

Assemblée nationale

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

Mardi 13 février 2007

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 37

SESSION 2006 – 2007



**Présidence de M. Philippe Houillon,
Président**

	Pages
Examen pour avis du projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dispositions du chapitre 1 ^{er}) (n° 3656) (M. Georges Fenech, rapporteur)	2
Examen, en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, du rapport sur la mise en application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (M. Thierry Mariani, rapporteur)	10

Compte rendu

La Commission a examiné, pour avis sur le rapport de M. Georges Fenech, le projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dispositions du chapitre 1^{er}) (n° 3656).

M. Georges Fenech, rapporteur pour avis, a d'abord rappelé que le législateur français est intervenu, dans les limites de ses compétences, à l'occasion de chaque crise du logement. Après avoir évoqué les facteurs de crise actuels, au titre desquels il a cité une hausse continue des prix de l'immobilier ainsi qu'une hausse des loyers, combinées à un ralentissement du rythme de construction des logements sociaux à la fin des années 1990, il a expliqué que la consécration juridique d'un droit au logement garanti pour tous est apparue comme une nécessité pressante et pour ainsi dire comme un impératif d'intérêt national.

Soulignant l'importance du projet de loi, qui transformera le droit au logement en un véritable droit créance, il a estimé que le droit au logement, déjà affirmé par le législateur à plusieurs reprises dans les années 1980 et reconnu par le Conseil constitutionnel comme un objectif à valeur constitutionnelle, sera effectivement garanti dès lors que les personnes dans les situations les plus précaires pourront obtenir, par la voie d'un recours amiable puis d'un recours contentieux, un logement décent et indépendant.

Après avoir évoqué l'article 2 du projet de loi, qui crée des conditions de saisine élargies de la commission de médiation et prévoit que la décision positive qui sera rendue par la commission de médiation devra avoir pour conséquence systématique une offre de logement, il a précisé que l'article 3 permettra aux demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation et n'ayant cependant pas reçu d'offre de logement d'exercer un recours contentieux devant la juridiction administrative tendant à ordonner leur logement ou leur relogement.

Il a rappelé les modifications et les ajouts apportés au texte initial du projet de loi par le Sénat. Au titre des principales modifications, il a signalé la suppression des dispositions qui prévoyaient une responsabilité des communes et des EPCI pour assurer le droit au logement dès lors qu'elles auraient reçu la délégation du contingent préfectoral de logements sociaux. Il a jugé peu opportun de remettre en cause le choix du Sénat consistant à confier intégralement la garantie du droit au logement à l'État, dans la mesure où le Sénat a dans le même temps adopté un article 5 *quinquies* qui s'inspire largement des propositions formulées dans un rapport d'octobre 2006 par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et qui prévoit que les EPCI ayant obtenu la délégation des aides à la pierre pourront expérimenter, pour une durée de six ans, la responsabilité en matière de droit au logement.

Il a ensuite présenté les articles additionnels adoptés par le Sénat, qui détermineront dans une grande mesure le sens et la réalité du droit au logement garanti par l'État. De nouveaux moyens sont offerts aux communes, par l'article 5 *septies* qui étend les possibilités de majoration du coefficient d'occupation des sols pour la construction de logements majoritairement sociaux et par l'article 5 *nonies* qui permet au conseil municipal de déléguer au maire l'exercice du droit de priorité pour récupérer des terrains de l'État ou de certains de ses établissements publics. Dans le même temps, l'article 5 *bis* étend l'obligation de disposer d'un contingent d'au moins 20 % de logements sociaux à environ 250 communes supplémentaires par rapport au champ actuel de cette obligation. Le périmètre de l'obligation de construction de places d'hébergement d'urgence est modifié par l'article 1^{er} *bis*, en même temps qu'une sanction financière est instituée pour les communes qui ne respecteront pas cette obligation à compter du 1^{er} janvier 2009. La mobilisation de nouveaux moyens

