val d'Oise. Ces logements auraient dû être livrés dans les deux ans. Or, non seulement rien n'est sorti de terre, mais ce dossier semble avoir disparu des préoccupations de l'administration tant celle-ci reste actuellement muette sur le sujet. Il est vrai que, suite à une gestion plus qu'approximative du projet, le ministère de la justice s'est rendu compte dès 2000 qu'il ne pouvait assumer lui-même la construction de ces logements. Oubliant de prévenir les principaux intéressés de cette impossibilité de financer en direct un tel projet, il a fallu attendre 5 ans pour qu'une solution soit avancée pour sortir de l'impasse. C'est ainsi qu'en 2005, le ministère de la justice a annoncé la mise à disposition du terrain situé à l'entrée de la maison d'arrêt et le versement d'une subvention. L'administration pénitentiaire a également confirmé à cette date que l'étude de faisabilité avait été achevée. Ses conclusions étant positives, ne restait plus qu'à saisir l'office HLM de logements des fonctionnaires pour lancer l'appel d'offres et superviser la construction. Suite à une question orale posée le 20 décembre 2005 par un député du Val d'Oise, l'État a réaffirmé sa volonté de voir ce dossier se concrétiser, a précisé qu'il avait bien l'intention de verser la part de subvention lui incombant et a annoncé que le montage du projet serait définitivement arrêté début 2006. Or, il semblerait que ce dossier soit bloqué parce que « Résidence Logement des fonctionnaires (RLF) » est en attente d'une avance de 26 000 euros par logement réservé pour le ministère de la justice. Nous sommes aujourd'hui en 2009 et de tous ces engagements, il ne semble plus rien rester. Pourtant, la question du logement des surveillants de prison de la maison d'arrêt du Val d'Oise reste toujours cruciale. En effet, ces fonctionnaires, souvent débutants et originaires de province, n'ont pas les moyens de trouver un logement décent en région parisienne. Ils ne peuvent davantage être logés dans le parc social étant donné les difficultés quotidiennes que peut représenter le fait d'habiter dans les mêmes quartiers que les familles des détenus qu'ils encadrent. Ils pourraient cependant accéder à des logements locatifs intermédiaires, mais le ministère de la justice n'a fait aucune réservation sur les programmes PLI dans le Val d'Oise. Elle lui demande où en sont les engagements que l'État a solennellement pris devant les parlementaires en 2005. Quelles sont les raisons d'un tel manquement ? Et surtout, quand les dispositions nécessaires seront-elles prises pour que la réalisation de ces logements puisse commencer ? Elle trouverait paradoxal d'avoir à lui rappeler que les surveillants de prison exercent un métier

extrêmement difficile sur tous les plans, eux-mêmes se trouvant en situation d'enfermement. De plus dans le cas d'Osny, il s'agit de fonctionnaires très jeunes. Autant de raisons qui justifient que ce dossier avance maintenant au plus vite.

Syndicat mixte privé de subvention pour travaux consécutifs à une catastrophe naturelle

466. – 5 mars 2009. – **M. Jean-Claude Frécon** attire l'attention de **M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire** sur le refus par l'État de la prise en considération de travaux consécutifs à la crue de novembre 2008 effectués par un syndicat mixte. Le fait de ne pas être un syndicat intercommunal prive ce syndicat de la possibilité de demander une subvention au fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles. Il faut savoir que ce syndicat de rivière, qui était à l'origine un syndicat intercommunal, a dû se transformer en syndicat mixte à la demande de l'État. Le passage de syndicat intercommunal en syndicat mixte a été imposé par la préfecture du fait de l'adhésion de communauté de communes et non pas uniquement de communes. Le président du syndicat mixte du bassin Versant du Lignon, de l'Anzon et du Vizézy se retrouve dans une incompréhension totale. Il lui demande de bien vouloir lui indiquer quelles solutions peuvent être envisagées pour éviter ces désagréments.

