

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. ÉRIC RAOULT

1. **Décisions du Conseil constitutionnel** (p. 2).
2. **Modification de l'ordre du jour** (p. 2).
3. **Dispositions diverses applicables aux territoires d'outre-mer et à Mayotte.** – Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 2).
4. – **Dispositions relatives à la Nouvelle-Calédonie et aux territoires d'outre-mer.** Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 3).
5. **Modernisation de l'agriculture.** – Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 3).

6. **Convention sur les obligations contractuelles.** Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 3).

Article unique. – Adoption (p. 3)

7. **Adhésion de l'Espagne et du Portugal à la convention sur les obligations contractuelles.** – Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 3).

Article unique. – Adoption (p. 4)

8. **Services d'incendie et de secours.** – Discussion d'un projet de loi (p. 4).

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 10)

MM. Jean-Jacques Hyst, Jean Tardito, Jean Urbaniak, Gilbert Meyer, Michel Berson, Alain Marsaud, Jean Proriol, Jean-Jacques Weber, Franck Borotra, Michel Mercier, Alain Madalle,

Jean-Jacques de Peretti.

M. le ministre d'Etat.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 28)

Article 1^{er} (p. 28)

Amendement n° 11 de la commission des lois : MM. le rapporteur, Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés ; Pierre Mazeaud, président de la commission des lois ; Franck Borotra, Michel Mercier. – Adoption.

Ce texte devient l'article 1^{er}.

Les amendements n°s 117 du Gouvernement et 159 de M. Colombani n'ont plus d'objet.

Article 2 (p. 30)

Amendement n° 62 de M. Tardito : MM. Jean Tardito, le rapporteur, le ministre délégué. – Rejet.

Amendements identiques n°s 103 de M. Geney, 112 de M. Berson, 176 de M. de Peretti et amendement n° 4 de M. Madalle : MM. Jean Geney, Michel Berson, Jean-Jacques de Peretti, Alain Madalle, le rapporteur, le ministre délégué, Germain Gengenwin, le président de la commission des lois. – Rejet des amendements identiques et de l'amendement n° 4.

Amendement n° 63 de M. Tardito : MM. Jean Tardito, le rapporteur, le ministre délégué. – Rejet.

Adoption de l'article 2.

Article 3 (p. 33)

Amendement n° 12 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre délégué, le président de la commission des lois, Franck Borotra, Jean-Jacques Weber. – Adoption.

Amendement n° 118 du Gouvernement : MM. le ministre délégué, le rapporteur. – Adoption.

Amendement n° 119 du Gouvernement : MM. le ministre délégué, le rapporteur, le président de la commission des lois. – Retrait.

Adoption de l'article 3 modifié.

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

9. **Ordre du jour** (p. 35).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. ÉRIC RAOULT, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. J'informe l'Assemblée que le Conseil constitutionnel a publié au *Journal officiel* du 14 janvier 1995 ses décisions concernant :

- la loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ;

- la loi organique modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale et la loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République ;

- la loi organique relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel ;

- la loi relative au financement de la vie politique.

2

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. J'ai reçu de M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale une lettre modifiant ainsi l'ordre du jour des mardi 17 et mercredi 18 janvier :

Mardi 17 janvier, à neuf heures trente :

Eventuellement, suite du projet relatif aux services d'incendie et de secours ;

A seize heures :

Texte de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture ;

Eventuellement, suite de l'ordre du jour du matin.

A vingt et une heures trente :

Deuxième lecture du projet sur les clauses abusives.

Mercredi 18 janvier, à neuf heures trente et à quinze heures :

Texte de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture :

- du projet de loi organique portant diverses dispositions relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

- du projet portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer et à Mayotte ;

Deuxième lecture du projet sur la protection de l'environnement ;

A vingt et une heures trente :

Eventuellement, texte de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture :

- du projet sur les clauses abusives ;

- du projet sur la protection de l'environnement ;

Navettes diverses.

L'ordre du jour est ainsi modifié.

3

DISPOSITIONS DIVERSES APPLICABLES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À MAYOTTE

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

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

« Paris, le 11 janvier 1995.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi étendant dans les territoires d'outre-mer certaines dispositions du code de la route et portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer.

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

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

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

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

Le délai de dépôt des candidatures expirait le vendredi 13 janvier 1995, à midi.

Le nombre des candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination a pris effet dès l'affichage des candidatures.

4

DISPOSITIONS RELATIVES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

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

« Paris, le 11 janvier 1995.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique modifiant la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 et portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer.

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

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

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

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

Le délai de dépôt des candidatures expirait le vendredi 13 janvier 1995, à midi.

Le nombre des candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination a pris effet dès l'affichage des candidatures.

5

MODERNISATION DE L'AGRICULTURE

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

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

« Paris, le 12 janvier 1995.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation de l'agriculture.

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

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

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

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission de la production et des échanges.

Le délai de dépôt des candidatures expirait le vendredi 13 janvier, à midi.

Le nombre des candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination a pris effet dès l'affichage des candidatures.

6

CONVENTION SUR LES OBLIGATIONS CONTRACTUELLES

Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de deux protocoles concernant l'interprétation par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (nos 1795, 1894).

Je rappelle que ce texte est examiné selon la procédure d'adoption simplifiée.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée la ratification du premier protocole du 19 décembre 1988 concernant l'interprétation par la Cour de justice des communautés européennes de la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980 et celle du deuxième protocole du 19 décembre 1988 attribuant à la Cour de justice des communautés européennes certaines compétences en matière d'interprétation de la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(L'article unique du projet de loi est adopté.)

7

ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL À LA CONVENTION SUR LES OBLIGATIONS CONTRACTUELLES

Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention relative à l'adhésion du Royaume

d'Espagne et de la République portugaise à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles (n^{os} 1794, 1894).

Je rappelle que ce texte est examiné selon la procédure d'adoption simplifiée.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée la ratification de la convention relative à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, signée à Funchal le 18 mai 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

8

SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours (n^{os} 1888 rectifié, 1899).

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* L'hémicycle est quasiment vide ! À quoi bon organiser une session extraordinaire ?

M. le président. C'est vrai, il y a un problème !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.* C'est le moins qu'on puisse dire !

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi dont votre assemblée est saisie aujourd'hui traite d'un sujet sensible : l'organisation des services d'incendie et de secours. Sensible, ce sujet l'est à trois points de vue.

D'abord, les services d'incendie et de secours sont les premiers, et de loin, à être chargés de la sécurité des populations face aux risques civils, bien au-delà, comme vous le savez, du seul risque d'incendie. Forts de 236 000 sapeurs-pompiers, dont 204 000 sapeurs-pompiers volontaires, 23 500 sapeurs-pompiers professionnels et 8 500 sapeurs-pompiers militaires, les services d'incendie et de secours réalisent, chaque jour, plus de 8 000 sorties, soit une toutes les onze secondes.

On comprend l'attachement de nos compatriotes aux sapeurs-pompiers qui, en tout lieu et en tout temps, se portent au secours des personnes et des biens au péril parfois de leur propre vie ; 18 d'entre eux ont ainsi été cités à l'Ordre de la nation en 1994. Ce lourd tribut payé par les sapeurs-pompiers met en lumière leur désintéressement et leur courage.

L'opinion publique est sensible à cet altruisme et à ce sens du devoir, à ces vertus républicaines, auxquelles je tiens à rendre un hommage tout particulier.

L'organisation des services d'incendie et de secours est également un sujet sensible pour ceux qui ont la responsabilité de la sécurité des populations et de la distribution des secours parmi lesquels, et au premier chef, les maires et les préfets. L'ampleur des moyens que les services d'incendie et de secours doivent désormais mobiliser, le coût des équipements et les besoins de qualification des sapeurs-pompiers exigent une mutualisation des charges afin de donner aux autorités publiques, légalement investies du pouvoir de police, les moyens de faire face à leurs responsabilités qui sont aujourd'hui de plus en plus lourdes.

Cette question de l'organisation des services d'incendie et de secours est sensible, enfin, car elle touche un domaine qui a connu depuis ces dernières décennies une évolution très marquée. On est passé en effet de services d'incendie et de secours adaptés exclusivement à la lutte contre les incendies, à des services fréquemment sollicités pour faire face à des risques de plus en plus diversifiés avec des moyens techniques nécessairement importants et sans cesse plus sophistiqués. Ce développement des interventions conduit d'ailleurs le projet de loi à définir avec rigueur les missions reconnues aux services d'incendie et de secours afin d'éviter toute concurrence inutile et afin de rechercher, avec l'ensemble des acteurs concernés qu'ils soient services publics ou non, les complémentarités indispensables.

Je voudrais aussi insister sur la complexité du sujet traité par le projet de loi.

L'organisation des services d'incendie et de secours puise ses origines au plus profond de notre histoire locale. Cet enracinement explique largement l'extrême diversité de l'organisation des services d'incendie et de secours qui varie d'une commune à l'autre. Cette mosaïque de statuts, propice à l'émergence de droits acquis, ne se prête pas volontiers à une réforme dont l'objectif est de donner plus de cohérence, d'efficacité et de rigueur à l'ensemble.

Avant d'analyser les points essentiels du projet de loi, je voudrais préciser et resituer le contexte dans lequel il s'inscrit et qu'il déborde largement.

Le projet de loi vise à mettre en place une organisation des services d'incendie et de secours adaptée à la couverture des risques civils auxquels la population est aujourd'hui confrontée. Ce projet constitue d'ailleurs l'aboutissement des nombreuses expérimentations conduites dans les départements depuis ces dernières années. Il s'inscrit également dans une réforme d'ensemble qui concerne, au-delà des services, les sapeurs-pompiers eux-mêmes qu'ils soient volontaires ou professionnels ; je veux parler du développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers ainsi que du régime indemnitaire et du régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

Les risques civils auxquels la population est confrontée sont désormais plus nombreux et les moyens qu'il convient de mobiliser pour les combattre plus divers.

La multiplication des risques tient à trois facteurs essentiels que sont l'urbanisation de notre société, le développement de l'industrie et celui des transports, qu'ils soient de personnes, de marchandises ou de matières dangereuses. C'est ainsi, par exemple, que les secours aux personnes représentent aujourd'hui près de 30 p. 100 des sorties opérationnelles de sapeurs-pompiers, les accidents de la circulation, 11 p. 100 et les événements liés à l'environnement, 5 p. 100.

Cette diversification des risques s'est accompagnée du recours à des moyens techniques de plus en plus performants et aussi de plus en plus coûteux. La lutte contre les pollutions d'origine nucléaire ou chimique, qui ne connaissent pas les frontières, le sauvetage des victimes de carambolages sur les autoroutes imposent l'acquisition de matériels et d'équipements, qui garantissent le succès des missions, la sécurité des victimes et, ne l'oublions pas, celle des sapeurs-pompiers.

Le caractère technique et les effets multiples de ces nouveaux risques conduisent à mobiliser de nombreux acteurs aux côtés des sapeurs-pompiers. Chacun a pu l'observer lors de la mise en œuvre des plans de secours ou des plans d'urgence. Il en va de même quotidiennement à la suite, par exemple, d'un accident de la circulation quand interviennent, aux côtés des sapeurs-pompiers, la police et la gendarmerie nationales, les services de l'équipement et l'équipe médicale, qu'elle soit hospitalière ou de sapeurs-pompiers. De la qualité de leur collaboration dépend dans une large mesure l'efficacité des secours.

Toutefois, il faut être conscient que le public attend en définitive bien davantage que la seule intervention efficace des secours lors d'un sinistre. Il attend d'abord et de plus en plus que le risque soit prévenu par des moyens appropriés. Le grand défi au cours des prochaines années tiendra dans leur capacité à développer des politiques de prévention dans leurs domaines de compétence.

Cette double évolution quantitative et qualitative des risques rend le seul cadre communal souvent inadapté à la gestion des moyens alloués aux services d'incendie et de secours. Inadapté tout d'abord en raison de l'importance des investissements à consentir et qui excèdent la plupart du temps les capacités contributives des seules communes ; inadapté enfin en raison de la nature même de risques dont les effets dépassent les limites communales.

C'est pourquoi, depuis de nombreuses années, les pouvoirs publics ont recherché de nouveaux modes d'organisation des services d'incendie et de secours dans le cadre des syndicats de communes, des districts, des communautés urbaines. Les services départementaux d'incendie et de secours, créés dès 1955, sont même devenus dans une dizaine de départements le cadre unique de l'organisation de ces services d'incendie et de secours.

Aujourd'hui plus de la moitié de la population est défendue par des sapeurs-pompiers relevant de corps intercommunaux ou départementaux. Dans cette logique, le Parlement a adopté un amendement d'origine parlementaire...

M. Yves Fréville. De M. Hyst !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire... devenu l'article 89 de la loi du 6 février 1992.

Cet article a défini en quelques mots ce qu'on a appelé, à tort à mon avis, la départementalisation des services d'incendie et de secours. Cette expression maladroite a considérablement freiné l'application de l'article 89 car elle accréditait l'idée, que je rejette, selon laquelle les maires allaient être dépouillés de leur pouvoir de police et que les corps de sapeurs-pompiers volontaires allaient disparaître au terme d'une réforme qui faisait de la professionnalisation des sapeurs-pompiers un objectif inavoué. La départementalisation ainsi comprise n'était naturellement pas adaptée à la variété des situations locales.

Il était nécessaire de prendre le temps d'une réflexion complémentaire afin que chacune des parties prenantes dans cette réforme – Etat, collectivités locales et profession – s'assure, bien au-delà du respect de ses intérêts respectifs, du respect de l'intérêt général.

C'est pourquoi j'ai procédé à l'installation, à l'automne 1993, d'un groupe de travail composé de représentants de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des présidents de conseils généraux, de l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt contre l'incendie, de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers français, de l'Association des directeurs des services départementaux d'incendie et de secours et du ministère de l'intérieur.

Chacun des participants s'est félicité de la qualité de la concertation qui a prévalu, et je m'en réjouis. Les conclusions de ce groupe de travail ont très largement inspiré les grandes options du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui.

Je tenais à rappeler ces éléments qui illustrent bien le contexte dans lequel se situe le projet de loi. Nous sommes arrivés au terme d'un processus inéluctable : la nécessaire réorganisation, dans le cadre départemental, de la gestion des moyens dont disposeront les services d'incendie et de secours.

Ce rappel serait insuffisant si je ne le complétais par une information de votre assemblée sur deux sujets essentiels et parfaitement complémentaires. Je veux parler, bien sûr, du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers et du régime indemnitaire et de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

S'agissant du volontariat, un projet de loi est actuellement soumis au Conseil d'Etat et a fait l'objet d'une communication en conseil des ministres en novembre dernier. Le Gouvernement réaffirme ainsi, avec la plus grande solennité, que la nouvelle organisation des services d'incendie et de secours n'implique pas, bien au contraire, l'abandon du volontariat, qui doit rester la clé de voûte de la sécurité civile au quotidien. Encore faut-il qu'on lui en donne les moyens et que l'on reconnaisse enfin ce que la profession appelle le droit à la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires. Le projet de loi dont vous serez saisis dès la prochaine session répondra à cette exigence, tant au plan opérationnel qu'au plan de la formation.

S'agissant, en second lieu, du régime indemnitaire et de travail des sapeurs-pompiers professionnels, chacun connaît l'amplitude des disparités constatées d'un corps à un autre. Dans ces conditions, il paraissait tout à fait illusoire d'intégrer dans un même corps départemental les sapeurs-pompiers professionnels tant que de telles disparités demeuraient.

La création d'un corps départemental de sapeurs-pompiers rendait indispensable une réforme de leur régime indemnitaire et de travail. En liaison étroite avec l'Association des maires de France, l'Assemblée des présidents de conseils généraux et les organisations syndicales représentatives, ce dossier fait l'objet d'un examen approfondi. Dès que ce groupe de travail m'aura remis ses conclusions, c'est-à-dire dans les toutes prochaines semaines, je proposerai au Gouvernement les mesures nécessaires, de telle sorte qu'au 1^{er} janvier 1996, date d'application de la loi, des régimes indemnitaires et de travail plus homogènes soient applicables.

Il s'agit bien de mettre en place un cadre rénové, cohérent et dynamique pour garantir aux Français et aux Françaises une réponse efficace aux risques civils.

Le cadre général du projet de loi étant rappelé, je voudrais m'arrêter sur ce qui constitue ses quatre points d'équilibre fondamentaux : confirmer la sécurité civile comme une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales ; renforcer les solidarités locales face aux risques, en faisant du service départemental d'incendie et de secours un établissement public commun à l'ensemble des collectivités territoriales dans le département ; apporter des réponses adaptées aux besoins de modernisation des services d'incendie et de secours pour qu'ils répondent mieux à leurs missions de service public et couvrent des risques très évolutifs dans une société de haute technologie ; enfin, respecter les liens historiques des sapeurs-pompiers avec les collectivités territoriales.

Le premier point d'équilibre tient au fait que la sécurité civile est, en France, une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales. Ce projet de loi confirme, en définitive, les partages de responsabilités opérés par la loi du 22 juillet 1987 en matière de sécurité civile et, avant elle encore, par le code des communes.

Voilà plus d'un siècle que le pouvoir de police dans notre pays repose sur le maire et sur le préfet. Leur intervention respective dépend de la gravité des circonstances ou de l'étendue géographique du sinistre. Cette organisation qui distingue clairement un premier niveau de responsabilité représenté par le maire et un second par le préfet, il ne serait pas opportun de la mettre en cause. En un peu plus d'un siècle de mise en œuvre, elle a montré sa souplesse et son efficacité.

Dès lors, les sapeurs-pompiers, qu'ils relèvent ou non d'un corps départemental, continueront de servir, selon les circonstances, sous l'autorité du maire ou du préfet agissant dans le cadre de leur pouvoir de police respectif.

Ces deux autorités, eu égard à leurs responsabilités, continueront logiquement de nommer conjointement les officiers de sapeurs-pompiers.

C'est d'ailleurs au nom de ses responsabilités essentielles que le projet de loi prévoit que le préfet ou son représentant siège de plein droit au conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.

Le projet de loi respecte ainsi les traditions de notre droit administratif et évite les deux écueils qui se présentaient devant lui :

Considérer que la sécurité en général, et la sécurité civile en particulier, est une compétence exclusive de l'Etat que celui-ci doit prendre en totalité à sa charge et ignorer tout du concours irremplaçable des collectivités locales ;

Considérer, à l'inverse, un peu comme au milieu du XIX^e siècle, que la sécurité civile est une affaire locale dans laquelle l'Etat n'a pas sa place et renforcer ainsi les inégalités de nos compatriotes face aux risques.

Chacun peut en juger : ces deux thèses, celle de l'étatisation comme celle de la territorialisation, nous mèneraient, si elles étaient mises en œuvre, à une impasse. La sécurité de nos compatriotes requiert, en réalité, la mobilisation de tous, à commencer par celle de l'Etat et des collectivités locales dans le cadre d'un partage clair et cohérent de leurs responsabilités.

Le second point d'équilibre réside dans le renforcement des solidarités locales face aux risques grâce à la transformation du service départemental d'incendie et de secours en un établissement public commun à l'ensemble des collectivités territoriales dans le département.

Le statut actuel du service départemental d'incendie et de secours date pour ses grandes lignes de 1955. Les réformes de 1982 et de 1988 n'ont pas mis un terme aux confusions nées de la multiplicité des cofinanceurs.

Il fallait donner au service départemental les moyens de définir une politique cohérente de recrutement et de formation des sapeurs-pompiers, d'équipement sur les plans mobilier et immobilier des services d'incendie et de secours.

Dès lors, l'établissement public devait devenir commun à l'ensemble des collectivités locales, qu'il s'agisse des communes, des établissements publics ou du conseil général, afin d'organiser une véritable mutualisation des moyens et des charges, seule capable de garantir l'égalité de nos compatriotes dans leur droit à être secourus.

Ces mêmes collectivités locales assurant la totalité du financement du service départemental d'incendie et de secours, il était logique, conformément au droit commun des établissements publics locaux, que les vingt sièges du conseil d'administration leur reviennent. La répartition de ces vingt sièges entre elles tient logiquement compte de leurs participations financières respectives.

Le Gouvernement a également retenu, à la demande de l'Association des maires de France et de l'Assemblée des présidents de conseils généraux, la règle selon laquelle le président du conseil d'administration devait être élu en son sein et non prédésigné comme c'est encore le cas aujourd'hui. Par suite, si rien n'interdit au président du conseil général d'en être le président, rien ne l'y oblige. Là encore, le projet de loi ne fait qu'appliquer le droit commun des établissements publics locaux et la démocratie électorale.

Au-delà du cadre départemental, le projet de loi ouvre la possibilité de trouver des réponses solidaires au niveau zonal.

Troisième point d'équilibre, le projet de loi apporte des réponses adaptées aux besoins des services d'incendie et de secours et aux demandes de nos concitoyens.

Ces réponses s'apprécient à trois niveaux.

En premier lieu, le projet de loi permet aux services départementaux d'incendie et de secours de développer une fonction stratégique en évaluant les risques dans le département. C'est ainsi qu'un schéma d'analyse et de couverture des risques devra être arrêté dans chaque département et selon une procédure qui respecte pleinement les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales. A cet effet, si l'analyse des risques dans le département, qui intéresse la fonction opérationnelle, pourra être arrêtée par le préfet après avis du conseil d'administration du service départemental, en revanche, les objectifs de couverture de ces risques le seront après avis conforme du conseil d'administration.

Ces objectifs de couverture ayant une incidence directe sur l'équipement des services d'incendie et de secours qui est à la charge des collectivités locales, il était logique que celles-ci donnent leur accord sur ce point, avant de se trouver engagées.

L'évaluation des risques réside aussi dans la mise en place d'un véritable service de prévention dans chacun des services d'incendie et de secours. Ce service sera à la disposition des maires et du préfet pour faire respecter la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Depuis le drame de Furiani, la priorité qu'il faut donner à la prévention est devenue une évidence pour tous.

En deuxième lieu, le projet de loi prévoit que les services départementaux devront être équipés d'un centre opérationnel départemental d'incendie et de secours, CODIS, et d'un ou, si nécessaire, de plusieurs centres de traitement de l'alerte, les CTA. Ces équipements, largement répandus aujourd'hui, sont des conditions indispensables à une réponse rapide et adaptée aux demandes de secours. La fiabilité des transmissions est une condition de leur efficacité.

En troisième lieu, le projet de loi permet aux services départementaux de se doter des moyens correspondant à la réalité des risques. C'est ainsi qu'il reconnaît aux sapeurs-pompiers volontaires un droit à la formation, ce qui leur permettra de recevoir les qualifications indispensables à l'exercice de leurs missions. C'est ainsi également qu'il invite les conseils d'administration à doter les services départementaux d'un plan d'équipement en fonction des objectifs de couverture des risques fixés par le schéma départemental.

Le quatrième et dernier point d'équilibre tient au respect du lien historique des sapeurs-pompiers avec les collectivités territoriales.

Le projet de loi réaffirme, bien sûr, l'appartenance sans aucune ambiguïté des sapeurs-pompiers professionnels à la fonction publique territoriale.

Les sapeurs-pompiers volontaires continueront de relever, dans leur ensemble, des corps communaux ou intercommunaux. Seuls, en effet, les officiers volontaires ou les sous-officiers chefs de corps ou de centre sont intégrés dans le corps départemental pour assurer une liaison et une cohésion fortes entre toutes les composantes des sapeurs-pompiers.

Le lien historique des soldats du feu avec leur commune est maintenu, ce qui est une condition fondamentale pour garantir au volontariat le dynamisme nécessaire. Le maire est, en effet, le mieux placé pour susciter des engagements nouveaux, en particulier chez les jeunes si souvent épris de générosité.

Le choix opéré par le projet de loi est réaliste et efficace : il retient le cadre départemental pour les sapeurs-pompiers professionnels car il est, pour eux et notamment sur le plan opérationnel et sur le plan de la carrière, le plus efficace ; il retient pour les sapeurs-pompiers volontaires le cadre communal qui est sur le plan sociologique et opérationnel le mieux adapté.

J'ajoute d'ailleurs que les maires – et c'est bien normal – devront donner leur accord avant toute nomination d'un chef de corps ou de centre volontaire.

De même, aucune mesure autoritaire ne pourra être prise concernant les corps communaux et intercommunaux. Il appartiendra à chaque conseil municipal, s'il le veut, de se prononcer par délibération sur la dissolution de son corps de sapeurs-pompiers et les transferts de volontaires au corps départemental.