financiers est une volonté explicite du Gouvernement, qui a présenté l'article 5 *octies* afin de porter de cinq à six milliards d'euros la contribution de l'État au plan de rénovation urbaine. Afin que les plus démunis et les plus défavorisés connaissent leurs droits en matière de droit au logement, l'article 1^{er} *ter* assurera une diffusion de l'information par les associations, les autorités publiques et les organismes oeuvrant dans le domaine du logement, sous l'égide du préfet, tandis que l'article 1^{er} *quater* permettra aux travailleurs sociaux de bénéficier d'une formation spécifique en matière de droit du logement, pour pouvoir ensuite servir de relais. Afin que les dispositions du projet de loi puissent être évaluées et permettent le cas échéant au législateur d'adapter la législation, l'article 5 *quater* prévoit la création d'un comité de suivi, tandis que l'article 5 *ter* prévoit un rapport d'étape au 1^{er} octobre 2010.

Le rapporteur pour avis a estimé que le dispositif tel qu'issu de la première lecture au Sénat était à la fois précisé et enrichi.

Il a néanmoins attiré l'attention des commissaires sur l'article 3, qui suscite de la part des syndicats de magistrats administratifs auditionnés une certaine perplexité mêlée d'une inquiétude relative au volume du contentieux à venir. Il a en effet expliqué que le nouveau droit de recours induira deux contentieux périphériques : en amont le contentieux de l'annulation des décisions de la commission de médiation ; en aval le contentieux de la responsabilité en cas d'inexécution des injonctions du juge administratif.

Il a pour cette raison souligné que l'article 3 n'a pas pour objectif de transformer le recours au juge en une panacée pour obtenir un logement.

Il a invité la commission des Lois, saisie pour avis du chapitre premier, à améliorer le dispositif de recours contentieux créé, en fixant un délai au juge administratif pour juger les requêtes des demandeurs de logement reconnus prioritaires et en prévoyant que le juge administratif, saisi d'une requête tendant à ordonner le logement d'un demandeur reconnu prioritaire, n'aura pas à réapprécier la qualification prioritaire de la demande décidée par la commission de médiation. Il a expliqué que cette réappréciation serait peu pertinente, dans la mesure où, d'une part, le demandeur disposera déjà du contentieux de l'annulation de la décision de la commission de médiation pour contester cette décision, le cas échéant, devant le juge administratif, et où, d'autre part elle retarderait le délai de jugement et pourrait susciter de l'incompréhension auprès d'un requérant reconnu prioritaire à qui l'on dénierait ensuite ce caractère.

Il a d'autre part expliqué que la disposition introduite au Sénat prévoyant des modalités de recours distinctes dans les départements où ne sera pas créée une commission de médiation pose des problèmes d'égalité dans l'accès à la justice des citoyens, puisque l'accès au juge administratif serait plus ou moins aisé selon que le département ne comprendrait pas ou comprendrait une commission de médiation. Il a proposé de supprimer cette disposition. Par ailleurs, il a proposé de distinguer plus clairement le traitement des recours contentieux relatifs à des demandes d'hébergement du traitement des recours contentieux relatifs à des demandes de logement, à l'instar de ce qui a été fait par la commission des Affaires sociales pour les recours gracieux.

Enfin, il a invité la Commission à adopter certains amendements identiques à ceux adoptés par la commission des Affaires sociales et par la commission des Affaires économiques, jugeant utile de manifester le consensus entre les trois commissions sur un certain nombre de points importants. Ces amendements prévoient que les décisions des commissions de médiation devront être motivées et écrites, que certains logements du parc

locatif privé conventionné avec l'Agence nationale de l'habitat pourront être attribués à des personnes bénéficiant de la mise en œuvre du droit au logement garanti, que les personnes ainsi logées ou hébergées devront être informées des dispositifs d'accompagnement social existants.

Pour conclure, il a estimé que le projet de loi devrait permettre d'attribuer à chacun un logement décent et indépendant ou un hébergement adapté à sa situation. Il a toutefois souligné que le succès dépendra dans une large mesure des efforts de construction de logements sociaux. Estimant que la procédure de recours contentieux visant au prononcé d'une injonction pour loger le demandeur de logement ne devrait être que l'aiguillon permettant de stimuler l'action des pouvoirs publics en matière de logement, il a souhaité que les articles 2 et 3 du chapitre premier permettent à terme à chacun d'être logé sans que les mécanismes qu'ils prévoient doivent nécessairement être mis en œuvre.