Cotisations retraite des fonctionnaires détachés de l'État

467. – 5 mars 2009. – **M. Gérard Miquel** attire l'attention de **M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique** concernant les cotisations retraite des fonctionnaires de l'État en détachement auprès d'une collectivité territoriale. L'article 46 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État prévoit que les collectivités auprès desquelles un fonctionnaire de l'État est détaché, sont redevables, envers le Trésor public, d'une contribution pour la constitution des droits à pension de l'intéressé. Le taux de cette contribution « employeur » est fixé par décret en Conseil d'État. Au 1^{er} janvier 1992, il était de 33 % du traitement brut de l'agent. Il est passé à 39,5 % au 15 mars 2007, puis à 50 % au 1^{er} janvier 2008. Aujourd'hui, ce taux est à 60,14 % depuis le 1^{er} janvier 2009 (décret n° 2008-1534 du 22 décembre 2008). Le quasi doublement, en moins de 3 ans, du taux de la contribution pour pension civile réclamée par l'État pour ses agents détachés aux collectivités locales est difficilement justifiable. On relève, par ailleurs, que la même contribution retraite pour les fonctionnaires territoriaux, versée à la CNRACL, ne s'élève qu'à 27,30 %. Ainsi, un fonctionnaire de l'État détaché vers une collectivité locale induira une charge « retraite » deux fois plus élevée que celle due pour un fonctionnaire territorial. A titre d'exemple, pour un agent en milieu de carrière, le surcoût annuel est évalué à 4 800€ pour un agent de catégorie C, 6 000€ pour un agent de catégorie B, et 7 200€ pour celui de la catégorie A. Suite aux transferts de personnels de l'État vers les départements et régions prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, près du quart des agents de l'État a opté pour un détachement sans limitation de durée vers une collectivité locale. C'est donc plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires de l'État qui sont concernés par la présente question. Pour le conseil général du Lot qui accueille 102 agents en détachement, le surcoût annuel est chiffré à 580 000 €. Il souhaiterait savoir quelles sont les justifications de ces fortes revalorisations, et quelles mesures il compte prendre pour corriger le taux de cette contribution qui, d'une part, alourdit les difficultés budgétaires des collectivités locales, et, d'autre part, entrave la mobilité entre les trois fonctions publiques, alors que le Gouvernement affiche sa volonté de promouvoir cette mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique adoptée en 1^{re} lecture au Sénat le 29 avril 2008.

*Abandon du projet de création d'une 2 x 2 voies
dans le Gard rhodanien*

468. – 5 mars 2009. – M. **Simon Sutour** attire l'attention de M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur l'abandon programmé du projet de création d'une 2 x 2 voies dans le Gard rhodanien. Depuis de nombreuses années, le projet de 2 x 2 voies reste un enjeu majeur du développement économique du département du Gard et de la région Languedoc-Roussillon. La mobilisation de l'ensemble des élus et des partenaires institutionnels et économiques a permis lancer la déclaration d'utilité publique, le 13 avril 1999. Au-delà du projet lui-même, cette DUP devait permettre l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation des infrastructures routières. Or, depuis cette date, et malgré la mobilisation, l'État a semblé ne pas retenir ce projet comme prioritaire, et malheureusement ces craintes se sont confirmées avec le retrait du projet du contrat de plan État-Région 2008-2013. Pourtant, ce territoire connaît une augmentation démographique régulière depuis plus de quarante ans. Sans compter tous les efforts qui ont été faits pour les reconversions industrielles par l'ensemble des acteurs locaux. Aujourd'hui, les acquisitions foncières ne sont pas terminées et la déclaration d'utilité publique expire prochainement, le 13 avril exactement. Pour montrer leur détermination, le département du Gard et la région Languedoc-Roussillon ont annoncé leur participation financière pour l'achat des derniers terrains. À ce jour, seul l'État n'apporte ni garantie, ni contribution. Il n'est pas acceptable que le poumon industriel de cette région continue d'être asphyxié par des infrastructures routières obsolètes. Tous les élus, de toutes tendances confondues, se mobilisent pour faire part de leur stupéfaction

