

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

Service des Commissions

---

BULLETIN  
DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
	-
<b>Affaires étrangères, défense et forces armées .....</b>	<b>933</b>
<b>Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation .....</b>	<b>937</b>
<b>Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale .....</b>	<b>943</b>

## AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

**Jeudi 2 avril 1987 - Présidence de M. Pierre Matraja, vice-président.**- La commission a d'abord entendu le **rapport de M. Pierre Matraja sur le projet de loi n° 125 (1986-1987), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention sur la représentation en matière de vente internationale de marchandises.**

Après avoir indiqué que la convention de Genève sur la représentation en matière de vente internationale de marchandises, signée par la France le 25 octobre 1984, n'a encore été ratifiée par aucun Etat et n'est donc pas en vigueur, le rapporteur a rappelé l'origine du texte proposé, établi sous l'égide d'"Unidroit" (institut pour l'unification du droit privé), et précisé que la convention - qui concerne les seules relations entre le tiers et le représenté ou entre le tiers et l'intermédiaire à l'occasion du contrat de vente internationale de marchandises - vient compléter les dispositions de deux instruments internationaux existants : la convention de La Haye de 1978 sur la loi applicable à la représentation ; et la convention de Vienne de 1980 sur les contrats de vente internationale de marchandises.

Le rapporteur a ensuite présenté l'économie générale de la convention de Genève qui définit les effets juridiques des actes accomplis par l'intermédiaire en distinguant à cet égard trois situations : celle où l'intermédiaire agit dans les limites de son pouvoir et où le tiers connaît sa qualité ; celle où l'intermédiaire agit conformément à son pouvoir mais où le tiers ignore l'existence de la

représentation ; et celle où l'intermédiaire agit au-delà des limites de son pouvoir.

Le rapporteur, après avoir relevé que les dispositions proposées sont conformes au droit français, a souligné l'intérêt pratique d'une convention qui constitue un compromis acceptable entre les divers systèmes juridiques et doit contribuer à l'élaboration d'un droit international facilitant les rapports commerciaux internationaux et permettant aux exportateurs français de disposer d'un instrument juridique susceptible de satisfaire les exigences de leurs cocontractants.

Sous le bénéfice de ces observations, la **commission a adopté les conclusions** de son rapporteur, favorables à l'adoption du projet de loi.

La commission a ensuite entendu le **rapport de M. Pierre Merli sur le projet de loi n° 117 rectifié (1986-1987)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention de 1979 sur la **pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif au financement à long terme du programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (E.M.E.P.)**.

Le rapporteur a indiqué que le protocole additionnel à la convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique à longue distance a été adopté le 28 septembre 1984 dans le cadre de la commission économique des Nations Unies pour l'Europe et signé par la France le 22 février 1985. Egalement signé par tous les Etats membres de la Communauté européenne et par 21 autres Etats, le protocole a d'ores et déjà été ratifié par 15 de ces pays et devrait ainsi entrer en vigueur dès cette année.

Après avoir rappelé la genèse et les principes généraux figurant dans la convention de Genève de 1979 afin de limiter et de réduire les émissions de polluants

atmosphériques, le rapporteur a décrit les missions, les structures et les activités du programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe, dénommé E.M.E.P. en raison de son intitulé en anglais ("Evaluation monitoring of european pollution") et créé par l'article 9 de la convention de 1979.

**M. Pierre Merli** a ensuite exposé qu'en raison de l'insuffisance du financement actuel du programme E.M.E.P., assuré seulement jusqu'ici par des contributions volontaires, le protocole proposé a pour objet de faire désormais reposer ce financement sur des contributions obligatoires des Etats membres. Les Etats de la Communauté européenne contribueront ainsi pour environ 55 % au budget du programme, la France en prenant pour sa part à sa charge 11,99 %, ce qui la placera au troisième rang des principaux pays contributeurs.

Le rapporteur a conclu en approuvant le texte proposé tout en formulant deux observations qu'il se proposait d'exposer au Gouvernement, d'une part pour connaître l'état d'avancement des conventions internationales négociées dans le domaine de la pollution nucléaire à la suite de la catastrophe de Tchernobyl, d'autre part pour s'informer sur le point de savoir s'il était envisagé, dans le domaine de la pollution atmosphérique, de créer un fonds international d'indemnisation des victimes sur le modèle de celui existant pour la pollution par les hydrocarbures.