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus.

Citant Pascal, selon lequel « *il faut (...) mettre ensemble la justice et la force; et pour cela faire que ce qui est juste soit fort, ou que ce qui est fort soit juste* », **M. Jean-Pierre Dufau** a relevé que la mise en œuvre d'un droit opposable au logement ne pouvait se concevoir que si un effort majeur était fait en faveur de la construction de logements.

Faisant observer que Pascal avait également souligné que « *la justice sans la force est impuissante; la force sans la justice est tyrannique* », **M. Michel Piron** a estimé mal comprendre le scepticisme dont M. Jean-Pierre Dufau a fait preuve au regard de l'effort de construction entrepris ces dernières années, inédit depuis vingt-cinq ans et sans aucun doute appelé à être poursuivi dans les prochaines années. Les délais de construction étant en moyenne fixés à trois ans, la nouvelle politique entreprise depuis 2002 devrait ainsi commencer à produire ses effets au diapason de la création d'un droit au logement opposable.

M. Jean-Christophe Lagarde a observé, à titre personnel, que l'optimisme dont a fait preuve le rapporteur se heurterait à l'écueil de la multiplication des contentieux à partir de 2008. Il a regretté que rien ne soit prévu pour corriger l'aberration d'un agrandissement progressif des logements lié à celui des familles, qui ne soit pas compensé par un rétrécissement égal de la taille des logements lorsque la famille elle-même se réduit. Il a également regretté que ne soit pas traité non plus le problème du relogement des familles réduites dans des logements plus petits mais au loyer supérieur.

En outre, il a estimé qu'il est nécessaire d'éviter que ne soient relogées des personnes expulsées « de mauvaise foi ». Il a, en outre, considéré qu'il était incohérent à la fois d'investir des milliards d'euros dans la reconfiguration des quartiers et la promotion de la mixité sociale dans le logement et de limiter le relogement des personnes habitant dans des logements indignes à un relogement dans des communes qui ont déjà un fort contingent de logements sociaux, accentuant ainsi la concentration des difficultés et excluant de l'accession aux logements sociaux ceux qui sont déjà inscrits sur les listes d'attente.

Enfin, il a jugé nécessaire de compléter la loi relative à l'engagement national pour le logement en permettant aux maires de mobiliser toutes les informations nécessaires pour établir la liste complète des logements dits indignes.

Relevant le caractère prioritaire du logement dans la construction de la cohésion sociale, **M. Jean-Pierre Dufau** a mis en garde contre le risque de créer, par le présent projet

de loi, des désillusions lourdes de conséquence, faute de pouvoir donner un contenu réel au droit au logement opposable. Il a souligné, en conséquence, la nécessité de conduire une communication sincère et responsable sur la question des logements qui prenne compte du caractère pluridécennal des efforts à mener dans la matière.

En réponse à M. Jean-Pierre Dufau, **le rapporteur pour avis** a reconnu que le droit au logement n'aura de sens que dans la mesure où des logements seront construits. Il a rappelé l'effort engagé par le Gouvernement, que ce soit en portant de cinq à six milliards d'euros le plan de rénovation urbaine ou en prévoyant la construction de près de 600 000 logements financés par des prêts sociaux entre 2005 et 2009.

En réponse à M. Jean-Christophe Lagarde, il a souhaité insister sur l'avancée que représente le projet de loi, en précisant que les personnes sans logement, qui ne pouvaient jusqu'à présent saisir la commission de médiation, le pourront désormais. Il a également précisé que la possibilité de saisine sans délai s'étendra également aux familles avec enfants vivant dans des logements non décents, ce qui correspond à des critères de superficie exigeants, de 9 mètres carrés par personne. Concernant le signalement des logements indignes, il a précisé qu'un projet de décret en Conseil d'État a été transmis pour avis à la CNIL et permettra de collecter les informations nécessaires.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles dont elle s'est saisie pour avis.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à la garantie du droit au logement

Article 1^{er} (art. 300-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : *Garantie du droit au logement par l'État :*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 1^{er}.