quant à la position de l'État sur ce dossier. Si le Gouvernement ne prend pas la mesure de ce qui est en train de se passer, le retard déjà accumulé dans le développement routier sera irréversible pour le Gard et le Languedoc-Roussillon. C'est pourquoi, il lui demande de bien vouloir engager l'État dans la réalisation rapide des dernières acquisitions foncières et de respecter les engagements qui avaient été pris par l'État sur ce projet.

Réforme des tribunaux des affaires de sécurité sociale

469. – 12 mars 2009. – M. **René Teulade** attire l'attention de M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville sur le projet de suppression de quarante-quatre tribunaux des affaires de sécurité sociale. Les arguments avancés par le Gouvernement sont dénués de vision d'aménagement du territoire et l'intérêt des justiciables n'est pas pris en compte. Il réfute l'idée que pour améliorer la technicité des magistrats, ceux-ci aient besoin de traiter des affaires en nombre. De plus, la fixation du seuil de 550 affaires enregistrées en moyenne par an méconnaît le principe d'accès à la justice car les justiciables seraient éloignés de deux heures de transport de leur domicile. En Limousin, la solution envisagée par le Gouvernement est la fusion des trois juridictions départementales à Limoges. Compte tenu de la nature du territoire et de son aménagement, il serait plus judicieux de conserver les juridictions départementales. La question substantielle concerne le devenir des personnels des quarante-quatre tribunaux des affaires sociales supprimés. Que deviendraient-ils lors de la fusion ? Il lui demande de préciser ses intentions en matière de refonte de la carte des tribunaux des affaires de sécurité sociale.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mardi 3 mars 2009

SCRUTIN n° 123

sur la motion n° 2, présentée par M. Louis Mermaz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, tendant à opposer la question préalable au projet de loi pénitentiaire (urgence déclarée).

Nombre de votants.....	341
Suffrages exprimés.....	326
Pour.....	139
Contre.....	187

Le Sénat n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE (24) :

Pour : 24.

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

Pour : 1. – M. Robert Tropeano.

Contre : 3. – M. Gilbert Barbier, Mme Anne-Marie Escoffier, M. Aymeri de Montesquiou.

Abstention : 13.

GRUPE SOCIALISTE (115) :

Pour : 114.

N'a pas pris part au vote : 1. – M. Bernard Frimat, qui présidait la séance.

GRUPE UNION CENTRISTE (29) :

Contre : 29.

GRUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (151) :

Contre : 150.

N'a pas pris part au vote : 1.. – M. Gérard Larcher, président du Sénat.

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

Contre : 5.

Abstention : 2. – MM. Gaston Flosse, Jean Louis Masson.