Sous le bénéfice de ces observations, reprises à son compte par la commission, la **commission a adopté les conclusions** de son rapporteur, favorables à l'adoption du projet de loi.

## FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

**Jeudi 2 avril 1987 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a procédé à l'audition de M. Edouard Balladur, ministre d'Etat, chargé de l'économie, des finances et de la privatisation, sur la conjoncture économique et financière.

En préambule, M. Christian Poncelet, président, s'est félicité de l'effort d'assainissement de la situation économique et financière de la France et du succès spectaculaire des privatisations auprès des petits épargnants. Il s'est cependant inquiété des conséquences, notamment sur l'emploi, de la révision à la baisse des hypothèses de croissance pour 1987 et s'est préoccupé des suites durables qui seront données à l'accord du Louvre sur la stabilité des changes.

M. Edouard Balladur a rappelé qu'après un an l'action du Gouvernement se traduit par des signes encourageants dans quatre domaines:

- En matière de prix, il s'est félicité de la disparition du différentiel d'inflation existant entre la France et les principaux pays industrialisés, grâce à une division par deux de la hausse des prix. Il a souligné le caractère accidentel de la forte hausse constatée en janvier. Les résultats obtenus en février confirment d'ailleurs la poursuite de la désinflation.

Le ministre d'Etat a, en outre, insisté sur la décélération de l'augmentation des prix des produits manufacturés. Il s'est réjoui de ce phénomène pour le

rétablissement de la compétitivité des entreprises françaises.

- S'agissant de l'activité économique, **M. Edouard Ballardur** a rappelé le caractère favorable de son évolution en 1986. Il a souligné plus particulièrement la rupture intervenue dans l'évolution de l'emploi en 1986, période pendant laquelle l'économie française est redevenue créatrice nette d'emplois. Toutefois, le ministre d'Etat a estimé que cette évolution était encore insuffisante pour enrayer la croissance du chômage et a annoncé le dépôt d'un projet de loi visant à mettre en place des actions d'insertion et de formation en alternance des chômeurs de longue durée.

- Abordant le problème de l'investissement, **M. Edouard Ballardur** a tenu à souligner que l'action du Gouvernement visait à créer, par des actions structurelles (réduction du déficit budgétaire, allègement des charges des entreprises, libération des changes) les conditions d'un renforcement de l'investissement des entreprises, à travers l'amélioration de leur rentabilité et de leur compétitivité. Il a rappelé sur ce point l'écart défavorable qui pouvait être observé de 1983 à 1986 dans l'évolution des coûts de production entre la France et ses principaux partenaires.

- Enfin, **M. Edouard Ballardur** a jugé que l'amélioration intervenue en matière de commerce extérieur était substantielle, quoiqu'encore insuffisante. Il a indiqué que l'objectif du Gouvernement est, en 1987 comme en 1986, d'atteindre l'équilibre de la balance commerciale.

En conclusion, **M. Edouard Ballardur** a insisté sur la poursuite nécessaire de l'effort d'assainissement mené par le Gouvernement. Il a noté que cette action excluait toute relance artificielle de la demande. Enfin, s'agissant du déficit budgétaire, il a indiqué que sa réduction sera

poursuivie en 1988, le déficit devant alors être ramené à 2 % du P.I.B.

A l'issue de cet exposé, **M. André-Georges Voisin** s'est vivement inquiété du niveau très élevé des taux d'intérêt réels, en particulier pour les collectivités locales.

**M. Robert Vizet** a fait part de sa préoccupation quant à l'aggravation du chômage qui contraste avec l'amélioration des résultats des entreprises. Il a souhaité que les aides publiques soient réservées aux investissements productifs créateurs d'emplois. Il a en outre souhaité que lui soit communiqué un bilan des aides accordées aux entreprises, ainsi qu'aux détenteurs de grandes fortunes.

**M. Josy Moinet** s'est également montré soucieux du niveau trop élevé des taux d'intérêt réels non seulement pour les collectivités locales, mais encore pour les entreprises. Il s'est par ailleurs interrogé sur les projets de tarification des services bancaires et s'est inquiété des conséquences de leur abandon sur le coût du crédit dans l'avenir.

