

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

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

Mercredi

13 avril 2011

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 50

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

- Examen du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3253) (M Jean-Luc Warsmann, rapporteur) ..... 2
  - *Amendements examinés par la Commission*..... 9
- Examen du projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région (n° 3235) (M. Dominique Perben, rapporteur) ..... 11
- Examen de la proposition de loi de M. Pierre Morel-A-l'Huissier relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique (n° 2977) (M. Pierre Morel-A-l'Huissier, rapporteur) ..... 14
  - *Amendements examinés par la Commission*..... 26
- Présentation du rapport de la mission d'information sur la prostitution en France (M. Guy Geoffroy, rapporteur) ..... 31

**Présidence  
de M. Sébastien  
Huyghe,  
vice-président, puis de  
M. Jean-Luc  
Warsmann,  
Président**



*La séance est ouverte à 9 heures 30.*

*Présidence de M. Sébastien Huyghe, vice-président.*

*La Commission examine, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3253).*

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ce projet de révision de la Constitution vise à nous doter de nouveaux outils juridiques pour contribuer au redressement des finances publiques, à un moment où les pays européens se sont donné pour objectif de renforcer leurs règles de gouvernance en la matière.

Si la réduction des déficits publics est d'abord une question de volonté politique, le fait de se doter d'un cadre juridique est un moyen de montrer à nos partenaires européens notre détermination à tenir nos engagements, et à nos créanciers le sérieux de notre gestion budgétaire : les taux d'intérêt actuellement exigés par les marchés pour prêter à la Grèce, à l'Irlande ou au Portugal montrent que tout doute quant à la crédibilité d'un État coûte extrêmement cher. C'est aussi un devoir vis-à-vis des générations futures, auxquelles nous ne devons pas transmettre la charge toujours plus lourde de nos dettes.

Ce projet de loi constitutionnelle, fruit des travaux du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus et de ceux du ministre du budget, M. François Baroin, a pour premier objet de définir une nouvelle catégorie de loi, les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques ». À la différence des actuelles lois de programmation des finances publiques, ces lois-cadres seraient obligatoires ; discutées selon la même procédure que les lois de finances, elles s'imposeraient partiellement aux lois financières annuelles. Le Conseil constitutionnel pourrait donc censurer une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale qui méconnaîtrait la loi-cadre.

En deuxième lieu, le projet vise à étendre le domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble des prélèvements obligatoires – autrement dit à leur donner le monopole sur ce sujet.

Enfin, il nous est proposé d'introduire dans la Constitution un article 88-8 selon lequel les projets de programme de stabilité seraient adressés à l'Assemblée nationale et au Sénat avant leur transmission aux institutions de l'Union européenne.

Mon travail de rapporteur s'est organisé autour de trois idées forces : renforcer la crédibilité de notre pays en matière financière ; établir des règles de gouvernance permettant de préserver les intérêts à moyen et long terme de notre pays ; garantir l'efficacité du Parlement – car je suis bien loin de partager l'idée que réduire son rôle à la portion congrue permettra d'améliorer la situation. J'ai la conviction au contraire que la solution se trouve dans un meilleur équilibre de nos institutions en matière financière.

Je vous propose ainsi, tout d'abord, de compléter le nouvel article 88-8 de la Constitution, pour permettre au Parlement de prendre position sur le programme de stabilité. En effet, une simple transmission de ce texte au Parlement est d'autant plus insuffisante que, depuis cette année, ce programme est adressé par le Gouvernement à la Commission européenne au printemps. Le projet de loi de finances qui nous est présenté à l'automne en est largement la conséquence ; or la compétence financière constitue le cœur de la mission d'un Parlement. La procédure assez souple que je vous propose, à l'instar de celle en matière de

résolutions européennes, permettrait au Parlement de se prononcer, soit au niveau d'une commission permanente, notamment la commission des finances, soit à l'issue d'un débat dans l'hémicycle, au cas où le Gouvernement ou un groupe parlementaire en ferait la demande.

En deuxième lieu, il me paraît nécessaire de compléter le dispositif des lois-cadres d'équilibre des finances publiques proposé par le Gouvernement. Le projet renvoie à une loi organique le soin de préciser notamment, parmi les dispositions des lois-cadres, celles qui s'imposeront aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Cela signifie que sans loi organique, la révision constitutionnelle n'aura aucune réalité. C'est pourquoi je vous propose, premièrement, d'indiquer dans la Constitution que la loi-cadre fixe, pour chaque année, un minimum de recettes et un maximum de dépenses, « tunnel » qui s'imposera aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Deuxièmement, il convient de prévoir ce qu'il adviendrait en cas d'écart par rapport aux montants fixés : le Gouvernement évoque dans l'exposé des motifs une « fongibilité entre plafonds de dépenses et mesures nouvelles en recettes », mais, en contrepartie, il est essentiel à la crédibilité de la règle de préciser que les écarts constatés doivent être compensés. Troisièmement, je vous propose que les lois-cadres soient élaborées pour au moins trois années. J'avais initialement pensé qu'elles pourraient avoir la durée d'une législature, dès lors qu'elles relèvent de la compétence politique d'une majorité – qui, au demeurant, conservera la capacité, en cas de circonstances exceptionnelles, de modifier la loi-cadre qu'elle a adoptée – ; mais la discussion avec mes collègues rapporteurs de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, saisies pour avis, a abouti à un accord sur cette formule.

Enfin, je vous propose de supprimer les dispositions qui établissent un monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires. Ce dispositif, censé rendre de la vertu à notre pays en matière financière, interdirait aux parlementaires d'introduire toute disposition à caractère fiscal ou touchant aux cotisations sociales dans des textes autres que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. À l'occasion de toute réforme, le monopole empêcherait de débattre des moyens financiers. Cette impossibilité est contraire au rôle même du Parlement : nos concitoyens ont fait la Révolution il y a deux siècles pour que leurs représentants élus consentent à l'impôt. Au demeurant, au cours des années passées, moins de 20 % des dispositions fiscales ou touchant aux cotisations sociales ont été votées en dehors d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale.

La bonne solution n'est pas le monopole, mais le principe que je vous ai proposé de compensation des écarts : si dans le cadre d'une loi sur le logement, le Parlement vote une exonération d'impôt, celle-ci va entraîner une diminution des recettes ; il faudra alors proposer de nouvelles recettes pour assurer la compensation. À l'occasion de son audition jeudi dernier, le professeur Guy Carcassonne a fait observer en outre que l'introduction du principe de monopole devrait conduire à modifier l'article 20 de la Constitution, dès lors que ce ne serait plus le Gouvernement qui déterminerait et conduirait la politique de la nation, mais le ministre du budget.

La voie que je vous propose est conforme aux conclusions retenues par les pays qui ont travaillé sur ce sujet. Il est bien de définir un « tunnel » de recettes et de dépenses, mais il faut prévoir le dispositif applicable en cas d'écart ; quant au Parlement, il ne faut pas lui interdire de travailler, mais au contraire lui permettre de jouer tout son rôle et, ainsi, de contribuer à la crédibilité de nos finances publiques.

**M. Olivier Dussopt.** Voilà un texte bien différent de ce qui était annoncé depuis des mois. Alors qu'il devait graver dans le marbre de la Constitution la « règle d'or » budgétaire souhaitée par certains de nos collègues, on se contente de nous proposer des lois-cadres pluriannuelles, un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires – légitimement dénoncé par le rapporteur –, ou la transmission au Parlement du programme de stabilité.

Les dispositions proposées sont, tout d'abord, largement inutiles. Il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution pour assurer le rétablissement des comptes publics : celui-ci est avant tout une affaire de volonté politique. Il y a une certaine hypocrisie à proposer un texte prétendument rigoureux, quand, dans la pratique, on est incapable d'assurer le respect des règles qui existent déjà, tel le critère européen des 3 % du PIB, et quand on s'empresse de prévoir que les lois-cadres seront révisables chaque année. Ce n'est pas en votant un texte, aussi dur soit-il, que la majorité parviendra à dissimuler son inefficacité dans la gestion des comptes publics : en dépit d'une croissance supérieure à 2 % par an entre 2004 et 2007 et de taux d'intérêt faibles, elle n'a pas réussi à contenir l'endettement ; bien au contraire, puisque la dette est passée de 58,8 % du PIB à plus de 80 % aujourd'hui, soit une augmentation de plus de 70 % ! On nous opposera la crise, mais selon la Cour des comptes, seulement un tiers du déficit public annuel lui est imputable, les deux tiers restants étant dus aux mesures, notamment fiscales, prises par la majorité. Je vous renvoie également au rapport de l'OCDE, selon lequel la France pourrait gagner des recettes fiscales sans pénaliser la croissance ; mais les mesures prises dans les quatre dernières années, jusqu'à celles annoncées ce matin dans le domaine de la fiscalité du patrimoine, ne vont pas dans ce sens.

Ce projet contient par ailleurs des dispositions inacceptables. Il est inacceptable de figer les orientations de politique budgétaire et de donner un rang supérieur aux lois ordinaires à des normes comptables ou idéologiques. Lors du référendum constitutionnel de 2005, une partie du texte avait, de même, été regardée comme figeant dans la Constitution des orientations politiques. Il n'est pas davantage acceptable que les collectivités locales soient concernées par ce projet de loi constitutionnelle : c'est contraire au principe de libre administration.

Enfin, ce projet est très hypocrite, jusque dans la méthode. Il nous est présenté comme d'une urgence extrême, alors qu'il ne s'appliquera qu'à compter de 2013. Pour les signataires de ce texte, dont le premier est, à notre grande surprise, le Président de la République, cela revient à repousser la résolution du problème à la prochaine législature et, de plus, à tenter d'imposer des règles au gouvernement suivant, avant même que nos concitoyens se soient exprimés dans le cadre d'un débat démocratique.

Monsieur le rapporteur, c'est la situation financière de notre pays qui a altéré notre crédibilité aux yeux de nos partenaires européens et des organismes financiers ; un texte, aussi symbolique soit-il, ne suffira pas à la restaurer.

**M. René Dosière.** Si nul ne songe à nier la gravité du problème des déficits publics, proposer d'instituer un mécanisme juridique pour le résoudre me paraît ressortir d'une opération de communication.

Tous les rapports qui ont été publiés nous ont parfaitement instruits des raisons de la situation actuelle. Depuis 1975, aucun budget n'a été voté en équilibre ; la France vit donc à crédit – et en 2011, si j'en crois la loi de finances, elle vivra à crédit à partir du 6 septembre, soit pendant 116 jours, toutes nos recettes fiscales et non fiscales ayant été dépensées. Les

rapports établis par le rapporteur général, Gilles Carrez, montrent que depuis dix ans, les impôts ont été réduits de 120 à 130 milliards d'euros, ce qui correspond à six points de PIB, quasiment le montant du déficit ; encore faudrait-il ajouter 10 milliards au titre de la réforme de la taxe professionnelle. La conséquence de cette politique, dès lors que les dépenses augmentent, est un endettement record. Dans l'heure qui vient, la France aura emprunté 25 milliards d'euros. Le coût des intérêts de la dette est de 45 milliards d'euros, soit deux fois les budgets réunis de la justice et de la sécurité. La majorité en place depuis 2002 a creusé le déficit dans des proportions considérables : en 2001, dernière année du gouvernement Jospin, la France vivait certes déjà à crédit, mais seulement à partir du 18 novembre, soit pendant 44 jours. On peut s'étonner que cette majorité, qui jusqu'à présent n'a pas fait preuve d'une volonté de réduire les déficits publics, défende aujourd'hui un projet de loi constitutionnelle destiné à les limiter.

Il est vrai que ce projet ne suscite pas l'enthousiasme de notre rapporteur, comme en témoignent ses amendements ainsi que son pré-rapport écrit, dans lequel il souligne diverses difficultés juridiques. Le Conseil constitutionnel se trouverait doté d'une nouvelle mission, celle de vérifier que les lois de finances sont conformes aux lois-cadres : on se demande sur quels critères il pourrait se fonder, s'agissant de la traduction financière d'orientations éminemment politiques ; en outre, on ne voit pas quelle serait la crédibilité et la légitimité du Conseil constitutionnel sur de tels sujets, sauf à réformer totalement le mode de désignation de ses membres. Dans le même temps, ce projet tend à réduire substantiellement les pouvoirs des parlementaires – mais le rapporteur a heureusement déposé des amendements sur ce point.