Ont voté pour

Jacqueline Alquier Michèle André Serge Andreoni Bernard Angels Jean-Étienne Antoinette Alain Anziani Éliane Assassi David Assouline Bertrand Auban François Autain Robert Badinter Marie-France Beaufiles Jean-Pierre Bel Claude Bérít-Débat Jacques Berthou Jean Besson Michel Billout Marie-Christine Blandin Maryvonne Blondin Yannick Bodin Nicole Bonnefoy Nicole Borvo Cohen-Seat Yannick Botrel Didier Boulaud Alima Boumediene-Thiery Martial Bourquin Bernadette Bourzai Michel Boutant Nicole Bricq Jean-Pierre Caffet Claire-Lise Champion Jean-Louis Carrère Françoise Cartron Bernard Cazeau Monique Cerisier-ben Guiga Yves Chastan Jacqueline Chevé Gérard Collomb Pierre-Yves Collombat Roland Courteau Jean-Claude Danglot Yves Daudigny Yves Dauge Marc Daunis Annie David	Jean-Pierre Demerliat Michelle Demessine Christiane Demontès Jean Desessard Évelyne Didier Claude Domeizel Josette Durrieu Alain Fauconnier Jean-Luc Fichet Guy Fischer Thierry Foucaud Jean-Claude Frécon Charles Gautier Samia Ghali Jacques Gillot Jean-Pierre Godefroy Brigitte Gonthier-Maurin Jean-Noël Guérini Didier Guillaume Claude Haut Edmond Hervé Odette Herviaux Gélita Hoarau Robert Hue Annie Jarraud-Vergnolle Claude Jeannerot Bariza Khiari Virginie Klès Yves Krattinger Philippe Labeyrie Serge Lagauche Serge Larcher Françoise Laurent Perrigot Gérard Le Cam Jacky Le Menn Raymonde Le Texier Alain Le Vern André Lejeune Claudine Lepage Claude Lise Jean-Jacques Lozach Roger Madec Philippe Madrelle Jacques Mahéas François Marc Jean-Pierre Masseret Marc Massion	Josiane Mathon-Poinat Pierre Mauroy Rachel Mazuir Jean-Luc Mélenchon Louis Mermaz Jean-Pierre Michel Gérard Miquel Jean-Jacques Mirassou Jacques Muller Robert Navarro Isabelle Pasquet Jean-Marc Pastor Georges Patient François Patriat Daniel Percheron Jean-Claude Peyronnet Bernard Piras Roland Povinelli Gisèle Printz Marcel Rainaud Jack Ralite Daniel Raoul Paul Raoult François Rebsamen Daniel Reiner Ivan Renar Thierry Repentin Roland Ries Michèle San Vicente-Baudrin Patricia Schillinger Mireille Schurch Michel Sergent René-Pierre Signé Jean-Pierre Sueur Simon Soutour Catherine Tasca Odette Terrade Michel Teston René Teulade Jean-Marc Todeschini Robert Tropeano Richard Tuheiva André Vantomme Bernard Vera Jean-François Voguet Dominique Voynet Richard Yung
--	---	--

Ont voté contre

Nicolas About
Philippe Adnot
Jean-Paul Alduy
Jean-Paul Amoudry
Pierre André
Jean Arthuis
Denis Badré
Gérard Bailly
Gilbert Barbier
René Beaumont
Michel Bécot
Claude Belot
Pierre
Bernard-Reymond
Laurent Béteille
Joël Billard
Claude Biwer
Jean Bizet
Jacques Blanc
Paul Blanc
Pierre Bordier
Didier Borotra
Joël Bourdin
Brigitte Bout
Jean Boyer
Dominique Braye
Marie-Thérèse
Bruguière
Elie Brun
François-Noël Buffet
Christian Cambon
Jean-Pierre Cantegrit
Jean-Claude Carle
Auguste Cazalet
Gérard César
Alain Chatillon
Jean-Pierre Chauveau
Marcel-Pierre Cléach
Christian Cointat
Gérard Cornu
Raymond Couderc

Jean-Patrick Courtois
Philippe Dallier
Philippe Darniche
Serge Dassault
Isabelle Debré
Robert del Picchia
Christian Demuynck
Marcel Deneux
Gérard Dériot
Marie-Hélène Des
Esgaulx
Béatrice Descamps
Sylvie Desmarescaux
Denis Detcheverry
Yves Détraigne
Muguette Dini
Éric Doligé
Philippe Dominati
Michel Doublet
Daniel Dubois
Alain Dufaut
André Dulait
Catherine Dumas
Ambroise Dupont
Bernadette Dupont
Jean-Léonce Dupont
Louis Duvernois
Jean-Paul Émorine
Anne-Marie Escoffier
Jean-Claude Étienne
Pierre Fauchon
Jean Faure
Françoise Férat
André Ferrand
Louis-Constant
Fleming
Alain Fouché
Jean-Pierre Fourcade
Bernard Fournier
Jean-Paul Fournier
Jean François-Poncet

