

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement (n° 3438) (M. Charles de La Verpillière, rapporteur) 2
- Examen de la proposition de loi de M. Bernard Deflesselles visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire (n° 3232) (M. Bernard Deflesselles, rapporteur) 5
 - *Amendements examinés par la Commission* 8
- Informations relatives à la Commission 9

Mercredi
18 mai 2011
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 55

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La séance est ouverte à 10 heures.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

La Commission examine, sur le rapport de M. Charles de La Verpillière, le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement (n° 3438).

M. Charles de La Verpillière, rapporteur. La liste des emplois dits « à la discrétion du Gouvernement » a été fixée par le décret du 24 juillet 1985, puis complétée par la jurisprudence. Il s'agit pour l'essentiel des emplois de secrétaire général du Gouvernement, de secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, de secrétaires généraux des ministères, de directeurs et directeurs généraux d'administration centrale, de délégués interministériels et ministériels, de préfets, d'ambassadeurs, de recteurs d'académie et de chefs de certains corps de contrôle – l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale de la police nationale.

Dans l'état actuel du droit, lorsque ces emplois sont occupés par des fonctionnaires, ce qui est le plus souvent le cas, ceux-ci doivent les quitter lorsqu'ils atteignent la limite d'âge de leur corps, ordinairement fixée à 65 ans. Il s'avère, à l'expérience, que cette obligation peut être inopportune, par exemple lorsqu'elle s'applique à un ambassadeur en poste dans un pays en crise ou à un directeur d'administration centrale chargé d'élaborer les décrets d'application d'une réforme importante.

Le présent projet de loi vise donc à permettre au Gouvernement de maintenir ces fonctionnaires en poste au-delà de la limite d'âge. Toutefois, cette dérogation est strictement encadrée : elle ne peut intervenir qu'à titre exceptionnel et dans l'intérêt du service ; l'intéressé doit donner son accord ; enfin, le maintien dans l'emploi est limité à deux ans, étant entendu que le Gouvernement peut y mettre fin à tout moment.

Ce projet de loi a été adopté sans modification par le Sénat et je vous propose d'en faire autant.

M. Bernard Derosier. Le rapporteur a retrouvé les qualités du haut fonctionnaire qu'il fut dans une vie antérieure pour nous délivrer un message... en « langue de bois » ! Face à ce projet de loi, examiné en urgence, la réaction normale serait plutôt de se demander s'il ne s'agit pas d'un texte de circonstance : si l'on en croit la presse, il serait bon que le recteur de l'académie de Nantes, qui va avoir 65 ans, puisse rester en fonctions, de même que le préfet de Seine-Saint-Denis, qui atteindra le même âge le 5 juin prochain. Mais on ne peut pas imaginer que le Président de la République et le Gouvernement tordent ainsi les institutions et fassent des textes *ad hominem* dans une République qui n'est pas bananière !

Alors, on se raccroche à une autre explication : comme on vient de repousser l'âge de départ à la retraite, il faudrait permettre aux hauts fonctionnaires qui atteignent la limite des 65 ans de continuer leur activité. On fera d'ailleurs remarquer qu'il y a dans cette assemblée des hommes et des femmes qui ont plus de 65 ans et envie de continuer – j'en fais partie. La différence, c'est que dans ce dernier cas, il n'y a pas besoin de faire une loi : pour les députés, c'est le vote des électrices et des électeurs qui sonne l'heure du départ !

Ce texte n'est donc pas très catholique – comme on aurait dit en d'autres temps. Par ailleurs, nous nous sommes engagés à rétablir la retraite à 60 ans : afin d'éviter d'y revenir ultérieurement, autant rejeter ce texte dès aujourd'hui !

M. Marc Dolez. Malgré les efforts qu'il a déployés pour nous présenter le projet de loi avec un maximum d'objectivité, le rapporteur a eu du mal à cacher qu'il s'agissait d'un texte de circonstance. Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas inclus cette disposition dans le grand projet de loi sur les retraites ? Confronté à un problème imprévu, il a décidé de le régler dans le cadre d'une procédure accélérée afin que la loi puisse être promulguée avant le 5 juin, date de l'anniversaire du préfet Lambert. Dans ces conditions, le groupe GDR s'opposera à ce texte.