**M. René Ballayer**, tout en renouvelant les inquiétudes exprimées à propos des taux d'intérêt, a demandé au ministre d'Etat s'il comptait favoriser le remboursement par anticipation des prêts conclus à des taux très élevés, notamment par les collectivités locales et les accédants à la propriété. Il a, d'autre part, souhaité savoir si le Gouvernement envisageait de lancer un "grand emprunt d'Etat".

**M. Roland du Luart** a alors interrogé M. Edouard Balladur sur le calendrier de la privatisation de la caisse nationale de crédit agricole.

**M. Maurice Blin, rapporteur général**, a regretté l'évolution défavorable de l'épargne traditionnelle qui contraste avec l'engouement manifesté pour le marché des actions. Abordant le projet de budget pour 1988, il a émis la crainte que le Gouvernement, pour obtenir une réduction concomitante de la pression fiscale et du déficit

budgétaire, ne soit conduit à recourir à des financements exceptionnels : ponction sur les excédents des télécommunications ou de la C.A.E.C.L. ou encore utilisation des produits des privatisations.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a soulevé le problème de l'évolution comparée des coûts de production en France et à l'étranger. Il s'est ensuite intéressé à un éventuel soutien du Gouvernement en matière d'exportation.

Répondant aux différents intervenants, **M. Edouard Balladur** a indiqué que la marge de manoeuvre du Gouvernement en matière de taux d'intérêt était, en tout état de cause, restreinte. Une baisse de leur niveau doit être le fruit d'une action concertée au niveau international.

Il a insisté sur l'effort que mène le Gouvernement afin de restaurer la compétitivité des entreprises. A cet égard, il a souligné que l'évolution des coûts unitaires de production était moins rapide en France que chez ses principaux partenaires.

Il a ensuite indiqué que la concertation entre les banques et les usagers en matière de tarification des services bancaires avait échoué et qu'il fallait en tirer les conséquences.

Il a souligné les encouragements du Gouvernement aux initiatives prises par les établissements financiers afin de favoriser le réaménagement de dettes contractées par le passé à des taux très élevés et noté que le recours à la technique du grand emprunt n'était plus nécessaire, du fait de la banalisation des interventions du Trésor sur le marché financier.

**M. Edouard Balladur** a, par ailleurs, indiqué que le calendrier de la privatisation de la C.N.C.A. n'était pas encore définitivement arrêté.

Enfin, il s'est félicité que l'épargne s'investisse sur le marché financier et a rappelé que les sommes dégagées

par les privatisations devaient servir prioritairement à amortir la dette publique, de telle sorte qu'elle augmente moins vite que la croissance du produit intérieur brut.

Concluant son propos, le ministre d'Etat a réitéré son engagement en faveur de la compétitivité des entreprises de préférence à toutes mesures spécifiques d'incitation.

La commission a alors désigné, à titre officieux, **M. Jean Cluzel, comme rapporteur du projet de loi n° 443 A.N. (8<sup>e</sup> législature) et lettre rectificative n° 618 A.N. (8<sup>e</sup> législature) sur l'épargne.**

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mercredi 1er avril 1987. - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a examiné le premier volet du rapport de M. Paul Girod sur le projet de loi n° 80 (1986-1987) modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

Le rapporteur a en effet indiqué qu'il lui paraissait nécessaire d'étaler l'examen de ce projet de loi sur deux réunions, compte tenu notamment de la poursuite de la concertation avec les organisations représentatives de personnels, et a souhaité consacrer cette première réunion à un échange de vues. Il a en conséquence été envisagé de demander le report de la date de discussion en séance publique lors de la prochaine réunion de la conférence des présidents.

**M. Paul Girod** a procédé à une présentation d'ensemble du projet de loi en soulignant qu'il tentait d'atteindre un équilibre entre la volonté des élus d'être pleinement investis de leurs responsabilités dans le cadre de l'autonomie locale et les aspirations des personnels à bénéficier d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et à être assurés d'un minimum de sécurité de l'emploi et de perspectives de carrière attractives.