Est-il utile de voter de nouvelles règles alors que celles qui existent ne sont pas respectées ? Ainsi, la durée de vie de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a été prorogée par la majorité, au mépris de la loi organique. De même, la majorité a fait fi en 2009 et en 2010 de la règle selon laquelle toute baisse d'impôt devait être compensée par une diminution équivalente des dépenses.

Ce texte est donc une mauvaise réponse à une vraie question, celle de la nécessaire réduction des déficits publics. La solution n'est pas dans un transfert du pouvoir de décision du politique au juridique, mais au contraire dans une très ferme volonté politique de s'attaquer aux déficits, dont la majorité actuelle n'a pas fait la preuve jusqu'à présent.

**M. Michel Hunault.** Je soutiens totalement l'objectif de ce texte, ayant été moi-même l'auteur d'une proposition de loi organique du même ordre qui avait recueilli la signature de 150 députés, dont l'actuel ministre du budget.

Cependant, face à l'ampleur de la crise financière et économique sans précédent que nous traversons, j'ai été de ceux qui ont voté les plans de relance et autres mécanismes de soutien, qui ont aggravé les déficits. Je m'interroge donc sur l'indication figurant dans l'exposé des motifs du projet, selon laquelle « le Gouvernement s'est fermement engagé à respecter la trajectoire de déficits publics inscrite dans la loi de programmation des finances publiques, quelles que soient les conditions économiques. » Ne faudrait-il pas prévoir qu'en cas de circonstances exceptionnelles, il sera possible de conserver des marges de manœuvre ?

**M. Étienne Blanc.** Notre groupe soutiendra ce texte, sous réserve de l'adoption des modifications proposées par le rapporteur, notamment celles qui visent à ne pas démunir le Parlement de ses pouvoirs en matière budgétaire. Dans la situation de nos finances publiques, ce texte est indispensable : on ne peut pas vivre à crédit éternellement ; une loi-cadre, assortie

d'un contrôle du Conseil constitutionnel, me paraît l'outil juridique le plus adapté pour mettre fin au laxisme.

**M. le rapporteur.** À Olivier Dussopt, je répondrai qu'il ne s'agit pas de figer les orientations politiques d'un moment, bien au contraire. En revanche, la majorité élue devra préciser la route qu'elle veut suivre. C'est à la majorité issue des urnes en 2012 que reviendra la tâche de définir une trajectoire pour les finances publiques, dans une loi-cadre qu'elle votera pour au moins trois ans. Quant aux collectivités locales, seul le monopole – que je vous propose de supprimer – constituerait une menace pour elles, notamment en dépouillant la commission des lois de ses compétences en matière de finances locales. Le dispositif des lois-cadres – minimum de recettes et plafond de dépenses – concerne l'État et la sécurité sociale ; les collectivités locales sont déjà dotées d'un dispositif vertueux de nature législative, selon lequel l'emprunt ne peut servir qu'à l'investissement.

À René Dosière, je rappelle que la baisse des impôts dont il a fait état a commencé sous le gouvernement Jospin. C'est une politique qui peut faire débat, dans une perspective de réduction des déficits publics.

Le Conseil constitutionnel n'aura pas de difficulté à exercer son contrôle : il ne s'agira pas d'un contrôle d'opportunité des recettes ou des dépenses, mais d'un contrôle de la conformité de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre – visant à vérifier que la majorité respecte les règles qu'elle s'est imposée à elle-même. La décision de validation sera peut-être parfois assortie d'une réserve, invitant au vote de dispositions correctrices dans une prochaine loi de finances.

Je rassure Michel Hunault : en cas de crise, il sera loisible à la majorité de modifier la loi-cadre pour l'adapter aux circonstances. Cela signifie que le Gouvernement, pour sortir du « tunnel » qui avait été fixé, devra en faire voter l'autorisation par le Parlement, selon le jeu de la responsabilité politique au sens le plus noble.

Enfin, je suis d'accord avec Étienne Blanc : l'objectif de réduction des déficits publics doit être concilié avec le respect des droits du Parlement et du choix des citoyens. Les amendements que je vais vous soumettre, et qui résultent d'un travail en commun avec les rapporteurs des deux commissions saisies pour avis, permettent d'arriver à un texte équilibré.

*La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi constitutionnelle.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 34 de la Constitution) : *Création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques – Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires :*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 6 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** C'est l'amendement visant à supprimer le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires.

*La Commission **adopte** l'amendement à l'unanimité.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 7 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de la fixation d'une durée minimale de trois ans pour les lois-cadres.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL 8 du rapporteur.*

*La Commission examine l'amendement CL 9 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de la réécriture des dispositions relatives aux lois-cadres.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup> **modifié**.*

**Article 2** (art. 39 de la Constitution) : *Priorité d'examen par l'Assemblée nationale des lois-cadres d'équilibre des finances publiques :*

*La Commission **adopte** l'article 2 **sans modification**.*

**Article 3** (art. 42 de la Constitution) : *Discussion en séance publique sur le texte du Gouvernement – Absence de délai minimal d'examen :*

*La Commission **adopte** l'article 3 **sans modification**.*

**Article 4** (art. 46-1 [nouveau] de la Constitution) : *Modalités de vote des lois-cadres d'équilibre des finances publiques :*

*La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.*

**Article 5** (art. 47 de la Constitution) : *Subordination de l'adoption des lois de finances à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques :*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 10 et CL 11 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 5 **modifié**.*

**Article 6** (art. 47-1 de la Constitution) : *Subordination de l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques :*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 12 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

**Article 7** (art. 48 de la Constitution) : *Inscription prioritaire à l'ordre du jour des lois-cadres d'équilibre des finances publiques :*

*La Commission **adopte** l'article 7 **sans modification**.*

**Article 8** (art. 49 de la Constitution) : *Engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'adoption d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques :*

*La Commission **adopte** l'article 8 **sans modification**.*

**Article 9** (art. 61 de la Constitution) : *Contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel des lois-cadres d'équilibre des finances publiques :*

*La Commission **adopte** l'article 9 **sans modification**.*

**Article 10** (art. 70 de la Constitution) : *Faculté de consultation du Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques :*

*La Commission **adopte** l'article 10 **sans modification**.*

**Article 11** (art. 72-2 de la Constitution) : *Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de fiscalité locale et de compensation des compétences nouvelles attribuées aux collectivités territoriales :*

*La Commission **adopte** l'amendement de suppression CL 13 du rapporteur.*

*En conséquence, l'article 11 est **supprimé**.*

**Article 12** (art. 88-8 [nouveau] de la Constitution) : *Transmission au Parlement des projets de programme de stabilité :*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 14 et CL 15 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 16 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** C'est l'amendement relatif à l'examen par le Parlement du programme de stabilité transmis par le Gouvernement.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement CL 4 de M. Michel Hunault n'a plus d'objet.*

*La Commission **adopte** l'article 12 **modifié**.*

**Article 13** : *Entrée en vigueur :*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 17 et CL 18 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 5 de M. Michel Hunault.*

*Puis elle **adopte** l'article 13 **modifié**.*

*Enfin elle **adopte** l'ensemble du projet de loi constitutionnelle **modifié**.*

\*

\* \*

## Amendements examinés par la Commission

### **Amendement CL4 présenté par M. Michel Hunault et les commissaires membres du groupe Nouveau Centre :**

#### *Article 12*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Le Gouvernement fait à cette occasion une déclaration devant l'Assemblée nationale qui donne lieu à débat et fait l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité. »

### **Amendement CL5 présenté par M. Michel Hunault et les commissaires membres du groupe Nouveau Centre :**

#### *Article 13*

Compléter l'alinéa 1 par les mots : « et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2012 ».

### **Amendement CL6 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

I. – Supprimer les alinéas 2, 3, 4 et 6.

II. – En conséquence, après le mot : « inséré », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 5 : « un alinéa ainsi rédigé : ».

### **Amendement CL7 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

I. – À la première phrase de l'alinéa 7, après le mot : « déterminent », insérer les mots : « , pour au moins trois années, ».

II. – En conséquence, à la dernière phrase du même alinéa, supprimer les mots : « , la période minimale qu'elles couvrent ».

### **Amendement CL8 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

À la première phrase de l'alinéa 7, substituer aux mots : « les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles », les mots : « les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion ».

### **Amendement CL9 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

I. – Après la première phrase de l'alinéa 7, insérer les trois phrases suivantes :

« Ces lois-cadres fixent, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale sont compensés dans les conditions prévues par une loi organique. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques peuvent être modifiées en cours d'exécution. »

II. – En conséquence, à la dernière phrase du même alinéa, substituer aux mots : « et celles de leurs dispositions », les mots : « et peut fixer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, ».

**Amendement CL10 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

*Article 5*

Après le mot : « à », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 : « l'exercice concerné. »

**Amendement CL11 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

*Article 5*

Après le mot : « à », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 6 : « l'exercice concerné. »

**Amendement CL12 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

*Article 6*

Après le mot : « à », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 : « l'exercice concerné. »

**Amendement CL13 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

*Article 11*

Supprimer cet article.

**Amendement CL14 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

*Article 12*

À l'alinéa 2, substituer au mot : « adresse », les mots : « transmet chaque année ».

**Amendement CL15 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

*Article 12*

I. – À l'alinéa 2, substituer aux mots : « les projets de programme de stabilité établis », les mots : « le projet de programme de stabilité établi ».

II. – En conséquence, au même alinéa, substituer au mot : « leur », le mot : « sa ».

**Amendement CL16 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

*Article 12*

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« Ce projet est soumis pour avis à l'une des commissions permanentes.

« À la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, ce projet donne lieu à un débat en séance, puis fait l'objet d'un vote sans engager la responsabilité du Gouvernement. »

**Amendement CL17 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

*Article 13*

I. – À l'alinéa 1, après le mot : « constitutionnelle », insérer les mots : « et l'article 46-1 ».

II. – En conséquence, au même alinéa, supprimer la référence : « 46-1 ».

III. – En conséquence, au même alinéa, après la référence : « 34 », substituer aux mots : « et les », le mot : « , les ».

**Amendement CL18 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :**

*Article 13*

À l'alinéa 1, substituer au mot : « dispositions », le mot : « lois ».

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

*Puis la Commission examine, sur le rapport de M. Dominique Perben, le projet de loi fixant le nombre de conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région (n° 3235).*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je souhaite la bienvenue à Monsieur le ministre chargé des collectivités territoriales et je donne tout de suite la parole à notre rapporteur.

**M. Dominique Perben, rapporteur.** Dans sa décision du 9 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a rejeté les griefs relatifs à l'existence du conseiller territorial, validant ainsi le principe de la réforme. En revanche, il a censuré le tableau des effectifs de conseillers territoriaux par région et département. L'objet du projet de loi qui nous est soumis est donc de corriger les inconstitutionnalités relevées par le Conseil et de finaliser ainsi la réforme territoriale. Seule la modification concernant la Guadeloupe et consistant à porter le nombre des conseillers territoriaux de 43 à 45, n'est pas une conséquence de la décision du Conseil constitutionnel.

Il s'agit de corriger la situation dans les six départements qui ne répondent pas à l'exigence que nous nous étions fixée, à savoir que les écarts démographiques de représentation au sein d'une même région restent dans un « tunnel » de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne régionale : la Meuse, le Cantal, l'Aude, la Haute-Garonne, la Mayenne et la Savoie.

Le Conseil a par ailleurs validé le plancher minimal de 15 conseillers territoriaux par département, lequel autorise une exception à la règle des plus ou moins 20 %.