Par suite, et sur une question aussi essentielle que le statut des hommes, le projet de loi retient une formule équilibrée qui a su prendre dans le cadre départemental et dans le cadre communal ce qu'il y a de meilleur.

Sans doute pouvait-on imaginer une autre solution qui consistait à intégrer les sapeurs-pompiers dans le corps départemental en fonction de la nature de leur centre de secours. Cette solution m'a paru présenter de sérieux inconvénients, parmi lesquels la marginalisation des centres de première intervention qui, en restant à la charge des communes sans l'aide du nouvel établissement public, seraient rapidement devenus incapables de tenir un rôle efficace dans les secours.

Il appartiendra au conseil d'administration du service départemental de se prononcer sur l'implantation des centres de secours dans le département compte tenu des risques constatés et des moyens existants. Les élus prendront ainsi leurs responsabilités sur le terrain en fonction des réalités locales. Aucun centre de première intervention ne sera donc fermé sans un consentement exprès des acteurs intéressés.

L'ensemble de ces dispositions traduit la recherche de cohérence et d'efficacité voulue par le projet de loi et sur laquelle j'ai à plusieurs reprises insisté.

Le Gouvernement s'attache à créer une dynamique nouvelle au profit des services d'incendie et de secours. La réflexion est engagée depuis plusieurs mois, fondée sur un dialogue patient avec tous les acteurs concernés.

Les mesures qui vous sont aujourd'hui proposées en sont l'expression et s'intègrent dans un ensemble beaucoup plus large de réformes entreprises par le Gouvernement pour préparer les services d'incendie et de secours du XXI^e siècle.

La mise en place du nouvel établissement public qui vous est proposé répondra mieux à notre souci de clarté, y compris dans le domaine financier. Les outils qui sont contenus dans ce projet, pour construire une sécurité civile plus efficace encore, répondent aux préoccupations du présent et de l'avenir.

Pour le Gouvernement, la sécurité est une notion globale. L'ampleur des réformes entreprises, tant pour la sécurité publique que pour la sécurité civile, montre combien la sécurité des Français est au premier rang de ses préoccupations. Voilà mesdames et messieurs, la philosophie et le détail du projet qui vous est soumis et que je vous demande de bien vouloir adopter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre-Rémy Housin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre-Rémy Housin, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, mes chers collègues, une des plus grandes conquêtes de l'homme fut le feu, qui, domestiqué, devint l'un des principaux instruments de l'évolution des civilisations à travers les âges.

Mais, bien avant, l'homme en avait fait une divinité qui le terrorisait lorsque, déchaînée, elle se transformait, par l'intermédiaire de la foudre, en incendie dévastateur.

Pourtant, très vite, il constata que la pluie avait le pouvoir d'apaiser l'ire de ce dieu : la notion de lutte contre l'incendie était née et, petit à petit, dans chaque civilisation, les responsables de la chose publique se préoccupèrent de défendre les personnes et les biens contre ce fléau qu'était l'incendie.

Les Hébreux, les Grecs, les Romains des premiers siècles créèrent des veilleurs chargés de donner l'alarme en cas de sinistre.

L'empereur Auguste créa un corps spécialisé composé de vigiles commandés par un magistrat, le *praefectus vigillum*.

L'incendie de Rome, en 64, fit que, outre des mesures exclusivement défensives, les pouvoirs publics imposèrent des mesures de prévention, et l'on alla même jusqu'à créer des aqueducs exclusivement destinés à amener l'eau pour la lutte contre l'incendie.

Dans l'histoire de France, la première trace d'une organisation permettant de prévenir les incendies est une ordonnance de 595 de Clotaire II organisant un système de guets.

C'est Charles V qui impose les premières mesures de prévention,...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Voilà encore un Charles ! (*Sourires.*)

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. ... telles que la fermeture des soupiroux et l'interdiction de travailler à la lumière après le couvre-feu.

Mais, jusqu'au XVIII^e siècle, il n'y eut pas, à proprement parler, de sapeurs-pompiers. C'étaient les habitants des villes ou des bourgades qui, à l'appel du tocsin, se transformaient en sapeurs-pompiers volontaires. En 1716 apparaît pour la première fois à Paris un embryon de service public de lutte contre l'incendie, qui fut mis sous la responsabilité de François Dumouriez de Perier.

Mais ce n'est que sous Napoléon, en 1811, que les gardes-pompes prennent définitivement le nom de sapeurs-pompiers. Ils sont définitivement incorporés dans l'armée en 1821.

Déjà, en 1815, une circulaire signée de l'abbé de Montesquiou, ministre de l'intérieur, avait invité les préfets à organiser, dans chaque commune, un service de secours contre l'incendie.

Depuis lors, nombre de textes essayèrent d'organiser, sur l'ensemble du territoire, des services de lutte contre l'incendie ; le texte de base, laissant aux communes cette responsabilité, est l'article 97-6 de la loi du 5 avril 1884 repris aux articles L. 131-1 et L. 131-2 du code des communes, selon lesquels « entre dans l'objet de la police municipale le soin de prévenir les incendies par des précautions convenables et de les faire cesser par la distribution des secours nécessaires ».

L'exigence de plus en plus grande de sécurité obligea et oblige la puissance publique à s'investir dans les missions de prévention et de lutte contre l'incendie.

On ne comprendrait pas qu'une solidarité nationale ne joue pas lorsque le Sud-Est de la France est défigurée par les flammes et qu'elle ne vise pas à prévenir et à combattre tous les cataclysmes ou catastrophes, qu'ils soient naturels, comme celui de Vaison-la-Romaine, ou, hélas, dus à l'homme, comme le drame de Furiani, le crash de l'Airbus A 320 sur le mont Saint-Odile ou l'accident intervenu sur l'autoroute A 10, à Mirambeau.

Les citoyens français placent la sécurité en tête de leurs préoccupations. Et une grande part de cette sécurité repose sur les épaules des sapeurs-pompiers. C'est bien pour leur dévouement, leur compétence et leur présence, qu'ils sont les plus aimés de la population – ce qui est tout à fait mérité.

Encore faut-il leur donner les moyens d'assumer leurs missions, de plus en plus diverses, puisque leurs interventions directement liées à l'incendie représentant actuellement – vous l'avez rappelé, monsieur le ministre d'Etat – moins de 10 p. 100 de leur activité, au profit des secours routiers, des transports de blessés ou d'autres opérations diverses.

Il faut donc de plus en plus de matériels sophistiqués – destinés à lutter contre les pollutions de toutes sortes, à secourir les blessés de la route, ou à faire face aux risques nucléaires –, mais aussi une meilleure coordination des moyens.

Le présent projet de loi marque une avancée certaine vers l'amplification des moyens et leur coordination.

La création de cette nouvelle structure ayant pour territoire le département va dans le sens de l'histoire, mais il faut trouver un juste équilibre entre les possibilités de financement des collectivités locales, l'attachement presque viscéral des élus à « leurs » sapeurs-pompiers et les impératifs de résultat.

Il faut concilier des situations fortement contrastées, entre des départements – une petite dizaine – qui ont déjà réalisé leur « départementalisation », et ceux qui n'ont pas encore entrepris cette évolution, entre ceux qui sont dotés d'un centre opérationnel et d'un centre de traitement de l'alerte et ceux qui n'ont pas encore de CTA, entre ceux qui ont « départementalisé » le matériel et ceux qui n'en sont qu'aux balbutiements.

Sur 237 000 sapeurs-pompiers en France, 23 500 sont professionnels, 7 500 dépendent du service de santé, 8 600 sont militaires – donc non concernés par le texte que nous discutons aujourd'hui – et 197 000 sont volontaires, dont 85 000 servent dans un centre de première intervention.

Nous sommes donc en face d'une mosaïque de situations totalement différentes, certains départements n'ayant aucun centre de première intervention, et d'autres, comme la Moselle, un centre pour deux communes.

A l'intérieur d'un même département, on constate entre deux structures juridiques différentes, des régimes de travail ou indemnitaires hétérogènes. Et d'un département à l'autre, le volume budgétaire consacré au service départemental d'incendie et de secours peut varier du simple au double, alors même qu'il s'agira de départements de même strate.

Il est donc nécessaire d'entreprendre rapidement ce travail herculéen d'harmonisation. Il est indispensable d'essayer, dans un premier temps, de trouver un dénominateur commun à cet assemblage disparate.

Mais il faut que la réforme qui s'amorce avec ce texte s'inscrive dans le temps et en termes d'obligation de résultats. Elle ne sera crédible que si d'autres dossiers intimement liés à cette réforme sont traités parallèlement, comme la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires et le régime indemnitaire et de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

Si une commission travaille actuellement sur le deuxième volet – et vous avez bien voulu nous indiquer, monsieur le ministre d'Etat, l'état d'avancement du projet sur la disponibilité –, nous espérons bien que les décrets relatifs aux règles indemnitaires et au régime de travail seront prochainement publiés, afin qu'ils puissent entrer en application dès l'an prochain.

Ce texte est, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre d'Etat, la mise en œuvre d'une disposition de la loi du 6 février 1992, qui, dans son article 89, prévoyait qu'à compter du 1^{er} janvier 1993 le service départemental d'incendie et de secours serait seul compétent pour la gestion de tous les moyens en personnels, matériels et financiers consacrés par les communes et les syndicats de communes, les départements à la lutte contre les incendies et autres accidents.

Nous devons cette disposition à l'initiative de M. Hyst, qui avait eu le mérite de poser le problème et de faire bouger une situation – ce qui répondait effectivement à une nécessité. Mais cette mesure n'a pu être appliquée et la loi du 27 janvier 1993 a reporté la date d'effet au 1^{er} janvier 1995.

Monsieur le ministre d'Etat, je dois me faire l'interprète des membres de la commission des lois et vous dire notre insatisfaction devant la manière dont nous avons été obligés d'examiner ce projet de loi.

M. Jean Tardito. Absolument !

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Alors qu'il avait été déposé voici plus de quatre mois sur le bureau du Sénat sans être examiné, l'Assemblée nationale se voit contrainte de le voter en première lecture, à la hussarde, à l'occasion d'une session extraordinaire particulièrement brève, et avec, hélas ! trop peu de députés présents dans l'hémicycle. (*Exclamations sur divers bancs.*)

M. Jean-Jacques Hiest. Il y avait le feu ! (*Sourires.*)

M. Jean Tardito. L'examen de ce texte n'était même pas annoncé !

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Par ailleurs, nous examinons un texte afin de rendre applicable un dispositif en principe déjà applicable depuis le 1^{er} janvier 1995 et qui, de toute évidence, ne pourra entrer en vigueur prochainement puisqu'il n'est pas prévu d'en saisir le Sénat pendant la présente session. C'est pourtant un sujet très sensible que nous traitons aujourd'hui.

Même s'ils émettent, ici ou là, quelques réserves, les responsables des organismes représentatifs de sapeurs-pompiers que nous avons pu auditionner sont globalement satisfaits que ce texte vienne enfin en discussion, mais les élus sont inquiets des conséquences financières qu'il pourrait entraîner.

M. Jean Tardito. Eh oui !

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Ce projet de loi est le résultat d'une lente maturation et d'une longue concertation entre les différents acteurs. Pendant plusieurs mois, les représentants de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des présidents des conseils généraux, de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers et de l'Association nationale des directeurs départementaux d'incendie et de secours ont travaillé sous votre autorité – vous l'avez rappelé – afin de vous faire des propositions.

Le résultat de cette distillation est plus un compromis qu'un consensus, et, comme tout compromis, il ne satisfait ni n'enthousiasme personne. Mais la principale qualité de ce texte est d'exister.

Il ne revient en rien sur les textes en vigueur régissant la répartition des compétences ni sur ceux relatifs à l'organisation de la sécurité civile, mais il trace le cadre juridique d'une gestion centralisée des moyens de secours humains, matériels et financiers. Il ne touche pas au régime dérogatoire de Paris et des départements de la petite couronne, ni à celui de Marseille (*Exclamations sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*), mais traite du cas des communautés urbaines.

Il crée une nouvelle structure, comportant un corps départemental de sapeurs-pompiers géré par un conseil d'administration composé de conseillers généraux, de maires et de présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, élisant en son sein un président.

Les membres de la commission des lois ont examiné ce projet et ont adopté divers amendements, dont deux sont à mes yeux, essentiels car ils permettent d'aller beaucoup plus loin et beaucoup plus vite dans un processus de gestion centralisée qui est inexorable : le premier porte sur la composition du corps départemental et le second, qui est un amendement de suppression, concerne les communautés urbaines.

L'article 5 du projet de loi intégrait dans le corps départemental tous les sapeurs-pompiers professionnels, tous les sapeurs-pompiers volontaires officiers et tous les sapeurs-pompiers non officiers chefs de corps communal, intercommunal ou chefs de centre d'incendie et de secours.

L'option retenue était celle du maillage opérationnel. Le directeur du service départemental d'incendie et de secours départemental ayant, sous l'autorité du préfet, la responsabilité opérationnelle, il était normal qu'il dispose d'une autorité directe sur tous les chefs de centres, qui sont les relais principaux de son action. Par contre, les maires et présidents des établissements publics de coopération intercommunale conservaient, par le biais des communes ou des syndicats intercommunaux, la gestion de tous les sapeurs-pompiers volontaires autres. N'était pas touché ainsi le cordon ombilical très fort qui existe entre les élus et leurs sapeurs-pompiers

La commission des lois, arguant que la limitation du rattachement au corps départemental du seul encadrement des centres d'incendie et de secours était de nature à enlever toute homogénéité à ces centres et qu'il était inconcevable de faire cohabiter un commandement relevant du corps départemental avec une troupe sous gestion communale, a adopté un amendement intégrant au corps départemental l'ensemble des sapeurs-pompiers volontaires dépendant des centres de secours, laissant à l'appréciation des élus responsables d'un centre de première intervention le soin de choisir ou non le rattachement au service départemental.

Cet amendement, s'il est adopté par l'Assemblée, accentuera certes le poids de la gestion centralisée, éloignera les sapeurs-pompiers des élus et laissera un peu sur le bord du chemin les 85 000 sapeurs-pompiers dépendant des centres de première intervention qui n'auront pas voulu être intégrés au service départemental.

En ce qui concerne l'amendement de suppression de la section 4, relative aux communautés urbaines, les membres de la commission des lois ont considéré que la possibilité reconnue à une catégorie particulière de groupements de communes de s'exclure elle-même du champ d'application de la loi risquait de créer des disparités trop grandes et de limiter d'une manière injustifiée la portée de la réforme.

Comment refuser cette même possibilité à d'autres catégories de groupements, notamment aux districts, qui sont souvent plus importants que certaines communautés urbaines ?

Faire ainsi « deux poids, deux mesures » n'est pas supportable dans un projet de loi qui cherche, autant que faire se peut, à opérer une harmonisation sur l'ensemble du territoire. La commission des lois a donc adopté à l'unanimité un amendement de suppression.

La commission s'est également interrogée sur le silence du projet de loi en ce qui concerne les sapeurs-pompiers dépendant du service de santé et de secours médical.

M. Gilbert Meyer. Exact !

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Pour être en cohésion avec l'amendement adopté à l'article 5, mais aussi pour assurer la permanence des services départementaux de santé et de secours médical, qui n'ont actuellement qu'une base réglementaire, reposant sur le décret de 1988, il est posé le principe, à l'article 1^{er}, de la constitution d'un service de santé et de secours médical.

En ce qui concerne les transferts de biens, les membres de la commission des lois ont voulu privilégier le processus conventionnel. Sur proposition du président

Mazeaud, ils ont adopté le principe que, sauf convention contraire, le service départemental d'incendie et de secours devra prendre en charge le remboursement des emprunts contractés au titre des biens mis à disposition.

M. Jean-Jacques Hyest. Très bien !

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Mais cet amendement ne sera sans doute pas recevable.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ah ! Monsieur Barrot ! (*Sourires.*)

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Avant de clore mon propos, monsieur le ministre d'Etat, je rappellerai que la commission que vous aviez mise en place avait conclu à la nécessité d'étaler dans le temps l'application de ce texte et que le consensus s'était établi sur un délai de cinq ans.

Puisque cette loi doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1996 au lieu du 1^{er} janvier 1995, il serait loyal que la date butoir pour l'aboutissement de cette réforme, fixée au 30 juin 1999, soit reportée au 30 juin 2000.

En conclusion, ce texte devrait permettre une meilleure mutualisation des risques entre les collectivités concernées et, à terme, une répartition plus équitable des charges. Il doit surtout, à terme, assurer aux Françaises et aux Français, sur l'ensemble du territoire, une même qualité de service en matière d'incendie et de secours. Il ouvre droit à la formation initiale et à la formation continue des sapeurs-pompiers volontaires, ce qui était devenu indispensable, étant donné la complexité des diverses interventions. Il permettra enfin à nos sapeurs-pompiers de posséder les moyens d'assurer leurs missions dans les meilleures conditions, puisque, comme le disait le général de Gaulle, « il n'est pas jusqu'aux pompiers, naguère milices ingénues, qui ne deviennent partout des corps de techniciens ».

Sous les diverses réserves que j'ai émises, je vous demande d'adopter le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, un département proche de la capitale a connu, en 1967, de graves incendies, qui ont détruit 400 hectares de forêt domaniale. Les sapeurs-pompiers communaux étaient bien sûr pleins de bonne volonté, mais ils avaient perdu la moitié de leur matériel. En effet, ils étaient placés dans des chemins sous le vent et ils n'ont pu réagir à temps lorsque celui-ci a tourné.

Devant un tel désastre, les élus et les responsables de l'inspection départementale des services d'incendie ont pensé qu'il fallait rechercher une meilleure organisation.

En fait, monsieur le ministre d'Etat, nous avons, au cours des vingt dernières années et sans même que les textes nous y obligent, pris les dispositions qui nous paraissaient nécessaires, compte tenu, en outre de la multiplication des risques – risques technologiques et risques industriels de toute sorte – et de l'urbanisation croissante.

Progressivement – cela a été difficile car les esprits n'étaient pas préparés à des évolutions et chacun voulait « rester chez soi » –, nous avons organisé une coordination des secours.

Nous avons commencé par le matériel. Ensuite, nous avons mis en place quelques sapeurs-pompiers professionnels. Enfin a été élaborée une organisation départementale, sous le couvert, bien sûr, de l'établissement public, où cohabitent les sapeurs-pompiers volontaires et les sapeurs-pompiers professionnels, où l'on assure – c'est, je crois, important – la formation des volontaires, et où l'on gère les effectifs disponibles, grâce notamment à un centre de transmission de l'alerte et à un centre opérationnel départemental des services d'incendie et de secours, dénommé CODIS, qui sont des organismes indispensables.

M. Jean-Jacques Weber. Quel est le montant de leur budget ?

M. Jean-Jacques Hyest. Je parlerai tout à l'heure de l'aspect financier.

Certes, tout cela représente des sommes importantes pour les collectivités, mais, comme l'a dit M. le ministre d'Etat, la sécurité est aujourd'hui une notion globale. Il y a, bien entendu, la sécurité des personnes, mais il y a aussi celle des biens. Et l'on doit pouvoir à tout moment protéger les personnes et les biens.

L'ensemble de la collectivité doit, me semble-t-il, prendre les mesures nécessaires pour faire face à ces risques actuels. Nous ne sommes plus au temps où il s'agissait seulement d'éteindre les incendies de meules et d'intervenir lors d'accidents de voitures à chevaux. Au demeurant, les gens n'étaient généralement pas transportés dans des hôpitaux, lesquels n'étaient d'ailleurs pas dotés de services d'urgence – ce qui est aujourd'hui indispensable.

Le même département a connu, monsieur le ministre d'Etat, un très grave accident : la collision de deux trains en gare de Melun. Eh bien ! grâce à l'organisation départementale, les secours sont arrivés dans des conditions de promptitude qui ont permis de sauver nombre de vies humaines et qui ont été saluées par tous les responsables de la sécurité civile au plan national et par les ministres qui s'étaient rendus sur place.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, j'avais fait des propositions lors de la discussion du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République. Celles-ci ont été longuement discutées et n'ont pas été votées à la sauvette. Certains y étaient opposés, d'autres y étaient favorables ; en tout cas, elles ont permis de secouer un peu les esprits et de faire avancer la réflexion. Cela étant, je savais bien qu'il fallait des dispositions complémentaires et que mes propositions ne pouvaient pas être appliquées en l'état.

Encore que, monsieur le ministre d'Etat, la loi de 1987, qui ne comptait que deux articles et avait été votée alors que vous occupiez déjà ce poste, un décret en 1988 dont nombre d'éléments se retrouvent dans le présent texte.

Il aurait peut-être été possible, compte tenu du champ du pouvoir réglementaire et de celui du pouvoir législatif, d'aller plus vite mais je me réjouis que le présent projet de loi vienne en discussion aujourd'hui et permette de faire avancer les choses.

Il est vrai que les collectivités éprouvent des inquiétudes. Les communes craignent de perdre leurs sapeurs-pompiers volontaires, corps auquel elles sont très attachées. On peut très bien estimer qu'un système départemental ne coupe pas le lien entre les volontaires et les communes, et j'en ai fait la preuve. Il faut faire évoluer les esprits, mais je crois que le système proposé est un peu compliqué. A cet égard, les propositions que fera la

commission des lois à l'article 5 permettront de clarifier les choses : en effet, faire « gérer » certains volontaires à l'échelon départemental et d'autres à l'échelon local ne me paraît pas un dispositif d'une grande simplicité.

De surcroît, ce texte passe, comme cela a été pour toutes les initiatives prises en matière de décentralisation, par la voie conventionnelle : un bilan permettra de déterminer comment les communes et l'établissement public départemental nouvellement créé peuvent s'entendre pour que ce dernier dispose des moyens nécessaires.

La voie conventionnelle permettra de faire évoluer les mentalités au sein des collectivités locales, mais à condition que cela ne dure pas trop longtemps. Je ne crois pas à l'efficacité d'une réforme qui mettrait dix ans à se mettre en place. Il convient tout de même à fixer des limites dans le temps, sinon on attendra toujours le dernier moment, surtout si on ne veut pas le faire. D'ailleurs, les lois de décentralisation comportaient des dates limites avant lesquelles les collectivités et l'Etat se sont mis d'accord pour passer des conventions.

Ce qui est important, c'est que ce projet de loi règle à la fois les problèmes de la prévention et ceux de la prévention grâce au plan de couverture des risques et crée des organismes tels que les centres de traitement d'alerte dans les départements et les CODIS. De tels outils permettront de mieux organiser les secours et obligeront les collectivités à consentir des efforts.

C'est vrai qu'au lieu d'avoir une départementalisation – terme mal choisi – on a une mutualisation des moyens. On dit que la départementalisation coûte cher, mais outre que je ne suis pas sûr que certaines collectivités fassent aujourd'hui leur devoir comme elles devraient le faire, je crois qu'un système centralisé, notamment en matière de matériel, de caserne, permet de réaliser des économies et une meilleure rationalisation des besoins. M'intéressant à ce problème depuis plusieurs années, j'ai pu me rendre compte que, au niveau local, les matériels étaient parfois peu adaptés. Le schéma opérationnel devrait permettre d'avoir des moyens et des équipements adaptés partout en France. La direction de la sécurité civile accomplissant un gros effort pour normaliser, il faut obliger les collectivités à choisir des matériels adaptés à leurs besoins.

Globalement, ce projet de loi va dans la bonne direction, même s'il me paraît un peu timide. Cela étant, il ne permet pas de régler certains problèmes qui, eux, ne sont pas forcément de nature législative. D'ailleurs, dans la perspective de l'intégration des professionnels dans les corps départementaux, les conditions de travail très disparates de ces professionnels devraient faire très rapidement l'objet d'un texte. De même, il faudrait trouver très rapidement des solutions en matière de disponibilité des volontaires ; elles sont très attendues.

Enfin, la commission des lois de l'Assemblée a montré la voie à suivre en ce qui concerne les services de santé. Les différences d'attitude entre les sapeurs-pompiers et les services médicalisés des hôpitaux ne peuvent plus durer : compte tenu des problèmes que connaît notre pays et compte tenu du fait que la couverture des risques ne sera jamais suffisante, il faut trouver les moyens permettant d'établir une meilleure coopération entre ces services ; je note à cet égard que les uns et les autres font preuve de bonne volonté. En tout cas, dans ce domaine comme dans d'autres, le corporatisme est la pire des choses.

J'approuve ce projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, mais je rappelle qu'il faut à tout prix préserver le bénévolat. En effet, il est rare de nos jours que des

hommes et des femmes s'engagent jour et nuit au service de leurs concitoyens ; il faut absolument préserver ce volontariat et lui donner les moyens d'exister. Le présent projet le permet, même s'il doit être complété. Bien entendu, nous devons réfléchir aux efforts qu'il faudra consentir pour que, dans quelques années, l'on puisse dire que nos concitoyens sont secourus dans les mêmes conditions partout en France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Tardito.

