

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XIII<sup>e</sup> Législature**

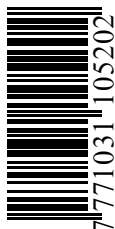
SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Séances du lundi 30 mai 2011

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1<sup>re</sup> séance ..... 3531

2<sup>e</sup> séance ..... 3561

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011**

193<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du lundi 30 mai 2011**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CHRISTOPHE LAGARDE

### 1. Engagement des sapeurs-pompiers volontaires (n° 3331) (p. 3533)

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 3536)

M. Charles de La Verpillière,

M. Bernard Derosier,

M. André Chassaigne,

M. Michel Hunault,

M. Jean-Pierre Nicolas,

Mme Chantal Berthelot,

M. Pascal Brindeau,

Mme Véronique Besse,

M. Michel Grall,

M. Jean-Paul Bacquet,

M. Georges Colombier,

M. Christophe Guilloteau,

Mme Françoise Imbert,

M. Yannick Favennec,

M. Christian Vanneste,

Mme Marie-Lou Marcel.

M. le ministre.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 3550)

#### DISCUSSION DES ARTICLES (p. 3550)

##### Article 1<sup>er</sup> (p. 3550)

M. le rapporteur.

M. Guy Malherbe, M. Jean-Marie Sermier, M. Yves Vandewalle, M. Jacques Le Nay, M. Jérôme Bignon, M. Sauveur Gandolfi-Scheit, M. Jean-Jacques Gaultier, M. Michel Diefenbacher, M. Jean-Claude Viollet, M. Charles de Courson, M. Bernard Lesterlin.

##### Article 2 (p. 3554)

M. Bernard Lesterlin.

##### Article 3 *bis* (p. 3554)

M. Bernard Lesterlin, M. le rapporteur, M. Charles de Courson, M. le ministre.

Amendements n°s 10, 26, 31, 4.

##### Article 4 (p. 3556)

M. Bernard Lesterlin, M. le rapporteur, M. Charles de Courson.

##### Article 5 (p. 3557)

##### Article 6 (p. 3557)

M. Jean-Claude Viollet.

##### Article 7 (p. 3557)

##### Article 8 *bis* (p. 3557)

M. Charles de La Verpillière.

Amendement n° 37 et amendements identiques n°s 1 et 12.

Amendement n° 42.

##### Article 9 (p. 3559)

##### Article 10 (p. 3559)

##### Article 10 *bis* (p. 3559)

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 3559)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CHRISTOPHE LAGARDE,**

**vice-président**

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à dix-sept heures.)*

1

## ENGAGEMENT DES SAPEURS- POMPIERS VOLONTAIRES

### Discussion d'une proposition de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, de la proposition de loi de M. Pierre Morel-A-L'Hussier et plusieurs de ses collègues relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique (n<sup>os</sup> 2977, 3331).

La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Hussier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Pierre Morel-A-L'Hussier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, mes chers collègues, la France nous regarde. Dans chaque coin de notre territoire, des hommes et des femmes, des conjoints attendent que la représentation nationale, conjointement avec le Gouvernement, aborde la problématique du volontariat chez les sapeurs-pompiers.

Près de 200 000 personnes sont en quête de ce cadre juridique, car c'est de cela qu'il s'agit et non d'un statut, qui leur permettra de continuer à remplir leur passion, ce que le Président de la République a eu l'occasion de qualifier de « miracle social ».

Dans un pays en pleine mutation où l'individualisme se développe, force est de noter que des jeunes, des adolescents, des adultes, hommes et femmes, prennent de leur temps pour les autres à travers un engagement citoyen qui fait honneur à notre pays.

Je voudrais, monsieur le ministre, que vous mesuriez l'émotion de celles et ceux qui sont présents aujourd'hui, et celle de toutes ces personnes, de l'ouvrier au cadre, de l'étudiant au professionnel, qui attendent avec impatience que nous réglions le cadre juridique du volontariat.

Émotion de constater qu'au terme de vingt-quatre mois, les députés, les élus locaux, l'Association des départements de France et en particulier son président Claudy Lebreton, l'Association des maires de France avec Jacques Péliissard, la Direction de la sécurité civile, la Fédération nationale des pompiers notamment en la personne du colonel Richard Vignon, la conférence nationale des SDIS, l'ensemble des SDIS, les sous-officiers, les officiers se sont tous unis dans une même volonté, dans un même élan pour traduire, non seulement dans le droit positif français mais également à l'adresse du droit communautaire, un dispositif qui permettra aux 200 000 volontaires de poursuivre leur mission au côté des sapeurs-pompiers professionnels et en complémentarité avec eux, et de préserver ainsi notre modèle de sécurité civile.