Dans quatre cas, un seul département au sein de la région concernée fait l'objet d'une modification : le Cantal passe de 21 à 20 sièges ; l'Aude de 27 à 26 sièges ; la Haute-Garonne de 89 à 90 sièges ; la Mayenne de 19 à 18 sièges.

En Lorraine, cinquième région faisant l'objet d'un changement, la Meuse passe de 19 sièges au plancher de 15, les Vosges passent de 27 sièges à 25 et la Moselle de 51 sièges à 53.

Enfin en Rhône-Alpes, la Savoie passe de 25 à 24 sièges, l'Ain de 33 à 34 sièges et la Drôme de 27 à 28 sièges.

Ce nouveau tableau permettra de respecter strictement la règle des plus ou moins 20 %, conformément à la position de notre Assemblée ; ce sont les modifications introduites par le Sénat qui ont conduit à la décision du Conseil constitutionnel. C'est pourquoi je vous propose d'adopter ce projet sans modification.

**M. Bernard Derosier.** La présence du Gouvernement nous permettra peut-être d'en savoir un peu plus sur les raisons pour lesquelles il nous soumet ce projet de loi. Y avait-il vraiment urgence à établir le tableau fixant le nombre de conseillers territoriaux par région et par département, alors que deux projets de loi visant notamment à fixer les modalités d'élection de ces fameux conseillers territoriaux sont sur le bureau du Sénat ? N'aurait-on pas pu, à l'occasion de l'examen de ces textes, y annexer le tableau ?

Je rappelle que le tableau initial nous avait été « présenté » à 2 heures du matin, par amendement gouvernemental, alors que la commission des lois n'avait pas pu l'examiner. Fort heureusement, cette volonté du Gouvernement de passer en force a débouché sur la décision d'annulation prise par le Conseil constitutionnel.

Certes le Conseil n'a pas retenu l'ensemble des arguments que notre groupe avait formulés à l'appui de son recours, mais on ne saurait dire qu'il a eu raison : sa composition même le rend suspect quant à son objectivité politique ! Néanmoins, il a bien voulu reconnaître le bien-fondé de nos griefs à l'égard de ce tableau, qui contrevenait au principe d'égalité devant le suffrage.

L'urgence prétendue de ce projet de loi est d'autant plus insensée que, si la loi de réforme des collectivités territoriales, publiée le 16 décembre dernier, entre déjà en application dans son volet consacré à la coopération intercommunale, l'entrée en application des autres dispositions est renvoyée à 2014 et 2015. Ce tableau ne peut pas être déconnecté de l'ensemble de la réforme, à laquelle nous continuerons de nous opposer.

**M. Bernard Roman.** Il n'est jamais trop tard pour se repentir. J'invite mes collègues de la majorité à revenir à plus de raison. Réunis hier pour se répartir les représentations dans les 600 organismes départementaux dans lesquels ils siègent de droit, les 79 conseillers généraux du département du Nord ont pu constater l'absurdité du système du conseiller territorial : il serait matériellement impossible pour eux d'assumer en outre l'emploi du temps d'un conseiller régional. En éloignant l'élu du citoyen, ce dispositif va à l'encontre de l'esprit même de la décentralisation.

Le Président de la République avait justifié cette réforme avant tout par la volonté de réaliser des économies. Or selon l'étude d'impact, elles s'élèveront à une trentaine de millions d'euros pour l'ensemble des départements et des régions français, soit juste un peu plus que le budget de fonctionnement de l'Élysée, ou encore le montant du chèque annuel signé par le Trésor public en faveur de Mme Bettencourt.

**M. René Dosière.** Monsieur le ministre, permettez-moi de vous interroger sur trois points.

Une des conséquences pratiques de la réforme étant l'augmentation sensible du nombre de membres des conseils régionaux, les régions vont devoir agrandir leur hémicycle et leurs salles de réunion. Comment pourront-elles faire face à ces nouveaux frais, alors même qu'elles ont été privées de tout pouvoir fiscal ?

Dans le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts, rendu avant le vote de la réforme, le vice-président du Conseil d'État évoque le risque de conflit d'intérêts en cas de cumul d'une fonction ministérielle et d'un mandat local. Ce risque n'existe-t-il pas aussi pour les conseillers territoriaux, entre leurs attributions départementales et leurs attributions régionales, les intérêts de la région n'étant pas nécessairement ceux du département ?

Enfin, les conseillers territoriaux étant appelés à participer à une multitude de conseils d'administration, l'un de vos prédécesseurs avait indiqué devant nos collègues sénateurs que l'on pourrait faire davantage appel aux suppléants et que, dans ce cas, ceux-ci seraient indemnisés. Qu'en est-il ? Prenez-vous l'engagement que les suppléants des

conseillers territoriaux ne seront en aucun cas indemnisés, ou laisserez-vous dériver les coûts ?

**M. Abdoulatifou Aly.** Je m'étonne que Mayotte continue à avoir un régime différent de tous les autres départements, alors que son entrée dans le système départemental devrait entraîner l'application du droit commun. La détermination du nombre de ses élus territoriaux relèverait de la loi organique du 7 décembre 2010, alors qu'ici nous discutons d'une loi simple. C'est la poursuite d'un traitement différencié, que la population de Mayotte réprouve.

Par ailleurs, comment expliquez-vous que nous soyons passés de 26 conseillers, figurant dans le tableau présenté par le Gouvernement lors du débat parlementaire de décembre 2010, à 23 conseillers, alors même que le dernier recensement de la population dans l'île remonte à 1997 ?

**M. le rapporteur.** Monsieur Roman, la réduction du nombre d'élus devrait permettre d'économiser environ 45 millions en termes d'indemnités ; l'objectif de la réforme est aussi de faire des économies structurelles, en particulier sur les sujets pour lesquelles les collectivités sont en concurrence.

Monsieur Aly, Mayotte a fait l'objet d'une loi organique liée à sa réforme statutaire. À l'avenir, il faudra examiner comment inclure Mayotte dans le champ d'application des textes relatifs aux collectivités territoriales.

**M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales.** Ce texte ne fait qu'opérer les ajustements rendus nécessaires par la décision du Conseil constitutionnel : il modifie les chiffres du tableau pour se conformer à sa décision, rien de plus.

La mise en cause de la plus haute juridiction de notre pays à laquelle vous vous êtes livré, monsieur Derosier, est de votre responsabilité. En ce qui me concerne, elle ne m'est jamais venue à l'esprit. Les membres du Conseil constitutionnel sont certes nommés par des autorités politiques, mais lorsqu'ils prennent leurs fonctions, ils ne sont plus les représentants d'un parti.

Le projet de loi n°61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale est en effet sur le bureau du Sénat. Il sera, je l'espère, examiné avant l'été, car il traite de sujets importants. Il a notamment pour objet de fixer le seuil à partir duquel le conseil municipal est désigné au scrutin de liste. Une autre question à trancher est la prise en compte de l'intercommunalité dans le cumul des mandats. Si nous n'attendons pas l'examen de ce projet de loi pour ajuster le nombre des conseillers territoriaux, c'est parce qu'il ne s'agit ici que de compléter la loi du 16 décembre 2010 par le tableau qui lui manque.

M. Dosière a évoqué les recettes fiscales des conseils régionaux. Pour ce qui est des conseils généraux, des mesures d'accompagnement ont été apportées, notamment par le système de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) – qui ont augmenté de 35 % en moyenne en 2010, avec des différences très sensibles d'un département à l'autre ; avec la péréquation mise en place par la loi de finances pour 2011, aucun département ne connaît d'augmentation inférieure à 20 %. Quant aux régions, mon objectif pour cette année est de leur permettre de retrouver des marges de manœuvre, en particulier grâce à des recettes fiscales. Dans la mesure où les transports ferroviaires contribuent au même titre que les transports urbains à faciliter l'accès des salariés aux entreprises, je pense tout particulièrement au versement transports. Cette piste, qui a été proposée par le président de l'Association des

régions de France (ARF), mérite d'être explorée malgré les réticences de certains ministères, dont Bercy. Sachez que je m'y emploierai.

En ce qui concerne les conflits que pourrait connaître un conseiller territorial siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional, je vous renvoie à la situation des parlementaires qui sont aussi conseillers généraux, conseillers régionaux, maires ou conseillers municipaux : cela ne me paraît pas poser de problème. Les conflits d'intérêts qu'il faut veiller à prévenir sont avant tout ceux qui opposent le public et le privé.

J'en viens à Mayotte. La différence de traitement dénoncée par M. Aly s'explique par le fait qu'au moment de la discussion, Mayotte n'était pas encore un département à part entière. Mais les principes retenus sont les mêmes que pour les autres départements ; cela conduit à faire passer le nombre de conseillers de 19 à 23.

Je le répète, ce projet de loi se limite strictement à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 6 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010) : *Répartition du nombre de conseillers territoriaux par région et département*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

**Article 2** (annexe à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010) : *Tableau de répartition des conseillers territoriaux par région et département*

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

*Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi sans modification.*

\*

\* \*

*Puis la Commission examine, sur le rapport de M. Pierre Morel-A-l'Huissier, la proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique (n° 2977).*

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur.** La sécurité civile est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des missions de lutte contre les incendies et de secours accomplies au quotidien ou de la gestion des grandes catastrophes.

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) assurent 3,65 des 4,25 millions d'interventions annuelles, en complémentarité avec les corps communaux et intercommunaux de sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers de Paris et marins-pompiers de Marseille, à statut militaire.

Notre pays compte 12 100 sapeurs-pompiers militaires, 40 100 sapeurs-pompiers professionnels et 196 800 sapeurs-pompiers volontaires, auxquels il faut ajouter les 11 427 personnes, dont 10 890 volontaires, servant au sein du service de santé et de secours médical.

Les sapeurs-pompiers volontaires, dont la pyramide des grades est beaucoup plus marquée que chez les professionnels, ont un rôle incontournable. Leur recrutement est cependant de plus en plus délicat, et leur durée d'engagement tend à se réduire. Alors que notre pays comptait 207 583 sapeurs-pompiers volontaires en 2004, on n'en dénombrait plus que 196 800 en 2009.

Dans ce contexte, le ministre de l'intérieur a mis en place le 2 avril 2009 une commission « Ambition volontariat » présidée par Luc Ferry, dont j'étais membre, chargée de travailler de manière prospective sur tous les aspects du volontariat des sapeurs-pompiers. Elle a rendu son rapport le 15 septembre 2009. J'ai déposé le 21 décembre suivant une première proposition de loi qui reprenait ses propositions.

L'approfondissement de la réflexion m'a conduit à déposer la présente proposition de loi le 18 novembre dernier. Elle a fait l'objet d'un examen par le Conseil d'État, en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution. Le vice-président du Conseil d'État l'a renvoyée à la section de l'administration et à la section sociale. En outre, un rapporteur de la section de l'intérieur a examiné l'article 4, qui traite de la responsabilité pénale des personnes accomplissant des missions de sécurité civile.

Après trois réunions de travail avec les rapporteurs, le texte a été examiné le 29 mars 2011 par les deux sections réunies, puis le 7 avril par l'assemblée générale. Celle-ci a émis un avis favorable assorti d'observations et de suggestions de rédaction ; je les ai fait figurer dans le pré-rapport dès lors qu'elles portent sur des articles maintenus dans le champ de la proposition de loi. Certains articles ont en effet été déclarés irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution, tandis qu'un autre fait l'objet d'un amendement de suppression de ma part.

Treize articles ont été déclarés irrecevables par le président de la commission des finances, saisi en application de l'article 89, alinéa 4, du Règlement. Le Gouvernement examine la possibilité de reprendre un certain nombre des dispositions en cause.

**M. Philippe Gosselin.** Je me réjouis de cette proposition de loi. Les sapeurs-pompiers volontaires, qui assurent un grand nombre de missions sur le terrain, notamment en milieu rural, connaissent des difficultés de recrutement. De nombreux centres organisent régulièrement des journées portes ouvertes et des appels, il existe des écoles de jeunes sapeurs-pompiers volontaires, quelques établissements scolaires proposent une option spécifique ; mais les durées d'engagement tendent à se réduire et les volontaires manquent, notamment en raison de tout ce qu'on attend d'eux. Cependant il ne faut pas sous-estimer la force du lien qui, à l'instar de celui qui existe entre l'armée et la Nation, unit la Nation à ses pompiers, notamment à travers le volontariat.