M. Jean Tardito. Monsieur le ministre d'Etat, en abordant l'examen de ce texte relatif aux services d'incendie et de secours – sujet ô combien important –, je serais tenté de vous demander ce que vous attendez de notre assemblée.

En effet, comme l'a dit le rapporteur, l'itinéraire suivi par le projet en question ne laisse présager rien de bon quant à la volonté gouvernementale de traiter de questions aussi graves que la prévention des risques majeurs et l'organisation de la sécurité civile.

M. Gilbert Meyer. Mais non !

M. Jean Tardito. Faut-il rappeler que l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, réunie le 21 juillet dernier, n'a pas adopté l'avant-projet puisqu'il n'a recueilli que huit avis favorables sur trente-trois présents au moment du vote ?

Par ailleurs, alors qu'un projet de loi conforme en tout point à l'avant-projet a été déposé le 29 septembre dernier au Sénat, la Haute assemblée n'a jamais été appelée à l'examiner lors de la session d'automne. Puis ce projet est réapparu le 10 janvier dernier sous le numéro 1888 pour être examiné en première lecture par l'Assemblée nationale au cours d'une session extraordinaire.

Pourquoi cette précipitation, monsieur le ministre d'Etat, d'autant que ce texte ne sera appliqué qu'entre 1996 et 1999 ? Et je viens même d'entendre M. Hiest demander que cette application soit repoussée en l'an 2000 !

M. Jean-Jacques Hiest. C'est M. le rapporteur qui a fait une telle demande. Pour ma part, j'ai demandé l'inverse : moins c'est long, mieux je me porte !

M. Jean Tardito. Au fil des années, et comme vous l'avez dit dans votre exposé, monsieur le ministre d'Etat, les risques se sont multipliés et diversifiés : aussi, l'organisation de la sécurité collective, de la sécurité des populations est devenue l'une des questions prioritaires de cette fin de siècle. Nos concitoyens aspirent à connaître la sécurité la meilleure possible. Pour ce faire, les moyens doivent être à la hauteur.

Les risques de toute nature augmentent en nombre et en dangerosité. Que ce soit au niveau de l'habitat concentré ou des installations industrielles et commerciales, les conditions dans lesquelles il faut prévenir les risques et combattre les sinistres ne sont plus les mêmes.

La place des hommes doit être déterminante dans la prévention des risques, qu'ils soient technologiques ou non.

Les hommes, ce sont tous ceux – y compris les enseignants – qui, dans un village, dans un quartier ou dans une ville, agissent pour ce droit à l'environnement, droit qui reste à instituer et à conquérir véritablement. Ce sont aussi, et je dirai surtout, ceux qui sont placés au cœur des processus de production et de fabrication et qui, mieux

que quiconque, pourraient être en mesure de réagir pour éviter l'accident. Encore faudrait-il que l'on reconnaisse leur rôle et que l'on n'hésite pas à donner des moyens supplémentaires aux comités d'hygiène et de sécurité, aux comités d'entreprise et aux syndicats, par exemple. Encore faudrait-il aussi que l'on donne aux travailleurs les moyens de se former.

Les hommes, ce sont aussi les sapeurs-pompiers eux-mêmes qui ont un rôle important à jouer pour aider les populations à réfléchir à la prévention, pour définir les conduites à tenir et pour déterminer les mesures de sauvegarde.

S'agissant des incendies de forêts, de maquis ou de landes, en Corse, en Provence-Côte d'Azur ou en Languedoc-Roussillon – je ne parle pas de la forêt de Brocéliande mais des pays méditerranéens –, ils appellent à eux seuls une action d'ampleur. Je suis l' élu d'une région qui, hélas ! connaît trop bien ces problèmes. Etant Méditerranéen vous même, monsieur le ministre d'Etat, je vous sais très sensible aux sinistres qui frappent le Sud de la France.

Je voudrais réaffirmer aujourd'hui l'impérieuse nécessité qu'il y a à définir une politique d'ensemble caractérisée par une augmentation des effectifs de sapeurs-pompiers et de protection civile et par un accroissement des moyens de surveillance et d'intervention que la technique met aujourd'hui à notre disposition – j'en ai fait moi-même l'expérience l'été dernier dans la commune que j'ai l'honneur de diriger.

Force est de constater que ce qui existe n'est pas suffisant. Sans les volontés locales de coopération qui se sont exprimées – ce dont il faut se féliciter – davantage de dégâts seraient à déplorer.

Nous aurions aimé débattre aujourd'hui d'un bon texte législatif, de bonnes dispositions qui prennent à bras le corps cette question incontournable d'une prévention capable à la fois de diminuer au strict minimum la probabilité d'une catastrophe, d'en apprécier toutes les conséquences et de permettre, au cas où elle se produirait, la mobilisation optimale des moyens de secours les plus adéquats. Or votre projet ne comporte aucune disposition allant en ce sens : il ne fait que fixer un cadre juridique, qui, de surcroît, inquiète un certain nombre d'entre nous.

D'ailleurs, ce ne sont pas les crédits affectés à la sécurité civile pour 1995 qui permettront de faire face à la situation. Les collectivités locales du Midi consacrent déjà 4 milliards de francs au combat pour la forêt. Doivent-elles se résigner à en assumer seules la charge ?

Comment éviter cette année encore de déplorer les ravages du feu ou des inondations ? Il s'agit d'un enjeu national, comme vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre d'Etat. En définitive, la prévention coûterait moins cher que la réparation des dégâts, à condition qu'ils soient réparables.

À côté des interventions destinées à lutter contre l'incendie, se sont multipliées d'autres types d'interventions de secours, que ce soit en bord de mer ou en montagne, que ce soit à la suite de carambolages meurtriers ou de pollutions ; elles impliquent de nouvelles formations des hommes.

À cet égard, la sanction des pollueurs est une nécessité. Il faut les obliger à s'équiper. Toutefois, c'est en amont que la législation devrait intervenir en instaurant une responsabilité non seulement financière mais aussi pénale des producteurs dans la manipulation, le transport, le stockage, l'utilisation, voire l'élimination des produits et des déchets toxiques ou dangereux.

Comment, dans ces conditions, s'étonner que les populations ressentent autour d'elles une insécurité croissante et éprouvent le besoin d'une sécurisation accrue ? Certes, l'article 7 du projet prévoit en matière de prévention « l'élaboration par les services départementaux d'incendie et de secours d'un schéma d'analyse et de couvertures des risques » placé sous l'autorité du préfet. Cela a d'ailleurs déjà commencé dans les Bouches-du-Rhône, puisque M. le préfet nous a présenté il y a quinze jours l'ébauche de ce schéma. Mais à aucun moment il n'est fait état de la consultation des élus locaux, des organisations syndicales et des usagers.

D'une manière générale, les répétitions des catastrophes dues aux inondations, les drames annuels des feux de forêts, les dégradations de toutes sortes de notre environnement obligent à engager une réflexion de fond sur une politique d'aménagement du territoire adaptée aux mutations du mode de vie et à la nécessité de préserver l'environnement et de protéger – c'est la moindre des choses – l'homme dans cet environnement.

Toute l'expérience montre qu'il ne faut pas réduire les moyens des communes et les prérogatives de leurs élus, comme certains auraient tendance à le proposer. En effet, c'est parce qu'ils sont au plus près des réalités et des populations que les élus peuvent prendre des décisions efficaces.

Encore faut-il que ne prévale pas une politique qui désertifie nos campagnes et livre l'urbanisation à l'affairisme. Cela implique de nouvelles dispositions législatives et réglementaires, notamment en matière de permis de construire dans les zones à risques, le dégagement des moyens nécessaires à une politique de prévention rendue possible par les technologies modernes et, enfin, une conception de l'aménagement du territoire centrée sur la place des hommes et le respect de leur environnement.

Les différentes propositions que je formulerai dans mes amendements réaffirment notre volonté de responsabiliser tous les acteurs, de rendre plus efficaces les mesures d'information du public et celles d'intervention des secours, ce que ne font pas les dispositions de votre projet, monsieur le ministre.

Elaborées démocratiquement, ces propositions permettraient de définir précisément les besoins en personnel, le niveau de formation nécessaire, les types de matériel adéquat, l'implantation judicieuse des centres de secours et donc d'envisager des financements indispensables pour répondre à ces besoins.

Certes, la situation varie d'un département à l'autre, et il faut en tenir compte. Mais il existe des constantes pour l'ensemble des départements auxquelles la loi devrait permettre de répondre. Or, à notre avis, tel n'est pas le cas.

Les centres d'intervention n'ont pas tous des professionnels. Mais, dans tous les départements, il y a des fonctionnaires publics territoriaux sapeurs-pompiers professionnels et des sapeurs-pompiers volontaires.

Le volontariat est une activité noble qui doit être encouragée et valorisée – nous soutenons les propos qui ont été prononcés à ce sujet – et dans laquelle le citoyen se met au service de la collectivité. Or il est de plus en plus difficile de trouver des volontaires qui peuvent partir au premier appel et qui soient disponibles pour la formation. Des entreprises locales permettent parfois à certains de leurs salariés de se libérer, bien que ce ne soit pas toujours évident. Dans ces cas, les conditions de la disponibilité et le régime indemnitaire doivent être réglés. S'agissant de la couverture sociale, des avancées ont été obtenues, il faut le reconnaître. Des services publics

comme l'EDF et l'équipement ont longtemps fourni des hommes aux corps de sapeurs-pompiers. Mais cela devient de plus en plus difficile du fait de la déstructuration de ces services, que nous connaissons dans les départements.

La Confédération générale du travail estime pour sa part que « l'on ne peut construire une organisation territoriale des services d'incendie et de secours en capacité de répondre aux risques de l'an 2000 avec plus de 200 000 sapeurs-pompiers volontaires en attente d'une valorisation de leur rôle ». Vous avez annoncé vous-même, monsieur le ministre d'Etat, que cette valorisation serait envisagée dans un projet de loi qui serait présenté à notre assemblée à la session de printemps. Comme quoi les choses ne peuvent pas avancer pas à pas : il faut bien aborder les choses dans leur globalité, et cela motive un des regrets que je formule aujourd'hui.

En clair, de véritables emplois publics de sapeurs-pompiers professionnels ne peuvent être compensés ni par le volontariat ni par les appelés du contingent. Il faut donc en créer !

Quant à la situation des personnels en général, l'incertitude sur l'emploi public des sapeurs-pompiers, voire l'accentuation de ces incertitudes sont toujours à déplorer.

Ainsi, dans le contexte actuel et dans la perspective de la création des services d'assistance médicale d'appui proposée dans le texte, tout nous laisse à penser que les infirmiers, les médecins, les vétérinaires et les pharmaciens seront, dans leur grande majorité, engagés comme sapeurs-pompiers volontaires et payés à la vacation – je pense notamment à celle des « officiers », qui est actuellement de 60,59 francs de l'heure !

Qui plus est, il n'est aucune fois fait mention des organisations syndicales représentatives ! Elles seront absentes du conseil d'administration des futurs établissements publics administratifs comme des commissions techniques départementales, ces conseils et ces commissions se substituant même aux instances paritaires de la fonction publique territoriale. Je me demande si cela est vraiment conforme à notre législation.

J'en viens au financement des services d'incendie et de secours. La sécurité a un coût pour les budgets des collectivités, et un coût important qui pèse de plus en plus lourdement sur les budgets communaux et qui génère de ce fait de profondes inégalités entre les communes. Les conseils généraux, notamment ceux du Midi, à juste titre très motivés, sont eux aussi de plus en plus sollicités. Or votre projet de loi ne règle en rien les difficultés actuelles, bien au contraire !

Rien n'est prévu quant à la répartition des charges du service départemental entre les communes et le département, l'Etat se gardant bien d'apporter une contribution à l'équilibre du budget. Il s'agit là, permettez-moi de le dire, d'un véritable désengagement qui perpétuera les situations de trésorerie difficiles des collectivités locales et parfois l'absence des moyens nécessaires à la satisfaction des besoins dont on a parlé, alors que de nombreuses missions imparties aux services départementaux d'incendie ou aux services non départementaux sont du ressort de l'Etat.

Il y a là une véritable dérive qui accentue la direction réelle et effective de l'Etat dans le domaine qui nous occupe aujourd'hui.

Quant aux biens matériels, mobiliers et immobiliers, ils seront transférés au service départemental d'incendie et de secours par le biais de conventions. S'il y a litige sur la

valeur du patrimoine à transférer, le préfet saisira le ministère de l'intérieur. Celui-ci présidera une commission nationale qui statuera de manière définitive et sans aucune possibilité de recours. Il s'agit, à notre avis, d'une nouvelle remise en cause de la décentralisation.

Bel exemple de tutelle étatique sur les élus locaux, qui continueront toutefois à payer les biens transférés ! On retrouve cette tutelle pour ce qui concerne la nomination des cadres de sapeurs-pompiers, notamment du directeur départemental des services d'incendie et de secours.

Alors que vous laissez entendre avec l'article 13 que les missions des services publics d'incendie et de secours seront « vendues » et non plus « rendues » – n'est-il pas prévu, en effet, de faire payer aux usagers certaines interventions ? – quelle contribution pourrait-on envisager pour les compagnies d'assurances ?

Pour conclure, monsieur le ministre d'Etat, je dirai que, si le mot « départementalisation » avait fait naître confusion et inquiétudes concernant, d'une part, les personnels et, d'autre part, les aspects budgétaires et si, pour ma part, je constate dans le département des Bouches-du-Rhône que, par la volonté des hommes, un certain nombre de progrès ont été accomplis dans les missions qui ont été rendues au service de la population, les craintes vis-à-vis des aspects budgétaires ne sont pas effacées par votre projet de loi. Ce texte n'apaise en rien nos doutes, il ne répond ni aux attentes des sapeurs-pompiers et des élus ni aux besoins du service public. Pour notre part, nous ne l'approuverons pas, tant les risques de dérives sont grands.

M. le président. La parole est à M. Jean Urbaniak.

M. Jean Urbaniak. Monsieur le ministre d'Etat, lors de la séance des questions d'actualité du 23 novembre dernier, je vous avais fait part des inquiétudes qui s'exprimaient localement devant certaines incertitudes concernant l'organisation territoriale des services d'incendie et de secours. En répondant à ma question, vous m'aviez confirmé que notre assemblée aurait, dans les délais les plus brefs, l'occasion de débattre du projet de loi portant organisation et modernisation des services d'incendie et de secours.

Je voudrais donc d'abord vous remercier d'avoir donné suite à votre engagement, malgré les problèmes de calendrier, qui ont été signalés à juste titre.

Il me paraissait essentiel de permettre à notre assemblée de s'exprimer rapidement sur ce projet de loi, notamment parce qu'il aborde un sujet d'une importance fondamentale pour tous nos concitoyens, qui sont de plus en plus sensibilisés aux questions de sécurité civile et qui sont naturellement en droit d'exiger des pouvoirs publics une protection efficace contre des risques pluriels dont l'évolution de notre société a favorisé le développement.

Face à des enjeux aussi capitaux que la sauvegarde de la vie des personnes, des biens et de l'environnement, l'organisation des moyens de secours se doit en effet aujourd'hui de savoir prendre en compte toute la diversité des sinistres potentiels pour être capable de répondre, dans les délais les plus courts, à toute forme d'alerte.

Or si l'on admet depuis toujours – il suffit pour s'en convaincre de se référer au rappel historique qu'a fait fort justement M. Houssin – que la célérité de l'intervention est toujours un critère essentiel de l'efficacité – efficacité qui implique tout à la fois un traitement rapide du signal, une disponibilité immédiate des personnels, une mise en œuvre assurée des matériels ainsi qu'une coordination parfaite de la phase opérationnelle –, on sait aussi

que cette efficacité dépend surtout de la qualité de l'organisation générale du dispositif, telle que l'ont définie les pouvoirs publics.

Très tôt, le cadre départemental a servi de base à l'élaboration des dispositifs de secours, compte tenu du caractère trop restrictif de l'échelon communal et, surtout, de l'importance des investissements à réaliser.

Ainsi qu'on l'a dit avant moi, monsieur le ministre d'Etat, cette « départementalisation », entre guillemets, n'a pas toujours été bien comprise ni même parfois bien acceptée, notamment lorsque les responsables des collectivités communales et intercommunales ont pris conscience des inconvénients d'une évolution non maîtrisée des dépenses affectées aux services d'incendie et de secours. D'où la perplexité actuelle de certains exécutifs communaux ou intercommunaux devant la proposition d'une départementalisation complète des moyens.

Il faut bien avouer, par ailleurs, que la notion de « départementalisation » s'est accompagnée d'une interprétation quelque peu hâtive du rôle que pouvaient jouer les conseils généraux dans sa mise en œuvre. En effet, s'il est vrai que l'article 89 de la loi du 6 février 1992 modifiée a permis de transférer au service départemental d'incendie et de secours tous les moyens en personnels et en matériels ainsi que la gestion de ceux-ci, il n'avait expressément déterminé aucune incidence financière en direction de quelque collectivité que ce soit quant au mode de financement de ce service.

Aujourd'hui, grâce à votre texte, monsieur le ministre d'Etat, l'organisation à l'échelle de l'aire géographique du département de l'ensemble des unités de sapeurs-pompiers au sein d'une seule configuration opérationnelle technique et administrative – le corps départemental – clarifie les choses et devrait permettre enfin d'envisager l'engagement d'une réflexion globale et productive, à la fois pour réaliser les économies d'échelle qui seront autorisées par la gestion regroupée des moyens et pour mieux équilibrer les participations des collectivités locales en fonction de la couverture des risques auxquels elles sont exposées.

C'est une bonne chose sous réserve que le cadre de l'équilibre soit bien assuré. J'y reviendrai.

A ces dispositions de principe, le texte ajoute d'autres points positifs.

Par exemple, il précise de manière très opérationnelle les conditions dans lesquelles s'articulent les diverses structures d'interventions autour de l'établissement public local dénommé « service départemental d'incendie et de secours ».

Par exemple, il prévoit que les transferts de la gestion des personnes et des biens affectés aux services d'incendie par les communes, les structures de coopération intercommunales et le département s'opèrent par voie conventionnelle.

Par exemple, il accorde une large place à la prévention des risques. Ainsi, l'article 7 du projet de loi prévoit l'élaboration du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques.

Cet inventaire des risques réalisé sur le département permettra sans doute de mieux évaluer les secteurs présentant des dangers particuliers. Il favorisera leur anticipation préalablement à la mise en place de la couverture adaptée.

S'il est bien évident que les accidents et les catastrophes ne peuvent être déterminés préalablement, il est indéniable qu'une prévention améliorée et une évaluation

préalable ne permettront pas seulement une intervention plus rapide, donc plus efficace, mais qu'elles pourront également, dans certains cas, prévenir les périls.

Toutefois, monsieur le ministre d'Etat, l'examen approfondi du projet de loi qui nous est soumis ne nous permet pas d'être d'emblée totalement rassurés ni totalement satisfaits.

Conformément à mes observations introductives, j'aimerais vous faire part de quelques interrogations sur lesquelles vous vous êtes, certes, déjà exprimé, mais qui nécessitent à mon sens d'autres précisions, ou du moins des assurances concernant l'application du projet de loi.

La première interrogation concerne l'avenir des centres de première intervention.

M. Gilbert Meyer. Parlez plutôt des « corps » !

M. Jean Urbaniak. Apparemment, aucun des articles de projet de loi ne reconnaît la nécessité de garantir le fonctionnement des centres de première intervention. Or vous savez bien, monsieur le ministre d'Etat, qu'aucun maire ne veut voir disparaître son centre de secours, et que les citoyens sont particulièrement attachés à cette présence de proximité.

Certes, il est précisé que les sapeurs-pompiers volontaires pourront conserver leurs attaches avec l'unité de secours auprès de laquelle ils sont engagés localement. Mais aucune disposition n'indique que la recentralisation des moyens permettra de préserver la rapidité des interventions au départ des petits centres de proximité.

Je comprends donc parfaitement que mes collègues maires puissent craindre que la consolidation du service départemental d'incendie et de secours ne les dépossède de leurs structures locales même si, dans le même temps, ils se voient confirmer leur pouvoir de police en matière de sécurité civile.

Votre intervention liminaire nous a apporté sur ce point des assurances. Il faudra maintenant en suivre précisément la concrétisation.

Ma deuxième interrogation sera d'ordre budgétaire.

Tout le monde souhaite une meilleure sûreté et une bonne couverture des risques. Mais un transfert de compétences, fût-il réalisé pour améliorer et moderniser l'organisation territoriale des services d'incendie, pour optimiser les moyens et pour renforcer les solidarités locales face aux sinistres, ne peut occulter les implications financières qu'il commande.

Ainsi, s'il est vrai que la mutualisation des moyens peut bien évidemment conduire à une meilleure rationalisation des investissements, centraliser les moyens tout en laissant aux collectivités territoriales la seule prérogative opérationnelle de contribuer au financement peut apparaître comme une conception quelque peu restrictive des lois de décentralisation.

J'ajoute que l'examen des situations dans les différents départements met en évidence des répartitions financières très variables, allant du financement intégral des services d'incendie et de secours par le seul conseil général au cas inverse, où les structures intercommunales supportent seules ces charges financières.

Ces différences, très fortes, impliquent la recherche d'un équilibre des modalités de financement, afin de ne léser aucun des partenaires concernés.

Une autre remarque concerne le mode de calcul de cette contribution, qui n'est pas abordé dans le texte qui nous est présenté. L'effort financier demandé prendra inévitablement en considération la recherche d'une égalité

plus grande face aux sinistres potentiels dans un même département. A moins qu'une dotation inattendue de l'Etat ne vienne abonder les budgets des services départementaux d'incendie et de secours, les collectivités territoriales, dont les capacités financières sont de plus en plus limitées, pourront difficilement faire face à des besoins en fonctionnement et en investissement accrus.

Est-il possible d'imaginer des contributions qui soient plus justes que celles qui sont calculées selon le nombre d'habitants ?

Est-il juste, par exemple, que les départements traversés par les grandes infrastructures supportent seuls les charges financières liées à l'acquisition de moyens de secours adaptés à ces infrastructures ?

Enfin, et j'en arrive à ma dernière remarque relative au projet de loi lui-même, quel type de concertation trouvera-t-on au niveau départemental en matière de secours médicalisés aux personnes victimes d'accidents dans la mesure où ni la complémentarité du SMUR ni celle du SAMU ne sont traitées dans le projet de loi ?

Pour conclure, monsieur le ministre d'Etat, j'aborderai une question qui me tient, comme à d'autres, particulièrement à cœur : les personnels affectés aux services d'incendie et de secours. Permettez-moi d'associer à ma réflexion sur ce dernier point mon collègue Jacques Le Nay, député du Morbihan, malheureusement retenu aujourd'hui dans son département.

Sapeurs-pompiers professionnels et volontaires constituent la clé de voûte de notre édifice de sécurité civile. Le transfert des personnels professionnels au corps départemental devrait se révéler satisfaisant dans la plupart des cas. A cet égard, il faut noter avec satisfaction que le projet de loi réaffirme l'appartenance des sapeurs-pompiers professionnels à la fonction publique territoriale. Ce principe répond à une attente très forte des personnels concernés.

En revanche, les conditions d'engagement des volontaires au service de la collectivité appellent quelques dispositions complémentaires.

Le titre III du projet de loi instaure le principe d'une formation à l'adresse des pompiers volontaires et prévoit son financement. Il est très heureux que ce texte intègre un tel droit en faveur des sapeurs-pompiers volontaires, qui donnent corps à la notion même de sécurité civile. Rappelons, en effet, que le volontariat est la base de notre système de secours. Des milliers de bénévoles, dans les villes et plus encore en milieu rural, se dévouent sans compter au service des autres. Nous avons donc le devoir d'apporter notre soutien à ces milliers de volontaires et de les encourager en mettant à leur disposition les moyens de leurs missions.

Actuellement, le recrutement est de plus en plus difficile. Il nous faut donc plus que jamais œuvrer afin de susciter des vocations en ce domaine. Il convient donc de donner aux pompiers volontaires les moyens de résoudre les problèmes que pose leur manque de disponibilité et de leur assurer une formation continue avec un entraînement hebdomadaire, afin de garantir la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement.

Des propositions existent, monsieur le ministre d'Etat. Permettez-moi à ce sujet de rappeler brièvement l'expérimentation proposée par le centre de secours de Grand-Champ dans le Morbihan, telle que me l'a résumée M. Le Nay.