Émotion en pensant à l'engagement de ces personnes qui se sont mobilisées à mes côtés pour porter ce texte fondateur. Je pense notamment à Luc Ferry et à l'amiral Béreau, qui ont su mener les excellents travaux de la commission « Ambition volontariat ».

Émotion personnelle d'avoir élaboré avec l'ensemble des parties prenantes un texte fondateur et d'avoir le sentiment de faire œuvre utile pour les autres, pour nos voisins et pour notre pays.

Notre assemblée est saisie, selon la procédure accélérée, de la proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, que j'ai eu l'honneur de déposer le 18 novembre dernier.

Je souligne tout d'abord que ce texte a été adopté à l'unanimité de la commission des lois, le 13 avril dernier, ce qui montre l'attachement de la représentation nationale aux sapeurs-pompiers volontaires. Je voudrais remercier mes collègues Philippe Gosselin, député de la Manche; Éric Diard, député des Bouches-du-Rhône; François Vannson, député des Vosges; Éric Straumann, député du Haut-Rhin; Patrice Verchère, député du Rhône; Maryse Joissains-Masini, députée des Bouches-du-Rhône; Jérôme Lambert, député de Charente; Bernard Derosier, député du Nord; Abdoulatifou Aly, député de Mayotte, ainsi que, pour leur implication personnelle, Charles de La Verpillière, Claude Greff, Michel Hunault, Émile Blessig et Bernard Lesterlin, très attaché au service civique.

La sécurité civile est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales, qu'il s'agisse de la gestion des grandes catastrophes ou des missions de toute nature que remplissent traditionnellement et quotidiennement les services d'incendie et de secours.

Les SDIS assurent 3,65 millions d'interventions annuelles sur un total de 4,25 millions, en complémentarité des corps communaux et intercommunaux de sapeurs-pompiers ainsi que des sapeurs-pompiers de Paris et des marins-pompiers de Marseille, à statut militaire.

Outre ces 12 100 sapeurs-pompiers militaires, notre pays compte 40 100 sapeurs-pompiers professionnels et 196 800 sapeurs-pompiers volontaires, dont 11 427 personnels servant

au sein du service de santé et de secours médical, et parmi eux 10 890 volontaires. Ces chiffres illustrent le rôle incontournable des sapeurs-pompiers volontaires dans notre pays. Ils assurent 50 % des interventions en milieu urbain et 80 % des interventions en zone rurale – vous connaissez mon attachement au milieu rural.

Cependant, le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires est de plus en plus délicat et leur durée d'engagement tend à se réduire.

Si la France comptait 207 583 sapeurs-pompiers volontaires en 2004, elle n'en compte plus que 196 800 en 2009. Plus d'un tiers des sapeurs-pompiers volontaires compte moins de cinq ans d'ancienneté d'engagement. Il y a quelques années encore, un volontaire s'engageait en moyenne pendant vingt ans ; aujourd'hui, cette durée moyenne a été divisée par deux et se situe aux environs de dix ans, comme l'a constaté l'amiral Béreau dans le cadre de la commission « Ambition volontariat ».

Face à cette situation, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales a mis en place, le 2 avril 2009, une commission dite « Ambition volontariat », dont j'étais membre, chargée de travailler de manière prospective sur tous les aspects du volontariat chez les sapeurs-pompiers.

Présidée par Luc Ferry, cette commission a rendu son rapport le 15 septembre 2009. Il me semble utile de m'attarder sur quelques éléments qui ont guidé la présente proposition de loi et qui devront amener le Gouvernement à quelques mesures complémentaires : les pompiers effectuent 10 000 interventions par jour ; la moyenne d'âge des SPV est de trente-trois ans ; 11 % sont des femmes avec une moyenne d'âge de trente et un ans ; 80 % sont des non-officiers

Le volontariat a toujours reposé, selon les constatations de la commission, sur un engagement soutenu par une adhésion forte aux grandes valeurs citoyennes : don de soi, altruisme, dévouement pour la communauté, disponibilité, acceptation des risques.

La commission a tenu à réaffirmer clairement la pleine complémentarité des volontaires et des professionnels et à repousser toute autre approche, notamment celle qui ferait des volontaires des supplétifs des professionnels.