Ce texte offre le cadre juridique attendu par les volontaires. Il contribuera à promouvoir le sens de l'engagement et de la citoyenneté. Avec les amendements que nous propose le rapporteur, et si possible complétés à l'initiative du Gouvernement par des mesures financières reprenant les dispositions déclarées irrecevables, il témoignera de notre reconnaissance envers ceux qui s'engagent au service de la société et parviendra peut-être à inverser la tendance au fléchissement des recrutements.

**M. Jérôme Lambert.** J'approuve la philosophie de ce texte, en effet attendu par les sapeurs-pompiers volontaires. Il n'est cependant pas sûr qu'il réponde à toutes les difficultés. Je pense en particulier au problème des entreprises privées : il faudrait qu'elles puissent

bénéficiaire de dispositions analogues à celles prévues pour les collectivités territoriales – car tous les sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas des agents communaux ou départementaux ! Il reste que ce texte va dans le bon sens.

**M. Éric Diard.** Je tiens à féliciter le rapporteur pour cette excellente proposition de loi. Elle mérite bien le *satisfecit* que lui a donné Président de la République lors de l'inauguration de l'École nationale des officiers de sapeurs-pompiers à Aix les Milles. Je me réjouis de constater qu'elle nous rassemble. Même si des difficultés subsistent, elle devrait permettre de faire face à la « crise des vocations » des sapeurs-pompiers volontaires.

**M. Bernard Derosier.** À mon tour, je félicite l'auteur et rapporteur de cette proposition de loi. Il est vrai qu'il a eu l'insigne honneur d'être membre de la commission « Ambition volontariat » que présidait l'ancien ministre de l'éducation nationale, et dont j'aimerais connaître la composition. Je souhaiterais également que le rapport de cette commission nous soit communiqué.

Un certain nombre des dispositions proposées sont source de dépenses publiques nouvelles. Vous suggérez en particulier d'aligner dans les cinq ans l'ancienne allocation de vétérance sur l'allocation de fidélité : cela entraînera un coût pour les services départementaux et une dépense nouvelle qui, aux termes de la Constitution, devrait être compensée. Cette disposition va-t-elle tomber sous le coup de l'article 40 ? Le Gouvernement envisage-t-il de la reprendre à son compte ?

**M. François Vannson.** J'apporte naturellement tout mon soutien à ce texte. Compte tenu de la crise du volontariat, j'insiste sur la nécessité de ne pas compliquer davantage les choses pour les volontaires : évitons d'entamer leur motivation !

J'ai déposé un amendement, identique à celui du rapporteur, relatif aux pharmaciens sapeurs-pompiers volontaires. Il est important de donner à ceux qui exercent en officine la possibilité d'exercer aussi dans les pharmacies départementales, où leur intervention est incontestablement utile. Le même problème pourrait se poser demain pour les médecins sapeurs-pompiers volontaires.

**M. Éric Straumann.** Élu du département du Haut-Rhin, qui peut s'enorgueillir du taux de volontariat le plus élevé de France, avec 7000 sapeurs-pompiers volontaires et 1400 jeunes sapeurs-pompiers, je m'inquiète que l'Union européenne semble considérer les sapeurs-pompiers volontaires comme des travailleurs, leur temps d'engagement étant dès lors assimilé à du temps de travail. Pouvez-vous les rassurer ?

**M. Patrice Verchère.** Je félicite à mon tour l'auteur et rapporteur de ce texte. J'espère que l'obstacle de l'article 40 va être surmonté. Il me paraît clair que faute de sapeurs-pompiers volontaires en milieu rural, l'État et les collectivités territoriales seraient contraints d'apporter davantage de financement. Il conviendrait d'étendre aux employeurs privés, au moins par un geste symbolique, ce que vous avez prévu pour les collectivités territoriales employant des sapeurs-pompiers volontaires. Si l'on veut que les sapeurs-pompiers volontaires demeurent l'un des deux piliers de notre protection civile, il faut accepter de petits efforts financiers.

**M. Abdoulatifou Aly.** Je suis très favorable à ce texte. C'est pourquoi je souhaiterais être éclairé sur son applicabilité à Mayotte et sur son adaptation aux conditions très particulières de l'intervention du SDIS dans notre département.

**Mme Maryse Joissains-Masini.** Ce texte est particulièrement intéressant pour la communauté d'agglomération que je préside, dont le territoire compte 65 000 hectares de forêt.

Les sapeurs-pompier volontaires, qui affrontent le danger comme les sapeurs-pompier professionnels, auraient besoin d'un véritable statut, qui puisse les protéger en cas d'accident grave. Dans les Bouches-du-Rhône, nous avons éprouvé les plus grandes difficultés à reclasser, même dans la fonction publique, trois pompier volontaire qui avaient été brûlés à 80% lors d'une intervention. Ce texte est bon, mais il faut aller encore plus loin. En ce qui concerne les aspects financiers, pour une fois qu'une dépense publique sera justifiée, il n'y a pas d'hésitation à avoir ! Actuellement, beaucoup de volontaire mettent fin à leur engagement, alors même qu'ils se sont formés, souvent pendant des années. Pourquoi ne pas réfléchir à un parcours de professionnalisation, sinon dans le corps des sapeurs-pompier, du moins dans d'autres corps de la sécurité civile ?

**M. le rapporteur.** Philippe Gosselin a souligné à juste titre les difficultés actuelles de recrutement, liées notamment à la lourdeur de la formation et à un problème de reconnaissance ; la commission « Ambition volontariat » s'est longuement interrogée sur les moyens d'attirer à nouveau des volontaire. Je partage également, bien sûr, l'idée qu'il s'agit là d'un lien social et de citoyenneté.

À Jérôme Lambert, je voudrais rappeler que la loi sur le mécénat permet à une entreprise de récupérer fiscalement une partie du coût que représentent ses salariés sapeurs-pompier volontaire. Le texte ne concerne pour le moment que les employeur public. Il y a néanmoins des avancées, y compris dans l'adéquation entre la formation acquise chez les sapeurs-pompier volontaire et la formation dans l'entreprise.

Je remercie Éric Diard pour ses propos et son implication.

L'article 18, évoqué par Bernard Derosier, a été déclaré irrecevable par le président de la commission des finances. Une discussion est en cours avec le Gouvernement ; nous verrons s'il est possible d'avancer en séance publique.

J'ai déposé un amendement identique à celui de François Vannson.

À Éric Straumann, je veux dire que l'objectif de cette proposition de loi était avant tout de définir le volontariat, dans le contexte juridique européen qu'il a évoqué. La rédaction suggérée par le Conseil d'État assure un équilibre satisfaisant.

Je renvoie Patrick Verchère à ce que j'ai dit à Jérôme Lambert à propos des entreprises privées.

Cher collègue de Mayotte, nous discutons avec le Gouvernement des moyens de tenir compte de la spécificité de votre département.

J'indique enfin à Maryse Joissains-Masini qu'avec le Conseil d'État, nous avons prévu la réparation intégrale de tous les préjudices des sapeurs-pompier volontaire. S'agissant du reclassement dans la fonction publique, nous aurons une discussion avec le Gouvernement.

*La Commission en arrive à la discussion des articles.*

TITRE I<sup>ER</sup>  
**CADRE JURIDIQUE DE L'ENGAGEMENT CITOYEN  
EN QUALITÉ DE SAPEUR-POMPIER VOLONTAIRE**

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Cadre général de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires :*

*La Commission examine l'amendement CL 4 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je vous propose une rédaction améliorée de cet article, arrêtée avec le Conseil d'État. L'activité de sapeur-pompier volontaire sera ainsi définie pour la première fois dans le droit positif français.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je voudrais souligner une nouvelle fois tout l'intérêt de la nouvelle procédure permettant de recueillir l'avis du Conseil d'État sur une proposition de loi, particulièrement utile sur un texte de cette importance.

**M. le rapporteur.** Nous avons en effet pu faire avec le Conseil d'État un travail très approfondi.

**M. Bernard Derosier.** Je comprends mieux le motif de cette nouvelle rédaction. Mais que faut-il entendre par le fait que l'activité de sapeur-pompier volontaire est exercée « *dans des conditions qui lui sont propres* » ?

**M. le rapporteur.** Notre objectif est de bien distinguer cette activité de celle exercée à titre professionnel : le sapeur-pompier volontaire prend part volontairement à un dispositif citoyen intégré à la sécurité civile ; il a toujours la possibilité de refuser de participer à telle ou telle intervention. Cette rédaction nous permet en outre d'indiquer à la Commission européenne et à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il s'agit là d'un cadre très spécifique, *sui generis*, auquel nous ne souhaitons pas que s'applique la directive communautaire en cours de révision.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Cet amendement tend à établir clairement le principe que les sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas couverts par la directive européenne sur le temps de travail. En l'adoptant, le législateur exprimera au Gouvernement et au négociateur de la future directive sa volonté que les sapeurs-pompiers volontaires soient écartés de son champ d'application. Il me paraît très important que nous adoptions une position sans équivoque sur ce sujet.

**M. le rapporteur.** Cela ne prive pas les sapeurs-pompiers volontaires du droit syndical ou de l'application des règles de sécurité et d'hygiène, par exemple. Notre rédaction tient compte de nos principes constitutionnels.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé.*

**Article 2 :** *Ajout d'un nouveau titre à la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 :*

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

**Article 3** (art. 1-1 à 1-7 [nouveaux] de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Principes et cadre juridique de l'engagement du sapeur-pompier volontaire :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article additionnel après l'article 3** (art. 1-1 à 1-7 [nouveaux] de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Principes et cadre juridique de l'engagement du sapeur-pompier volontaire :*

*La Commission examine l'amendement CL 5 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement reprend les dispositions de l'article 3 précisant le contenu de l'engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire, à l'exclusion de celles qui ont conduit à déclarer cet article financièrement irrecevable.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article 4** (art. 2 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004) : *Appréciation d'un délit non intentionnel à l'occasion d'une mission de sécurité civile :*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 6 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** En accord avec le Conseil d'État, nous n'avons pas souhaité modifier l'article 121-3 du code pénal définissant le délit non intentionnel, mais rappeler en revanche la spécificité des interventions de sécurité civile, afin d'inciter les juridictions à tenir compte de l'urgence de ces missions et du peu d'informations dont disposent généralement les personnes qui les accomplissent.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 4 modifié.*

## TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACTIVITÉ DE SAPEUR-POMPIER VOLONTAIRE

**Article 5** (art. 3 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Autorisations d'absence du sapeur-pompier volontaire à des fins de formation :*

*La Commission adopte l'article 5 sans modification.*

**Article 6** (art. 4 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Formation des sapeurs-pompiers volontaires :*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 7 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Suivant la suggestion du Conseil d'État, je vous propose une rédaction plus condensée.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 6 modifié.*

**Article 7** (Art. 8-1 [nouveau] de la loi n° 96 – 370 du 3 mai 1996) : *Formation des sapeurs-pompiers volontaires* :

*La Commission examine l'amendement CL 8 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Là aussi, il s'agit d'une rédaction plus condensée.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 7 modifié.*

**Article 8** (art. 11 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Vacations horaires des sapeurs-pompiers volontaires* :

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article additionnel après l'article 8** (art. 11 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Vacations horaires des sapeurs-pompiers volontaires* :

*La Commission examine l'amendement CL 28 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement réaffirme le principe de l'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires. Le mot « indemnités » y est substitué au mot « vacations » qui figurait à l'article 8.