Ce projet expérimental a pour objectif de mettre en place une équipe de garde au centre de secours. Chaque sapeur-pompier effectue, sur son temps de travail, une

journée par semaine à la caserne. Cette disponibilité programmée du sapeur-pompier vise, entre autres, à rationaliser les moyens en personnels et en matériels, à mieux former et à entraîner les sapeurs-pompiers volontaires.

La formation des volontaires est primordiale. A cet égard, le projet de loi a le mérite, dans son titre III, de reconnaître aux sapeurs-pompiers volontaires le droit à une formation initiale et à une formation continue.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez indiqué qu'un second texte sera prochainement consacré au statut du volontariat afin que les collectivités locales puissent améliorer les conditions d'engagement des femmes et des hommes qui font montre, tout comme les pompiers professionnels, d'un dévouement total.

Pour conclure, je forme le vœu que le projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours et surtout les textes qui auront pour objet la situation des sapeurs-pompiers volontaires puissent préserver les relations intrinsèques qui lient les communes à leur centre de secours et la population à leurs pompiers volontaires et professionnels.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Meyer.

M. Gilbert Meyer. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, en avance par rapport aux prévisions initialement arrêtées, nous avons à donner aujourd'hui notre avis sur l'organisation des services d'incendie et de secours proposée par M. le ministre d'Etat. Ce changement dans notre calendrier ne doit pas nous gêner mais doit, au contraire, nous stimuler pour faire avancer ce projet le plus rapidement possible.

Monsieur le ministre d'Etat, je voudrais d'abord vous remercier d'avoir pu utiliser la présente session extraordinaire pour faire engager le débat. En donnant l'avis du groupe du RPR, j'aborderai votre projet sous deux aspects essentiels : la situation des lieux et la réorganisation proposée.

Mais avant tout, permettez-moi d'extraire de vos propositions les quatre lignes qui orientent, voire conditionnent, vos propositions.

Premièrement, le souci de moderniser l'organisation territoriale des services départementaux d'incendie et de secours dans le respect des prérogatives locales avec pour règle la souplesse contractuelle.

Deuxièmement, l'optimisation et le développement des moyens avec une priorité forte : la prévention.

Troisièmement, le renforcement des solidarités locales face aux risques, avec comme objectif essentiel une meilleure interpénétration des collectivités locales.

Quatrièmement, le respect du lien historique des sapeurs-pompiers avec les collectivités territoriales appuyé d'un thème fort : la vie associative.

Ces quatre axes constituent, pour nous, la garantie d'une vision juste des choses. En effet, bien que notre débat porte sur un sujet sensible, nous sommes persuadés que ces quatre principes peuvent permettre de lever toutes les appréhensions. Il nous appartient, d'une part, d'y rester fidèles et, d'autre part, de consolider la démarche proposée par des avancées qui pourraient renforcer davantage encore la confiance entre le corps départemental que le projet prévoit de créer et la structure de base qui est le sapeur-pompier, principal acteur des opérations sur le terrain.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez très bien circonscrit les éléments, nombreux et variés, qui hypothèquent en ce moment le fonctionnement des services

d'incendie et de secours. Votre approche est également celle d'une adaptation raisonnable et efficace pour que ces mêmes services puissent répondre à leurs missions aujourd'hui, et surtout demain.

Dans la présentation de mon premier point – la situation des lieux – j'intégrerai un rapide historique sans lequel il ne serait pas possible de se faire une idée sur la mission du service d'incendie et de secours ou sur le sapeur-pompier fonctionnel. J'aborderai ainsi l'évolution dans le temps pour finir par la philosophie de votre projet de loi dont nous allons débattre dans la foulée.

Pour ce qui est de l'évolution dans le temps, lorsque les premiers corps de sapeurs-pompiers communaux ont été créés, la défense contre l'incendie de la collectivité constituait une préoccupation et un devoir partagés par l'ensemble des habitants. Deux caractéristiques présidaient à leur organisation : d'abord la nature des risques, limités aux incendies – M. le rapporteur s'en est fait l'écho tout à l'heure –, ensuite une faible mobilité des moyens de secours qui ne favorisait pas spécialement l'arrivée d'une aide extérieure. Avec le temps, cette seconde caractéristique s'est atténuée. Progressivement, l'entraide s'est développée, notamment depuis les villes dotées de moyens pour leur autoprotection vers les petites communes. Il convient cependant de relever que la présence de moyens de secours reposait totalement sur l'initiative et la volonté des communes.

Les bombardements intenses de la Seconde Guerre mondiale ont conduit les sapeurs-pompiers des grandes villes à intervenir en renfort auprès de ceux des nombreuses cités sévèrement sinistrées, confirmant ainsi les besoins d'une base solide pour organiser, dans ce domaine, la coopération entre les collectivités territoriales. C'est ainsi qu'un décret de 1955 a créé les premiers services départementaux d'incendie dont le but était d'organiser la solidarité intercommunale pour permettre aux maires d'assumer les responsabilités que le code des communes leur attribuait. Le service départemental d'incendie, alors sous l'autorité d'un inspecteur départemental, avait pour mission de mettre des moyens de secours à la disposition des maires par l'intermédiaire des centres de secours. Le budget des services départementaux d'incendie devait être alimenté par les communes bénéficiaires du service. Ces principes sont toujours en vigueur.

Avec l'essor industriel, des risques nouveaux sont apparus dus à la multiplication des zones d'activité industrielle et commerciale, au développement des risques technologiques, à l'augmentation des moyens de transport terrestres, aériens, fluviaux. Ils ont fait de la coopération intercommunale une nécessité. Plus aucune collectivité ne pouvait prétendre répondre seule aux problèmes de la sécurité.

La lutte contre l'incendie représente aujourd'hui moins de 10 p. 100 des interventions des sapeurs-pompiers. Cette évolution a également été relevée par M. le rapporteur. L'essentiel des missions s'est orienté vers le secours aux personnes et non plus vers la protection des biens. Mais la population attend encore plus des sapeurs-pompiers : elle compte sur eux pour des opérations somme toute banales. La situation exige donc des compétences et des moyens beaucoup plus sophistiqués. Ces interventions nécessitent – est-il besoin de le préciser ? – des connaissances particulièrement poussées et la maîtrise de techniques très rigoureuses.

Si, dans les villes, on fait appel à des professionnels, la sécurité de la population dans les campagnes repose encore sur des sapeurs-pompiers volontaires. Or, ce volontariat est aujourd'hui menacé moins par une crise de motiva-

tion chez les jeunes que par les contraintes de la vie moderne. Celles-ci empêchent les employeurs de libérer ceux de leurs personnels qui exercent une activité de sapeur-pompier. En outre, elles accroissent les délais de réponse, à cause de l'éloignement du lieu de travail, et drainent la population vers les villes au détriment des secteurs ruraux. Mais le volontariat est aussi menacé par l'explosion des activités de loisirs, par une perte d'intérêt des citoyens pour le fonctionnement de leur cité et peut-être aussi par trop d'indifférence pour ceux qui consacrent sans compter et avec courage leur temps à cette noble mission de service public.

Les services départementaux d'incendie sont devenus « services départementaux d'incendie et de secours », les inspecteurs départementaux sont aujourd'hui « directeurs départementaux ». Au-delà d'une simple question de forme, ces changements d'appellation traduisent une évolution aussi bien dans les attributions du service que dans les responsabilités des hommes : la notion de « secours » a été ajoutée à celle de lutte contre l'incendie, et le directeur départemental est, sous l'autorité du préfet, responsable de la mise en œuvre opérationnelle des corps de sapeurs-pompiers du département.

Ces changements ont été confirmés par les décrets de 1982 et 1988 et par la loi de 1991 qui a mis à la charge des SDIS la protection sociale de tous les sapeurs-pompiers volontaires – avancée sociale qu'il fallait relever. La prévention contre l'incendie, la formation des sapeurs-pompiers, la prévision avec l'élaboration de plans de secours sont d'autres volets d'activité des SDIS qui ont une résonance jusqu'aux racines mêmes des corps communaux, comme vous l'avez relevé, monsieur le ministre d'Etat, dans votre introduction. Plus que jamais, une synergie et un regroupement des moyens et des énergies se révèlent nécessaires.

Pour ce qui est de la philosophie du projet de loi, celui-ci a pour objectif d'adapter les textes à l'évolution de la situation par diverses mesures.

Le service départemental d'incendie et de secours devient un établissement public départemental de droit commun, véritable plate-forme de la collaboration entre le département et les communes.

Le SDIS dispose d'un corps départemental regroupant, selon la volonté des collectivités concernées, tout ou partie des personnels. Outre les sapeurs-pompiers professionnels et les cadres volontaires, officiers et chefs de corps, les autres personnels volontaires peuvent parfaitement rester liés à leur structure communale de base. Cette disposition peut présenter l'avantage d'assurer la cohésion entre les corps communaux et le corps départemental, tout en maintenant de maintenir un lien étroit entre les élus locaux et les sapeurs-pompiers.

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, déjà présent dans le décret de 1988, est la pierre angulaire du dispositif. Au vu de la situation de chaque département, il doit permettre de dimensionner les moyens en termes d'implantation de centres de secours, d'équipement de ces centres et des effectifs nécessaires. L'idée maîtresse consiste à assurer, au niveau départemental, la gestion de ces moyens qui constituent la véritable « force de frappe » du service départemental d'incendie et de secours.

Enfin, tant pour les personnels que pour les biens, des procédures de transfert doivent permettre, par l'intermédiaire de conventions, un passage en douceur des moyens

des collectivités locales vers le SDIS, en tenant compte des particularités locales tout en s'inscrivant dans un délai raisonnable.

Comme je l'ai déjà dit, l'approche et les propositions avancées suscitent une réaction favorable très encourageante.

S'agissant du second point, à savoir la réorganisation proposée, les dispositions nouvelles visent à donner plus de cohérence à l'organisation des services d'incendie et de secours et à permettre une meilleure cohésion entre les hommes par la continuité de la chaîne de commandement, depuis le directeur départemental jusqu'au sapeur-pompier du corps de première intervention. Toute discussion sur le terrain avec les élus et les sapeurs dégage une réaction consensuelle certes, monsieur le ministre d'Etat, mais relativement fragile.

Je ne reviens pas sur la philosophie de la réorganisation dont je viens de parler en conclusion du point relatif à la situation des lieux. Examinons maintenant ensemble les appréhensions que peut susciter ce texte.

Pour les hommes d'abord, le service public français de secours et de lutte contre l'incendie est un modèle du genre du fait de la conjugaison quotidienne des efforts consentis par quelque 300 000 sapeurs-pompiers volontaires œuvrant aux côtés de 20 000 professionnels. Ce n'est pas sans fierté que je me rappelle les années que j'ai moi-même passées au sein de cette corporation, assumant les fonctions d'officier chef de corps volontaire. C'est durant cette période de ma vie que j'ai pu mesurer pleinement ce que signifiaient les termes « dévouement » et « abnégation ». Je tiens ici à rendre hommage à tous les sapeurs-pompiers de France qui partagent le même idéal en répondant « présent », à chaque instant et dans des conditions souvent difficiles, lorsque leurs concitoyens sont en détresse.

Le projet de loi laisse une marge de manœuvre à chaque département, en particulier dans le domaine de l'intégration au sein du corps départemental des personnels volontaires. Il répond en cela aux préoccupations d'un bon nombre d'entre nous. Cette souplesse risque toutefois d'entraîner des effets pervers, ce que d'aucuns pourront considérer comme un régime à deux vitesses. Le statut proposé inclura d'office les officiers et chefs de corps et maintiendra dans le cadre communal le reste des effectifs d'une même unité. Cette disposition, quelque peu frustrante pour ceux qui se verraient d'emblée refuser l'entrée au sein de la structure départementale, au regard de la décision que prendra leur assemblée délibérante, pourrait engendrer un désintérêt progressif allant jusqu'à la disparition des unités volontaires. Il nous paraît donc essentiel de donner aux effectifs qui n'entreraient pas d'emblée dans le corps départemental toutes les garanties d'exister et d'évoluer dans un climat de confiance et de sérénité, en parfaite harmonie avec la structure départementale. Une de ces garanties pourrait être la prise en charge des frais de formation des sapeurs-pompiers communaux par les services départementaux.

La disponibilité est un autre grand problème en suspens chez les sapeurs-pompiers volontaires. Il reste entier et le présent projet de loi ne lui apporte aucune solution, si ce n'est par le droit à la formation. Le volontariat connaît, depuis quelques années, une crise profonde, bien antérieure aux nouvelles perspectives d'organisation départementale. En raison notamment du contexte économique fragile, il est devenu de plus en plus difficile de trouver, au sein de la population active, des cadres prêts à allier leur métier à celui d'officier ou de sous-officier volontaire. Il est souhaitable que la réflexion s'étende

rapidement à l'aspect particulier de leur disponibilité afin que les sapeurs-pompiers volontaires puissent trouver toutes les garanties auxquelles ils ont le droit de prétendre. Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat, de l'avoir vous-même relevé dans votre brillante réflexion. La même priorité doit être accordée à ce qui, pour les professionnels, est une légitime revendication, à savoir celle relative au régime d'indemnisation et de service. C'est un point qui doit être examiné très rapidement.

Il est difficile, de nos jours, d'imaginer les sapeurs-pompiers à l'œuvre sans évoquer – je m'associe aux propos du rapporteur – le travail si efficace accompli par leurs médecins, pharmaciens et vétérinaires, formant le service de santé.

Là encore, nous nous trouvons en présence d'un maillon essentiel de la chaîne de secours, lui aussi composé en grande partie de volontaires. Le rôle quotidien joué par ces spécialistes justifierait, à mon sens, qu'ils trouvent explicitement la place qu'ils méritent dans les dispositions du projet de loi.

Pour ce qui est de la répartition de la charge financière, l'organisation sur le plan communal des services d'incendie et de secours entraîne nécessairement des disparités. C'est ainsi qu'aujourd'hui il n'est pas rare de constater un rapport de un sur trois, voire de un sur quatre, dans cette répartition entre les collectivités siège d'un même centre de secours, celles qui ont à assumer le fonctionnement d'un corps de première intervention et celles enfin qui ne disposent pas de sapeurs-pompiers, malgré une couverture opérationnelle quasi-identique.

Les SDIS, en dépit des efforts importants consentis notamment en matière d'équipements, n'ont pas réussi à assurer, face à cette multitude de structures communales, une équité financière. Le futur conseil d'administration des SDIS devra redéfinir des règles plus justes, adaptées aux situations.

La mise en place des corps départementaux n'est certes pas un choix d'économie. Tous ceux qui m'ont précédé ont tenu à le souligner, les structures futures nécessiteront des moyens adaptés, tant à leurs missions qui évoluent, qu'aux risques particuliers de chaque département, notamment pour ce qui sera de la logistique, de la prévision et de la formation au sein de nos corps départementaux. La prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, place elle aussi, l'actualité en témoigne, les sapeurs-pompiers en première ligne comme animateurs des commissions de sécurité. Bien des départements ont compris depuis des années quel était leur rôle dans le domaine des équipements des centres de secours, et l'aide qu'ils fournissent aux collectivités locales est de plus en plus importante.

La charge financière deviendra plus lourde encore et nécessitera, de la part des élus comme de la population dans son ensemble, une profonde prise de conscience du coût inévitable à consentir pour une bonne sécurité. Il y aura pourtant lieu de veiller à ne pas créer de surenchère dès le départ. Une parfaite maîtrise des investissements est nécessaire pour ne pas instaurer la méfiance dès les premières années. Priorité devra être donnée au « fonctionnement », pour pouvoir asseoir, dans un premier temps, l'efficacité de la structure départementale. Le programme d'investissement pourra, dès lors, être mieux défini, après cette période de rodage. Sur ce point, faudra-t-il peut être aussi voir de plus près les cessions gratuites prévues par l'article 16. L'équité entre communes

ne peut pas supposer ces cessions tout en faisant participer ces collectivités au même taux que les autres au fonctionnement du service départemental.

S'agissant des pôles de décision, le code des communes confère aux maires des pouvoirs précis et des responsabilités importantes en matière de sécurité. Il est donc compréhensible de voir certains élus locaux s'inquiéter quelque peu de ce transfert vers un établissement public de droit commun de tout ou partie de cette composante essentielle de l'action communale en matière de secours et de lutte contre l'incendie que sont les corps de sapeurs-pompiers.

Si le projet de loi ne modifie en rien les prérogatives des maires en matières de sécurité, il est bon néanmoins que les premiers magistrats de nos communes puissent exprimer leur point de vue au plus haut niveau, au sein notamment des conseils d'administration des SDIS, où leurs représentants devront tenir une place de choix.

Ainsi faut-il souhaiter que la question des services d'incendie et de secours n'échappe pas à l'intérêt des maires pour lesquels les sapeurs-pompiers devront rester des hommes de proximité, à l'écoute des problèmes locaux et dont les conseils deviendront de plus en plus précieux dans le cadre de la gestion des risques et de la protection des populations. Il faudrait aussi que le chef de corps puisse rester un collaborateur proche du maire, c'est-à-dire un conseiller technique comme il l'a été jusqu'à aujourd'hui.

En matière de décision et concernant la date limite de la contractualisation, peut-être faudra-t-il reporter cette échéance.

Le député alsacien que je suis ne saurait manquer de relever la spécificité des départements de l'Est dans le domaine du volontariat au service de la collectivité. Ainsi les sapeurs-pompiers volontaires d'Alsace atteignent à eux seuls près de 10 p. 100 des effectifs nationaux et sont donc bien partie intégrante de notre vie locale. Sur les 899 communes alsaciennes, plus de 90 p. 100 disposent d'un service d'incendie sous forme d'un corps ou d'une section. Nos sapeurs-pompiers représentent donc indéniablement, au sein de nos communes, une réalité historique, culturelle et sociale dont la préservation nous est particulièrement chère.

J'arrive à ma conclusion, étant entendu que nous aurons très certainement l'occasion d'aborder d'autres points dans la discussion des articles.

Monsieur le ministre d'Etat, la nouvelle loi sur les services d'incendie et de secours provoquera, n'ayons pas peur des mots, une véritable révolution au sein de nos villes et villages, et cela dans tout l'Hexagone. Il faudra veiller à ce que son application puisse s'opérer progressivement, en tenant compte des spécificités propres à chaque département. N'écartons pas d'emblée la perspective d'une remise en cause d'ici quelque temps, afin de réajuster, s'il le fallait, l'une ou l'autre de ces dispositions qui, compte tenu de l'expérience, s'avérerait perfectible.

Sachons aussi convaincre, à travers un large débat qui devra s'ouvrir dans les jours à venir au sein de nos départements et communes, associant l'ensemble des partenaires concernés : élus, sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, de la nécessité de donner à ceux qui auront la charge d'organiser la sécurité dans le cadre d'une structure nouvelle et innovante, les moyens adaptés leur permettant de réussir.

Nous sommes sensibles à vos propositions, monsieur le ministre d'Etat. Nous savons également que vous êtes très ouvert aux différentes suggestions qui vous sont faites. Le

groupe du RPR sera donc avec vous et vous soutiendra très activement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. J'appelle l'ensemble des intervenants à un effort de concision.

La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Inscrit à la session d'automne 1994, le projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours a été différé à la session extraordinaire de janvier pour cause d'encombrement, si j'ai bien compris !...

Le Gouvernement, par ailleurs, dessaisit le Sénat au profit de l'Assemblée nationale et il n'est pas prévu que la Haute assemblée examine le projet lors de cette session extraordinaire.

Ce texte ne fera donc l'objet que d'une seule lecture dans une seule chambre. Etrange méthode de travail législatif !

La loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, a posé le principe de la compétence de droit commun des services départementaux d'incendie et de secours pour la gestion de tous les moyens en personnel, matériels et financiers.

Le projet de loi a pour objet de déterminer les modalités de ce transfert et de fixer les missions et les règles d'organisation du service départemental.

Le service départemental d'incendie et de secours, aujourd'hui établissement public du conseil général, devient établissement public administratif local, commun au département et aux communes.

Cet établissement est administré par un conseil d'administration de vingt membres composé de représentants du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, dans une proportion tenant compte de l'importance des contributions des uns et des autres et au sein duquel est élu le président.

Les sapeurs-pompiers sont représentés avec voix consultative.

Le transfert au service départemental de la gestion des personnels en fonction dans les corps communaux ou intercommunaux, ainsi que des matériels dont ils disposent dans les centres d'incendie et de secours relevant des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, est prévu dans le cadre de conventions conclues entre le service départemental d'incendie et de secours et les communes entre le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} janvier 1999.

Toutefois, seuls les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires officiers, ou chefs de corps ou de centre, sont obligatoirement intégrés au sein du corps départemental. Les maires conservent, en effet, leurs compétences concernant la gestion des sapeurs-pompiers volontaires non officiers, sauf à demander leur rattachement au corps départemental.

Le service départemental d'incendie et de secours est chargé d'élaborer un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, de définir et de mettre en œuvre la politique d'équipement des centres de secours, d'organiser les moyens de secours et de s'équiper d'un centre opérationnel – le CODIS – et de centres de traitement de l'alerte, les CTA.

Les dispositions de ce projet de loi ne s'appliquent pas aux départements de Paris et de la petite couronne, ni à la commune de Marseille, à l'exception des articles 3, 4

et 7, ni à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette exclusion de Saint-Pierre-et-Miquelon ne me paraît d'ailleurs ni justifiée sur le plan juridique, ni opportune sur le plan pratique.

Enfin, les communautés urbaines pourraient ne pas participer au processus de départementalisation.

Quatre observations doivent être faites sur certaines dispositions de ce texte.

Première observation : force est de constater que, loin d'être claires, les dispositions concernant les contributions financières des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération au budget du SDIS ne vont pas manquer d'inquiéter les communes qui sont en droit d'avoir des informations précises.

Deuxième observation : le texte du Gouvernement ne répond pas à la revendication des personnels de santé et de secours médical des services d'incendie et de secours : médecins, pharmaciens, vétérinaires et inspecteurs. Ceux-ci, pour la plupart sapeurs-pompiers volontaires, réclamaient pourtant un statut professionnel reconnu par la loi. Nous déposerons donc un amendement visant à cette reconnaissance.

Troisième observation : le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, élaboré sous l'autorité du préfet par le service départemental d'incendie et de secours, ne prévoit pas la participation des usagers, ce qui nous semble tout à fait regrettable.

Quatrième observation : en prévoyant de départementaliser uniquement le commandement des corps de première intervention et des centres de secours, le texte enlève son homogénéité à ces structures. Or, il est difficile de séparer le commandement de sa troupe.

La départementalisation de l'ensemble des services d'incendie et de secours et de leur financement est nécessaire si l'on veut que le dispositif soit vraiment efficace. La départementalisation que j'ai personnellement vécue en Essonne depuis plusieurs années m'a convaincu du bien-fondé de ce principe.

Enfin, on ne peut que déplorer que ce texte ait été amputé de l'essentiel de la réforme tant attendue par les sapeurs-pompiers, lesquels ont pourtant cru déceler votre réelle volonté politique, monsieur le ministre d'Etat. Il serait fort regrettable que ce ne soit pas le cas.

La sécurité des personnes et des biens est assurée dans notre pays par 33 000 sapeurs-pompiers professionnels et 200 000 sapeurs-pompiers volontaires. Or, le volontariat connaît aujourd'hui une véritable crise et il serait urgent de l'enrayer si l'on ne veut pas voir notre organisation de secours sérieusement compromise.

Est-il besoin de rappeler que l'ensemble de la population admire et soutient les sapeurs-pompiers volontaires pour leur courage, leur efficacité, leur disponibilité, leur proximité ? Ceux-ci sont inquiets pour leur avenir parce que, en matière de disponibilité, la loi ne leur donne pas les moyens de participer aux opérations de secours sans préjudice pour leur vie professionnelle et familiale.

Monsieur le ministre, l'avenir du volontariat doit être débattu par le Parlement dans les plus brefs délais. Il s'agit, en effet, de répondre au plus vite aux inquiétudes légitimes de ces femmes et de ces hommes qui assurent au quotidien la sécurité de nos concitoyens.

Le volontariat représente la clé de voûte de notre système de secours, irremplaçable dans les zones rurales et indispensable pour épauler les sapeurs-pompiers professionnels dans les zones urbaines. Aussi n'est-il pas acceptable que le projet de loi sur le volontariat, tant attendu

par les sapeurs-pompiers et faisant suite au Livre blanc sur ce sujet, n'ait pas été déposé à la dernière session du Parlement.