Article 1^{er} bis (art. 21 de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994) : *Places d'hébergement d'urgence :*

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Jean Leonetti alignant la pénalité créée par l'article 1^{er} bis et destinée à sanctionner les communes manquant à leurs obligations dans la création de places d'hébergement d'urgence sur le mécanisme prévu par l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Après que **le rapporteur** eut souligné qu'un amendement similaire avait été déjà adopté par la commission des Affaires économiques et que **M. Michel Piron** eut relevé qu'une telle mesure répondait à une exigence de lisibilité, la Commission a *adopté* l'amendement, puis émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 1^{er} bis ainsi modifié.

Article 1^{er} ter : *Diffusion de l'information relative à l'accès au droit au logement ;*
Article 1^{er} quater (art. L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles) : *Formation des travailleurs sociaux dans le domaine du droit au logement :*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des articles 1^{er} ter et 1^{er} quater.

Article 2 (art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) : *Recours amiable devant la commission de médiation départementale* :

La Commission a *adopté* deux amendements identiques présentés respectivement par **le rapporteur** et par **M. Michel Piron** prévoyant que les quatre catégories d'institutions et d'associations représentées dans les commissions départementales le sont par un nombre de membres identique.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement présenté par **M. Jean-Christophe Lagarde** prévoyant que ne pourront prétendre à un logement les locataires menacés d'expulsion sans relogement. L'auteur de l'amendement a précisé que, dans l'état du droit, en application du protocole défini par la circulaire du 13 mai 2004 relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions, ne se trouveraient dans cette situation que les demandeurs de mauvaise foi. Le projet de loi réservant le droit au logement à ceux qui manifestent leur besoin de logement de bonne foi, il paraît inutile, sous réserve du cas du locataire expulsé par un propriétaire qui souhaite vendre son logement, de prévoir le cas des demandeurs menacés d'expulsion sans relogement, au risque de désavantager les demandeurs de bonne foi.

Le rapporteur ayant souligné que la bonne foi constituait un critère valable pour l'ensemble des demandeurs susceptibles de bénéficier du droit au logement, qu'ils soient ou non soumis à expulsion, et qu'en conséquence l'amendement proposé était déjà satisfait par le texte du projet de loi, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement présenté par **M. Jean-Christophe Lagarde** soumettant les demandeurs menacés d'expulsion au respect de la circulaire susmentionnée.

Puis, elle a *adopté* deux amendements identiques présentés respectivement par **le rapporteur** et par **M. Michel Piron** disposant que les décisions de la commission de médiation doivent être communiquées au demandeur par écrit et motivées.

Elle a été saisie d'un amendement présenté par **M. Jean-Christophe Lagarde** précisant que, dans le but de favoriser la mixité sociale, les propositions de logement faites par la commission de médiation se font en priorité dans les communes qui ne respectent la part de 20 % de logements sociaux. Après que **le rapporteur** eut observé que le principe d'efficacité exigeait d'abord de proposer des logements dans les communes qui disposaient de logements vacants et qu'il était inutile, par conséquent, de brider la marge d'appréciation des commissions de médiation, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné deux amendements identiques présentés respectivement par **le rapporteur** et par **M. Michel Piron** précisant que le recours par le préfet aux logements du parc locatif privé est soumis au respect des conditions d'attribution fixées dans la convention passée entre le bailleur privé et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). **Le rapporteur** ayant précisé que cette disposition avait été adoptée par les commissions chargées des affaires sociales et des affaires économiques, la Commission a *adopté* ces amendements.

Elle a *rejeté* un amendement présenté par **M. Jean-Christophe Lagarde** précisant que l'attribution de logement n'avait pas nécessairement lieu sur le territoire de la commune où la demande a été déposée, **le rapporteur** ayant fait remarquer que cette disposition était déjà satisfaite par le texte du projet de loi.

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par **M. Michel Piron** visant à favoriser le signalement des locaux reconnus comme impropres à l'habitation, présentant un caractère insalubre ou dangereux ou ne répondant pas au caractère d'un logement décent. **Le rapporteur** ayant précisé que ce signalement serait prévu par les textes réglementaires actuellement en cours d'élaboration, **M. Michel Piron** a retiré cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant une information écrite des personnes auxquelles est proposé un logement ou un hébergement sur l'accompagnement social qui peut leur être offert.