**M. Charles de La Verpillière.** Cet amendement va trop loin car il reconnaît un droit à percevoir des indemnités horaires à tous les sapeurs-pompiers volontaires, qu'ils soient engagés dans un centre de secours du corps départemental ou dans un centre de secours dit « non intégré », géré par une commune ou une structure intercommunale. Actuellement, l'article 11 de la loi du 3 mai 1996 ne reconnaît le droit aux vacations horaires qu'aux sapeurs-pompiers volontaires engagés dans un centre de secours du service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je suggère au rapporteur de rectifier en conséquence son amendement en précisant que le sapeur-pompier volontaire a droit à des indemnités horaires pour l'exercice de ses fonctions et de ses activités au sein des services « départementaux » d'incendie et de secours.

**M. Charles de La Verpillière.** Vous avez anticipé ma demande ! Cette rectification me paraît importante car beaucoup de sapeurs-pompiers volontaires appartiennent à des centres de première intervention non intégrés, relevant de communes ou d'intercommunalités qui n'ont pas nécessairement les moyens de verser des indemnités. En rendant ces indemnités obligatoires, on provoquerait la fermeture de nombreux petits centres.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Cette rectification reviendrait à s'en tenir au droit actuel.

**M. le rapporteur.** Je rectifie bien volontiers mon amendement.

*La Commission adopte l'amendement CL 28 ainsi rectifié.*

**Article 9** (art. 10-1 [nouveau] de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Prise en compte de la durée de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires pour l'accès aux concours de la fonction publique :*

*La Commission adopte l'article 9 sans modification.*

**Article 10** (art. 10-2 [nouveau] de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Valorisation de l'expérience acquise par les sapeurs-pompiers volontaires :*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 10 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 10 modifié.*

**Article additionnel près l'article 10** (art. L. 4222-8 et L. 5125-17 du code de la santé publique) : *Pharmaciens sapeurs-pompiers volontaires :*

*La Commission adopte les amendements identiques CL 3 du rapporteur et CL 2 de M. François Vannson.*

### TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES A LA COUVERTURE SOCIALE DU SAPEUR-POMPIER VOLONTAIRE

**Article 11** (art. 8-1 [nouveau] de la loi n 91-1389) : *Rôle du SDIS dans la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident ou de maladie de service :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article 12** (art. 8-2 [nouveau] de la loi n 91-1389) : *Protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires engagés par d'autres organismes ou services de l'État :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article 13** (art. L. 396 du code des pensions militaires d'invalidité) : *Accès aux emplois réservés pour les enfants de sapeurs-pompiers volontaires et professionnels décédés en service :*

*La Commission adopte l'amendement de suppression CL 11 du rapporteur.*

*En conséquence, l'article 13 est supprimé.*

**Article 14** (Art. 13, 31-1 et 14 de la loi n 91-1 389) : *Extension au partenaire de PACS et au concubin des droits à une rente de réversion et au versement d'un capital-décès :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article 15** (art. 15-4 de la loi n 91-1389) : *Possibilité de remboursement au sapeur-pompier volontaire des cotisations versées au titre de la prestation de fidélisation et de reconnaissance et extension du versement de la réversion de cette prestation au partenaire de PACS et au concubin :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article 16** (art. 1<sup>er</sup> de la loi n 91-1389) : *Précision de la notion d'« appareillage » :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article 17** (art. 15-3 de la loi n 96-370) : *Mise en place d'un précompte sur les vacations horaires :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article 18** (art. 12 de la loi n 96-370) : *Alignement du montant de l'allocation de vétérance sur l'allocation de fidélité :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article 19** (art. 15-10 [nouveau] de la loi n 96-370) : *Exercice des compétences du SDIS par le service public ayant engagé des sapeurs-pompiers volontaires :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

#### TITRE IV

### DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DU VOLONTARIAT

**Article 20** (art. 7-1 [nouveau] de la loi n° 96-370) : *Exonération de charges sociales pour les communes et EPCI situés dans les zones de revitalisation rurale ou comptant moins de 5 000 habitants qui accordent des autorisations d'absence aux sapeurs-pompiers volontaires :*

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 13 et CL 14 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 15 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Les exonérations de charges sociales prévues à cet article pour encourager le volontariat dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) ne concernent que les agents des communes et établissements publics de coopération intercommunale ; je vous propose, conformément à une recommandation du Conseil d'État, d'en étendre le bénéfice à tous les employeurs, publics et privés.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Voilà une première illustration de ce dont nous débattons tout à l'heure dans le cadre du projet de loi constitutionnelle relatif à

l'équilibre des finances publiques : si l'on introduisait un monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires, nous ne pourrions plus examiner de telles dispositions.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite successivement les amendements CL 16 et CL 27 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 20 **modifié**.*

**Article 21** (art. 19-1 [nouveau] de la loi n° 91-1389) : *Exonération de charges sociales pour les communes et EPCI situés dans les zones de revitalisation rurale qui maintiennent la rémunération de sapeurs-pompiers volontaires en situation d'incapacité de travail :*

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 17, CL 18, CL 19, CL 20 et CL 21 du rapporteur, le premier étant rédactionnel, le deuxième corrigeant une erreur de référence, le troisième étant de cohérence et les deux derniers, d'harmonisation rédactionnelle.*

*Puis elle **adopte** l'article 21 **modifié**.*

**Article 22** (art. 19-1 [nouveau] de la loi n° 91-1389) : *Exonération de charges sociales pour les communes et EPCI situés dans les zones de revitalisation rurale qui maintiennent la rémunération de sapeurs-pompiers volontaires en situation d'incapacité de travail :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article additionnel après l'article 22** (art. 19-1 [nouveau] de la loi n° 91-1389) : *Exonération de charges sociales pour les communes et EPCI situés dans les zones de revitalisation rurale qui maintiennent la rémunération de sapeurs-pompiers volontaires en situation d'incapacité de travail :*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 22 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de permettre de diminuer la participation financière au SDIS des communes favorisant l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, comme le prévoyait l'article 22, mais en assurant la compensation des pertes de recettes qui pourraient en résulter pour les SDIS.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

## TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

**Article 23** (art. 77 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004) : *Abrogation de dispositions de l'article 77 de la loi du 13 août 2004 :*

*La Commission **adopte** l'article 23 **sans modification**.*

**Article 24** (art. L. 1424-24-5 du code général des collectivités territoriales) : *Participation du président de l'union départementale des sapeurs-pompiers au conseil d'administration du SDIS :*

*La Commission examine l'amendement de suppression CL 1 de M. Émile Blessig.*

**M. Émile Blessig.** La composition des conseils d'administration des SDIS donne la priorité aux élus dans la définition des politiques locales de prévention des risques, de la protection des biens et de l'environnement. Par ailleurs a été constitué au niveau départemental un comité consultatif des sapeurs-pompiers volontaires, qui joue un rôle équivalent à celui du comité technique paritaire et de la commission administrative paritaire pour les sapeurs-pompiers professionnels. Sachant que dans les unions départementales de sapeurs-pompiers, qui réunissent professionnels et volontaires, la majorité revient presque nécessairement aux sapeurs-pompiers volontaires, on peut s'interroger sur la présence comme membre de droit, au conseil d'administration du SDIS, avec voix délibérative ou non, du président de l'union départementale. Il s'agit d'un amendement d'appel, pour vous permettre d'apporter des précisions.

**M. Bernard Derosier.** Je ne serais pas choqué que le président de l'Union départementale suive les travaux du conseil d'administration du SDIS avec voix consultative, comme la loi le prévoit déjà pour les représentants des sapeurs-pompiers volontaires et des sapeurs-pompiers professionnels ainsi que pour le médecin-chef ; mais il ne faudrait pas qu'il ait voix délibérative.

**M. le rapporteur.** Depuis 1936, les sapeurs-pompiers volontaires se sont organisés en associations locales puis en unions départementales. Dans la pratique, le président de l'union départementale est souvent invité au conseil d'administration du SDIS. Il s'agit ici d'officialiser sa présence, bien évidemment avec voix consultative. Cela permet en outre d'assurer une représentation équilibrée des sapeurs-pompiers professionnels et des sapeurs-pompiers volontaires.

**M. Émile Blessig.** Compte tenu de ces explications, je retire mon amendement.

*L'amendement est retiré.*

*Puis la Commission adopte l'article 24 sans modification.*

**Article 25 :** *Création d'une commission spécialisée nationale chargée de la mise en œuvre de la reconnaissance, de la validation et des équivalences des formations et expériences des sapeurs-pompiers volontaires :*

*La Commission adopte successivement les amendements CL 23, CL 24 et CL 25 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 25 modifié.*

**Article 26** (Art. 10-3 [nouveau] de la loi n° 96-370) : *Compétence des communes et EPCI disposant d'un corps de sapeurs-pompiers en matière de conventions encadrant l'action des sapeurs-pompiers volontaires :*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article 27** (Art. L. 1424-8 du code général des collectivités territoriales) : *Prise en charge par le SDIS de l'indemnisation des souffrances physiques ou morales des sapeurs-pompiers blessés en service*

*Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4 du Règlement.*

**Article 28** (Art. 15-2 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Règlement du régime de la prestation de fidélisation et de reconnaissance*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 26.*

*Puis elle **adopte** l'article 28 **modifié**.*

**Article 29** : *Gage financier*

*La Commission **adopte** l'article 29 **sans modification**.*

*Puis elle **adopte** à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

## Amendements examinés par la Commission

### Amendement CL1 présenté par M. Émile Blessig :

*Article 24*

Supprimer cet article.

### Amendement CL2 présenté par M. François Vannson :

*Après l'article 10*

Insérer l'article suivant :

« Le code de la santé publique est ainsi modifié :

« 1° L'article L. 4222-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Tout pharmacien ayant la qualité de pharmacien de sapeur-pompier volontaire peut être inscrit sur le tableau de plusieurs sections de l'ordre correspondant aux différentes activités pharmaceutiques exercées. » ;

« 2° Le sixième alinéa de l'article L. 5125-17 est complété par les mots : « à l'exception de celle de pharmacien de sapeur-pompier volontaire ». »

### Amendement CL3 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :

*Après l'article 10*

Insérer l'article suivant :

« Le code de la santé publique est ainsi modifié :

« 1° L'article L. 4222-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Tout pharmacien ayant la qualité de pharmacien de sapeur-pompier volontaire peut être inscrit sur le tableau de plusieurs sections de l'ordre correspondant aux différentes activités pharmaceutiques exercées. » ;

« 2° Le sixième alinéa de l'article L. 5125-17 est complété par les mots : « à l'exception de celle de pharmacien de sapeur-pompier volontaire ». »

### Amendement CL4 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :

*Article 1<sup>er</sup>*

Rédiger ainsi cet article :

« La loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers est ainsi modifiée :

« 1° L'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé :

« *Art. 1<sup>er</sup>.* – L'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres.

« Par son engagement, le sapeur-pompier volontaire participe, sur l'ensemble du territoire, aux missions de sécurité civile de toute nature, confiées principalement aux services d'incendie et de secours, et peut également exercer des missions ou remplir des fonctions particulières dans le cadre de l'organisation des services. »

« 2° Aux premier et second alinéas de l'article 7, le mot : « vacations » est remplacé par le mot : « indemnités » ;

« 3° À l'intitulé du titre II, le mot : « vacations » est remplacé par le mot : « indemnités ». »

**Amendement CL5 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Après l'article 3*

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, il est inséré un titre I<sup>er</sup> ainsi rédigé :

« Titre I<sup>er</sup>

« L'engagement en qualité de sapeur-pompier volontaire

« *Art. I-1.* – Le sapeur-pompier volontaire prend librement l'engagement de se mettre au service de la communauté. Il exerce les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels. Il contribue ainsi directement, en fonction de sa disponibilité, aux missions de sécurité civile confiées aux services départementaux d'incendie et de secours et concourt aux objectifs fixés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

« *Art. I-2.* – La reconnaissance par la Nation de l'engagement de sapeur-pompier volontaire se traduit notamment sous forme de récompenses et de distinctions.

« *Art. I-3.* – Toute personne, qu'elle soit ou non en activité et quelle que soit son activité professionnelle, peut devenir sapeur-pompier volontaire, sous réserve de satisfaire aux conditions d'engagement.