Christophe-André
Frassa
Yann Gaillard
René Garrec
Joëlle
Garriaud-Maylam
Christian Gaudin
Jean-Claude Gaudin
Gisèle Gautier
Jacques Gautier
Patrice Gélard
Bruno Gilles
Adrien Giraud
Colette Giudicelli
Nathalie Goulet
Jacqueline Gourault
Alain Gournac
Adrien Gouteyron
Sylvie Goy-Chavent
Francis Grignon
Charles Guené
Michel Guerry
Hubert Haenel
Françoise Henneron
Pierre Hérisson
Marie-Thérèse
Hermange
Michel Houel
Alain Houpert
Jean-François
Humbert
Christiane Hummel
Benoît Huré
Jean-Jacques Hyest
Soibahadine Ibrahim
Ramadani
Pierre Jarlier
Jean-Jacques Jégou
Sophie Joissains
Jean-Marc Juilhard
Christiane
Kammermann

Fabienne Keller
Joseph Kergueris
Alain Lambert
Marc Laménie
Élisabeth Lamure
André Lardeux
Robert Laufoaulu
Daniel Laurent
Jean-René Lecerf
Dominique Leclerc
Antoine Lefèvre
Jacques Legendre
Dominique de Legge
Jean-François
Le Grand
Jean-Pierre Leleux
Philippe Leroy
Gérard Longuet
Simon Loueckhote
Roland du Luart
Michel Magras
Lucienne Malovry
Philippe Marini
Pierre Martin
Hervé Maurey
Jean-François Mayet

Colette Mélot
Jean-Claude Merceron
Michel Mercier
Lucette
Michaux-Chevry
Alain Milon
Aymeri
de Montesquiou
Albéric de Montgolfier
Catherine
Morin-Desailly
Philippe Nachbar
Louis Nègre
Jacqueline Panis
Monique Papon
Charles Pasqua
Philippe Paul
Anne-Marie Payet
Jackie Pierre
François Pillet
Xavier Pintat
Louis Pinton
Rémy Pointereau
Christian Poncelet
Ladislas Poniatoski
Hugues Portelli

Yves Pozzo di Borgo
Catherine Procaccia
Jean-Pierre Raffarin
Henri de Raincourt
Bruno Retailleau
Charles Revet
Philippe Richert
Josselin de Rohan
Roger Romani
Janine Rozier
Bernard Saugé
Bruno Sido
Esther Sittler
Daniel Soulage
Michel Thiollière
André Trillard
Catherine Troendle
François Trucy
Alex Türk
Jean-Marie
Vanlerenberghe
Alain Vasselle
René Vestri
Jean-Pierre Vial
Jean-Paul Virapoullé
François Zocchetto

Abstentions

Nicolas Alfonsi
Jean-Michel Baylet
Michel Charasse
Jean-Pierre
Chevènement
Yvon Collin

Gaston Flosse
François Fortassin
Françoise Laborde
Daniel Marsin
Jean Louis Masson

Jacques Mézard
Jean Milhau
Jean-Pierre Plancade
Raymond Vall
François Vendasi

N'ont pas pris part au vote

M. Gérard Larcher, président du Sénat, et M. Bernard Frimat, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
03	Compte rendu..... 1 an	171,30
33	Questions..... 1 an	118,90
83	Table compte rendu..... 1 an	29,40
	DÉBATS DU SÉNAT :	
05	Compte rendu..... 1 an	153,30
35	Questions..... 1 an	86,10
85	Table compte rendu..... 1 an	26,00
95	Table questions..... 1 an	18,10
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
07	Série ordinaire 1 an	894,50
	DOCUMENTS DU SÉNAT :	
09	Un an.....	865,90

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 21 novembre 2008 publié au *Journal officiel* du 27 novembre 2008

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Renseignements documentaires : **01-40-58-79-79** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

Prix du numéro : 2,50 €