Enfin, il est fort regrettable – j'y faisais allusion au début de mon propos – que la session extraordinaire s'achève sans que ce projet de loi ait été examiné par le Sénat. Une seule lecture dans une seule chambre, voilà le sort réservé à ce texte ! Vous conviendrez que cela fait un peu « effet d'affichage ».

Pour toutes ces raisons, et à mon grand regret, le groupe socialiste ne pourra que voter contre le projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours.

M. le président. La parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud Le projet de loi qui nous est aujourd'hui présenté marque incontestablement une étape importante dans la voie de la rénovation et de la modernisation du cadre juridique et des modalités d'emploi des moyens de la sécurité civile.

Il définit en effet une nouvelle organisation des services de secours plus adaptée à la gestion des risques qui confèrera ainsi à la sécurité civile une implantation territoriale plus réaliste et plus conforme au rôle désormais dévolu aux collectivités territoriales.

Fruit d'une longue réflexion et d'une large concertation, il permettra d'adapter progressivement l'organisation des secours à l'évolution des risques, compte tenu de l'urbanisation croissante du développement de l'industrie, des transports et du coût qu'implique désormais la mise en œuvre des moyens de prévention et d'intervention.

Il engage également la sécurité civile sur des bases stables et durables, alors que, durant des années, il s'est agi dans ce domaine d'une gestion chaotique, sans vision stratégique et relativement éloignée des réalités locales.

La départementalisation, conçue dans la perspective de l'adaptation des secours, a largement reflété cette logique.

En adoptant, il y a trois ans, le principe du transfert aux services départementaux d'incendie et de secours des compétences détenues depuis 1982 par les communes, les établissements publics et le département, le Parlement avait sans doute sous-estimé la difficulté de mettre en œuvre une telle réforme.

La loi du 6 février 1992, adoptée peut-être sans suffisamment de concertation, ne pouvait manquer de susciter certaines réserves.

Des réserves quant au délai : la date du 1^{er} janvier 1993 pour la mise en œuvre du transfert est apparue trop contraignante au regard des importantes réformes de structures à engager. Ainsi, en dépit des efforts consentis dans plusieurs départements, la loi du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social a repoussé au 1^{er} janvier 1995 la mise en place de la réforme, en la rendant d'ailleurs facultative dans les départements de plus de 500 000 habitants.

Réserves également quant à la méthode retenue : le transfert aux services départementaux d'incendie et de secours était envisagé de manière globale et contraignante, si bien qu'il était inadapté à la diversité des situations départementales.

Le premier mérite du présent projet de loi est de privilégier une mise en œuvre réaliste et progressive de la départementalisation, en l'accompagnant d'un dispositif suffisamment souple pour tenir compte des spécificités locales.

À l'occasion de la présentation des crédits de la sécurité civile au titre du budget pour 1995, je m'étais félicité, en ma qualité de rapporteur pour avis de la commission des

lois, de cette nouvelle approche concertée et contractuelle de la départementalisation. Celle-ci tranchait avec la démarche peut-être plus contraignante et quelque peu irréaliste qui avait été celle des rédacteurs de la loi de 1992.

Ainsi, des conventions entre les collectivités territoriales et les services départementaux d'incendie et de secours assureront, avant le 1^{er} janvier 1999, le transfert de la gestion des moyens matériels et humains de la sécurité civile.

Le deuxième aspect novateur de ce texte réside dans la volonté d'assurer, dans le droit fil de la loi du 22 juillet 1987, une gestion locale et solidaire de la sécurité civile.

En effet, tout en maintenant les attributions régaliennes confiées aux représentants de l'Etat, il convenait d'évoluer vers une plus grande prise en compte par les collectivités territoriales de tous les risques auxquels sont soumis nos concitoyens.

De ce point de vue, le projet organise plus qu'il ne répartit les compétences entre les différentes autorités d'emploi.

Le service départemental d'incendie et de secours, qui était jusqu'alors un établissement public du conseil général, deviendra ainsi un établissement public commun au département et aux communes.

Les différents acteurs locaux de la sécurité civile seront désormais interdépendants et participeront à part entière à la gestion du service d'incendie et de secours.

Un conseil d'administration de vingt membres élus par les conseillers généraux, les maires et les présidents d'établissements publics intercommunaux sera chargé de son administration.

La départementalisation sera donc davantage conçue comme une gestion commune des moyens de secours par des collectivités territoriales devenues responsables de leur organisation et de leur mise en œuvre. Celles-ci ont en effet vocation à devenir progressivement les acteurs sinon uniques, du moins privilégiés, de la sécurité civile.

Les modalités retenues pour la mise en œuvre de la départementalisation, notamment la possibilité offerte de créer des établissements publics interdépartementaux, permettront d'améliorer sensiblement les moyens de la sécurité civile.

La troisième avancée que réalise le projet de loi réside dans l'adaptation de la sécurité civile à la diversité et à la complexité croissantes des risques.

Les collectivités territoriales devront ainsi élaborer un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques. Il s'agira de faire l'inventaire des risques de toute nature menaçant la sécurité des personnes et des biens.

On ne peut que se féliciter de cette approche pragmatique. J'ajoute que ce recensement des risques était réclamé de longue date et que, en dépit de quelques expériences, il manquait à notre pays une véritable cartographie des zones de risques.

La généralisation des centres opérationnels départementaux sera également un gage supplémentaire d'efficacité dans l'engagement des moyens de secours.

Enfin, parallèlement à cette volonté, le projet engage l'adaptation des personnels de la sécurité civile à la diversité des risques.

Ainsi, les services départementaux d'incendie et de secours seront tenus d'offrir une formation aux sapeurs-pompiers volontaires. Celle-ci constituera une dépense obligatoire pour les collectivités territoriales.

Tout sapeur-pompier volontaire sera désormais assuré de disposer d'une formation initiale et continue, à l'instar des sapeurs-pompiers professionnels.

Cette mesure était également nécessaire pour assurer la revalorisation des personnels tout en reconnaissant l'importance croissante pour la sécurité civile des volontaires, lesquels représentent 85 p. 100 des sapeurs-pompiers. A cet égard, je considère qu'il conviendrait d'aller encore beaucoup plus loin dans la reconnaissance à part entière des volontaires. Celle-ci passera indéniablement par le règlement de la lancinante question de leur disponibilité.

L'incertitude juridique liée à leur statut constitue en effet aujourd'hui le principal frein au développement du volontariat. Alors que nous constatons une diminution des effectifs des volontaires, liée précisément aux contraintes professionnelles auxquelles ils ont à faire face, je souhaite, monsieur le ministre, que, conformément à vos engagements, une solution claire, adaptée et durable soit apportée à la disponibilité.

L'adoption de mesures concernant les sapeurs-pompiers volontaires serait le complément logique et néanmoins indispensable de la réforme ambitieuse que vous nous proposez aujourd'hui.

Je souhaite en effet, comme sans doute beaucoup ici, que la sécurité civile s'appuie plus que jamais sur son personnel pour devenir, à l'aube du troisième millénaire, une véritable arme au service de la sécurité de chacun de nos concitoyens ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Proriol.

M. Jean Proriol. Le Gouvernement a eu raison de déposer ce projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours. En la matière, l'attente était grande et les sapeurs-pompiers s'impatientaient, les élus aussi d'ailleurs. Monsieur le ministre d'Etat, n'aviez-vous pas annoncé, lors de votre discours de Nancy devant la Fédération nationale des sapeurs-pompiers français, le 25 septembre 1993 : « Je confirme mon souci de mettre en place la départementalisation. Mais le terme ne convient pas. J'en appelle à votre imagination. » Etait-ce utile ? La vôtre, monsieur le ministre d'Etat, est rarement en panne ! (*Sourires.*)

Ayant participé au groupe de travail quadripartite qui s'est réuni fin 1993, début 1994 au titre de l'Association des maires de France, groupe animé d'abord par votre collaborateur, le préfet Bouilhaguet, puis par le directeur de la sécurité civile, M. Canepa, assisté de la sous-direction des services de secours et des sapeurs-pompiers, je crois connaître les difficultés passées et présentes – et mêmes futures – pour arriver à un texte sinon parfait, du moins qui puisse plaire au plus grand nombre. Le groupe a tenu une douzaine de journées de travail. Toutes les parties y étaient représentées : l'Etat bien sûr, les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires – les colonels Janvier, Plat, Delannoy ont assisté pratiquement à toutes les séances –, les conseils généraux et, bien sûr, les communes de France.

Monsieur le ministre d'Etat, vous nous avez reçus à deux reprises pour faire le point et baliser le terrain avant d'arrêter définitivement votre projet. Comment expliquer alors que ce document suscite d'entrée une première critique ?

Certes, le texte est compliqué et sa mise en œuvre sera complexe. Pourtant, il ne traite pas de tous les problèmes. Nous partions, il est vrai, d'une situation très composite. L'état des lieux fait ressortir un véritable patchwork, une

mosaïque – ensemble d'éléments juxtaposés et disparates, dit Le *Larousse* – de situations sur le terrain. En effet, depuis leur création et depuis la célèbre loi de 1955 – déjà quarante ans ! –, les SDIS ont évolué de façon diverse et variée. On trouve aussi bien des départements ayant réalisé leur départementalisation que d'autres qui en sont encore aux balbutiements.

Dès 1984, un rapport de l'inspection générale de l'administration le soulignait : « Il y a presque autant de formes de SDIS que de départements. »

Comment avec un texte unique couvrir des positions très éloignées ? Tel était l'enjeu. En l'espèce, il s'agissait d'arriver, comme disent les mathématiciens, au plus grand dénominateur commun possible.

Deux méthodes pour y parvenir : la radicale et la progressive.

La méthode radicale, c'était un peu, à mon avis, le sens de l'amendement proposé par Jean-Jacques Hyst en 1992 : un texte court, d'application immédiate ou presque, et enfanté dans la consensualité du travail parlementaire, un gouvernement de gauche acceptant au pied levé un amendement de l'opposition, plus exactement de la droite centriste, astucieusement préparé.

Chacun connaît la suite : l'enfant, je veux dire l'amendement, n'a jamais pu marcher, d'où le choix imposé d'une autre méthode dite progressive, retenue par le Gouvernement actuel.

Je retiendrai du présent projet quatre points clefs.

Premier point, le SDIS devient plus structuré, plus autonome et, à mon avis, plus fort. Il sera un établissement public administratif commun, cette fois-ci, aux départements et aux diverses collectivités territoriales. Jusqu'alors, il avait pour base le corps des sapeurs-pompiers communaux. Désormais, le raisonnement devra prendre en compte le critère départemental avec la double idée de coordination des moyens et de plus grande complémentarité de l'ensemble des interventions. Le SDIS séparera les pouvoirs : le législatif ou le budgétaire aux élus, le technique ou l'opérationnel aux sapeurs-pompiers et à leurs chefs, chacun reconnaissant et respectant, bien sûr, les compétences de l'autre. Je souhaite naturellement qu'un dialogue constructif s'instaure entre les deux pouvoirs.

Deuxième point clef, le projet de loi donne naissance à une nouvelle structure, le corps départemental des sapeurs-pompiers. Comme l'a rappelé Jean-Jacques Hyst, dans certains départements, il existe déjà. Dans d'autres, il faudra l'aider à grandir et à évoluer, chaque département, monsieur Weber, marchant, bien entendu, à sa cadence. Mais, dorénavant, la loi en sera le socle. Sur le terrain, tous, élus – maires, conseillers généraux, présidents de district, de communauté –, services de l'Etat et, bien sûr, sapeurs-pompiers devront assurer son installation et son succès.

Demain comme hier, le but ultime restera d'apporter le meilleur secours possible aux victimes, à ceux qui souffrent, qui peinent et qui attendent la main tendue. A une époque où les communications et les transmissions sont reines et où, via les CTA – centres de traitement de l'alerte – et les CODIS – centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours –, elles sont pratiquement devenues instantanées, une autre organisation territoriale de secours devait forcément s'imposer un jour ou l'autre.

Troisième objectif voulu par la loi et surtout par les élus locaux : maintenir le lien humain et historique – on a dit ancestral, j'ajouterai même indestructible – entre la

commune et son corps de sapeurs-pompiers, c'est-à-dire entre les élus locaux et les hommes qui acceptent de porter l'uniforme des sapeurs-pompiers. Au sein de l'AMF, les maires ont voulu, en apportant leur collaboration à l'élaboration du texte, éviter deux écueils. Premièrement, l'arrivée du corps départemental ne doit pas distendre les relations entre les élus communaux et leurs sapeurs-pompiers. Le maire détient toujours ses propres responsabilités de police et de sécurité dans sa commune. Il est même le représentant de l'Etat jusqu'à l'arrivée d'autres moyens et d'autres responsables. Nous avons obtenu que la loi instaure l'accord du maire en matière de nominations des chefs de corps et de recrutement. Les maires veulent rester au coude à coude avec leurs sapeurs-pompiers.

Deuxième écueil à éviter : mettre en place une technocratie – dérive française bien connue – trop éloignée du terrain et au terme de laquelle les pouvoirs restent dans les sommets d'une hiérarchie galonnée ou non. L'infanterie, ici comme ailleurs, est bien la reine de la bataille et l'infanterie, ce sont tous les sapeurs-pompiers, y compris les plus petits, ceux des centres de première intervention. La réforme ne réussira que si l'on évite ces deux écueils.

Quatrième point clé du dispositif : le projet donne de grands pouvoirs à la convention, c'est-à-dire au dialogue entre les collectivités locales pour mettre en route la réforme et, notamment, les transferts de biens prévus à l'article 16. Pourquoi en sommes-nous venus à donner des pouvoirs très forts à la convention ? Parce que les situations sont trop disparates entre les départements et que, comme M. Houssin l'a souligné, l'unification pourra se faire non pas à la hussarde, mais par l'analyse, l'état des lieux, la discussion et la signature de conventions, encadrées par la loi, bien entendu, pour la prise en charge des personnes et des biens transférés.

L'Association des maires de France a bien conscience que la répartition des charges financières entre les collectivités locales sera, comme toujours, le problème le plus épineux. L'association souhaite donc interdire par une majorité qualifiée – celle des deux tiers – une hausse trop brutale ou trop rapide des parts de financement respectives des deux types de collectivités locales : communes et départements. Le président de l'AMF – le sénateur Delevoye – a parlé de « cliquets » pour ménager les transitions et éviter les à-coups budgétaires pour les communes comme pour les conseils généraux.

Telles sont les remarques que je souhaitais présenter au nom de l'Association des maires de France et du groupe de l'UDF, dont d'autres membres – ce groupe étant si riche (*Sourires*) – s'exprimeront également.

Monsieur le ministre d'Etat, après l'adoption de votre projet, amélioré, comme toujours, par le travail du Parlement, tout ne sera pas réglé. Localement, il conviendrait que chacun s'investisse, comprenne et accepte la réforme. Ce texte est un point de départ. Il fixe même une date d'arrivée et des rendez-vous. A chacun de s'efforcer de les respecter.

Monsieur le ministre d'Etat, nous attendons deux autres lois concernant les sapeurs-pompiers. Vous nous avez rassurés en nous disant que leur élaboration était en cours ; il semblerait que le préfet Inizan a déjà réuni un groupe de travail. J'insiste sur un statut de volontariat et de disponibilité pour les interventions comme pour la formation des sapeurs-pompiers volontaires. Nous assistons dans mon département à l'émergence fort opportune de quelques conventions entre les entreprises, les communes et les corps des sapeurs-pompiers. C'est la

bonne direction : puisse-t-elle être suivie par tous. Nous le savons, il nous faut sans cesse alimenter la chaîne humaine des 200 000 sapeurs-pompiers volontaires sans lesquels notre dispositif ne pourrait fonctionner.

Monsieur le ministre d'Etat, vous êtes à la fois le ministre des sapeurs-pompiers et celui des collectivités locales. C'est une chance pour eux et pour elles. C'est aussi un gage d'équilibre pour ce texte. Equilibre qui, je l'espère, devrait conduire à son succès. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Jean-Jacques Weber. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mesdames, messieurs, ce n'est pas la première fois que je monte à cette tribune pour parler des sapeurs-pompiers, de l'organisation des services de secours ni même de la départementalisation. Je me souviens, moi aussi, des propos nettement critiques que nous avons tenus en octobre 1992 à l'encontre d'un projet défendu alors par notre collègue Jean-Jacques Hyst et par un ministre socialiste.

Voilà donc qu'un texte traitant du même sujet nous revient sous des habits un peu rafraîchis et que nous en discutons à nouveau. Cela donne à penser que la sécurité des biens et des personnes est une grande question commune à tous les gouvernements, vu en jeu « transversal ». Elle l'est assurément. Vous nous le rappeliez justement avec votre très grand talent, monsieur le ministre d'Etat. Mais la présentation de ce texte témoigne autant à mon avis de la force, de la vigueur et de la constance avec lesquelles la hiérarchie parisienne et départementale des sapeurs-pompiers professionnels parvient à imposer ses vues. Janvier, mois prédestiné, ne laissera certainement pas ce texte tomber à plat, n'est-ce pas, monsieur Canepa ?

Je ne dis pas qu'il ne fallait surtout rien faire. Il est vrai qu'il existe d'un bout à l'autre de la France des dispositifs très différents, très inégaux et que le citoyen doit pouvoir, à tout endroit, bénéficier d'une couverture de secours équivalente. La notion de couverture de secours équivalente était donc à définir et elle le sera dans cette loi à travers des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques qui ne sont d'ailleurs pas nouveaux et qui constituent, selon moi, l'essentiel du dispositif à envisager. A partir du constat de l'existant, ces schémas déterminent tout à la fois le but à atteindre et les moyens à mobiliser pour y parvenir, et ce au sein de chaque département.

Il suffisait pour cela de nous proposer une loi d'orientation générale ou une loi-cadre à l'intérieur de laquelle, dans chaque département, le préfet, le président du conseil général et le directeur du SDIS se seraient organisés dans un délai lui aussi à fixer. Cela aurait été une bonne manière d'obtenir rapidement un résultat appréciable en faisant confiance aux hommes et aux expériences du terrain, en respectant les spécificités et les traditions locales.

Votre projet, monsieur le ministre d'Etat, malgré ses grandes qualités, est, au contraire, lourd, compliqué et terriblement uniformisateur. Il veut établir la même organisation du nord au sud, d'est en ouest alors qu'il aurait été préférable de donner de grandes consignes nationales, des directions claires et de laisser aux responsables sur le terrain le soin de trouver les formes et les chemins adaptés.

Fera-t-on en Charente, mon cher rapporteur, où l'on compte 900 sapeurs-pompiers dont 119 professionnels, comme dans le Haut-Rhin où l'on trouve 9 300 sapeurs-pompiers dont 230 professionnels ? Comparera-t-on la Lozère où il y a 602 sapeurs-pompiers avec un seul professionnel et la Gironde où interviennent 1 214 professionnels et 1 757 volontaires ?

Malgré cette diversité, les services sont aujourd'hui assurés de façon satisfaisante dans la quasi-totalité des départements. D'ailleurs, la plupart des départements ont engagé, avec les communes, une réflexion sur l'évolution à suivre pour assurer une meilleure coordination de la gestion des matériels et des personnels.

La diversité des situations et la spécificité des contraintes locales ont engendré des équilibres complexes et précieux qu'il faut éviter de jeter bas ou de brusquer. C'est pourquoi je répète que le cadre fixé par la loi devrait se borner à édicter des obligations de résultats laissant, pour ce qui concerne les moyens, suffisamment de souplesse et de liberté aux collectivités. Une telle solution nous aurait convenu, mais tel n'est pas le cadre que vous avez choisi. Celui que vous nous proposez m'inquiète pour plusieurs raisons.

D'abord, il me paraît de nature à provoquer, à terme, la désaffection des volontaires et de mettre à mal l'organisation actuelle des corps de sapeurs-pompiers dans mon département. Sur 377 communes, on compte 345 corps de première intervention, corps de sapeurs-pompiers volontaires très bien équipés, très bien formés et également très bien commandés. Chacun de ces corps, que j'aime citer en exemple, constitue, dans son cadre, un outil de valeur incomparable, un instrument efficace de protection civile, une trame sociale et associative très riche.

Certes, la désaffection n'est pas inscrite dans le texte, mais on peut redouter qu'elle soit induite par la mise en œuvre de mécanismes subtils et, à terme, destructeurs de l'idée même du volontariat, d'autant que les textes, attendus, sur la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, sur la compensation des heures professionnelles perdues, sur le régime indemnitaire ne sont pas joints à ce projet. Or ils constituent, à tout le moins, des préalables rassurants. Vous nous avez indiqué, monsieur le ministre d'Etat, que ces textes étaient en dernière phase de préparation. Je m'en réjouis.

Ensuite, on nous indique que le coût des dispositions proposées est difficile à cerner. Mais la première évaluation effectuée dans mon département a montré que, dès la mise en œuvre du texte, département et communes devraient engager quelque 15 millions de francs supplémentaires alors que le budget global du SDIS n'est actuellement que de 27 millions de francs. A terme, ce supplément sera supérieur à 30 millions de francs. L'ensemble des moyens mis en œuvre dans le département du Haut-Rhin coûte 170 millions de francs par an pour 690 000 habitants, à comparer aux 400 millions de francs nécessaires en Seine-et-Marne – laquelle sert de référence – alors que ce département compte moins du double d'habitants.

Dans mon département, certains responsables, certains officiers préconisent déjà l'intégration de l'ensemble des 345 corps locaux dans le futur corps départemental. Combien de fonctionnaires faudrait-il engager pour gérer ce corps monstrueux alors que, aujourd'hui, les adjudants de corps font tout ce travail bénévolement, sans frais ? Se pose également le problème des médecins, des pharmaciens, des vétérinaires, des officiers volontaires dont on ne parle pas dans ce texte, comme l'a souligné M. Meyer.

Par ailleurs, comment sera financé le transfert des bâtiments ? Le Haut-Rhin et le Bas-Rhin comptent, à eux seuls, 20 000 soldats du feu volontaires très bien équipés, ...

M. Germain Gengenwin. Une véritable armée !

M. Jean-Jacques Weber. ... ce qui représente 10 p. 100 de tous les sapeurs-pompiers de France, monsieur Gengenwin.

Ils nous sont précieux et indispensables. Par égard pour eux et pour ce qu'ils représentent, je suis tenté de vous demander, monsieur le ministre d'Etat, si possible, une sorte d'exception régionale et culturelle, à tout le moins, comme le rapporteur l'a fait, des délais supplémentaires de mise en œuvre.

Dans ces conditions vous comprendrez que je sois encore réservé quant au vote à émettre. (*Applaudissements sur divers bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Franck Borotra.

M. Franck Borotra. Monsieur le ministre d'Etat, votre projet de loi, qui tend à la départementalisation des services d'incendie, risque d'avoir des conséquences importantes dans un domaine essentiel, celui de la sécurité de nos concitoyens. On ne peut donc dire, comme l'a fait M. le rapporteur, qu'il s'agit d'un texte technique. C'est, au contraire, un projet sensible, de nature politique.

Je ne reviendrai pas sur les conditions quelque peu étonnantes dans lesquelles nous sommes saisis en première lecture d'un projet de cette importance en session extraordinaire. A ce propos, j'ai envie de dire à M. Berson que nous en avons vu bien d'autres !

A mes yeux, ce qui est en cause, ce n'est pas l'opportunité de ce projet de loi. Il me semble effectivement nécessaire, et je partage pour l'essentiel le contenu de son exposé des motifs et les grands principes qu'il tend à imposer : égalité des citoyens devant les secours, nécessité de répondre à l'exigence de sécurité de nos concitoyens, centralisation de la gestion des moyens. Il est vrai, monsieur Weber, que l'organisation des services repose actuellement sur des structures fort disparates, essentiellement sur l'action des communes et de leurs établissements publics. Il est donc légitime d'envisager de modifier ce cadre juridique, pour s'assurer que l'implantation des corps et les niveaux d'intervention sont bien adaptés aux risques actualisés et analysés périodiquement.

J'approuve aussi la volonté de maintenir le partage de la responsabilité entre les collectivités locales et l'Etat et la décision d'accorder aux élus la responsabilité politique des choix. Il faut donc leur donner les moyens juridiques de les assumer, parce qu'il serait anormal que des dispositions touchant à l'organisation et au fonctionnement des services d'incendie dépendent d'autorités administratives qui n'auraient pas à répondre d'éventuels dysfonctionnements du système.

D'une manière générale, donc, j'approuve l'exposé des motifs. Pourtant, ce projet, ne m'enthousiasme pas. Il me laisse même perplexe et je voudrais, monsieur le ministre d'Etat, vous faire partager mes préoccupations et mes inquiétudes.