« *Art. I-4.* – L'engagement du sapeur-pompier volontaire est régi par les dispositions de la présente loi. Le code du travail comme le statut de la fonction publique ne lui sont pas applicables, sauf dispositions législatives contraires et notamment celles des articles 6-1 et 8 de la présente loi. Les sapeurs-pompiers volontaires sont soumis aux mêmes règles d'hygiène et de sécurité que les sapeurs-pompiers professionnels.

« L'activité de sapeur-pompier volontaire ouvre droit à des indemnités horaires, ainsi qu'à des prestations sociales et de fin de service.

« *Art. I-5.* – Une protection sociale particulière est garantie au sapeur-pompier volontaire par la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.

« *Art. I-6.* – Une charte nationale du sapeur-pompier volontaire, élaborée en concertation notamment avec les représentants de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, est approuvée par décret.

« Elle rappelle les valeurs du volontariat et détermine les droits et les devoirs des sapeurs-pompiers volontaires. Elle définit le rôle du réseau associatif des sapeurs-pompiers dans la promotion, la valorisation et la défense des intérêts des sapeurs-pompiers volontaires. Elle est signée par le sapeur-pompier volontaire lors de son premier engagement. »

**Amendement CL6 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 4*

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« Les diligences normales mentionnées à l'article 121-3 du code pénal sont appréciées, pour les personnes mentionnées au présent article lorsqu'elles concourent aux missions de sécurité civile, au regard, notamment, de l'urgence dans laquelle s'exercent leurs missions ainsi que des informations dont elles disposent au moment de leur intervention. »

**Amendement CL7 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 6*

Substituer aux alinéas 2 à 7 l'alinéa suivant :

« *Art. 4.* – Les sapeurs-pompiers volontaires bénéficient d'actions de formation adaptées aux missions qui leur sont confiées en tenant compte des compétences qu'ils ont acquises, dans les conditions fixées aux articles L. 1424-37 et L. 1424-37-1 du code général des collectivités territoriales. »

**Amendement CL8 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 7*

Substituer aux alinéas 2 à 4 l'alinéa suivant :

« *Art. 8-I.* – Les formations suivies dans le cadre de l'activité de sapeur-pompier volontaire peuvent être prises en compte, selon des modalités définies par voie réglementaire, au titre de la formation professionnelle continue prévue par le code du travail, des obligations de formation prévues par le statut de la fonction publique et du développement professionnel continu des professionnels de santé prévu par le code de la santé publique. »

**Amendement CL10 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 10*

Rédiger ainsi cet article :

« L'article L. 1424-37-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

« 1° Les mots : « d'une expérience » sont remplacés par les mots : « d'expériences » ;

« 2° Après le mot : « valider », sont insérés les mots : « ou faire reconnaître leur équivalence » ;

« 3° Sont ajoutés les mots : « ou se présenter aux concours d'accès à la fonction publique ».

**Amendement CL11 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 13*

Supprimer cet article.

**Amendement CL13 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 20*

À l'alinéa 2, après les mots : « communes et », insérer le mot : « les ».

**Amendement CL14 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 20*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « (ZRR) créées par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative aux territoires ruraux », les mots : « mentionnées à l'article 1465 A du code général des impôts ».

**Amendement CL15 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 20*

I. – À l'alinéa 2, après le mot : « habitants », insérer les mots « ainsi que tout établissement public ou toute entreprise établis dans leur ressort territorial ».

II. – En conséquence, compléter l'article par le paragraphe suivant :

« II. – Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour les organismes de sécurité sociale de l'application du I sont compensées à due concurrence par la majoration des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

**Amendement CL16 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 20*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des allocations familiales », les mots : « patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales ».

**Amendement CL17 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 21*

À l'alinéa 2, après les mots : « communes et », insérer le mot : « les ».

**Amendement CL18 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 21*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « (ZRR) créées par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative aux territoires ruraux », les mots : « mentionnées à l'article 1465 A du code général des impôts ».

**Amendement CL19 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 21*

I. – À l'alinéa 2, après le mot : « habitants », insérer les mots « ainsi que tout établissement public ou toute entreprise établis dans leur ressort territorial ».

II. – En conséquence, compléter l'article par le paragraphe suivant :

« II. – Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour les organismes de sécurité sociale de l'application du I sont compensées à due concurrence par la majoration des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

**Amendement CL20 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 21*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des allocations familiales », les mots : « patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales ».

**Amendement CL21 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 21*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « dans leur service de sapeur-pompier », les mots : « en service de sapeur-pompier volontaire ».

**Amendement CL22 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Après l'article 22*

Insérer l'article suivant :

« I. – Le troisième alinéa de l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le conseil d'administration peut à cet effet prendre en compte au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale la présence dans leur effectif d'agents publics titulaires ou non titulaires ayant la qualité de sapeur-pompier volontaire, la disponibilité qui leur est accordée pendant le temps de travail ou les mesures sociales prises en faveur du volontariat. »

« II. – Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour les services départementaux d'incendie et de secours de l'application du I sont compensées à due concurrence par la majoration des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

**Amendement CL23 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 25*

À l'alinéa 1, supprimer les mots : « , en application de l'article L. 335-6 du code de l'éducation, ».

**Amendement CL24 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 25*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « visée au même article », les mots : « mentionnée à l'article L. 335-6 du code de l'éducation ».

**Amendement CL25 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 25*

À l'alinéa 3, substituer au mot : « comprend », les mots : « est composée de ».

**Amendement CL26 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 28*

Rédiger ainsi cet article :

« La loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers est ainsi modifiée :

« 1° L'article 15-2 est ainsi modifié :

« a) Au deuxième alinéa, les mots : « au dernier » sont remplacés par les mots : « à l'avant-dernier » ;

« b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« L'association adopte le règlement du régime, lequel précise notamment les règles et les modalités de la constitution et de la liquidation des droits des sapeurs-pompiers volontaires. » ;

« 2° Au premier alinéa de l'article 15-6, les mots : « au dernier » sont remplacés par les mots : « à l'avant-dernier ». »

**Amendement CL27 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Article 20*

Compléter l'alinéa 4 par les mots : « , notamment aux agents publics titulaires ».

**Amendement CL28 présenté par M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur :**

*Après l'article 8*

Insérer l'article suivant :

« L'article 11 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers est ainsi modifié :

« 1° Les deux premiers alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« Le sapeur-pompier volontaire a droit, pour l'exercice de ses fonctions et de ses activités au sein des services d'incendie et de secours, à des indemnités horaires, dont le montant est compris entre un montant minimal et un montant maximal déterminés par décret en Conseil d'État. » ;

« 2° Au troisième alinéa, les mots : « de vacances » sont remplacés par les mots : « d'indemnités » ;

« 3° Aux quatrième et cinquième alinéas, le mot : « vacances » est remplacé par le mot : « indemnités ». »

*Enfin, la Commission examine, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, le rapport d'information de la mission d'information sur la prostitution en France.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je laisse à présent la parole à Mme Danielle Bousquet et M. Guy Geoffroy, respectivement présidente et rapporteur de la mission d'information sur la prostitution en France, pour la présentation du rapport d'information adopté par celle-ci.

**Mme Danielle Bousquet, présidente de la mission d'information.** La mission d'information dont l'objet portait sur la prostitution en France a entamé ses auditions en septembre 2010. Elle a mené un travail exhaustif, sans idées préconçues.

Nous nous sommes en effet attachés à entendre des intervenants divers et à examiner, de manière ouverte, leurs propositions, qu'elles émanent d'associations de personnes prostituées, de chercheurs, de philosophes, de juristes ou de médecins.

La mission d'information a auditionné plus de 200 personnes et effectué sept déplacements, dont quatre hors de France, afin d'inscrire sa réflexion dans une démarche comparative vis-à-vis des législations étrangères, notamment européennes.

Le résultat de ce travail est un rapport remarquable de Guy Geoffroy. Il a été adopté, ce matin, à l'unanimité par la mission d'information.

Cette unanimité souligne combien ce rapport montre de manière objective la réalité du système prostitutionnel français et transcende les faux débats, tels que celui sur l'opportunité d'une réouverture des maisons closes ou celui sur la liberté individuelle des personnes prostituées. Les enjeux dépassent de loin ces faux débats. Mais je laisse à présent au rapporteur, dont je salue le travail, le soin de vous faire part de nos constats et propositions.

**M. Guy Geoffroy, rapporteur.** Je tiens à dire en premier lieu la fierté que j'ai à présenter aujourd'hui ce rapport après son adoption par la mission d'information.

Nous avons su travailler, avec l'ensemble des membres de la mission, dans un esprit positif et réfléchi. Nous avons atteint, me semble-t-il, nos objectifs. Nous avons étudié ce sujet complexe, délicat et bien souvent douloureux, sans *a priori*, afin de faire non pas œuvre de moralisateurs mais œuvre d'acteurs publics éclairés, œuvre de juristes, puisque cette mission a trouvé sa place au sein de la commission des Lois, et œuvre de responsables politiques. Toutes les familles politiques représentées au sein de la mission ont travaillé dans une belle harmonie républicaine.

Je salue notre présidente, ainsi que tous les membres de la mission dont les réflexions ont été autant de contributions décisives.

Nous avons pu clore ce long travail d'entretiens et de déplacements par trois rencontres décisives avec les ministres concernés par la question de la prostitution : Mme Roselyne Bachelot, M. Michel Mercier et M. Claude Guéant. Nous avons reçu d'entre eux un accueil extrêmement intéressé et positif, chacun nous faisant savoir son intérêt pour la globalité de notre réflexion.

Nous avons souhaité travailler en partant des principes qui fondent notre République : l'égalité entre les hommes et les femmes, le respect de la dignité, la lutte contre

les violences quelles qu'elles soient, notamment les violences de genre. Beaucoup des réflexions que nous avons menées trouvent des points de convergence non surprenants avec le travail fourni dans le cadre de la mission sur les violences faites aux femmes.

Notre travail s'est déroulé à plusieurs niveaux. D'une part, nous avons tenté de réaliser un état des lieux de la prostitution, ce qui n'a pas été une mince affaire. D'autre part, nous avons mené une réflexion sur la prétendue nécessité sociale de la prostitution, et plus largement sur tous les préjugés et idées reçues qui l'entourent. Enfin, nous avons formulé trente préconisations qui portent sur les trois acteurs de la prostitution que sont les personnes prostituées, les proxénètes et les clients.

Nous en sommes parvenus à la conclusion que la personne prostituée doit être protégée et aidée lorsqu'elle souhaite quitter la prostitution ; la lutte contre le proxénétisme et la traite doit être accentuée ; enfin, le client, qui fait aujourd'hui l'objet de l'attention des médias, doit prendre conscience qu'il est à l'origine de situations contraires à la dignité humaine.

L'état des lieux de la prostitution aujourd'hui en France n'a pas été aisé à établir. Nous proposons d'ailleurs qu'une enquête nationale soit menée à ce sujet. Par ailleurs, la prostitution des mineurs comme la prostitution en milieu étudiant doivent faire l'objet d'une attention particulière. Aujourd'hui, le nombre de personnes prostituées est évalué, par l'office central de lutte contre la traite des êtres humains, à 20 000, dont 85 % de femmes.

Il y a vingt ans, seules 20 % de personnes étrangères exerçaient la prostitution en France. Aujourd'hui, la proportion est plus qu'inversée, puisque 90 % des personnes prostituées exerçant sur la voie publique sont de nationalité étrangère et le plus souvent en situation irrégulière. Elles viennent principalement de Roumanie, de Bulgarie et des pays voisins, mais aussi, pour l'Afrique, du Nigeria et du Ghana. La prostitution chinoise se développe également.

Nous avons également constaté que la prostitution, y compris chez celles qui déclarent l'avoir choisie, a des conséquences non négligeables et irréversibles. Plus de la moitié des personnes prostituées ont été violées plus de cinq fois. Elles ont par ailleurs cent fois plus de risques de mourir assassinées que le reste de la population. Ce n'est pas là une activité banale ! Au contraire, elle a de lourdes conséquences.