Il a rappelé brièvement les étapes qui avaient conduit de la loi de 1972 relative aux personnels communaux aux lois de 1984 instituant une fonction publique unique pour les personnels des communes, des départements et des régions. A côté de ce principe d'unicité qui n'est pas remis en cause par le projet, les autres principes sur lesquels reposait la loi du 26 janvier 1984, en particulier celui de la parité avec la fonction publique de l'Etat et ses

corollaires : organisation en corps, obligation de recrutement sur les listes d'aptitude de tous les candidats y figurant, pénalité financière de la collectivité locale en cas de refus de recrutement des candidats inscrits sur la liste, avancement géré par le corps, se sont révélés difficiles à mettre en pratique. Quant au principe de spécificité de la fonction publique territoriale, corrélatif de l'autonomie locale, il a été battu en brèche par ce dispositif, dans la mesure où l'autorité de nomination n'avait plus en réalité de réelles capacités de commandement sur les personnels. Le rapporteur a également souligné les incertitudes nées des aménagements législatifs successifs (comme par exemple la suppression des centres régionaux de gestion par la loi du 22 novembre 1985) et la lenteur de parution des décrets d'application dont la plupart n'ont jamais vu le jour. Leur rédaction s'est en effet avérée quasiment impossible du fait de la difficulté de définir des corps unitaires gérés par une multiplicité d'employeurs.

Le rapporteur a rappelé que, face à cette situation, s'était rapidement fait jour la nécessité d'un réexamen de la législation, sous l'impulsion notamment des associations d'élus locaux, et que le nouveau Gouvernement, pour sa part, avait renvoyé sine die l'élection des conseils d'administration des centres régionaux de formation dès mars 1986, en vue d'engager une large concertation avec toutes les parties concernées, avec pour objectif de mettre en place un dispositif plus souple.

**M. Paul Girod** a ensuite indiqué que le projet de loi était sans doute la dernière chance d'une fonction publique unique, même si le compromis qu'il tentait d'opérer était à améliorer sur beaucoup de points. Le rapporteur a relevé que tout en ne faisant pas table rase de tous les principes définis en 1984, le projet rompait avec cette législation sur trois points principaux :

- suppression de la comparabilité totale avec l'Etat, les corps étant remplacés par des cadres d'emplois, notion malaisée à définir mais ayant l'avantage de la souplesse ;

- restitution aux collectivités locales de la gestion de leurs personnels (notamment en matière d'avancement) et modification corrélative des compétences des centres de gestion ;

- retour aux listes d'aptitude par ordre alphabétique sur lesquelles les collectivités locales recruteront librement les candidats.

S'agissant des questions sensibles qu'aborde le projet de loi, le rapporteur a indiqué que se posaient plus particulièrement les problèmes :

1° du recrutement des contractuels aménagé pour répondre aux besoins spécifiques des collectivités territoriales (emplois hautement spécialisés, exercice de compétences nouvelles et absence de cadres d'emplois) ;

2° de l'atténuation du paritarisme de la formation.

Sur le premier de ces points, il a précisé que le projet avait choisi un dispositif similaire à celui retenu par le législateur de 1984 pour les fonctionnaires de l'Etat. Sur le second, après avoir rapidement présenté le nouveau système proposé, le rapporteur s'est félicité de l'option retenue pour la levée des cotisations, mais s'est interrogé sur la possibilité de reprendre les éléments positifs du système fonctionnant actuellement sur le terrain en matière de paritarisme au niveau régional.

Il a enfin souhaité que le débat s'engage sur les autres questions délicates que contient le projet de loi, en particulier l'opportunité de maintenir ou d'élargir la répartition en quatre catégories A, B, C et D, le niveau d'administration de ces différentes catégories, le seuil d'affiliation aux centres de gestion -qui mériterait une

autre appellation-, la prise en charge des personnels dont l'emploi a été supprimé et la durée de validité des listes d'aptitude.

**M. Jean-Marie Girault**, après s'être interrogé sur le niveau optimal de gestion des personnels de catégorie A a fait un certain nombre de suggestions concernant :

- la nécessité de faire disparaître les seuils démographiques pour le classement indiciaire des personnels et de s'inspirer du système de surclassement applicable aux communes touristiques pour permettre un déroulement de carrière des fonctionnaires compétents au sein de la même collectivité ;

- l'allongement de la durée de recrutement des agents contractuels, le dispositif prévu par le projet étant trop court ;

- le problème des emplois de cabinet, subordonné à un décret d'application attendu depuis trois ans ;

- le régime disciplinaire et la nécessité de supprimer l'appel devant le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, la procédure étant de plus contraire à la philosophie de la décentralisation ;

- la révision des attributions des comités techniques paritaires dont certains font actuellement l'objet d'une dérive syndicale.