M. Proriol a souligné que vous étiez à la fois le ministre de la sécurité et celui des collectivités territoriales. Comme vous êtes aussi le ministre des cultes, j'espère que vous entendrez ma prière. (*Sourires.*)

D'abord, ce projet traduit un décalage entre les intentions et la réalité, M. Weber l'a bien montré.

Ensuite, il constitue un texte de compromis qui cherche à concilier des situations très diverses, voire extrêmes. Il débouche ainsi sur un schéma contestable, qui doit, pour le moins, être aménagé.

Je vais donc relever les questions pour lesquelles il faudrait clarifier les choses. Du reste, tel a été, pour partie, le sens de l'intervention de M. le rapporteur.

En ce qui concerne le problème de l'exercice des responsabilités, il y a bien dissociation entre le service départemental et le corps départemental puisque l'organisation de ce dernier dépend de la décision de l'autorité préfectorale, qu'il s'agisse de l'implantation des centres ou de l'affectation des personnels. Je considère que l'article 7 du projet de loi ne permet pas de corriger les effets de cette situation.

J'ajoute que le conseil d'administration est fragilisé par l'introduction de la nécessité, dans certains cas, d'une majorité qualifiée. A ce propos, je suis en désaccord avec M. Proriol, car cela place, une nouvelle fois, le préfet en position d'arbitre permanent. L'absence d'une autorité politique forte à la tête de l'établissement ne peut qu'augmenter l'emprise de l'autorité préfectorale d'autant que le directeur départemental, placé sous l'autorité du préfet, assurerait la direction opérationnelle du corps départemental. Or cette notion de direction opérationnelle dépasse le cadre de l'exercice des pouvoirs de police, son extension pouvant relever du seul pouvoir réglementaire.

J'ai donc le sentiment, en regardant la répartition des pouvoirs, que l'on veut accroître ceux de l'autorité administrative et laisser aux élus le soin de financer. Il faut donc modifier le projet en la matière.

M. Jean Tardito. C'est très bien analysé !

M. Franck Borotra. La compétence partagée doit être étendue à la constitution et à l'organisation du corps départemental, lequel fait partie intégrante du service départemental. Les conditions de mise à disposition des moyens des services d'incendie, dans le cadre des seuls pouvoirs de police, ne doivent pas être réglées localement, afin que l'on ait une uniformité de traitement au plan national.

Puisque je plaide pour la nécessité d'une autorité politique en face de l'autorité administrative, vous comprenez que je considère que, dans l'état actuel des choses, il est indispensable – si l'on veut assurer la meilleure évolution possible, très vite et de la manière la plus équilibrée qui soit –, que le président du conseil général préside le conseil d'administration. Il faut moi, je le répète, supprimer l'exigence d'une majorité qualifiée pour le vote du budget.

M. Hiest et moi-même avons déposé des amendements demandant que le président du conseil d'administration soit président de droit de toutes les commissions ayant à connaître de la gestion et de l'organisation des moyens relevant des services d'incendie ; il doit aussi présider le comité départemental des sapeurs-pompiers volontaires, le directeur départemental assurant la direction du corps départemental et celle des actions de prévention, dans le cadre des dispositions qui placent l'emploi des moyens des services d'incendie et de secours sous l'autorité du maire ou du préfet.

Pour ce qui est, ensuite, des personnels, la rédaction actuelle du projet – mais cela peut être une question de forme relativement facile à corriger – fait obligation au service départemental de reprendre en compte tous les sapeurs-pompiers professionnels, l'ensemble des officiers volontaires et des chefs de corps volontaires non-officiers

et, le cas échéant, c'est-à-dire à la demande, des sapeurs-pompiers volontaires du département, que ces personnels se trouvent ou non dans des unités nécessaires à la distribution des secours.

Certes, je reconnais la nécessité d'instaurer une gestion centralisée des pompiers professionnels par l'établissement public départemental. Toutefois – et vous nous avez donné des assurances en ce sens, monsieur le ministre d'Etat – celle-ci ne sera possible que si les questions relatives au régime du travail et au régime indemnitaire ont été préalablement résolues. Au travers de vos propos vous avez apporté une réponse positive à cette attente.

En revanche, la gestion centralisée des sapeurs-pompiers volontaires, lesquels participent souvent à la cohésion sociale dans des zones difficiles ou fragiles serait une erreur parce qu'il est impossible de procéder au rééquilibrage des forces par des mutations. La proposition contenue dans le texte risque donc de provoquer la disparition de très nombreux petits corps de sapeurs-pompiers, en particulier dans le monde rural, ce qui serait préjudiciable compte tenu de leurs implications sociales et associatives.

En tout état de cause – cela vaut aussi pour le matériel et pour les biens immobiliers – l'établissement public départemental ne devrait avoir à assumer la reprise des personnels volontaires et du matériel que pour les centres jugés nécessaires à la distribution des secours, conformément aux conclusions du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, qui doit recevoir l'avis conforme du conseil d'administration. Autrement dit, les seules obligations de reprise ne devraient porter que sur les centres et corps nécessaires à la distribution des secours.

Le système retenu par le projet de loi fait peser l'impopularité des décisions à prendre sur l'établissement public. Le service départemental peut se voir obligé de gérer l'ensemble des moyens des services d'incendie et de secours. Certes, il n'aura pas la nécessité de rééquiper la totalité des centres, mais les effets combinés des dispositifs touchant aux sapeurs-pompiers volontaires et à la gestion du matériel ne laisseront que deux voies : soit maintenir en totalité le dispositif initial avec ses charges financières, soit assumer la responsabilité de la suppression des centres non nécessaires à la couverture des risques, ce qui ouvre bien des risques de conflits politiques impliquant les sapeurs-pompiers volontaires et les collectivités.

Enfin, ce projet ne comporte aucune reconnaissance explicite du service de santé dont l'action est pourtant indissociable du rôle et de l'action des sapeurs-pompiers. En la matière, je connais les réticences de la sécurité civile et l'opposition des affaires sociales, mais cela n'entame pas ma conviction qu'il est indispensable de reconnaître la place du service de santé dans ce projet.

Sur tous ces points comme sur la transparence des conditions de nomination des directeurs départementaux ou sur la maîtrise des coûts induits par les dispositions du texte, nous avons déposé des amendements. Du sort que leur réservera le Gouvernement dépendra l'appréciation finale que je porterai sur ce projet.

Nos amendements demandent notamment l'intégration du corps départemental dans l'établissement public ; un arrêté conjoint du préfet et du président du conseil d'administration pour fixer l'organisation du corps départemental après avis conforme du conseil d'administration ; la suppression de la majorité qualifiée pour le vote du budget ; la présidence de l'établissement public par le président du conseil général ; l'obligation de reprise par l'éta-

blissement public des seuls moyens nécessaires à la couverture des risques définis par le schéma départemental de couverture des risques – lui-même soumis à l'avis conforme du conseil d'administration – ; la reconnaissance de la place du service de santé dans le service départemental et une définition précise – notamment dans l'amendement de M. Hyst – du rôle et de la responsabilité du président du conseil d'administration.

Telles sont, monsieur le ministre d'Etat, les remarques que je voulais formuler. Vous avez eu raison de vous engager dans cette voie et je crois à l'opportunité du projet. Je suis d'accord sur son exposé des motifs, mais je reste inquiet sur bien des aspects ; je suis même réticent devant certaines propositions et modalités présentées. Il nous reste donc du pain sur la planche. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Michel Mercier. Monsieur le ministre d'Etat, chacun sait aujourd'hui que le strict cadre communal est inadapté pour organiser les services de secours et d'incendie. Cette inadaptation tient à la fois à la nature des risques et aux réponses qu'il faut y apporter.

Aujourd'hui, les risques sont très largement « délocalisés ». Les accidents de la route et les risques liés au développement industriel, qui dépassent largement le cadre communal, sont de plus en plus nombreux. Les réponses doivent donc être plus spécialisées. Il faut très strictement définir les matériels et dispenser à tous les hommes la même formation.

Le cadre communal est donc bien dépassé, même si des liens très étroits lient toujours les sapeurs-pompiers et les communes.

En 1992, à l'initiative de notre collègue Jean-Jacques Hyst, le Parlement a reconnu la pertinence du cadre départemental pour organiser les services d'incendie et de secours. Il est d'autant plus adapté que le département demeure aussi le siège du service public de proximité, animé par le conseil général, qu'il s'agisse des moyens humains ou matériels. Bref, le cadre départemental nous apparaît aujourd'hui le meilleur pour organiser les services d'incendie et de secours.

Depuis 1989, des réticences se sont fait jour ; elles sont d'origine et de nature diverses. Les premières émanaient des communes, légitimement attachées à leurs compagnies de sapeurs-pompiers, pour des raisons que ceux qui m'ont précédé à cette tribune ont excellemment rappelées et sur lesquelles je ne reviendrai pas. Les secondes venaient des départements et étaient plutôt de nature financière.

Le projet dont nous sommes aujourd'hui saisis, monsieur le ministre d'Etat, constitue à notre sens un signal nécessaire et réalise, non pas un compromis comme on l'a dit, mais un équilibre dynamique qui doit être approuvé.

Le signal est celui que le Gouvernement et l'Assemblée nationale peuvent adresser à l'ensemble des sapeurs-pompiers de France, qu'ils soient professionnels ou volontaires, pour leur dire que leur tâche est essentielle et que leur rôle, afin d'assurer la sécurité des biens et des personnes, est primordial, pour leur montrer que nous sommes attachés à leur action. Contrairement à ce qui a parfois été dit, la procédure retenue est donc bonne puisqu'elle nous permet de lancer ce signal. Elle vous a d'ailleurs permis, monsieur le ministre d'Etat, d'annoncer au

début de la discussion que vous prépariez un projet de loi essentiel, organisant la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires.

Le texte réalise en outre un équilibre dynamique. Pourquoi « dynamique » ? Il me semble tellement difficile à réaliser qu'il ne sera pas un point d'arrêt mais permettra d'aller plus loin. En fait, ce projet assure une organisation départementale du service d'incendie et de secours à l'échelon territorial, mais non pas sur le plan des institutions ; il permet cependant de ménager des transitions vers cette fin qu'est l'organisation départementale.

Ce texte, qui est le fruit d'une très large et très longue concertation avec l'ensemble des associations d'élus et tous les organismes représentant les sapeurs-pompiers, réaffirme le rôle central du préfet, représentant de l'Etat, pour tout ce qui concerne la mise en œuvre des moyens de secours. Sur ce point, nous ne pouvons qu'être d'accord avec vous, monsieur le ministre.

En revanche, le système complexe, qui est mis en place pour l'administration des hommes et la gestion des moyens, me semble porter en germe de futurs conflits. C'est pourquoi plus vite nous arriverons à une organisation territoriale départementale définitive, mieux ce sera. En effet, qu'en sera-t-il du corps communal réduit aux hommes de troupe alors que les officiers appartiendront au corps départemental ? Qu'en sera-t-il des moyens qui seront tous mis à la disposition du corps départemental ? Avec un corps communal sans tête et sans moyens, le conseil municipal sera assez vite contraint de demander son intégration dans le corps départemental.

Quant au département, faute d'avoir accepté ce service public de proximité, il se retrouvera dans une situation qui l'obligera à financer de plus en plus le corps départemental, dont il n'aura pas seul le bénéfice et sur lequel il n'exercera pas seul son autorité. Sur ce point, je ne peux que regretter que nous n'ayons pas pu appliquer plus loin et plus vite la loi de 1992.

Ce projet nous paraît donc coconstituer en quelque sorte une étape, un progrès vers une organisation départementale. Nous avons présenté de nombreux amendements à la commission des lois, qui ont fait l'objet de discussions vives, passionnées mais approfondies ; certains ont été acceptés, d'autres pas – c'est la loi du genre. Nous avons le temps d'améliorer le projet, de rendre plus claires et plus simples les dispositions qui nous apparaissent complexes. Les départements peuvent d'ailleurs appliquer, depuis le 1^{er} janvier 1995, l'article 89 de la loi de 1992...

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Exactement !

M. Michel Mercier. ... puisque ce texte est en vigueur. Le temps nous est donné pour travailler et pour réaliser ce service public départemental d'incendie et de secours. Parce que votre texte marque une étape importante vers cette réalisation, il recevra, monsieur le ministre d'Etat, notre soutien. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Madalle.

M. Alain Madalle. Monsieur le ministre d'Etat, chers collègues, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui est la réponse à une longue attente des sapeurs-pompiers français et de tous les acteurs du secours en général. Chacun ici connaît et apprécie l'action de ces centaines de milliers d'hommes qui, professionnels ou

volontaires, se mettent au service de la population et se dévouent sans compter pour porter aide et assistance à leurs concitoyens.

Il n'était donc plus possible de tromper leur attente. Chacun vous sait gré, monsieur le ministre d'Etat, de présenter ce texte au Parlement, même si d'aucuns disent qu'il vient un peu tard, et de respecter ainsi les engagements qui avaient été pris au dernier congrès de 1994 à Brest. Mais, à mon sens, ce n'est pas le seul mérite de ce projet.

D'abord – vous l'avez souligné –, il est le fruit d'une longue concertation qui, voulue et initiée par vous, monsieur le ministre d'Etat, a concerné aussi bien les élus locaux et leurs associations respectives que les techniciens eux-mêmes, professionnels, volontaires, bénévoles, dont les organisations ont eu largement l'occasion d'analyser et de discuter les incidences. Le fait qu'il soit bien accueilli est certainement la conséquence de cette concertation.

Il a aussi d'autres mérites.

En premier lieu, il est cohérent. En effet, bien qu'il s'agisse d'une restructuration qui va entraîner une gestion plus rationnelle des moyens de secours, le texte ne provoque aucune fracture avec la situation actuelle parce qu'il conserve les prérogatives des maires dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs de police et parce qu'il affirme le contrôle du représentant de l'Etat dans chaque département.

De plus, la mise en place de ce schéma départemental d'analyse et de couverture des risques permettra de gérer personnels et matériels au mieux des intérêts de la protection civile.

Autre mérite : il établit « un point d'équilibre », a-t-on dit, entre toutes les parties concernées. Cet équilibre se manifeste, me semble-t-il, par la volonté de conserver les centres communaux d'incendie et de secours, dont l'efficacité, par leur proximité des sinistres, n'est plus à démontrer. Leur existence garantit d'ailleurs aux maires la possibilité d'assumer leurs responsabilités tout en étant impliqués directement dans leur gestion. Parallèlement, par l'intermédiaire des sapeurs-pompiers professionnels, des officiers et des chefs de corps, le SDIS et ses techniciens auront des moyens d'assurer leur mission de sécurisation des populations civiles. L'équilibre est donc bien assuré entre les élus, responsables de cette sécurité, et les techniciens qui en ont la charge sur le terrain. D'ailleurs, le même équilibre se retrouve dans la gestion du SDIS entre les diverses collectivités locales qui s'en trouveront ainsi plus solidaires.

Concertation, cohérence, équilibre, cette approbation largement positive de l'essentiel me permet d'évoquer quelques points sur lesquels j'aurais souhaité qu'on aille plus loin.

Par exemple, comme les organisations de sapeurs-pompiers, je souhaitais que l'existence d'un service de santé et de secours médical soit prise en compte.

Je souhaitais aussi que l'avis du maire soit considéré comme essentiel pour l'affectation de sapeurs-pompiers professionnels comme chefs de corps ; c'est d'ailleurs prévu pour les volontaires officiers ou chefs de corps.

Ces quelques regrets, qui feront l'objet d'amendements, ne remettent cependant nullement en cause la philosophie du projet, ni la conception de l'organisation des secours qui s'en dégage.

Comme beaucoup ici, je suis persuadé que ce projet est une grande œuvre pour l'avenir et que les élus, les sapeurs-pompiers mais aussi les Françaises et les Français

y trouveront largement leur compte. C'est pourquoi, comme beaucoup de mes collègues de la majorité, je l'approuve entièrement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques de Peretti.

M. Jean-Jacques de Peretti. Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici appelés à examiner un projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours, particulièrement attendu par les sapeurs-pompiers mais aussi par les élus et par l'Etat. Ce texte arrive à point nommé, après une période transitoire qui a vu une dizaine de conseils généraux s'engager vers une départementalisation complète des services d'incendie et de secours.

Vital pour les sapeurs-pompiers, ce projet de loi verra cependant son application différée puisque son adoption semble peu probable avant la fin de la présente session extraordinaire. Ne le cachons pas, ce retard est extrêmement regrettable. Une commission, associant représentants de l'Etat, des élus et des sapeurs-pompiers, avait pourtant préparé en amont une solide base de travail, qui répondait à l'attente générale.

Les sapeurs-pompiers maintiennent leurs liens historiques avec les maires et leur appartenance à la fonction publique territoriale est réaffirmée sans ambiguïté. Le texte préserve la tradition associative et renforce ainsi la cohésion entre volontaires et professionnels. En outre, il reconnaît clairement le droit à la formation.

Du côté des élus, la satisfaction n'est pas moindre de préserver les liens historiques qui se sont noués au fil des années entre collectivités et sapeurs-pompiers. Ajoutons deux points très positifs : la modernisation de l'organisation territoriale des services départementaux d'incendie et de secours dans le respect des prérogatives des élus et le renforcement des solidarités locales face aux risques par une mutualisation accrue des moyens.

Enfin, l'Etat ne devrait pas cacher sa satisfaction car l'application de ce texte permettra de répondre à l'exigence croissante de sécurité du public. C'est un fait que les risques s'accroissent, se diversifient et sont de plus en plus médiatisés : les inondations de Nîmes, les crues meurtrières de Vaison-la-Romaine, sans parler des pollutions industrielles. Plus que jamais, le risque civil, sous toutes ses formes, doit être prévenu et combattu efficacement et ce projet de loi y répond concrètement par la création de schémas départementaux, par la concentration des moyens et par le renforcement des compétences.

Il est indéniable que le cadre communal, dans lequel continuent d'être organisés les services de secours, rencontre des limites qui tiennent tout autant à l'importance des investissements qu'à la nature même des risques. C'est très naturellement que les services départementaux d'incendie et de secours sont devenus un pôle majeur de coordination des services. Pour ne prendre que l'exemple du Périgord que je connais bien, cette « départementalisation » – je mets le mot entre guillemets, monsieur le ministre d'Etat, puisque vous avez manifesté votre opposition à ce terme – a commencé dès janvier 1989 et est bien avancée. Bien entendu, des problèmes restent à régler, notamment un arbitrage clair entre le SAMU et le service départemental. Les 1 300 sapeurs-pompiers volontaires que compte le département attendent une amélioration de leur indemnisation, des locaux et une véritable incitation au recrutement. Mais comment répondre favorablement sans étaler sur plusieurs années ces mesures pourtant indispensables, alors que la contribution du conseil général et des communes croît régulièrement ?

Pierre-Rémy Houssin, rapporteur de la commission, a très bien décrit les grandes lignes de l'organisation actuelle des services d'incendie et de secours et a souligné les principaux points de leur réforme ; je n'y reviendrai pas. Je voudrais simplement me faire l'écho avec satisfaction des améliorations apportées par la commission par les amendements qu'elle défendra et mettre l'accent sur quelques points qui restent à régler.

Tout d'abord, il s'agit d'un projet de loi très satisfaisant.

La commission l'a conforté principalement sur trois points.

La nouvelle définition à l'article 5 de la composition du corps de sapeurs-pompiers est particulièrement opportune. En effet, comment considérer que puissent cohabiter dans un même centre d'incendie et de secours des sapeurs-pompiers appartenant à des corps différents ? Il n'était pas concevable de séparer le commandement de sa troupe. En revanche, il faut distinguer nettement les centres de première intervention qui n'ont pas demandé leur rattachement au corps départemental. J'insiste sur le fait que cette modification à laquelle les pompiers sont particulièrement attachés ne remet pas en cause les points d'équilibre du texte.

Autre motif de satisfaction : l'article 1^{er} corrigé pose le principe de la constitution d'un service de santé et de secours médical au sein du service départemental. Cette rédaction assure la permanence des services départementaux actuels qui n'ont qu'une base réglementaire. Elle apporte un début de réponse à une demande régulièrement formulée par les pompiers qui ne veulent pas être écartés du dispositif des secours d'urgence régulé par le SAMU. Des décrets d'application, prévus à l'article 52 du projet de loi, préciseront les missions et les modalités d'organisation de ce service. Dès à présent, sur le terrain, les services préfectoraux tentent d'adopter une organisation qui garantisse des secours rapides et efficaces en fixant des orientations très précises sur les notions de « voie publique » et de « consignes en cas d'urgence vitale ». Ajoutons à la prise en compte des services de santé la nouvelle composition du corps départemental, qui prévoit que le médecin-chef du service de santé devient membre de droit du conseil d'administration avec voix consultative.

La qualité du projet de loi et les avancées de la commission, que nous venons de décrire, ne doivent toutefois pas masquer certains points restant en discussion, ni faire oublier le caractère d'urgence de ce texte.

Le projet de loi qui nous est soumis, mes chers collègues, doit pouvoir être appliqué dans les meilleurs délais, avec ses compléments naturels que seront les décrets et le projet de loi sur le volontariat des sapeurs-pompiers.

Je suggérerai quelques améliorations qui peuvent être apportées à ce projet.

Trois concernent des amendements que nous soutiendrons.

A l'article 2, la mission de secours aux personnes ne doit pas être limitée à celles des victimes d'accidents.

A l'article 31, le budget du service départemental et le montant des contributions des collectivités devraient pouvoir être votés à la majorité simple. Nous éviterions ainsi des blocages prévisibles dans certains départements.

Par un article additionnel après l'article 43, et dans l'esprit de l'amendement adopté par la commission, nous pourrions définir les conditions dans lesquelles les

sapeurs-pompiers bénéficieraient d'une autorisation d'absence pour participer aux missions à caractère opérationnel de secours et de protection. Cette rédaction anticiperait sur le projet de loi relatif au volontariat, mais sans le dénaturer puisqu'elle s'inscrit dans la même perspective.

Je formulerais deux suggestions à l'intention de M. le ministre d'Etat.

Premièrement, il conviendrait que les préfets assistent personnellement aux conseils d'administration dans la mesure de leurs moyens afin de garantir la présence de l'Etat et son engagement au plus haut niveau.

Deuxièmement, nous souhaiterions que le décret d'application concernant la formation des sapeurs-pompiers volontaires prévoie, dans un souci d'unité et de bonne coordination, que les frais et l'organisation de la formation incombent au seul service départemental. Pour les corps qui auront opté pour un statut communal, il pourrait être admis que les collectivités ou leurs groupements passent une convention avec le service départemental afin qu'il n'y ait pas trop d'aléas financiers, ni de formation à plusieurs vitesses.

Je conclus, mes chers collègues, monsieur le ministre d'Etat, en formulant la vœu que ce texte puisse être appliqué au plus tôt, c'est-à-dire que le Gouvernement prenne l'engagement de le présenter en priorité au Sénat en même temps que le projet de loi sur le volontariat. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je remercie et je félicite M. Houssin, rapporteur, pour la qualité de son rapport qui n'est pas de nature à m'étonner venant d'un membre de la commission des lois que préside avec tant de compétence M. Pierre Mazeaud.

M. Franck Borotra. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. J'ai sacrifié au rite, mais avec plaisir, car je le pense profondément ! *(Sourires.)*

Dans son intervention très complète, M. Houssin a souligné la mosaïque des situations que nous avons l'ambition de réformer, et les différents intervenants dans la discussion générale ont confirmé cette hétérogénéité qui fait la principale difficulté de notre sujet. M. Hyst a montré tous les avantages d'une structure départementale efficace et rationnelle mais il faut, c'est vrai, que cette rationalité s'adapte à la diversité de nos départements.

Aussi le Gouvernement est-il attaché à l'équilibre de la définition du corps départemental fixée par l'article 5. Cette volonté d'équilibre se traduira également dans ces priorités que constituent la réforme du volontariat et celle des régimes de travail et des indemnités.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité faire du problème des médecins sapeurs-pompiers un problème spécifique qui sera réglé par voie réglementaire. Le ministère de l'intérieur travaille aujourd'hui en ce sens, avec celui de la santé, à la préparation du décret.

Plusieurs orateurs ont regretté les conditions de l'examen de ce texte par votre assemblée. Mais eût-il fallu que le long et nécessaire travail de concertation mené avec les élus et les sapeurs-pompiers restât sans sanction parlementaire ? Cette première lecture a un mérite, celui de

montrer clairement la volonté de réforme du Gouvernement et de sa majorité dans ce domaine essentiel pour la sécurité des Français.