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 2 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 2 (art. L. 321-10 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : *Sous-location de logements financés par l'Agence nationale de l'habitat* :

La Commission a *adopté* deux amendements identiques présentés respectivement par **le rapporteur** et par **M. Michel Piron** permettant aux organismes publics et privés qui interviennent dans le domaine du logement de louer les logements du parc locatif privé ayant fait l'objet d'un conventionnement avec l'ANAH, afin de procéder à une sous-location au profit des demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation.

Après l'article 2 :

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par **M. Jean-Christophe Lagarde** organisant un dispositif permettant à l'observatoire des logements indignes de recenser l'ensemble des logements reconnus comme non décents ou insalubres. **Le rapporteur** ayant indiqué que de telles dispositions relevaient du domaine réglementaire et qu'un projet de décret était actuellement en cours d'examen devant la CNIL, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 3 (art. L. 441-2-3-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation et art. L. 778-1 [nouveau] du code de justice administrative) : *Recours contentieux devant la juridiction administrative* :

Elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** distinguant, à l'instar de ce qui est prévu devant la commission de médiation, les demandes de logement d'une part et d'hébergement d'autre part dans le cadre des recours juridictionnels.

Elle a été saisie d'un amendement présenté par **le rapporteur** supprimant la disposition prévoyant que le demandeur qui se trouvera dans un département dépourvu de commission de médiation pourra saisir sans condition particulière le juge administratif.

M. Jean-Christophe Lagarde, tout en déplorant l'absence de commission de médiation dans certains départements, a estimé que la disposition supprimée offrait cependant une garantie de recours aux personnes concernées.

M. Michel Piron a relevé que l'absence de commission n'empêchait pas le préfet de décider et aux personnes concernées de saisir la juridiction administrative de cette décision.

Le président Philippe Houillon a fait remarquer que les personnes concernées pouvaient saisir les juridictions administratives y compris dans le cas d'un refus tacite du préfet dans les conditions de droit commun.

Le rapporteur a jugé impensable que la loi entérine et prenne acte des carences du pouvoir exécutif et a estimé du devoir du législateur d'exiger l'application de la loi.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** précisant le délai dans lequel le juge administratif devra juger les requêtes tendant à ce que soit ordonné le logement ou l'hébergement des personnes reconnues prioritaires par la commission de médiation, le rapporteur ayant précisé que l'absence de respect du délai ne serait toutefois pas une cause de nullité.

Elle a ensuite adopté un amendement rédactionnel du **même auteur**.

Puis, elle a été saisie de deux amendements identiques présentés par le **rapporteur** et **M. Michel Piron**, précisant qu'il revient à la commission de médiation d'apprécier le caractère prioritaire de la demande de logement ou relogement adressée au juge.

Le rapporteur a indiqué que l'amendement permettrait d'accélérer les procédures, en dispensant le juge de toute nouvelle investigation sur le caractère prioritaire de la demande dès lors que la commission de médiation s'est déjà prononcée.

La Commission a alors *adopté* ces amendements.

Elle a en revanche *rejeté* un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** prévoyant que le logement ou le relogement est prioritairement ordonné dans les communes où le taux légal de 20 % de logements sociaux n'est pas respecté, pour les raisons précédemment évoquées par le **rapporteur**.

Puis, elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** visant à distinguer les recours relatifs à des demandes de logement des recours relatifs à des demandes d'hébergement.

Elle a en revanche *rejeté* un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** prévoyant que le logement, relogement ou hébergement ordonné par le juge n'est pas nécessairement exécuté sur le territoire de la commune dans laquelle la demande a été déposée, pour les raisons précédemment évoquées par le **rapporteur**.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** visant à distinguer les recours relatifs à des demandes de logement des recours relatifs à des demandes d'hébergement, ainsi qu'un amendement du **même auteur** prévoyant que, lorsque le juge administratif est saisi d'un recours relatif à une demande de logement, il peut ordonner l'accueil du requérant dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer, ou encore une résidence hôtelière à vocation sociale.

La Commission a alors émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 3 ainsi modifié.

Article 5 : *Application des dispositions de la présente loi aux conventions de délégation du contingent préfectoral conclues avant la date de publication de la loi :*

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 sans modification.