**M. Christian Bonnet**, après avoir indiqué qu'il partageait l'ensemble de ces préoccupations, a exprimé le souhait que soit rétabli dans sa plénitude le pouvoir des élus locaux en matière de recrutement, d'avancement et de discipline. A cet égard, il a estimé que le choix sur une liste d'aptitude, serait-elle alphabétique, constituait une contrainte de nature à favoriser la multiplication des emplois de cabinet. Il s'est en outre ému des interventions

excessives des chambres régionales des comptes dans la gestion des collectivités locales.

**M. Daniel Hoeffel** s'est associé aux interventions précédentes et a observé, d'une part que le débat sur la loi de 1984 avait conduit le Sénat à mettre l'accent, dans l'esprit de la décentralisation, sur deux préoccupations essentielles : préserver au maximum la liberté de gestion des élus et éviter de mettre sur pied des structures trop lourdes et trop coûteuses ; d'autre part, que si, selon la formule du rapporteur, le projet de loi était la dernière chance d'une fonction publique territoriale unique, il convenait de tenir compte de la très grande diversité des communes, des départements et des régions, et des services gérés à ces différents niveaux.

Il s'est à son tour inquiété de la dérive vers le contrôle d'opportunité des interventions des chambres régionales des comptes.

**M. le Président Jacques Larché** a relevé qu'il convenait, face à ces débordements, d'organiser une audition des présidents des chambres régionales des comptes par la commission des lois, afin de leur faire part des préoccupations qu'inspirent aux élus certains excès observés à l'occasion de l'exercice du contrôle par les chambres.

**M. René-Georges Laurin** a exprimé son accord avec l'analyse du rapporteur et avec les précédents intervenants.

**M. Félix Ciccolini** a observé qu'il était difficile de parvenir à un équilibre entre les principes qui sous-tendent le statut de la fonction publique territoriale, mais il a salué l'extrême qualité des personnels locaux et a souhaité que l'on parvienne à élaborer des règles essentielles valables pour les trois niveaux de collectivités. Il s'est interrogé sur la situation dérogatoire faite à certaines zones géographiques. S'agissant des contractuels, il a noté qu'ils étaient juridiquement dans une situation fragile car hors statut. Il a ensuite estimé

que les seuils d'affiliation aux centres de gestion ne devraient pas être réduits. Il s'est enfin inquiété de l'ampleur des compétences confiées au centre national de la fonction publique territoriale administré par seulement 30 membres élus qui, par définition, ne pourraient représenter l'ensemble des départements et, en particulier, de ses compétences sur l'ensemble du territoire en matière de formation, formant le voeu que celles-ci fassent l'objet d'une concertation réelle avec les personnels.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** a marqué son opposition à l'ensemble du texte et a estimé que l'intérêt des personnels et celui des collectivités locales n'étaient pas opposés. Elle a annoncé que son groupe formulerait des propositions de nature à préciser les droits et les devoirs des fonctionnaires.

**M. Hubert Haenel** a exprimé son plein accord avec les premiers intervenants. Sur le plan de la forme, il a regretté que le projet de loi soit peu lisible, souhaitant qu'il fasse l'objet d'une réécriture complète. Sur le fond, il a estimé que le problème du surclassement devait également être revu au niveau des communes rurales. Revenant sur le problème des chambres régionales des comptes, il a cité l'exemple d'un contrôle qui avait débouché sur une critique de la gestion individuelle des personnels. Il a ensuite présenté une série d'observations concernant le régime disciplinaire, la gestion des personnels de catégorie B et les possibilités de détachement dans la fonction publique de l'Etat.

**M. Raymond Courrière** a souligné à son tour la difficile conciliation entre la liberté des élus et la protection des personnels et s'est demandé si le texte ne mériterait pas une plus longue étude, admettant que la loi du 26 janvier 1984 avait été élaborée trop rapidement et s'était trop écartée de l'équilibre. Il a estimé toutefois que le projet de loi ne pourrait recevoir son soutien en l'état. Enfin, il s'est associé à l'initiative suggérée par le président de la commission en ce qui concerne les

modalités de contrôle par les chambres régionales des comptes.