La prostitution n'est jamais exercée de gaîté de cœur. Elle est bien souvent liée à un événement traumatique, parfois dans l'enfance de ces personnes. On pourrait penser que tel n'est pas le cas dans la prostitution dite « de luxe ». Et pourtant, près de la moitié des escortes ont vécu antérieurement un événement qui a permis le passage à l'acte et l'entrée dans la prostitution.

En matière de politiques publiques, le bilan est contrasté. Lorsque la France a signé, en 1960, la Convention des Nations unies de 1949 sur la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle d'autrui, elle a adopté une position abolitionniste dont le postulat fondamental est que les personnes prostituées sont des victimes et qu'il convient de punir ceux qui les exploitent. Ce qui était valable en 1949 l'est encore plus aujourd'hui, puisque les réseaux de traite ont pris une place considérable dans le système prostitutionnel actuel.

La politique de lutte contre le proxénétisme et la traite des êtres humains a donné des résultats satisfaisants. Nous avons également eu des échanges instructifs sur l'infraction de

racolage, dont le but premier était le maintien de l'ordre public et le démantèlement des réseaux. La police a indiqué son utilité ; les associations ont, quant à elles, constaté qu'elle avait contribué à fragiliser les personnes prostituées, désormais isolées en périphérie des zones urbaines.

Nous n'avons cependant pas souhaité centrer nos réflexions sur l'opportunité de maintenir ou non le délit de racolage et ce, d'autant plus qu'une directive européenne va nous conduire à lever les sanctions pesant sur les personnes prostituées victimes de la traite. Nous n'ignorons pas qu'un repositionnement sera nécessaire à terme et nous proposons d'ailleurs que soit évalué l'ensemble de la « boîte à outil » législative sur la prostitution un an après l'entrée en vigueur des dispositions de pénalisation du client.

La déserrance est totale en matière d'accompagnement social des personnes prostituées. Les pouvoirs publics se donnent bonne conscience en finançant les associations d'aide aux personnes prostituées, qui font d'ailleurs toutes un travail admirable. Mais cela ne suffit pas. En réalité, les personnes prostituées souffrent de leur situation avant, pendant et après la prostitution. Quand elles veulent sortir de la prostitution, c'est à nouveau le parcours du combattant ! Les personnes que nous avons rencontrées nourrissent ainsi de fortes inquiétudes sur leur reconstruction psychique et quant à leur identité même.

Nous nous sommes ensuite interrogés sur ce qu'est fondamentalement la prostitution. Pourquoi la prostitution est-elle considérée comme un invariant social, une activité utile à la société, vouée à ne jamais disparaître ? Nous avons entendu, en Espagne, que la prostitution protégeait l'institution du mariage, les maris volages n'entretenant pas de réelles relations adultères grâce à la prostitution. Plus encore, la prostitution limiterait le nombre de viols ! Bien au contraire, des études menées en Suède et au Nevada montrent qu'il n'y a aucune corrélation entre la légalisation de la prostitution et la diminution du taux de viol, bien au contraire.

La prostitution permettrait également de répondre à la misère sexuelle dans laquelle sont plongés certains hommes. Mais, plus de deux tiers des clients de la prostitution sont ou ont été en couple, et près de la moitié sont des pères de famille. Ce n'est pas là l'idée que l'on se fait de la misère sexuelle ! Par ailleurs, on entend souvent que la prostitution soulagerait les maux psychologiques de certains. Là encore, comme nous l'a dit une jeune femme anciennement prostituée, « *notre corps est engagé* ». Ce n'est pas un réconfort moral que les personnes prostituées amènent au client. Enfin, la prostitution libre n'existe pas. Une contrainte préside toujours au choix de la personne.

Nous ne sommes pas des moralistes, ni des puritains, mais bien des citoyens. C'est à l'aune des valeurs de la République, telles qu'elles sont traduites dans notre droit, que nous avons analysé la prostitution. En premier lieu, la non patrimonialité du corps humain, qui figure à l'article 16-1 de notre code civil, fait obstacle à la marchandisation du corps humain.

Ensuite, la violence subie au quotidien par les personnes prostituées est incompatible avec le principe d'intégrité du corps humain. Les divers témoignages recueillis par la mission d'information font état des sévices terribles vécus par les personnes prostituées victimes de la traite : violées, privées de sommeil, battues, elles se sentent presque libérées lorsqu'elles arrivent sur les trottoirs français.

« *La prostitution abîme* », nous a confié l'une d'entre elles. Nous garderons longtemps en mémoire les larmes des personnes que nous avons pu rencontrer. Les

psychiatres font ainsi un rapprochement entre les violences subies par les personnes prostituées et les traumatismes résultant des violences les plus graves.

Enfin, l'égalité entre les hommes et les femmes constitue le dernier repère. La même réflexion sur l'égalité de genre a conduit les Suédois à libéraliser les mœurs dans les années 1970 et à pénaliser les clients en 1999. De fait, les clients sont presque exclusivement des hommes. Est-il normal que des corps de femmes soient en permanence à leur disposition ? On nous a indiqué que des rues dédiées à la prostitution étaient interdites en Allemagne aux femmes non prostituées. Lorsque la mission s'est rendue à La Jonquera, en Espagne, l'entrée des maisons closes a été refusée aux membres féminins de la délégation. Les personnes prostituées qui y travaillaient étaient d'ailleurs conduites sur les lieux par des hommes. C'est dire si cette question est sexuellement clivée.

L'analyse politique, juridique et républicaine de la prostitution nous a conduit à formuler 30 propositions, visant les clients, les proxénètes et les personnes prostituées.

Nous avons été sensibles à l'exemple suédois et à ses résultats spectaculaires et incontestés. En dix ans, la prostitution de rue a diminué de moitié et elle ne s'est pas réfugiée ailleurs, sur Internet ou sur des bateaux en mer Baltique. Des écoutes téléphoniques réalisées par la police suédoise ont montré que désormais les réseaux se désintéressaient de la Suède, ce qui a également eu un impact sur la criminalité de manière générale.

Le corps social comme le corps politique se sont d'ailleurs rendus à l'évidence. Alors que seul un tiers de la population soutenait la loi pénalisant le client en 1999, ce sont aujourd'hui les trois quarts qui s'expriment en sa faveur. Il en va de même au sein des partis politiques : ceux qui n'avaient pas voté la loi en 1999 ont affirmé qu'ils agiraient tout autrement aujourd'hui, tant la loi a fait la preuve de son efficacité.

À tout le moins, nous devons essayer d'aller dans cette direction en créant un délit de recours à la prostitution, mais surtout en sensibilisant les clients par le biais de rappels à la loi. D'ailleurs, en Suède, ce délit n'a donné lieu qu'à 700 peines d'amende en 10 ans, et à aucune peine d'emprisonnement. La répression a donc posé une sorte de frein mental à la prostitution, ce qui a permis la diminution de celle-ci.

Les personnes prostituées doivent être mieux accompagnées qu'elles ne le sont aujourd'hui. Elles doivent bénéficier d'un accompagnement intégral. Les associations fournissent aujourd'hui un travail admirable. Mais, comme le tonneau des Danaïdes, ce travail se perd dans les sables. C'est pourquoi nous proposons que des référents soient instaurés dans chaque service de l'État concerné, afin de faciliter le parcours administratif des personnes prostituées. Ensuite, nous devons prendre des dispositions intelligentes et responsables en matière de délivrance de titres de séjour. De même, l'accès au logement, aux soins, à la formation et à l'emploi doit être assuré.

Le proxénétisme fait d'ores et déjà l'objet d'une lutte efficace, qui doit être amplifiée et systématisée. Nous devons tirer parti des dispositifs communautaires que sont Europol et Eurojust. Il est aujourd'hui nécessaire de s'appuyer sur ces institutions. De même, des partenariats doivent être noués avec les chaînes hôtelières qui abritent malgré elles des « *sex tours* ». En outre, la presse quotidienne régionale, qui publie des petites annonces à caractère prostitutionnel dans l'impunité la plus totale, doit être sensibilisée à la question.

Enfin, il faut davantage confisquer les avoirs criminels. L'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués que le président Jean-Luc Warsmann et moi-même avons d'ailleurs contribué à créer, devra prendre la place qui lui revient sur cette question qui génère des flux financiers considérables.

La traite et la prostitution, loin d'être deux phénomènes distincts, se confondent de plus en plus. C'est pourquoi nous avons présenté ces conclusions, dont nous pensons qu'elles sont cohérentes et respectueuses de l'ensemble des valeurs fondatrices de notre République.

**M. Philippe Goujon.** Les conclusions de ce rapport étaient attendues par beaucoup d'entre nous. Étant moi-même membre de la mission d'information, je tiens à féliciter sa présidente et son rapporteur pour le travail considérable qui a été accompli et l'audace des propositions soumises à la commission des Lois.

Après une longue réflexion et plusieurs mois d'écoute et d'étude, nous entrons dans une nouvelle phase dans la prévention des phénomènes prostitutionnels, dont on peut attendre beaucoup. Jusqu'à présent, les dispositifs existants n'ont pas suffisamment permis de contrer ce phénomène qui se développe et évolue profondément.

La sanction pénale des clients constitue, à cet égard, une mesure plus qu'intéressante car elle a bien fonctionné dans les pays qui l'ont appliquée, à l'instar de la Suède. En France, l'exemple des mesures volontaristes mises en œuvre à l'encontre des clients, il y a quelques années, dans le bois de Boulogne, qui était devenu le centre mondial de la prostitution de travestis, montre que de telles initiatives peuvent permettre d'assainir une situation et diminuer la « prostitution de la misère ».

Cette sanction va d'autant plus dans le bon sens que la prostitution s'apparente à une violence exercée à l'encontre de personnes humaines – parfois extrêmement fragiles dans la mesure où il s'agit souvent de mineurs isolés ou d'individus en rupture familiale, violence qui bafoue leur dignité et leur intégrité physique voire psychique, ce qui est particulièrement grave.

Ces personnes sont en outre les victimes de réseaux criminels très organisés, du stade de leur immigration jusqu'à l'exploitation de leur prostitution. Le visage de la prostitution a beaucoup évolué depuis l'image de la prostitution de trottoir des années 1920, popularisée à travers certains films : aujourd'hui, 80 % des personnes prostituées sont d'origine étrangère, ce qui illustre bien qu'il s'agit d'une « prostitution de la misère » – il nous a même été fait état de passes à 5 euros dans certaines villes... Originaires principalement d'Afrique et d'Europe de l'Est, les personnes prostituées d'aujourd'hui sont totalement tributaires de réseaux. La Chine apparaît aujourd'hui comme un nouveau lieu de provenance.

Parallèlement, Internet a aboli les frontières et permis à ces réseaux de prospérer à travers de nouvelles formes de prostitution, telles que l'organisation de tournées sexuelles d'escortes dans certains hôtels, de sorte que le législateur devra se pencher sur cette évolution et mieux la prendre en compte.

Je souhaite enfin souligner que l'instauration d'une sanction pénale pour les clients nécessitera de pérenniser le délit de racolage passif, complémentaire à bien des égards, même s'il faudra sans doute l'articuler avec le droit communautaire en gestation. L'instauration de ce délit en 2003 s'est accompagnée d'effets positifs, puisque les troubles à l'ordre public ont notablement diminué dans les deux années qui ont suivi. Il est vrai, cependant, que le taux de

déferrement au parquet des personnes interpellées a diminué et que la prostitution sur la voie publique réapparaît, notamment à Paris, du fait de la propension de l'autorité judiciaire à se contenter de rappels à la loi, bien peu dissuasifs. Pour ma part, je souhaite me faire le relais des services spécialisés de la préfecture de police de Paris pour insister sur la nécessité d'appliquer de manière plus effective les sanctions prévues.

Il me semble, mais ce sera là mon seul regret, que le rapport de la mission d'information ne met pas suffisamment en avant les apports positifs du délit de racolage passif. Pour le reste, l'exemple suédois, qui révèle une diminution de la prostitution et un détournement sensible des réseaux mafieux vers d'autres pays, nous invite à introduire rapidement dans notre droit la pénalisation des clients, dont j'approuve le principe.