Article 5 bis (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : *Extension du champ d'application de l'obligation d'une proportion de 20 % de logements sociaux :*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Leonetti reportant du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} janvier 2017 l'application de la pénalité financière applicable à certaines communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, le **rapporteur** ayant jugé plus sage de maintenir le calendrier proposé par le Sénat.

Puis, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 bis sans modification.

Après l'article 5 bis :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Leonetti visant à intégrer dans le taux légal de logements sociaux exigé sur le territoire communal les structures d'hébergement d'urgence et les logements temporaires créés en application de l'article 21 de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat.

Article 5 ter : *Rapport d'évaluation du Conseil économique et social :*

La Commission a *adopté* un amendement de précision présenté par le **rapporteur**, puis a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 ter ainsi modifié.

Article 5 quater : *Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que les organismes et associations d'insertion sont associés au comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement.

Elle a ensuite émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 quater ainsi modifié.

Article 5 quinquies : *Expérimentation de la garantie du droit au logement par les EPCI ayant obtenu une délégation des aides à la pierre :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le **rapporteur**, puis a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 quinquies ainsi modifié.

Article 5 sexies (art. L. 411-2, L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation ; art. 261 du code général des impôts) : *Participation des offices d'HLM aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat des copropriétés dégradées ; article 5 septies* (art. 4 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006) : *Majoration du coefficient d'occupation des sols par les conseils municipaux ; article 5 octies* (art. 7 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003) : *Financement du plan de rénovation urbaine ;*

article 5 nonies (art. L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales) : *Délégation au maire de l'exercice du droit de priorité* :

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des articles 5 *sexies*, 5 *septies*, 5 *octies* et 5 *nonies* sans modification.

Puis la Commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des articles du chapitre 1^{er} ainsi modifiés.

*

* *

La Commission a procédé, sur le rapport de M. Thierry Mariani, en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, à l'examen de la mise en application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Après avoir salué l'avancée majeure que constitue à ses yeux le droit de suite institué au profit du rapporteur d'un projet de loi, **M. Thierry Mariani, rapporteur**, a rappelé que la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile constitue le nouveau socle de la politique de sécurité civile dans notre pays.

Ambitionnant de donner toute sa place à l'engagement des citoyens, la loi organise leur participation au traitement des crises par la reconnaissance des associations de sécurité civile et la création des réserves communales.

Tirant les leçons des catastrophes qui ont frappé la France au cours de la dernière décennie, elle propose une nouvelle organisation des secours, fondée sur une planification et des outils d'information et de communication rénovés.

Enfin, répondant à une revendication de longue date, elle reconnaît le caractère dangereux du métier et des missions des sapeurs-pompiers. Cette reconnaissance se traduit par la généralisation des comités d'hygiène et de sécurité dans les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), un nouvel aménagement de la fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels qui rencontrent des difficultés opérationnelles et la création d'un nouvel avantage retraite pour les sapeurs-pompiers volontaires.

Au regard des 33 articles qui renvoient à des dispositions réglementaires, le rapporteur a estimé le bilan de la parution des textes satisfaisant. En effet, les trois quarts des décrets nécessaires ont été publiés, sans trahir la volonté du législateur.

Il a cependant déploré l'absence, vraisemblablement liée à l'interministérialité, de plusieurs textes d'application deux ans et demi après la promulgation de la loi.

Ces décrets attendus concernent les mesures à prendre dans les établissements médico-sociaux pratiquant un hébergement collectif permanent pour garantir la sécurité des personnes hébergées en cas de défaillance énergétique (article 7 de la loi), le Bataillon de marins-pompiers de Marseille (articles 23 et 24), les obligations des exploitants chargés de services au public pour satisfaire les besoins prioritaires de la population en cas de crise (article 6), la possibilité pour les militaires sapeurs-pompiers volontaires de bénéficier de leur régime d'indemnisation principal en cas d'accident survenu ou de maladie contractée dans

leur service de sapeur-pompier volontaire (article 78) et la possibilité pour les SDIS de recruter des sapeurs-pompiers volontaires à durée déterminée pour remplacer momentanément des sapeurs-pompiers professionnels ou faire face à des besoins occasionnels (article 82).