M. Dominique Bussereau. Je considère, sans esprit partisan, qu'il s'agit d'un texte de circonstance que, pour ma part, je ne voterai pas.

M. Bernard Roman. Quand on est dans le domaine du pouvoir discrétionnaire et qu'un préfet ou le président d'un organisme public va rencontrer le Président de la République ou le Premier ministre pour lui demander de régler son cas personnel par la loi, il y a matière à s'interroger sur cette conception de la République et de la démocratie parlementaire. Si vous voulez vraiment mettre en place un régime dérogatoire, faites-le pour tout le monde et non en le limitant à quelques postes, choisis uniquement parce que vous avez décidé qu'un tel ou une telle pourrait continuer deux ans de plus. On se souvient tous ici de la jurisprudence de l'EPAD. Pourquoi, ainsi, ne pas étendre le nouveau dispositif à certaines présidences, pour lesquelles l'âge a encore moins d'importance ? Cela étant, nous voterons contre ce texte.

M. Patrick Devedjian. Moi aussi, je voterai contre – et je me souviens également de l'EPAD !

M. François Bayrou. Il ne fait aucun doute que nous sommes là devant un texte de circonstance, et même un texte *ad hominem* – ce qui devrait suffire à en justifier le rejet. Toutefois, je pense que le problème soulevé est réel, et que nous devrions engager une réflexion générale sur le sujet.

Je voudrais à ce propos vous raconter un souvenir. Lorsque j'étais ministre chargé de la recherche, le professeur Montagnier, découvreur du virus du sida, est venu me voir : il pensait avoir encore beaucoup à apporter, mais il allait être mis à la retraite d'office. J'ai remué ciel et terre pour le maintenir en fonctions – sans succès. Résultat, il est parti aux États-Unis. Je trouve cela absurde et profondément choquant.

Il faudrait donc qu'une disposition générale permette, sur décision motivée et publique, de maintenir en fonctions, pour des raisons d'intérêt général, certaines personnes atteintes par la limite d'âge. En revanche, il faut rejeter ce texte caricatural.

Mme Sandrine Mazetier. Si l'on voulait vraiment traiter le cas général, on ne limiterait pas à deux ans la durée de la prolongation : la crise à laquelle serait confronté un ambassadeur, pour reprendre cet exemple, peut très bien rebondir à l'échéance fatidique ! Par ailleurs, prétendre qu'on encadre strictement le dispositif en demandant l'accord de l'intéressé, c'est se moquer du monde ! Nous refusons de légiférer de cette manière – même si le projet de loi soulève un vrai problème.

M. Jean-Christophe Lagarde. Je pense moi aussi que l'on pourrait élargir la disposition à d'autres personnes et prévoir d'autres durées, en travaillant ensemble dans une perspective qui irait au-delà de ce projet de loi. Cela étant, qui peut le plus peut le moins et si on peut faire plus, on peut aussi faire cela.

M. le rapporteur. Que ce projet de loi soit susceptible de concerner la première fois, une personne donnée, comme cela a été dit dans la presse, n'en fait pas pour autant un texte de circonstance. Le dispositif s'applique à une catégorie très particulière – les emplois à la discrétion du Gouvernement –, pour laquelle il existe déjà un régime dérogatoire établi par la loi du 31 décembre 1987 : si un fonctionnaire occupant un tel emploi atteint la limite d'âge dans les trois mois précédant la date d'achèvement du mandat du Président de la République en exercice, il peut être maintenu en fonctions jusqu'à ce que le nouveau Président de la République entre lui-même en fonctions, de façon à préserver la liberté de choix de celui-ci. Cela montre bien que le législateur a ressenti le besoin de traiter différemment cette catégorie de fonctionnaires en ce qui concerne la limite d'âge.

Le présent projet de loi ne fait qu'introduire pour cette catégorie une dérogation supplémentaire, strictement encadrée. Peut-être faudra-t-il un jour aller au-delà, mais on ne peut pas se contenter, pour prétendre rejeter ce texte, de dire qu'il s'agit d'un texte de circonstance !