Je rassure M. Tardito, la démarche du Gouvernement est bien globale : il entend mener de front les réformes de structure des services d'incendie et de secours, celles du volontariat et des régimes de travail. Ce n'est pas une politique des petits pas. C'est la marque d'une ambition d'ensemble pour la sécurité civile, comme ont bien voulu le dire MM. Houssin, Hyst et Urbaniak. Ce dernier aura d'ailleurs le plaisir de retrouver dans le texte sur le volontariat le modèle du centre de Grand-Champ qu'il a évoqué.

Je remercie M. Meyer qui a mis l'accent sur les bases du projet de loi en y voyant justement une volonté de bonne entente et de confiance entre une structure départementale efficace et des volontaires dans les communes, pleinement mobilisés. Là est effectivement la clé de voûte de ce que d'aucuns considèrent comme un compromis – ce qui est d'ailleurs inévitable – mais qui est aussi une vision réaliste, apte à préserver la confiance de tous les partenaires travaillant à la sécurité de nos compatriotes.

La réforme d'ailleurs ne suffira pas. Il faut que tous ceux qui auront à se retrouver sur le terrain pour la mettre en œuvre soient dans les conditions psychologiques et pratiques adaptées pour un travail commun efficace.

M. Meyer, grâce à son expérience, l'a bien montré et je lui donne toutes garanties sur la volonté du Gouvernement de répondre à la crise du volontariat. Je m'en suis expliqué déjà à plusieurs reprises et j'informe l'Assemblée que le projet de loi sur le volontariat devrait être présenté au conseil des ministres du 22 février prochain.

M. Gilbert Meyer et M. Franck Borotra. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Je ne peux que regretter qu'après un exposé pourtant précis sur le projet, M. Berson ait annoncé que le groupe socialiste ne le soutiendrait pas. A mon tour d'y voir une volonté d'affichage que je trouve décalée par rapport aux réalités !

Je remercie M. Marsaud de son soutien. Il a bien montré les enjeux de la sécurité civile dans une société de plus en plus sophistiquée mais aussi de plus en plus fragile et il a souligné qu'il n'y avait point de solution hors du volontariat, sentiment que je partage.

En fin connaisseur du texte et de la matière, M. Proriol a fait la démonstration que la complexité des situations pouvait donner lieu à des mesures nuancées en évitant les écueils tant du technocratisme que de l'amateurisme. Comme lui, je pense que ce texte est plus nuancé que compliqué et qu'il permettra des transitions en douceur novatrices. J'apprécie le soutien qu'il apporte au texte du Gouvernement.

En outre, M. Proriol, qui a participé à tous les travaux de la commission que j'avais installée, a rappelé les difficultés que celle-ci avait rencontrées et je le remercie de l'avoir fait. Mais je pense qu'il aura apprécié également la volonté du Gouvernement d'arriver à un accord entre les différentes parties participant à la sécurité. C'est l'objectif que j'avais assigné et je crois que, pour l'essentiel, il est atteint.

Est-il besoin de préciser que je ne partage pas le pessimisme de M. Weber sur les conséquences du projet de loi ? Je crois qu'il projette sur ce texte des craintes infondées.

M. Jean-Jacques Weber. Tant mieux si elles le sont !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. L'application du projet – s'il veut bien le voter – permettra de le rassurer. D'autre part, les délais nécessaires pour prendre en compte les particularités locales seront ménagés et nul ne sera bousculé. D'ailleurs, M. Mercier rappelait fort justement que par ceux qui voudraient aller plus vite ont la possibilité de le faire dès le 1^{er} janvier. Cependant j'avais bien noté que la majorité des participants de la commission que j'avais installée souhaitaient, au contraire, un peu de temps pour procéder aux adaptations nécessaires.

S'agissant des pouvoirs respectifs du président du conseil d'administration et du préfet, je voudrais dire à M. Borotra que les choses sont plus claires qu'il ne le croit. Le président du conseil d'administration est élu par ses pairs, élus du département et des communes. Sa légitimité, et donc son autorité, seront incontestables, d'autant que, selon le vieil adage « qui paie commande », le nombre des voix au conseil d'administration sera proportionnel aux crédits apportés au fonctionnement des services et je ne doute pas qu'en définitive le président du conseil général ou le vice-président compétent pour les affaires de sécurité civile sera, dans de très nombreux cas, le président du conseil d'administration.

Le préfet, lui, a un autre rôle. Il faut qu'il conserve ses responsabilités opérationnelles et qu'il ait tous les moyens d'une responsabilité qui a – l'actualité le montre souvent – un poids particulièrement lourd. Cela étant, je rappelle aux uns et aux autres que, naturellement, nous sommes dans le cadre de la discussion parlementaire et que, lors de l'examen des amendements, nous verrons bien si nous pourrions faire évoluer ce texte dans un sens encore plus positif. Naturellement, j'y suis tout à fait acquis.

M. Mercier voit, à juste titre, dans mon projet de loi un équilibre dynamique plus qu'un compromis. Je le remercie de cette vision optimiste. Il est vrai que c'est une question non seulement d'optique, mais aussi de caractère. Et je suis, comme lui, plutôt optimiste. Donc, comme lui, je pense, que l'application du texte renforcera les coopérations et les complémentarités locales. D'ailleurs, tout cela dépend en grande partie du caractère de ceux qui auront à appliquer ces textes, car les textes ne valent que ceux qui les appliquent. Tout cela, nous le savons depuis très longtemps et j'ai bon espoir que, dans ce domaine, la volonté de coopération des uns et des autres soit totale.

M. Madalle partage cette vision apaisée de notre projet, je l'en remercie. Je crois que cette vision est réaliste. Elle est d'ailleurs indispensable tant, sur ces matières, il est important d'éviter les fantasmes et les *a priori*. Il s'agit de problèmes graves que nous devons aborder avec sérieux, avec calme et avec tout le soin nécessaire.

M. de Peretti a mis utilement le texte en perspective. Il ne s'agit pas – il a raison – de réformer pour le plaisir de réformer. Je ne crois pas toutefois que M. de Peretti soit hostile à la réforme. Je pense, au contraire, qu'il y est acquis. C'est peut-être sur la rapidité de la réforme qu'il peut y avoir débat, mais non sur son utilité. Il ne s'agit pas, je le répète, de réformer pour le plaisir de réformer, ou pour gêner les maires, les présidents de conseils généraux ou les préfets, mais pour être en mesure de faire face à des risques bien réels que chaque département doit s'efforcer de prévenir et de combattre.

A la fin de cette discussion générale – mais nous aurons l'occasion d'y revenir dans le cadre de l'examen des articles – je voudrais rappeler que le Gouvernement, comme la plupart des intervenants, est tout à fait favorable au maintien des centres de premiers secours. Il n'a

absolument pas l'intention de faire quoi que ce soit qui puisse conduire à leur disparition, bien au contraire. (*Aplaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

M. le président. La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant les articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement.

Article 1^{er}

M. le président. Je donne lecture de l'article 1^{er} :

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS COMMUNES RELATIVES AUX SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

« Art. 1^{er}. – Dans chaque département, les services d'incendie et de secours comprennent :

« 1^o Un établissement public local, dénommé « service départemental d'incendie et de secours », qui dispose d'un corps départemental de sapeurs-pompiers composé dans les conditions prévues à l'article 5 ;

« 2^o Des centres d'incendie et de secours qui relèvent soit des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale possédant un corps communal ou intercommunal, soit du service départemental d'incendie et de secours. »

M. Houssin, *rapporteur*. M. Marcier et M. Tenailon ont présenté un amendement n° 11, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 1^{er} :

« Il est créé dans chaque département un établissement public, dénommé « service départemental d'incendie et de secours », qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers, composé dans les conditions prévues à l'article 5 et organisé en centres d'incendie et de secours. Il comprend un service de santé et de secours médical.

« Ont également la qualité de service d'incendie et de secours les centres d'incendie et de secours qui relèvent des communes ou des établissements de coopération intercommunale disposant d'un corps communal ou intercommunal de sapeurs-pompiers. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Cet amendement qui propose une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} sans en modifier aucunement l'esprit permettrait de mieux faire ressortir que le nouveau service départemental d'incendie et de secours se différencie très nettement de l'établissement public qui porte actuellement le même nom, sans avoir ni les mêmes compétences ni les mêmes pouvoirs. Tel est le premier objet de cet amendement.

Mais il apporte tout de même d'autres modifications importantes au texte du projet.

L'adjectif « local » a été retiré car certains membres de la commission des lois ont pensé qu'il n'apportait rien et que l'établissement public était juridiquement reconnu.

Le verbe « comporte » a été préféré à celui de « dispose », parce qu'il permet de préciser que le corps départemental est inclus dans le service départemental.

Enfin – et nous en discuterons beaucoup – il pose le principe de la constitution au sein du service départemental d'un service de santé et de secours médical qui, à aucun moment, n'apparaît dans le texte. Or, nous avons estimé qu'il fallait y faire référence dès l'article 1^{er}.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 11.

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Je comprends parfaitement l'esprit de l'amendement présenté par M. le rapporteur qui tend essentiellement à donner une base légale au service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers. Toutefois, je lui ferai observer que son amendement ne peut pas être accepté en l'état car – et il le sait aussi bien que moi, sinon mieux – l'organisation interne de l'établissement public relève du pouvoir réglementaire. D'ailleurs, le décret du 6 mai 1988 relatif à l'organisation des services départementaux d'incendie et de secours reconnaît l'existence de ce service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers et en fixe les compétences. Les futurs décrets d'application de la présente loi ne manqueront pas, bien sûr, d'en actualiser les missions et l'organisation. Mais, en l'état actuel des choses, il me paraît difficile que le Gouvernement anticipe, en quelque sorte, sur le vote de la loi et, surtout, y insère des dispositions qui relèvent du domaine réglementaire. Il veillera, je le répète, à ce que l'organisation et les missions de ce service de santé soient définies dans un décret.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement est donc défavorable à l'amendement n° 11 et souhaite qu'au bénéfice de ces observations, il soit retiré.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il est bien évident que l'amendement de la commission des lois ne sera pas retiré. Je m'étonne d'entendre le Gouvernement arguer du fait que la disposition en question serait d'ordre réglementaire – c'est possible mais ce n'est pas certain – alors qu'il arrive fréquemment que les membres du Gouvernement proposent à l'Assemblée des dispositions de cette nature. Et je m'en étonne d'autant plus qu'en réalité – et c'est en cela que je conteste que la disposition proposée soit d'ordre réglementaire – il suffit de dire que le centre d'incendie et de secours comprend le service de santé et de secours médical. Au surplus, combien de fois la loi n'a-t-elle pas précisé, au travers de telles modalités, ce qu'était tel ou tel établissement public ?

La commission des lois maintiendra donc un amendement qu'elle a adopté, si mes souvenirs sont exacts, à l'unanimité.

Je crois comprendre qu'il y a d'autres raisons justifiant votre rejet, monsieur le ministre, que je voudrais connaître et que vous ne nous avez pas dévoilées.

M. Michel Berson. Eh oui !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Par conséquent, je souhaite que vous repreniez la parole pour nous dire qu'au-delà du problème réglementaire, il existe un problème de fond...

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Je vais le faire !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. ... argument sur lequel, d'ailleurs, je ne serai pas plus d'accord. Je me félicite, par anticipation, de votre réponse.

M. Michel Berson. Vous vous engagez bien vite, monsieur le président de la commission !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. ...tout en regrettant que vous ne l'ayez pas fait plus tôt !

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

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Je pensais que la simple évocation de la frontière entre le domaine législatif et le domaine réglementaire allait provoquer chez M. le président de la commission, comme à l'habitude, un réflexe « sain ». Ce n'est pas le cas. J'en suis un peu surpris, car c'est nouveau !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais non !

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. L'organisation du service de santé qui ne relève pas du seul ministre de l'intérieur fait actuellement l'objet d'une réflexion conjointe du ministère de l'intérieur et du ministère de la santé. Nous souhaitons simplement laisser à cette réflexion le temps nécessaire pour en obtenir de bons résultats, conformément à la volonté du Gouvernement et à celle exprimée par M. le rapporteur et par les différents orateurs.

Je crains que l'adoption d'une disposition législative qui fixerait un peu les choses ne rende plus difficile la défense par le ministère de la santé des intérêts légitimes du service de santé. Les deux ministères parviendront, j'en suis persuadé, à un accord. Je demande à M. le président et à M. le rapporteur de laisser la réflexion se poursuivre. Je suis convaincu qu'ils seront sensibles à ce deuxième argument.

M. le président. La parole est à M. Franck Borotra.

M. Franck Borotra. Monsieur le ministre, je reconnais bien là votre habileté dialectique. Mais vous avez écouté les propos de M. le président de la commission des lois. Je pense qu'il est du rôle du Parlement de donner un coup de pouce pour que soit reconnu le service de santé au sein du service départemental d'incendie et de sécurité. Vous disiez que cela soulevait des difficultés. Peut-être tout ce qui est clair est-il faux. Mais, comme le disait Valéry, tout ce qui est clair est inutile. Le service de santé est partie prenante aujourd'hui des services d'incendie et de sécurité. Vous en êtes d'accord avec moi, monsieur le ministre. Son action est indissociable de celle des sapeurs-pompiers. Je trouve tout à fait naturel que, reconnaissant la place qu'occupe aujourd'hui ce service de santé au sein du service départemental, le Parlement veuille aider à résoudre les difficultés entre les deux ministères et je souhaite donc que l'Assemblée adopte cet amendement.

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

M. Michel Mercier. L'argument selon lequel cet amendement serait de nature réglementaire doit nous faire réfléchir, mais le président Mazeaud y a parfaitement répondu. Dès lors que nous créons un nouvel établissement public, on peut légitimement s'interroger sur la nature des dispositions qui en fixent la composition.

Mais, si nous devons retenir comme argument la nature réglementaire des dispositions contenues dans ce texte, il est probable que nous aurions terminé sa discussion avant le dîner. (*Sourires.*)

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. M. le président ne vous entend pas ! (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Si, si ! (*Sourires.*)

M. Michel Mercier. Il m'entend très bien, au contraire, monsieur le ministre !

Si la commission des lois a repris cette disposition, c'est parce que le décret de 1988 a justement créé ce service médical et que nous risquons de nous trouver dans une période de non-droit. Dans la mesure où nous ignorons ce qui va advenir de ce texte réglementaire, il nous a semblé nécessaire de prévoir l'existence de ce service de santé et de secours.

En outre, les délais que la discussion parlementaire va donner au Gouvernement pour arbitrer sa position définitive entre le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires sociales – problème que nous comprenons très bien – étant probablement de l'ordre de plusieurs mois, la négociation interne qui est conduite sur ce point ne risque pas d'en être affectée. Nous avons ainsi la possibilité de marquer notre désir d'esquisser la composition de ce nouveau service.

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

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Monsieur le ministre, vous avez fait porter votre argumentation relative à cet amendement, malgré tout global, sur une simple phrase, qui concerne le service de santé et de secours médical.

Je reprends les arguments de mon collègue Mercier : il est incontestable que ce service de santé et de service médical est reconnu par le décret de 1988. Mais il n'est reconnu que par ce décret. Et nous risquons de connaître pendant une certaine période un vide juridique.

Je ne puis donc, avec regret, que maintenir l'amendement.

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

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Monsieur le président, je veux simplement répéter que le Gouvernement est défavorable à l'amendement et qu'il regrette la prise de position de la commission – dont il connaît la doctrine en l'occurrence !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Allons, allons ! Entendre un membre du Gouvernement dire ça !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 1^{er}.

Les amendements n°s 117 du Gouvernement et 159 de M. Colombani n'ont plus d'objet.

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies.

« Ils concourent, avec les services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes ainsi qu'à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels.

« Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes :

« 1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;

« 2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;

« 3° La protection des personnes, des biens et de l'environnement ;

« 4° Les secours aux personnes victimes d'accidents et leur évacuation d'urgence. »

M. Tardito et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 62, libellé comme suit :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa de l'article 2 :

« Ils assurent, avec les services publics concernés, la protection, la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes ainsi que l'évaluation et la prévention des risques technologiques ou naturels. »

La parole est à M. Jean Tardito.

M. Jean Tardito. Notre amendement vise à lever l'ambiguïté qui pèse sur le deuxième alinéa de l'article 2.

En effet, à propos des prérogatives des services d'incendie et de secours, on peut lire : « Ils concourent avec les services et professionnels concernés... »

Quels sont les « services et professionnels concernés » ? Sont-ils publics ou privés ? J'aimerais, monsieur le ministre, que vous nous répondiez de façon précise.

Par ailleurs, l'utilisation du verbe « concourir » pour traduire l'action des services d'incendie et de secours dans tous les domaines où nos concitoyens sont en droit d'exiger une prévention et des secours efficaces et de qualité laisse entendre que les SDIS ne feront, demain, qu'apporter leur concours, leur aide à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, ainsi qu'à l'évaluation et à la protection de certains risques.

Les sapeurs-pompiers sont d'autant plus inquiets devant cette grille de tâches qu'ils craignent la privatisation de certains secours assurés actuellement par les sapeurs-pompiers professionnels avec le concours des volontaires et des services publics concernés.

Telles sont les raisons qui nous ont conduits à déposer cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable, car elle juge cet amendement beaucoup trop restrictif. Il serait, en effet, susceptible d'empêcher l'intervention d'autres acteurs – je pense notamment à des acteurs privés – en cas d'accidents.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Le Gouvernement est, lui aussi, défavorable à l'amendement n° 62.

Ce dernier est même inacceptable, car il aurait pour résultat d'exclure des secours les médecins libéraux, les services de police ou de gendarmerie, les entreprises de travaux publics, certains artisans – qui, nous le savons, interviennent dans le cadre des opérations de secours – et même les garagistes appelés en cas d'accidents de la route.

M. Jean Tardito. Tel n'est évidemment pas l'objet de l'amendement !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 62. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de sept amendements n^{os} 77, 103, 112, 133, 145, 176 et 4, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n^{os} 77, 103, 112, 133, 145 et 176 sont identiques.

L'amendement n^o 77 n'est pas défendu.

L'amendement n^o 103 est présenté par M. Geney et M. Girard.

L'amendement n^o 112 est présenté par MM. Berson, Floch et les membres du groupe socialiste.

Les amendements n^{os} 133 et 145 ne sont pas défendus.

L'amendement n^o 176 est présenté par M. de Peretti et M. Roussel.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Dans le dernier alinéa de l'article 2, supprimer les mots : "victimes d'accidents". »

L'amendement n^o 4, présenté par M. Madalle, est ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa (4^e) de l'article 2, substituer aux mots : "personnes victimes d'accidents", les mots : "victimes". »

La parole est à M. Jean Geney, pour soutenir l'amendement n^o 103.

M. Jean Geney. L'amendement n^o 103 vise à supprimer, dans le dernier alinéa de l'article 2, les mots « victimes d'accidents », qui risquent de poser des problèmes d'interprétation et d'être trop restrictifs.

M. Gilbert Meyer. C'est vrai !

M. Jean Geney. Les missions des services d'incendie et de secours ont été précédemment définies par la loi.

La répartition des compétences en matière de secours aux personnes étant fixée respectivement par la loi n^o 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires, ainsi que par la loi n^o 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, il n'apparaît pas utile d'ajouter une autre rédaction, qui serait susceptible de créer de nouvelles difficultés, d'autant que la précédente notion avait fait l'objet d'un consensus entre les divers intervenants de ce secteur, le SAMU et le SMUR.

M. le président. La parole est à M. Michel Berson, pour soutenir l'amendement n^o 112.

M. Michel Berson. L'amendement n^o 112 vise également à supprimer les mots « victimes d'accidents », pour des raisons identiques à celle que M. Geney vient d'indiquer.

Nous devons faire en sorte que le texte de la loi soit clair, et non l'obscurcir par des dispositions qui poseraient des problèmes d'interprétation. Plusieurs textes existent déjà dans ce domaine et la suppression des mots « victimes d'accidents » éviterait sans doute bien des problèmes.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques de Peretti, pour soutenir l'amendement n^o 176.

M. Jean-Jacques de Peretti. Mes explications rejoindront celles des orateurs précédents.

Cela étant, un problème de rédaction se pose. En effet, ou bien il faut écrire : « les secours aux personnes et leur évacuation d'urgence », ou bien il faut écrire : « les secours aux victimes et leur évacuation d'urgence » – la

seconde formulation étant plus restrictive car certaines personnes ayant besoin de secours peuvent ne pas être victimes.

M. le président. La parole est à M. Alain Madalle, pour soutenir l'amendement n^o 4.

M. Alain Madalle. Mon amendement va dans le même sens que ceux qui viennent d'être défendus, à la différence près que, plutôt que d'employer le mot « personnes », je préfère utiliser celui de « victimes », qui « ouvre davantage » le champ d'intervention des secours, qui est moins restrictif, et qui me paraît moins susceptible de poser des problèmes d'interprétation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. L'avis de la commission est défavorable.

Il faut, en effet, éviter que les pompiers ne se voient confier les missions de secours aux personnes quelles qu'elles soient.

A cet égard, je reviendrai un instant sur les propos qu'a tenus tout à l'heure M. le ministre concernant la nécessité de reconnaître le service de santé et de secours. Il ne faudrait pas que le présent texte ravive la guerre entre les services de santé et de secours, d'un côté, et les SAMU, de l'autre.

Voilà pourquoi la commission a rejeté les amendements n^{os} 103, 112 et 176.

En ce qui concerne l'amendement de M. Madalle, on peut penser que le terme d'« accidents » couvre les sinistres et catastrophes en tout genre et qu'il n'est pas nécessaire de parler de « victimes d'accidents ».

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Le Gouvernement est du même avis que la commission : l'adoption de ces amendements étendrait largement le champ d'application des services d'incendie et de secours dans le cadre des secours aux personnes.

Ils vont à l'encontre des objectifs du projet de loi. Ils se heurteraient en outre, disons les choses très franchement, à l'hostilité des SAMU. Dans notre pays, tout le monde se réjouit et loue, à juste titre, l'efficacité et le dévouement des services de SAMU. Or le vote de ces amendements – M. le rapporteur l'a dit – créerait des difficultés, que l'Assemblée, j'en suis persuadé, ne souhaite pas.

Enfin, pour ce qui concerne l'amendement n^o 4 présenté par M. Madalle, je me bornerai à observer que le seul qualificatif de « victimes » est trop vague et qu'il susciterait, comme les autres amendements, des difficultés d'application. L'amendement n^o 4 est d'ailleurs la reprise exacte de l'article 16 de la loi du 22 juillet 1987, que le présent projet de loi abroge pour véritablement donner une mission aux services d'incendie et de secours.

Le Gouvernement ne comprend pas les motivations des auteurs de ces amendements !

M. Jean-Jacques de Peretti. Oh !

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Il nous appartient de bien définir la mission des services d'incendie et de secours, non de créer des difficultés avec le SAMU, dont tout le monde s'accorde à reconnaître les excellents résultats et le dévouement.

M. le président. La parole est M. Jean-Jacques de Peretti.

M. Jean-Jacques de Peretti. Vous avez cité, monsieur le ministre, la loi du 22 juillet 1987. Mais il y a aussi la loi du 6 janvier 1986. La rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi ne fera qu'ajouter des difficultés d'interprétation. Va-t-on décider, sur le lieu de l'accident, si les personnes en sont ou non victimes ? Supprimons donc, dans le dernier alinéa de l'article 2, les mots : « victimes d'accidents » ! Le corps des sapeurs-pompiers – ou je ne sais quelle autorité – ne va pas décider, au moment d'un incendie ou d'un accident, si les personnes à secourir sont bien des victimes de l'accident en question et s'il faut attendre l'arrivée du SAMU. D'ailleurs, ils ne le font pas et ils interviennent, en général, immédiatement. Votre texte ajoute une confusion et accentue les problèmes d'interprétation déjà posés par les lois de 1986 et 1987.

Je me permets d'ailleurs de vous signaler, qu'il s'agit d'une demande du corps des sapeurs-pompiers.

M. le président. La parole est à M. Germain Gengenwin.

M. Germain Gengenwin. On est en train avec ces amendements, de couper les cheveux en quatre ! Ainsi que vient de le dire M. de Peretti, les services de secours ne vont pas juger, avant d'intervenir, si l'appel au secours est conforme ou non aux textes. S'il y a accident, ils interviennent. Evitons donc de compliquer les choses !

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. J'interviendrai brièvement pour soutenir le Gouvernement, qui partage le sentiment de la commission des lois à ce sujet.

Il est inutile de provoquer un différend entre les sapeurs-pompiers et le SAMU.