Les deux premiers décrets ont été transmis au Conseil d'État, les deux décrets suivants aux ministères signataires. En revanche, la concertation est provisoirement suspendue sur les contrats à durée déterminée pour les sapeurs-pompiers volontaires.

Le rapporteur a souligné que ces quelques retards regrettables ne doivent pas faire oublier que la plupart des dispositions de la loi ont été suivies des textes réglementaires nécessaires.

En réponse au reproche récurrent d'une association insuffisante des élus locaux aux décisions parfois lourdes de conséquences financières touchant aux SDIS et aux sapeurs-pompiers a été créée la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS). Le décret du 29 octobre 2004 relatif à sa composition et son fonctionnement a été le premier texte d'application de la loi, parce que sa création conditionnait l'adoption des textes suivants, qui devaient lui être soumis, mais aussi en raison de sa valeur de symbole d'une nouvelle ère pour la sécurité civile, rompant avec l'unilatéralisme et la méfiance réciproque.

Afin de faciliter la prévention et de faire de la sécurité civile l'affaire de tous, l'article 5 de la loi a prévu l'organisation d'une sensibilisation des élèves à la prévention des risques et aux missions des services de secours, ainsi qu'un apprentissage des gestes élémentaires de secours. Cet article a fait l'objet d'un décret et d'une circulaire des ministres de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la santé.

La sensibilisation aux risques et aux missions des services de secours sera abordée dans le cadre des différentes matières. Pour la formation aux premiers secours, l'objectif est de généraliser le dispositif « Apprendre à porter secours » à toutes les écoles sur les trois ans à venir et d'aboutir, d'ici 2011, à l'obtention de l'attestation de formation aux premiers secours par tous les élèves de collège. La priorité actuelle est de former, au sein du personnel de l'éducation nationale, un nombre suffisant de formateurs.

Les articles 30 à 34 de la loi ont prévu la création de réserves communales de sécurité civile. Une circulaire a été publiée pour répondre aux principales questions susceptibles d'être soulevées par les collectivités intéressées. Afin d'éviter une confusion avec les services de secours, elle insiste sur le fait que les réservistes ne doivent pas être des pseudo sapeurs-pompiers et que les moyens des réserves doivent être strictement proportionnels à leurs missions. 155 réserves ont été créées à ce jour.

La loi a prévu une procédure d'agrément des associations de sécurité civile visant à mieux reconnaître leurs compétences et à organiser leur intervention en appui des pouvoirs publics. Les textes réglementaires ont défini quatre missions qui peuvent leur être confiées : la participation aux opérations de secours, les actions de soutien aux populations sinistrées, l'encadrement des bénévoles et le concours aux dispositifs prévisionnels de secours. L'agrément, accordé pour une période maximale de trois ans, ne vaut que pour la mission et le champ géographique pour lesquels il a été sollicité. 19 agréments ont été délivrés.

Tous les SDIS sont aujourd'hui dotés d'un comité d'hygiène et de sécurité qui doit être consulté pour l'établissement de la liste des emplois non opérationnels susceptibles d'être proposés aux sapeurs-pompiers dans le cadre d'un projet de fin de carrière.

Ce projet de fin de carrière bénéficie aux sapeurs-pompiers de plus de 50 ans dont les difficultés ont été reconnues par une commission médicale. Au terme de la première année de mise en œuvre de ce dispositif, les résultats sont encore modestes. Sur une population éligible de 4 500 sapeurs-pompiers : 145 ont bénéficié d'une affectation à des fonctions non opérationnelles au sein des SDIS ; 5 ont bénéficié d'un reclassement dans un autre corps de la fonction publique ; 19 ont bénéficié d'un congé avec faculté d'exercer une activité privée ; 25 ont bénéficié d'un congé avec constitution de droits à pension.

L'affectation à des fonctions non opérationnelles au sein du SDIS est privilégiée par les sapeurs-pompiers car elle leur permet de rester en contact avec un métier auquel ils sont très attachés, et de conserver leur régime indemnitaire.