M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. J'abonderai bien entendu dans le sens du rapporteur. Il existe déjà plusieurs dérogations au droit commun, notamment pour les fonctionnaires dont la durée des services liquidables est inférieure à celle définie à l'article L. 13 du code des pensions, pour les professeurs d'université, pour les directeurs généraux des services des collectivités de plus de 80 000 habitants, et pour certains magistrats, en particulier ceux du Conseil d'État et de la Cour de cassation. D'autre part, les contractuels nommés à la décision du Gouvernement ne sont soumis à aucune limite d'âge, ce qui donnerait lieu, pour le même emploi, à deux régimes différents suivant que la personne est ou non fonctionnaire. Enfin, les salariés du privé peuvent travailler jusqu'à 70 ans et les établissements publics et les autorités administratives indépendantes sont soumis à des règles particulières. Il ne s'agit donc pas réellement d'une loi d'exception, puisqu'il y a déjà plusieurs exceptions.

Ce texte concerne environ 600 postes à haute responsabilité. Pour 2011, dix emplois satisferaient aux conditions posées ; en réalité, la mesure ne concerne que quatre ou cinq. Il s'agit donc d'un dispositif qui est, par vocation, « de circonstance » – dès lors qu'une loi traite de situations individuelles, on encourt le risque de faire un texte de circonstance !

Enfin, la dérogation est encadrée par des conditions très précises.

Pour toutes ces raisons, je vous engage à adopter le projet de loi en l'état.

M. Bernard Roman. Une telle argumentation vaut pour une mesure générale, pas pour une mesure d'exception, et la dérogation citée par le rapporteur n'a rien à voir, puisqu'elle est liée à la tenue d'une élection présidentielle. En l'espèce, il s'agit d'une mesure dérogatoire relevant du pouvoir discrétionnaire du Président de la République et du Premier ministre, ce qui n'est pas acceptable dans une démocratie parlementaire. Pourquoi ne pas l'étendre à l'EPAD, je le redis, ou à certaines sociétés d'économie mixte ?

La Commission passe à l'examen de l'article unique du projet de loi.

Article unique (article 3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984) : *Maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement :*

*La Commission **rejette** l'article unique, le projet de loi étant ainsi **rejeté**.*

*

* *

Puis la Commission examine, sur le rapport de M. Bernard Deflesselles, la proposition de loi de M. Bernard Deflesselles visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire (n° 3232).

M. Bernard Deflesselles, rapporteur. Cette proposition de loi, que j'ai déposée le 9 mars dernier avec 113 de mes collègues, a trait à un problème auquel nous ne pouvons rester indifférents : celui des incendies de forêts, qui ont détruit 73 000 hectares en 2003. Depuis cet été catastrophique, on a certes assisté à un recul, mais nous avons encore recensé 17 000 hectares brûlés et près de 4 800 départs d'incendie en 2009.

Rappelons, d'autre part, que le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) représente près de dix fois celui de la sécurité civile : il s'établit à 5,5 milliards d'euros.

Les sanctions pénales encourues par les incendiaires sont déjà sévères, puisque, aux termes des articles L. 322-5 et L. 322-6 du code pénal, un incendie involontaire commis en espace forestier à la suite de la violation délibérée d'une obligation de sécurité ou de prudence, expose à une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende, et un incendie volontaire à une peine de quinze ans de réclusion criminelle et de 150 000 euros d'amende.

L'action publique tend également à s'intensifier. Depuis 2006, et grâce aux équipes pluridisciplinaires de recherche des causes d'incendie qui ont été mises en place, l'origine des feux est déterminée dans plus de deux tiers des cas, au lieu de 20 % seulement en 1995. Soixante-dix auteurs d'incendies – dont quinze d'incendies volontaires – ont ainsi pu être identifiés en 2009.

La proposition de loi, que nous avons soumise au Conseil d'État – lequel a rendu un avis favorable le 28 avril – vise à renforcer encore la prévention et la lutte contre les incendies de forêts.