Le rapporteur a ensuite répondu à l'ensemble des questions qui lui avaient été posées concernant plus particulièrement la discipline, les emplois de cabinet, les comités techniques paritaires et le problème du surclassement. S'agissant de la nécessité de tenir compte de la diversité des collectivités locales, il a estimé que le système des cadres d'emplois permettrait un progrès sensible. Sur le plan formel, il a indiqué que le report éventuel de l'examen du projet de loi rendrait difficile la navette et risquerait de prolonger le vide juridique dont souffrent actuellement les personnels territoriaux.

Il a enfin souligné que la technique de modification de la loi de 1984 choisie par le Gouvernement avait le mérite d'éviter les bouleversements, mais qu'elle n'empêchait pas des améliorations notamment sur trois points : la définition des meilleures garanties pour les personnels déchargés de fonctions, l'allongement de la durée de validité des listes d'aptitude et une meilleure prise en compte de la notion de parité entre élus et personnels dans le dispositif de formation à l'échelon régional.

**Jeudi 2 avril 1987 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission a entendu sur le rapport de **M. Marcel Rudloff, rapporteur du projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires** le compte rendu des missions effectuées par la commission des lois dans "divers établissements pénitentiaires, centre d'éducation surveillée et centre de lutte contre la toxicomanie" en application de l'autorisation donnée par le Sénat dans sa séance du 18 décembre 1986.

Le président **Jacques Larché** a déclaré, à titre liminaire, que ces missions avaient permis à la commission de "cotoyer le meilleur et le pire" de ce qui existait dans nos services pénitentiaires et a souligné que

le grand problème était un problème de dignité humaine : il n'est plus tolérable, a-t-il ajouté, que six ou sept détenus soient entassés dans une cellule de 9 m<sup>2</sup>, comme c'est encore le cas dans quelques maisons d'arrêt.

Après s'être associé aux propos du président Jacques Larché, **M. Marcel Rudloff**, rapporteur, a d'abord rendu hommage au personnel pénitentiaire qui accomplit "dans le silence et la discrétion" une mission essentielle : si "l'intolérable est parfois toléré", a-t-il tenu à souligner, c'est grâce à la compétence et au dévouement de l'administration pénitentiaire.

**M. Marcel Rudloff** a ensuite indiqué que notre parc pénitentiaire présentait une extrême variété de situations et que les solutions à envisager étaient donc elles-mêmes, très diversifiées ; il a souligné que la question capitale était celle de la **surcharge des maisons d'arrêt** qui sont aujourd'hui contraintes d'accueillir, en plus des prévenus, des condamnés à de courtes peines et parfois de moyennes peines d'emprisonnement. Le rapporteur a estimé que les relations que l'administration pénitentiaire entretient avec les détenus, mais aussi les personnalités extérieures à la prison et le monde judiciaire étaient, dans l'ensemble, tout à fait satisfaisantes.

**M. Marcel Rudloff** a conclu en déclarant qu'à une situation de fait, parfaitement reconnue -le surencombrement des maisons d'arrêt-, il convenait d'envisager des moyens nouveaux sans remettre en cause ni l'administration pénitentiaire ni le travail particulièrement digne d'éloge qu'elle a effectué.

Le président **Jacques Larché** a indiqué qu'un des critères du bon fonctionnement d'un établissement pénitentiaire résidait, à ses yeux, dans le taux de demandes de mutation du personnel : il a relevé à cet égard que certaines maisons d'arrêt connaissaient un pourcentage de demandes supérieur à 50 % tandis que les maisons centrales telles que celle de Melun n'enregistraient qu'un taux de 5 %. Il a déclaré qu'un

autre test de la bonne "santé" d'une prison, était la plus ou moins grande consommation de tranquillisants chez les détenus (5 % de consommateurs dans certains établissements, 80 % dans d'autres). Le président a ajouté que les réformes envisagées avaient pour but essentiel de soulager l'administration pénitentiaire ; **M. Jacques Larché** a, enfin, évoqué les réussites des permissions de sortir (100 % à Melun) et du travail pénal puisque les détenus travaillent dans les ateliers pénitentiaires dans des conditions tout à fait normales, sous une surveillance très légère.