C'est la raison pour laquelle nous avons jugé souhaitable de rejeter ces différents amendements.

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

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Je ferai observer aux différents intervenants que nous sommes déjà allés dans le sens des sapeurs-pompiers. La loi de 1987 était, en effet, beaucoup plus restrictive puisqu'ils ne pouvaient intervenir que lors d'accidents sur la voie publique. Or l'exigence de « voie publique » a été supprimée. Il convient donc de faire preuve d'une certaine sagesse et de rejeter ces amendements.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 103, 112 et 176.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 4.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Tardito et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n^o 63, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa (4^o) de l'article 2, après les mots : « victimes d'accidents », insérer les mots : « de toute nature ». »

La parole est à M. Jean Tardito.

M. Jean Tardito. Je ferai tout d'abord part de mon profond étonnement à M. le président de la commission des lois : lorsque des députés souhaitent, par voie d'amendement, apporter des précisions à un texte, il leur est souvent opposé des difficultés d'application. C'est un peu

le monde à l'envers ! Si nous ne sommes pas capables d'élaborer des textes suffisamment précis et si l'on doit nous opposer systématiquement, pour des raisons diverses, d'éventuelles difficultés d'application, c'est que le projet de loi n'est pas bon. Dans ce cas, autant en interrompre la discussion !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais que signifient les mots « de toute nature » que vous proposez d'ajouter ! Cela ne veut rien dire !

M. Jean Tardito. J'estime que notre amendement n^o 63 vient « au secours » du Gouvernement – c'est, je pense, le mot qui vient en l'occurrence (*Sourires*), dans la mesure où il ne supprime rien et se borne à ajouter les mots « de toute nature ».

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Pléonasme !

M. Jean Tardito. Ce n'est pas un pléonasme ! Nous souhaitons que soient pris en considération les accidents dont sont victimes certaines personnes et pour lesquels sont reconnues les missions des services d'incendie et secours sans les limiter aux seuls accidents de la route.

En précisant : « de toute nature », nous souhaitons couvrir tous les risques potentiels, connus ou à venir – car la société évolue –, y compris ceux de la vie quotidienne, notamment les risques domestiques. Nous savons tous, les élus locaux tout particulièrement, combien le développement des ces accidents domestiques est inquiétant et exige des interventions rapides – interventions assurées par des services de secours qui font honneur à nos localités.

Cet amendement, qui répond à un souci de précision, devrait recevoir l'assentiment de nombreux collègues, sinon de tous.

J'ajoute que nous voudrions être informés des limites que ce projet de loi semble vouloir fixer en ce qui concerne les accidents visés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. La commission a donné un avis défavorable, considérant que cet amendement n'apportait pas grand-chose au texte. Toutefois, à titre personnel, je n'y étais pas totalement hostile, dans la mesure où il permet de préciser l'article : l'alinéa 4 concerne bien les accidents de toute nature.

M. Jean Tardito. Je vous remercie de votre soutien, monsieur le rapporteur.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Défavorable, car l'introduction de cette précision n'apporte rien au texte. Le dernier alinéa de l'article 2 étant d'une portée générale, il vise obligatoirement les accidents dans leur ensemble. Dès lors pourquoi préciser qu'il s'agit des accidents « de toute nature » ?

Vraiment, tout cela me dépasse un peu ! (*Sourires.*)

M. le président. Compte tenu des précisions apportées par M. le ministre, retirez-vous votre amendement, monsieur Tardito ?

M. Jean Tardito. Non, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 63.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.
(*L'article 2 est adopté.*)

Article 3

M. le président. « Art. 3. – Les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police.

« Pour assurer les missions de prévention qui leur incombent, notamment en ce qui concerne la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, le maire ou le préfet dispose des moyens relevant du service départemental d'incendie et de secours. »

M. Houssin, rapporteur, et M. Tenaillon ont présenté un amendement, n° 12, ainsi rédigé :

« Compléter le deuxième alinéa de l'article 3 par les mots : "dans les conditions fixées par le conseil d'administration de ce service." »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Cet amendement tend à accorder au conseil d'administration un droit de regard sur l'utilisation des moyens.

Les conditions de mise à disposition des moyens ne se rattachant pas directement à l'exercice des pouvoirs de police doivent pouvoir être appréciées par le conseil d'administration tant au niveau de la responsabilité civile que de la responsabilité pénale.

Si l'on doit exiger du conseil d'administration une gestion convenable, il doit aussi pouvoir donner son avis.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 12. Il va en donner les raisons en présentant en même temps l'amendement n° 119, qui, j'en suis persuadé, devrait donner satisfaction à M. le rapporteur et le conduire, si la commission en est d'accord, à retirer cet amendement.

L'amendement de la commission tend à donner la possibilité au conseil d'administration de l'établissement public d'interférer dans l'exercice des missions de prévention qui sont dévolues aux maires et aux préfets dans le cadre de leurs pouvoirs de police. Il limiterait donc les conditions dans lesquelles ils pourront recourir aux spécialistes du service départemental.

Selon le Gouvernement, il appartient au conseil d'administration de donner les moyens à ces autorités d'exercer leurs responsabilités. Mais il considère aussi que celui-ci ne peut pas fixer les conditions dans lesquelles les préfets et les maires pourront faire appel aux services de prévention du service départemental d'incendie et de secours dans le cadre de leurs pouvoirs de police, dans la mesure où une telle disposition porterait atteinte à ces pouvoirs, lesquels sont bien définis.

Sous le bénéfice de ces précisions et sous réserve que les maires puissent recourir aux moyens des centres d'incendie, je vous demande, monsieur le rapporteur, de bien vouloir réexaminer votre position.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je tiens d'abord à faire remarquer que les amendements déposés par M. Houssin, au nom de la commission des lois, et par M. Tenaillon ont été cosignés par M. Borotra.

Je m'adresse maintenant à M. le ministre, qui s'oppose à notre amendement n° 12.

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Non, j'ai donné les explications qui me conduisent à m'y opposer.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Oui ! Mais il s'agit tout de même d'un avis défavorable. Mais si vous êtes favorable à l'amendement, dites-le tout de suite, monsieur le ministre, et la question sera réglée.

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Je suis défavorable à l'amendement n° 12, parce que je suis attaché aux pouvoirs des maires et des préfets !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Donc, vous êtes défavorable !

Le Gouvernement se trompe. J'aurais d'ailleurs peut-être pu déposer une question préalable. En effet, pourquoi créer un établissement public avec un conseil d'administration si c'est pour ne donner aucun rôle à ce dernier ? Je m'interroge. Vous avez raison de créer un établissement public avec un conseil d'administration. Mais si c'est uniquement une formule sur le papier, c'est parfaitement inutile, et arrêtons-nous là !

Laissez donc la commission des lois jouer une fois de plus parfaitement son rôle.

M. Michel Mercier. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Franck Borotra.

M. Franck Borotra. C'est probablement la première fois en vingt-cinq ans que le ministre me déçoit. On ne peut pas vouloir une chose et son contraire. Le ministre d'Etat a expliqué clairement tout à l'heure que celui qui paie contrôle. Dès lors, vous ne pouvez pas enlever à l'établissement public les moyens de contrôler l'évolution de la charge financière qu'il sera appelé à supporter. Je ne voudrais pas, monsieur le ministre, vous opposer au ministre d'Etat mais là est l'ambiguïté.

Un établissement public est créé : la responsabilité des finances et de la gestion relevant de son conseil d'administration, on ne peut pas priver ce dernier des moyens lui permettant de contrôler l'évolution des dépenses. Sinon, il n'y a pas d'établissement public et, comme l'a dit avec pertinence le président de la commission des lois, autant ne pas le créer.

Je suis sûr que l'éclairage que je viens de donner de l'intervention de M. le ministre d'Etat va vous conduire, monsieur le ministre, à lever votre opposition à l'amendement n° 12.

M. le président. La parole est M. Jean-Jacques Weber.

M. Jean-Jacques Weber. Je voudrais venir à la rescousse du rapporteur et de mon collègue M. Borotra : il me semble, en effet, qu'il faut adopter l'amendement proposé par M. Houssin.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation que le président de la commission des lois a parfaitement décrite et où la double commande du préfet et du maire est souvent très aléatoire. Ne nous faisons pas d'illusions, c'est généralement le préfet qui l'emporte, notamment lorsqu'il s'agit d'une commune petite ou moyenne.

Dès lors, le rôle du conseil d'administration de l'établissement public me semble prépondérant dans la mesure où il permettra de corriger certains excès. Dans ce domaine, tout le monde sait qu'il est d'usage d'ouvrir « le

parapluie » pour se protéger des conséquences éventuelles de telle ou telle décision. Selon moi, le conseil d'administration pourra jouer un rôle de modérateur et parfois réviser à la baisse l'énormité des moyens qu'on voudrait mettre en œuvre pour peu de choses et peu de résultats.

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

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Il ne faut pas confondre les pouvoirs de police et la gestion. C'est tout à fait différent.

L'article 3 a pour objet de permettre aux maires et aux préfets d'assurer les missions de prévention qui leur incombent. Je ne comprendrais pas qu'on ait voulu donner autant de responsabilités aux membres du conseil d'administration s'ils ne peuvent pas donner leur avis sur un point aussi important que la prévention.

J'ai le regret de dire à M. le ministre que nous maintenons l'amendement n° 12.

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

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Le deuxième paragraphe de l'exposé sommaire de l'amendement présenté par M. le rapporteur indique : « De plus, les conditions de mise à disposition des moyens ne se rattachant pas directement à l'exercice des pouvoirs de police doivent pouvoir être appréciées par le conseil d'administration tant au niveau de la responsabilité civile que de la responsabilité pénale. » En vérité, monsieur le rapporteur, vous donnez là une lourde responsabilité au conseil d'administration, et je vous trouve très courageux.

En fait, dans cette matière très sensible, vous risquez d'introduire un élément de confusion pour ce qui est de la responsabilité en matière de prévention, matière qui est déjà très complexe : tous les jours, hélas ! les tribunaux ont à se prononcer sur la responsabilité respective du maire et du préfet. N'ajoutez pas à cette complexité au moment où justement le Gouvernement en a pris conscience et va proposer de réformer les commissions de sécurité.

L'un d'entre vous le disait tout à l'heure : le conseil d'administration voudra, à un moment ou à un autre, apprécier la responsabilité respective du maire et du préfet. Ne créons donc pas une confusion supplémentaire dans un domaine qui implique une responsabilité de la part de deux autorités. D'ailleurs, il faut reconnaître que, en général, cette double commande fonctionne dans de bonnes conditions.

Avec l'amendement n° 12, vous allez ajouter un troisième élément : le conseil d'administration sera conduit à faire de la justice distributive – et je suis persuadé que ce n'est pas votre souhait.

Si le rapporteur ne retirait pas son amendement, je demanderais à l'Assemblée de le rejeter car il risque de créer une confusion qui, j'en suis convaincu, sera domageable.

M. le président. La parole est à M. Franck Borotra.

M. Franck Borotra. Monsieur le ministre, c'est nous qui levons l'imprécision. Au reste, ce que l'Assemblée va devoir voter, c'est l'amendement, et non l'exposé sommaire.

Nous voulons que ceux qui vont avoir à décider en aient les moyens. Nous ne voulons rien d'autre que cela. Nous n'introduisons aucune novation. Le conseil d'administration doit pouvoir contrôler les moyens qu'il sera appelé demain à financer.

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

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Je vous prie de m'excuser d'insister à nouveau, même si cela peut paraître quelque peu irritant.

S'il se produit une catastrophe du type de celle qui est évoquée actuellement et qui a endeuillé notre pays, la recherche de la responsabilité pénale sera rendue encore plus difficile.

Certes, monsieur Borotra, l'exposé des motifs n'est pas l'amendement, mais il présente celui-ci. Avec l'amendement n° 12, vous allez créer une confusion qui risque de nuire à l'efficacité des services d'incendie et de secours.

M. le président. La parole est à M. Franck Borotra.

M. Franck Borotra. Lors de mon intervention à la tribune, j'ai bien appelé l'attention sur la nécessité qu'il y avait à ne pas ôter au pouvoir administratif la responsabilité exclusive de la police. J'ai souligné qu'il existait un danger de dérapage.

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

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. C'est le problème du bicéphalisme automatique !

Pour ma part, je vais un peu dans le sens de M. le ministre en ce qui concerne la responsabilité pénale. Il faut être très conscient qu'en votant cet amendement nous allons peut-être ouvrir la porte à beaucoup de mises en examen.

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Cela doit être dit !

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. En effet, on pourra toujours dire que le conseil d'administration n'a pas donné les moyens nécessaires pour assurer la prévention.

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Les commissions de sécurité vont être réformées !

M. le président. Je considère que l'Assemblée est suffisamment éclairée.

Je mets donc aux voix l'amendement n° 12.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 118, ainsi rédigé :

« Compléter le deuxième alinéa de l'article 3 par les mots : "et des centres communaux ou intercommunaux". »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Par l'amendement n° 118, il s'agit de compléter l'article de manière à ce que les maires et les préfets puissent également recourir, dans le cadre de leurs missions de prévention, aux moyens des centres d'incendie et de secours communaux ou intercommunaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 118.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 119, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 3 par l'alinéa suivant :

« Les moyens du service départemental d'incendie et de secours consacrés aux actions de prévention sont définis par le conseil d'administration en fonction, notamment, du nombre des établissements dans le département relevant de la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. »

Cet amendement a déjà été défendu, monsieur le ministre ?

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. En effet, monsieur le président. Cet amendement tend à préciser le cadre dans lequel le conseil d'administration sera conduit à donner au service départemental d'incendie et de secours les moyens nécessaires à l'accomplissement des missions de prévention qui lui incombent.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur. Cet amendement semble être devenu sans objet.

M. le président. Il précise ce que l'Assemblée a voté tout à l'heure.

La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je considère cet amendement sans objet, quelle que soit la précision qu'il pourrait apporter.

M. le président. Souhaitez-vous retirer cet amendement, monsieur le ministre ?

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. J'ai évoqué cet amendement pour bien préciser le rôle que le Gouvernement voulait donner au conseil d'administration. Cela dit, il appartient à l'Assemblée de se déterminer en toute liberté. Elle a confié au conseil d'administration une responsabilité que le Gouvernement ne voulait pas lui confier et, compte tenu du vote qui est intervenu, je retire l'amendement n° 119, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 119 est retiré.

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 3, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

9

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi, n° 1888 rectifié, relatif aux services d'incendie et de secours.

M. Pierre-Rémy Houssin, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 1899).

La séance est levée.

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

Le Directeur du service du compte rendu intégral de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT

PÉTITIONS

reçues du 19 avril 1994 au 14 décembre 1994 et examinées par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

(Séance du 15 décembre 1994)

M. Camille Darsières, rapporteur

Pétition n° 20 du 19 avril 1994. – Mme Maria Vives Torres, 27, avenue Camille-Pujol, 31500 Toulouse, se plaint du mauvais fonctionnement du service public de la justice pour une affaire la concernant et relevant de la cour d'appel de Toulouse.

Décision de la commission. – Classement. Il n'appartient pas à la commission d'intervenir dans le cadre d'une affaire en cours et pour laquelle l'intéressée a saisi l'ensemble des autorités concernées.

Pétition n° 21 du 20 avril 1994. – Association de défense de M. et Mme Boudesseul et M. et Mme Coste, Luxerat, 16490 Ambernac. A la suite de la procédure judiciaire engagée à l'encontre de MM. Boudesseul et Coste, inséminateurs bovins pour le compte de la filiale d'une société européenne de production de semences bovines, les pétitionnaires demandent la modification de la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage dont ils estiment qu'elle crée une situation monopolistique des centres d'insémination agréés, qu'elle constitue une entrave au libre exercice de la profession et au libre choix des éleveurs et qu'elle semble en contradiction avec la législation communautaire. *(Pétition déposée par M. Jean-Claude Beauchaud, député.)*

Décision de la commission. – Renvoi à M. le ministre de l'agriculture et de la pêche afin qu'il donne son appréciation du problème soulevé par les pétitionnaires.

Pétition n° 22 du 22 avril 1994. – M. Lucien Orsane, 105, avenue Léo-Lagrange, 12300 Decazeville. Le pétitionnaire, ancien combattant, fonctionnaire de l'éducation nationale, conteste, une fois de plus, que son changement de situation administrative ne se soit pas accompagné de la prise en compte de ses bonifications militaires. Il fait état d'entraves qui auraient été opposées à ses multiples requêtes et se plaint de ne pouvoir concourir au nouveau grade de directeur de centre d'information et d'orientation.

Décision de la commission. – Classement. M. Orsane a déjà saisi, à de nombreuses reprises, les autorités administratives compétentes du litige qui l'oppose à son administration de tutelle. Il a adressé au Président de l'Assemblée nationale, huit pétitions au cours de la seule IX^e législature. Les ministères concernés et M. le médiateur de la République ont donné leur appréciation de la situation évoquée. En conséquence, il est proposé de ne plus enregistrer les requêtes du même auteur sur cette question.

Pétition n° 23 du 3 mai 1994. – M. Michel Maraldo, 4, avenue de la Porte-de-Vanves, 75014 Paris. Le pétitionnaire, faisant référence à l'article 2 de la Constitution et à l'article 454 du code civil (relatif au fonctionnement de la tutelle!), semble considérer que l'indépendance de la justice ne peut se concevoir que si elle est assise sur une « légitimité populaire propre » et estime que son organisation actuelle ne justifie pas qu'elle soit rendue au nom du peuple français.

Décision de la commission. – Classement, en rappelant au pétitionnaire que le titre VIII de la Constitution, relatif à l'autorité judiciaire précise, dans son article 64, que le Président de la République, est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Pétition n° 24 du 3 juin 1994. – M. Guy Langlade, B.P. n° 6, le Moulin de Banassat, 03140 Chantelle. Le pétitionnaire réclame l'abrogation de l'article 17 c) de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 : il juge inapplicable cet article relatif aux modalités de fixation des loyers lors du renouvellement de contrat de bail.

Décision de la commission. – Classement. L'analyse micro-économique à laquelle se livre le pétitionnaire qui conteste notamment le bien-fondé de l'unité monétaire en vigueur comme valeur d'échange de référence, ne démontre en aucune façon l'inapplicabilité de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989.

Pétition n° 25 du 21 juin 1994. – M. Michel Ennesser, président de l'association pour la sauvegarde et le développement d'Air Inter, B.P. n° 715, 94399 Orly Aéroports Cedex (et plusieurs centaines de signataires). Le pétitionnaire, rappelant ses craintes d'une fusion d'Air Inter avec Air France, souhaite la mise en œuvre du plan de développement de l'entreprise présenté en décembre 1993, préconisant l'autonomie de gestion de celle-ci et le développement d'un réseau international.

Décision de la commission. – Classement. La recapitalisation d'Air France s'est notamment traduite par la création d'un holding « Groupe Air France » maintenant l'identité propre des deux compagnies. Par ailleurs dans sa réponse à une question sur le sujet, M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme a indiqué que le développement prévu de lignes internationales d'Air Inter permettrait à la compagnie de se préparer à la création annoncée d'une structure européenne.

Pétition n° 26 du 28 juin 1994. – M. Jacques Myard, député, maire de Maisons-Laffitte, 78600 Maisons-Laffitte (pétition collective). Les pétitionnaires s'opposent à la fermeture de l'hippodrome de Maisons-Laffitte dont ils redoutent les conséquences sur l'identité et l'activité économique de la ville.

Décision de la commission. – Classement. Il n'appartient pas à la commission d'intervenir sur cette question dont l'intéressé a par ailleurs saisi le Premier ministre. Les négociations en cours, prévoyant le maintien de certaines activités sur le site, devraient, semble-t-il, permettre d'éviter la fermeture de l'hippodrome.

Pétition n° 27 du 15 juillet 1994. – M. Claude Lefort, président du comité de défense de Salman Rushdie en France, B.P. 133, 75121 Paris Cedex 03. Le pétitionnaire rappelle que la condamnation à mort de l'écrivain anglo-indien Salman Rushdie prononcée en 1989 par l'ayatollah Khomeiny est toujours en vigueur, l'obligeant ainsi à vivre dans la clandestinité. Soulignant que la liberté d'expression et les valeurs de laïcité sont défendues par de nombreux musulmans, le pétitionnaire souhaite que le Parlement français prenne une initiative en faveur de Salman Rushdie. (*Pétition déposée par M. Jean-Yves Le Déaut, député.*)

Décision de la commission. – Renvoi à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et à la commission des affaires étrangères.

Pétition n° 28 du 22 juillet 1994. – M. l'abbé Robert Meignotte, 2, place Joveniaux, 59218 Poix-du-Nord. Rappelant dans un courrier adressé au mois de juillet au président de l'Assemblée nationale que de nombreux enfants sont victimes de la guerre au Rwanda, il demande l'arrêt des massacres perpétrés dans ce pays.

Décision de la commission. – Renvoi à M. le ministre des affaires étrangères afin qu'il fasse le point sur la situation dans ce pays et sur le bilan de l'intervention française au cours des derniers mois.

Pétition n° 29 du 3 octobre 1994. – M. Jules Piétri, président du comité paritaire du logement des organismes sociaux, 21, rue Franklin, 93108 Montreuil Cedex (et plusieurs milliers de signataires), fait état de ses inquiétudes quant au maintien du 1 p. 100 logement dont il rappelle qu'il représente une aide très précieuse pour plusieurs dizaines de milliers de familles.

Décision de la commission. – Classement. Répondant à une question sur le sujet, M. le ministre du logement, tout en rappelant que le taux de ce prélèvement sur les salaires avait déjà été abaissé à trois reprises, a indiqué que le Gouvernement n'envisageait pas de modifier le système en vigueur.

Par ailleurs, l'effort demandé aux organismes collecteurs dans le cadre du projet de loi de finances pour 1995 n'affecte pas la répartition des prélèvements opérés sur les entreprises.

Pétition n° 30 du 6 octobre 1994. – M. Jean-Baptiste Michard, lycée Jean-Zay, 93600 Aulnay-sous-Bois (et une cinquantaine d'enseignants). Les pétitionnaires dénoncent le port du voile islamique dans les écoles dont ils estiment qu'il représente une atteinte au principe de laïcité et de l'égalité des sexes. Ils déplorent la carence législative qui contraint les enseignants à statuer seuls sur ce sujet difficile et demandent l'adoption d'une loi réaffirmant le principe de laïcité et interdisant tout prosélytisme au sein de l'espace scolaire public.

Décision de la commission. – Renvoi à M. le ministre de l'éducation nationale (qui a eu l'occasion de répondre à plusieurs questions sur ce sujet, précisant ainsi qu'il convenait, tout en réaffirmant le principe de laïcité, de convaincre sans accroître les tensions) afin qu'il donne des indications sur l'évolution de la situation dans les établissements scolaires depuis la publication de la circulaire du 20 septembre dernier et sur l'opportunité d'une initiative dans ce domaine.

Pétition n° 31 du 16 novembre 1994. – M. Claude Jacquin, La Marne, 1, Les Pépinières, 25320 Mont-Ferrand-le-Château, se plaint du mauvais fonctionnement du service public de la justice, dans le cadre d'une procédure judiciaire le concernant.

Décision de la commission. – Classement. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, il n'appartient pas à la commission d'intervenir dans une affaire en cours.

Pétition n° 32 du 16 novembre 1994. – M. Serge Mathis, 17, rue Desnouettes, 75015 Paris, se plaint que, plus de huit ans après le dépôt d'une requête en appel, le Conseil d'Etat n'ait pas statué ni même désigné de commissaire du Gouvernement. L'intéressé, constatant la carence du Conseil d'Etat, s'est désisté de sa requête.

Décision de la commission. – Renvoi à M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, afin d'attirer son attention sur le problème posé par le pétitionnaire.

Pétition n° 33 du 10 novembre 1994. – Confédération des syndicats libres-taxis, 13, rue Peclot, 75015 Paris. Les pétitionnaires, conducteurs de taxi, s'opposent au projet de loi, déposé au Sénat, relatif à l'accès à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi.

Décision de la commission. – Sous réserve de sa transmission à l'Assemblée nationale, renvoi à la commission compétente.

Pétition n° 34 du 14 décembre 1994. – Comité chargé de la demande d'un vote d'une loi d'amnistie générale, 2, impasse Bel-Air, 06110 Le Cannet, demande le vote d'une loi d'amnistie essentiellement fiscale et sociale et relative à différentes amendes, pénalités, contraventions et certains délits.

Décision de la commission. – Classement, rappelant aux pétitionnaires qu'au terme de l'article 39 de la Constitution l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.