Elle permet, en premier lieu, aux personnes morales de droit public – services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), communes, départements, Etat – d'obtenir le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés pour lutter contre les incendies involontaires commis en espace forestier. Actuellement, l'article 2-7 du code de procédure pénale réserve en effet le bénéfice de cette action civile aux seuls cas d'incendie volontaire. Or, on estime qu'en 2009, les incendies étaient d'origine involontaire dans près de quatre cas sur dix. De plus, notre code pénal réprime, comme je l'ai dit, les incendies provoqués par le « *manquement à une obligation de sécurité ou de prudence* ». Dans un souci de cohérence, le

texte étend donc à ces incendies involontaires le champ de l'action civile ouverte à l'article 2-7 du code de procédure pénale.

Fallait-il se limiter au seul remboursement des frais engagés pour combattre l'incendie ou bien étendre la disposition aux dépenses engagées ultérieurement par les collectivités publiques pour remettre les terrains en état ? Nous avons jugé que cela ne s'imposait pas : subissant un préjudice direct, les collectivités publiques propriétaires de forêts incendiées peuvent déjà en demander réparation sur le fondement de l'article 2 du code de procédure pénale.

En second lieu, la proposition de loi renforce au bénéfice des SDIS l'effectivité de l'action civile ouverte par l'article 2-7. Au nom du principe de gratuité, les juridictions se montrent parfois réticentes à admettre la recevabilité de cette action – ce fut par exemple le cas du tribunal de grande instance de Marseille dans un jugement rendu le 26 août 2010. Le principe de gratuité n'a cependant qu'une origine jurisprudentielle et n'est pas supra-législatif. La loi y déroge déjà, notamment pour les secours en montagne. Je vous proposerai donc un amendement précisant, à l'article 2-7, que les personnes morales de droit public pourront « également formuler (...) devant une juridiction civile » leur demande de remboursement des frais qu'elles ont engagés pour lutter contre l'incendie, volontaire ou involontaire.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à adopter cette proposition de loi qui me paraît équilibrée.

M. Dominique Bussereau. Je remercie notre rapporteur pour cette proposition de loi de bon sens, et même intelligente. Président d'une collectivité départementale, je la juge plus qu'utile.

Cent cinquante hectares de forêts ont brûlé l'an dernier dans le sud de mon département par la faute d'un incendiaire. Au cours des opérations de secours, un pompier a été grièvement blessé. Il est toujours entre la vie et la mort. J'aimerais savoir si ces dommages physiques et les coûts qui en résultent pour les sapeurs-pompiers et leurs familles sont pris en compte par ce texte ou par d'autres. S'ils ne le sont pas, peut-être faut-il amender la proposition de loi pour remédier à cette lacune.

M. Étienne Blanc. Cette proposition de loi est indéniablement utile. Si nous sommes armés au pénal, avec des sanctions au-delà desquelles il est difficile d'aller, nous sommes en revanche dépourvus au civil.

Permettez-moi deux observations au sujet des sanctions prévues par le texte. En cas d'incendie volontaire, les conséquences pour les incendiaires ne seront pas décisives : le montant de la réparation civile sera difficile à recouvrer, ces personnes ayant rarement des biens suffisant pour couvrir une dépense généralement énorme. En cas d'incendie involontaire, en revanche, il sera désormais possible de se retourner contre les compagnies d'assurance des personnes ayant manqué à des obligations de sécurité ou de prudence. Là est l'apport essentiel du texte, qui permettra aux départements de recouvrer des sommes importantes. C'est pourquoi nous le soutiendrons.

M. Patrice Verchère. Comme Dominique Bussereau, je m'inquiète du sort réservé aux blessés, souvent nombreux parmi les pompiers, en particulier lorsqu'il s'agit de volontaires. D'autre part, cette proposition couvre-t-elle le remboursement des frais exposés

par les collectivités locales pour la remise en état de leurs bâtiments touchés par l'incendie ou pour le relogement des habitants qui auront perdu leur maison ?