Après avoir rendu lui aussi hommage à la qualité du personnel pénitentiaire, **M. Jacques Grandon** a estimé qu'une diminution excessive du nombre des surveillants, notamment du fait des nouvelles techniques de surveillance électronique, pourrait entraîner une déshumanisation, nuisible à tous égards, dans les prisons.

Après s'être déclaré en complet accord avec le rapporteur, **M. Charles de Cuttoli**, qui présida deux des délégations de la commission qui se sont rendues respectivement à Mauzac et à Lyon, a estimé que le centre de détention de Mauzac représentait ce que l'administration pénitentiaire pouvait faire de mieux pour certaines catégories de détenus ; cet établissement, a-t-il précisé, accueille, dans des installations et bâtiments modernes et biens équipés, des détenus dont la liberté de mouvement est pratiquement totale à l'intérieur du centre. **M. Charles de Cuttoli** a cependant regretté qu'un établissement, conçu pour la réinsertion, reçoive une proportion aussi importante d'étrangers (40 %) qui sont l'objet d'une mesure d'expulsion qui interviendra à l'expiration de leur peine. Il a aussi estimé que les multi-récidivistes et certaines catégories de délinquants telles que les trafiquants de stupéfiants ou les proxénètes professionnels ne devraient pas bénéficier des conditions de vie carcérale qu'offre Mauzac.

**M. Jacques Thyraud** a constaté que de grands progrès avaient été accomplis dans les prisons depuis

quelques années. Il a souligné la bonne impression que lui avait faits tant le centre pénitentiaire de Mulhouse que la maison centrale d'Ensisheim dans le Haut-Rhin, en relevant notamment, la bonne réhabilitation de locaux anciens et la mise à la disposition des détenus d'ateliers industriels bien équipés et d'activités culturelles, sportives et récréatives fort diversifiées. M. Jacques Thyraud a néanmoins déploré à son tour l'engorgement des maisons d'arrêt en rappelant, à titre d'exemple, que douze prévenus se partageaient un dortoir à la maison d'arrêt de Mulhouse ; il s'est enfin inquiété de la situation du détenu, complètement démuné sur le plan pécuniaire, à la fin de la détention. Il a enfin appelé de ses vœux la construction de centres de détention de taille humaine.

Après avoir rappelé qu'au sein d'un centre accueillant à la fois un établissement de détention et une maison d'arrêt, les mêmes discriminations qu'entre les différentes catégories d'établissements, en ce qui concerne les conditions d'hébergement étaient observées (fonctionnement satisfaisant des centres de détention et surencombrement des maisons d'arrêt), **M. Bernard Laurent** s'est demandé si l'incarcération constituait la meilleure solution pour la réinsertion des délinquants ; il a estimé qu'au sortir de la prison le jeune délinquant se trouvait, surtout en période de chômage, dans une situation quasi-désespérée.

**M. Guy Malet** a fait part de la bonne impression que lui avait procurée la visite du centre pénitentiaire de Melun. Il a cependant exprimé des réserves sur la relation qu'il convenait d'établir entre le nombre de surveillants et l'état psychologique des détenus. Il a enfin jugé encourageant que les permissions de sortir soient, la plupart du temps, couronnées de succès.

**M. Michel Rufin** a rappelé que le prix de journée dans un centre de détention tel que celui de Mauzac (400 F par jour et par détenu) était très coûteux pour la collectivité. Il a comparé ce coût à celui du prix de journée d'un hôpital rural tel que ceux qui existent dans son département. Il a

aussi relevé le coût élevé de la prise en charge d'un jeune par les services de l'éducation surveillée (714,29 F par jour et par jeune) en estimant que l'illettrisme fréquent de ces jeunes traduisait un certain échec du système de l'éducation nationale. M. Michel Rufin a enfin tenu à souligner la proportion importante, d'une part, d'auteurs de viols (30 %), de trafiquants de stupéfiants (30 %), d'autre part, d'étrangers (27 à 30 %) dans la population carcérale de notre pays.

**M. Albert Ramassamy** a exprimé le souhait que la commission puisse visiter des prisons dans les départements d'outre-mer.

**Le président Jacques Larché** s'est associé au voeu de **M. Albert Ramassamy** et a conclu à la nécessité pour la commission de continuer à procéder, périodiquement, à des visites dans nos établissements pénitentiaires.