Pour les sapeurs-pompiers volontaires, la mesure phare de la loi, et de la législature, est la création de la prestation de fidélisation et de reconnaissance, avantage retraite qui leur procure une rente pouvant aller jusqu'à 1 800 € euros par an. CNP Assurances a été choisi à l'issue d'un appel d'offre européen pour gérer ce régime, dont le financement est assuré par le versement d'une cotisation obligatoire de 50 € par chaque volontaire ayant plus de cinq ans d'ancienneté et d'une contribution à la charge du SDIS de 375 € par volontaire. L'État participe au financement public à hauteur de 50 % ; sa contribution insuffisante pour 2005 a d'ailleurs fait l'objet d'une régularisation dans la loi de finances pour 2007 par le biais d'un abondement supplémentaire de 12 millions d'euros à la dotation globale de fonctionnement des départements.

La mise en place de ce régime s'est heurtée à quelques difficultés, notamment la création des fichiers de volontaires, mais les premières prestations ont pu être versées en décembre 2006. La totalité du régime devrait être opérationnelle fin 2007, avec notamment la possibilité pour ceux qui le souhaitent de verser une cotisation facultative supplémentaire.

En matière d'organisation des secours, le « millefeuille » obsolète des plans de secours a été simplifié. Des progrès ont été enregistrés pour le déploiement d'Antarès depuis que la loi a assigné l'objectif d'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques.

Malgré ces avancées très positives, certaines questions restent posées, au premier rang desquelles le financement des services d'incendie et de secours. La loi ne l'a abordé que sous l'angle de la suppression des contributions communales, en repoussant à 2008 cette suppression prévue pour 2006 par la loi relative à la démocratie de proximité. Un nouveau report de deux ans a été voté dans la loi de finances rectificative pour 2006. La réflexion va se poursuivre au sein de la CNSIS pour tenter de résoudre les problèmes de mise en œuvre technique et financière de cette réforme.

En conclusion, le rapporteur a estimé que le chantier du financement se trouvera assurément sur le chemin du futur Gouvernement, quel qu'il soit, qui pourra néanmoins s'appuyer sur les fondations solides qu'il aura héritées de cette législature.

Après l'exposé du rapporteur, M. Bernard Derosier s'est félicité que le rapporteur ait opportunément mis en œuvre, en matière de sécurité civile, les nouvelles dispositions de l'article 86, alinéa 8, du Règlement, permettant aux députés d'examiner l'application des lois qu'ils ont antérieurement adoptées.

Il a toutefois souligné que plusieurs questions appellent une mobilisation gouvernementale qui fait défaut. Ainsi, la reconnaissance de la dangerosité du métier de sapeur-pompier n'a, à ce jour, pas été concrétisée. De même, l'annonce effectuée au mois d'octobre 2006 par M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, selon laquelle un emploi public serait proposé aux conjoints de sapeurs-pompiers morts en service, n'a pas fait l'objet de traduction législative.

Par ailleurs, la réticence de certains sapeurs-pompiers volontaires à acquitter leur cotisation à la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) doit attirer l'attention des responsables et pourrait être soumise à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours.

L'absence de consultation de cette nouvelle instance sur le décret relatif à la nouvelle bonification indiciaire a conduit récemment les intéressés à exprimer fermement leur colère.

Il conviendrait, en tout état de cause, de clarifier la répartition des compétences entre la direction de la défense et de la sécurité civiles et la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur en matière de statut des fonctionnaires territoriaux que sont les sapeurs-pompiers.

Enfin, il est souhaitable que le nouveau report de la suppression des contingents communaux d'incendie et de secours, à une date fixée au 1^{er} janvier 2010 par la loi de finances rectificative pour 2006, soit le dernier.

En réponse à M. Derosier, le **rapporteur** a convenu que le dispositif en faveur des conjoints de sapeurs-pompiers décédés en service restait à mettre en œuvre. Il a ensuite jugé que la cotisation à la charge des volontaires pour la PFR était légitime et raisonnable au regard des avantages qu'elle procure. Il a également précisé que son rapport écrit allait dans le sens de l'intervention de M. Derosier à propos de la Conférence nationale. Faisant référence à la suppression des contributions communales, il s'est enfin interrogé sur la pertinence d'une réforme régulièrement reportée.