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Cosignataire de cette proposition de loi et auteur, auparavant, d'une proposition relative aux pompiers volontaires, je veux souligner à quel point, dans les deux cas, l'aide du Conseil d'État nous a été précieuse.

Vous avez rencontré la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, monsieur le rapporteur. Quelles conclusions avez-vous tirées de vos échanges ?

M. le rapporteur. Dès lors qu'il y a des blessés, il y a dommage direct et donc application de l'article 2 du code de procédure pénale. Les dommages physiques et les coûts qui en résultent sont donc pris en compte.

Monsieur Morel-À-L'Huissier, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers a émis quelques doutes auxquels je me suis efforcé de répondre. Elle craignait que le texte n'ait guère d'effets, dans la mesure où l'on retrouve peu les auteurs d'incendies et où ceux-ci sont rarement solvables. Certes. Toutefois, ce n'est pas une raison pour s'interdire de faire payer ceux qu'on parviendra à identifier ou de se retourner contre ceux qui sont solvables ou assurés !

L'apport du Conseil d'État a en effet été précieux. La réforme de 2008 permet au président de l'Assemblée nationale de le saisir sur les propositions de loi et nous avons tout intérêt à mettre cette disposition à profit car nos travaux s'en trouvent éclairés et confortés.

M. Patrick Devedjian. Le texte sera-t-il applicable dans les collectivités où les pompiers dépendent de l'État ?

M. le rapporteur. Bien entendu, qu'il s'agisse des marins-pompiers de Marseille ou des sapeurs-pompiers de Paris.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique.

Article unique (art. 2-7 du code de procédure pénale) : *Extension de l'action civile au cas de poursuites pénales pour incendie involontaire par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence :*

La Commission est d'abord saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le 1° et le 2° de cet amendement, essentiellement rédactionnels, étendent la portée de l'article 2-7 du code de procédure pénale.

Le 3° vise, comme je l'ai dit, à garantir aux collectivités publiques, devant une juridiction civile, l'effectivité de l'action civile prévue par ce même article.

La Commission adopte l'amendement.

L'article unique est ainsi rédigé.

Titre

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 2 du rapporteur.

Elle adopte enfin l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par M. Bernard Deflesselles, rapporteur :

Article unique

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 2-7 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Après le mot : « volontaire », sont insérés les mots : « ou involontaire par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, » ;

« 2° Après le mot : « public », sont insérés les mots : « , y compris les services départementaux d'incendie et de secours, » ;

« 3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Ces personnes peuvent également formuler leur demande de remboursement de ces frais devant une juridiction civile, dans les conditions prévues par l'article 4. »

Amendement CL2 présenté par M. Bernard Deflesselles, rapporteur :

Titre

Au titre de la proposition de loi, substituer aux mots : « services d'incendies et de secours », les mots : « collectivités publiques ».

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– *M. Patrick Bloche*, rapporteur sur la proposition de loi de MM. Patrick Bloche, François Hollande, Jean-Marc Ayrault, Mme Annick Lepetit et M. Joël Giraud et plusieurs de leurs collègues visant à ouvrir le mariage aux couples de même sexe (n° 586).

– *M. Bernard Roman*, rapporteur sur la proposition de loi de MM. Jean-Marc Ayrault, Bernard Roman, Philippe Vuilque, Daniel Vaillant, Manuel Valls et plusieurs de leurs collègues simplifiant le vote par procuration (n° 3374).

La séance est levée à dix heures quarante-cinq.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Manuel Aeschlimann, Mme Delphine Batho, M. François Bayrou, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Émile Blessig, M. Patrick Bloche, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Patrick Braouezec, M. Dominique Bussereau, M. François Calvet, M. Éric Ciotti, M. Bernard Deflesselles, M. Bernard Derosier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Olivier Dussopt, M. Christian Estrosi, M. Guy Geoffroy, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Noël Mamère, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Hervé Morin, Mme George Pau-Langevin, M. Dominique Perben, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Éric Straumann, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. André Vallini, M. Manuel Valls, M. Christian Vanneste, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

Assistait également à la réunion. - M. Jérôme Lambert