**Mme Pascale Crozon.** Je souhaite remercier les membres de la mission d'information pour le travail qu'ils ont accompli. Il s'agit d'un sujet difficile, qui donne lieu à des remarques et des sourires convenus car il est ancré dans l'inconscient – ou le conscient d'ailleurs – de notre société.

S'agissant de la troisième proposition de la mission d'information, consistant à dispenser obligatoirement un enseignement en matière d'éducation à l'égalité de genre dès l'école primaire et à tous les niveaux de formation, je m'interroge sur l'applicabilité d'une telle préconisation. Depuis 2001, l'éducation sexuelle est obligatoire dans les établissements scolaires mais cet impératif n'est mis en œuvre que de manière aléatoire, ce qui nourrit mes interrogations. Ce point me semble important car la proposition de la mission d'information - qui rejoint d'ailleurs un certain nombre d'autres problématiques liées à la prévention des violences faites aux femmes ou à l'interruption volontaire de grossesse - est intéressante et doit, à mon sens, trouver à se concrétiser. En effet, plus la sensibilisation des esprits intervient tôt, plus les mentalités changent réellement.

Pour ce qui concerne les réseaux de traite internationaux, je souhaiterais avoir votre sentiment sur les actions qui vous semblent envisageables pour les démanteler plus efficacement.

Je conclurai mon intervention par un regret. Même si j'ai entendu les arguments avancés par le rapporteur, j'aurais souhaité la suppression du délit de racolage passif, qui me semble constituer une mesure injuste à l'encontre des personnes prostituées. En Suède d'ailleurs, cette suppression est intervenue concomitamment à la pénalisation des clients et il me serait apparu opportun que nous n'attendions pas les évolutions communautaires à venir pour nous pencher sur ce point.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Je félicite également les auteurs de ce rapport, qui paraît très complet et approfondi. Je souhaite toutefois exprimer une crainte, celle que la proposition n° 1 consistant à pénaliser le client n'occulte le reste des propositions. J'avais été rapporteur au Sénat du projet de loi reconnaissant la traite et l'esclavage comme crimes contre l'humanité, et j'avais à l'époque regretté que les dispositions ne s'appliquent qu'au passé et ne puissent pas s'appliquer aux réseaux actuels.

Or, la lutte contre la traite me paraît être l'élément le plus important. Le problème vient du fait que les réseaux, bien qu'ils soient connus et visibles, ne sont pas suffisamment attaqués, notamment par les juridictions interrégionales spécialisées en matière de criminalité organisée qui ne font pas tout le travail qui serait nécessaire. Il me semble donc indispensable

de porter l'effort sur la lutte contre la traite, que la pénalisation du client ne doit pas conduire à occulter.

Par ailleurs, j'ajouterai, au sujet de la proposition n° 13 consistant à classer les personnes prostituées comme prioritaires pour l'accès au logement social, que l'ajout, une fois de plus, d'une nouvelle catégorie de populations prioritaires n'est pas de nature à placer les élus locaux dans une situation facile, faute de pouvoir créer de tels logements en proportion.

**M. Alain Vidalies.** Ayant été rapporteur en 2001 de la mission d'information sur l'esclavage moderne, j'avais accompli le même parcours et réalisé les mêmes constats que ceux exposés aujourd'hui par le rapporteur de la mission d'information sur la prostitution. Je trouve affligeant que, dix ans après, l'on retrouve des témoignages identiques sur les réseaux et leur violence.

Le rapport et les propositions qu'il contient prennent pour point de départ que la prostitution est forcément liée à la traite des êtres humains. Or, historiquement, ce n'est pas vrai, et ce n'est pas aujourd'hui vrai pour la totalité des personnes prostituées. En réalité, la proposition consistant à pénaliser le client de la prostitution peut s'entendre comme un constat d'échec de la lutte contre les réseaux. En effet, la véritable réponse réside dans la lutte contre les réseaux, dont la violence est insupportable. Mais, alors que la lutte contre le proxénétisme au niveau national a été couronnée de succès dans les années 1970, en permettant presque de l'éradiquer, le constat d'aujourd'hui est celui de l'échec et de l'impuissance face aux réseaux internationaux de prostitution.

Ces réseaux sont complexes et atomisés, avec des ramifications dans plusieurs pays. Il faut néanmoins souligner que leur action est facilitée par les circuits financiers, et par certaines banques spécialisées dans les transferts de fonds telles que *Western Union*.

Mon sentiment est que c'est ce constat d'échec qui conduit aujourd'hui à formuler une proposition tendant à éradiquer la demande, par la pénalisation du client. Mais la formulation de cette proposition soulève des problèmes de cohérence, tout d'abord sur le plan fiscal, au regard de la prise en compte de la prostitution au titre de l'impôt sur le revenu. Le rapport reproduit une note adressée par le ministre du Budget, dont le paragraphe sur la déduction des sommes versées aux proxénètes est absolument stupéfiant : « *L'imposition est établie sur la totalité des revenus perçus. Les sommes rétrocédées le cas échéant aux proxénètes sont admises en déduction* ». Il y a également une incohérence dans le fait de maintenir le délit de racolage si l'on considère que les personnes prostituées sont des victimes de la traite : le délit de racolage, appliqué à des victimes, n'a alors pas de sens.

Je considère donc qu'il serait plutôt nécessaire d'apporter une réponse au phénomène de la traite, en adoptant au niveau européen une organisation policière et judiciaire qui soit adaptée à l'importance des réseaux à combattre.

À ce stade, je m'interroge sur l'efficacité que pourra avoir la pénalisation du client. Le risque, si la France choisit cette voie, est que se développe un tourisme prostitutionnel vers la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne ou l'Espagne.

Une autre solution aurait pu consister à légaliser la prostitution, afin de la contrôler, comme c'est le cas aux Pays-Bas, tout en étant conscient que cela n'élimine pas nécessairement les réseaux.

Je partage donc l'orientation principale du rapport : celle consistant à dire que l'on ne peut pas rester inactif face au constat d'impuissance à lutter contre les réseaux. Mais je pense que la pénalisation du client aura beaucoup d'inconvénients, notamment celui d'accroître les risques pour la sécurité des personnes prostituées, qui seront contraintes de se cacher davantage. Un suivi de l'application de la réforme sera nécessaire et, si mes craintes sont fondées, il faudra alors envisager de rechercher d'autres solutions.

**M. Patrice Verchère.** En écoutant le rapporteur, je mesure combien certaines situations rencontrées lors de cette mission ont dû être douloureuses et combien il a dû être difficile de faire des propositions sur un tel sujet. À ce titre, j'adresse mes félicitations aux membres de la mission pour l'ensemble du travail qui a été réalisé.

Je rejoins M. Alain Vidalies sur le caractère édifiant de la circulaire que le ministre du Budget vous a transmise dans sa réponse : il est désormais avéré que le plus grand proxénète est bien l'État lui-même. Aussi aurai-je une question : combien la prostitution déclarée rapporte-t-elle chaque année au fisc ?

Enfin, la mission a formulé des propositions destinées à aider les personnes souhaitant en finir avec la prostitution, comme les aides au logement ou à la réinsertion. Ne peut-on pas, dans cette perspective, envisager que ces aides soient financées à partir des impôts que l'État prélève sur la prostitution ?

**M. Émile Blessig.** Je m'associe à tout ce qui vient d'être dit sur le caractère complet et quasi-exhaustif des travaux réalisés par la mission.

J'observe ensuite que la notion de non patrimonialité du corps humain, sur laquelle le rapport met l'accent, est une notion que l'on retrouve aujourd'hui dans de nombreuses problématiques, comme les dons d'organes et les rapports sexuels.

Je m'interroge enfin sur les conséquences qu'induirait la pénalisation du client. En effet, une mesure aussi emblématique ne risque-t-elle pas de conduire à un transfert de la prostitution de la voie publique – forme la plus visible et la plus miséreuse de la prostitution – vers Internet qui ne connaît pas les frontières et qui repose sur l'anonymat le plus complet ? La question doit être posée afin de lutter contre ce « cancer » de la société.

**M. Guy Geoffroy, rapporteur.** Je souhaiterais répondre à certaines des points évoqués par les différents intervenants.

En ce qui concerne la lutte contre les réseaux internationaux de traite, une meilleure coopération entre États est nécessaire. C'est pourquoi nous proposons de promouvoir, au niveau international, la ratification du protocole de Palerme.

**Mme Danielle Bousquet.** À ce titre, il faut préciser que la position que prendra la France en matière de prostitution jouera un rôle très important au niveau européen. Nous sommes aujourd'hui sur la ligne de crête. Les choses peuvent basculer soit du côté de la légalisation de la prostitution, soit du côté d'une conception de la prostitution comme constitutive d'une violence, ainsi que le propose la mission. La France joue dans ce domaine un rôle essentiel, comme cela nous a été dit dans plusieurs pays étrangers.

**M. Guy Geoffroy, rapporteur.** L'attente est en effet grande en Europe quant à la position que prendra la France. La Suède, la Norvège et l'Islande pénalisent d'ores et déjà les

clients. L'Irlande et le Royaume-Uni l'envisagent. À l'inverse, des pays comme l'Espagne et les Pays-Bas ne considèrent pas la prostitution comme une forme de violence.

Bien évidemment, toutes les personnes prostituées ne sont pas des victimes de la traite des êtres humains. Pour autant, ceci ne signifie pas que la prostitution soit librement exercée. Dans certains cas, il peut exister un proxénète, par exemple le mari ou un membre de la famille. Dans d'autres, la prostitution s'apparente à une stratégie de survie. C'est le cas notamment pour les travestis prostitués que nous avons rencontrés et qui ont témoigné du rejet social dont ils faisaient l'objet. Enfin, il faut prendre en compte le fait que de nombreuses personnes prostituées ont débuté cette activité alors qu'elles étaient mineures, ce qui n'est pas sans soulever de question au regard de la liberté du consentement. Le client exploite donc dans tous les cas la vulnérabilité des personnes prostituées.

Par ailleurs, il faut souligner que les Pays-Bas s'approprient à encadrer encore davantage la prostitution en instaurant une obligation d'enregistrement pour les établissements de prostitution et pour les personnes prostituées. Or il est parallèlement envisagé de pénaliser les clients des personnes prostituées qui ne se situeraient pas dans le cadre légal.

En ce qui concerne la problématique fiscale, il faut préciser que la déduction des sommes versées aux proxénètes pour le calcul de l'impôt sur le revenu est illégale, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État. Par ailleurs, le ministère des Finances n'a pas été en mesure de nous indiquer quelle était la recette fiscale procurée par l'imposition de la prostitution.

L'éducation à l'égalité entre les sexes est essentielle. Pour nous assurer que la proposition que nous formulons en la matière soit bel et bien mise en œuvre, le rapport sera adressé au ministre de l'Éducation nationale et nous lui demanderons quelles sont les suites qu'il compte lui donner.

Enfin, je souhaite souligner que la prostitution, même lorsqu'elle n'est pas la conséquence de la traite des êtres humains, est constitutive d'une inégalité entre les sexes.

*La Commission autorise à l'unanimité le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.*

*La séance est levée à 12 heures 45.*



### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* — M. Abdoulatifou Aly, Mme Brigitte Barèges, Mme Delphine Batho, M. François Bayrou, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Émile Blessig, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, Mme Danielle Bousquet, M. Dominique Bussereau, M. Alain Cacheux, M. François Calvet, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, Mme Pascale Crozon, M. Bernard Derosier, M. Éric Diard, M. René Dosière, M. Julien Dray, M. Olivier Dussopt, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénaël Huet, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, Mme Maryse Joissains-Masini, M. Jérôme Lambert, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme George Pau-Langevin, M. Dominique Perben, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Éric Straumann, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. André Vallini, M. Christian Vanneste, M. François Vannson, M. Michel Vaxès, M. Patrice Verchère, M. Jean-Sébastien Vialatte, M. Alain Vidalies, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

*Assistaient également à la réunion*— M. François Deluga, Mme Marietta Karamanli