Les engagements sont moins durables, les sociologues parlent d'engagement à éclipse ou d'engagement « post-it ». Si le poids de la famille joue assez peu au moment de l'engagement, il devient, au fil des ans et de l'engagement, une véritable contrainte qui pèse lourd au moment du renouvellement de l'engagement.

Le passage de l'alerte par sirène à l'utilisation généralisée du système d'appel par bip individuel a conduit à une perte de visibilité de l'action des pompiers au sein de la population.

La commission a également noté l'importance de l'interpénétration entre le corporatif et l'associatif : la vie associative, les moments vécus en commun sont à encourager de même qu'une culture du volontariat qui doit imprégner l'action du commandement à tous les niveaux. L'étude « Manalrès » commanditée par la commission montre en outre que beaucoup de volontaires hésitent à faire connaître leur activité à leur employeur. Or le volume d'intervention des SPV pendant leurs heures de travail est assez faible : quatre-vingts heures au maximum par an. La gêne réside dans les perturbations engendrées par le départ impromptu. La commission note que tout dispositif incitatif est important

tant pour l'employeur vis-à-vis du salarié que pour l'employeur lui-même qui souhaite exercer en SPV. La loi sur le mécénat est, pour l'essentiel, considérée comme trop complexe, peu connue et peu incitative. Elle ne s'applique d'ailleurs pas aux chefs d'entreprise eux-mêmes alors que 5 % des SPV sont à la tête d'une petite entreprise. Il apparaît encore que la formation est certainement le secteur qui focalise le plus de critiques de la part des SPV. Enfin, il importe que les autorités fassent preuve de reconnaissance, celle-ci passant avant tout par la prise en compte des problèmes familiaux.

Fort de ces éléments, j'ai déposé une première proposition de loi le 21 décembre 2009 pour mettre en œuvre les propositions de la commission. Parallèlement, le travail d'approfondissement de la réflexion sur ce sujet s'est poursuivi, aboutissant au dépôt de la présente proposition de loi. Je voudrais saluer l'implication personnelle de M. Alain Perret, directeur de la sécurité civile et aujourd'hui préfet du Haut-Rhin, qui, outre le fait que je le connais bien puisqu'il a exercé en Lozère, a toujours cherché à apporter une contribution positive dans ce travail.

Ce texte a fait l'objet d'un examen par le Conseil d'État, en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution. Je voudrais ici remercier Jean-Louis Warsmann, président de la commission des lois, pour ses conseils avisés et son soutien.

La proposition de loi a été renvoyée, par le vice-président du Conseil d'État, 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 sapeurs-pompiers volontaires.

Après trois réunions de travail avec les rapporteurs, la proposition de loi a fait l'objet d'un examen, le 29 mars 2011, par les deux sections réunies. L'assemblée générale du Conseil d'État, qui s'est réunie le 7 avril, a émis un avis favorable à la proposition de loi, au bénéfice d'observations et de suggestions de rédaction. Permettez-moi de saluer le vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, ainsi que les conseillers d'État Olivier Dutheillet de Lamothe, Michel Pinault, Yves Robineau, Jacques Biancarelli, ainsi que Bernard Stirn.

J'ai fait figurer, dans le rapport de la commission, ces suggestions ou observations dès lors qu'elles portent sur des articles maintenus dans le champ de la proposition de loi. En effet, au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution, 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. Un autre article a fait l'objet, quant à lui, d'un amendement de suppression de ma part en tant qu'auteur de la proposition.

Je reviendrai, au cours du débat, sur trois articles très importants : les articles 1<sup>er</sup>, 3 *bis* et 4. Je souhaite donner, d'ores et déjà, quelques éclairages sur les principales dispositions adoptées par la commission.

L'article 1<sup>er</sup> tend à définir dans la loi l'activité du sapeur-pompier volontaire en précisant les principes et les valeurs qui fondent l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires.

La rédaction que la commission a retenue précise que l'activité du sapeur-pompier volontaire n'est pas une activité professionnelle et doit être, en conséquence, exclue du champ de la directive européenne 2003/88/CE, dite « directive sur le temps de travail », qui contient des dispositions sur l'obligation de repos quotidien.



L'article 3 *bis*, que la commission a introduit sur mon initiative, insère dans la loi du 3 mai 1996 six articles définissant la nature de l'engagement du sapeur-pompier volontaire.

L'article 4 précise les critères d'appréciation par le juge pénal de la responsabilité des personnes concourant aux missions de sécurité civile. Le texte adopté par la commission reprend une suggestion de rédaction du Conseil d'État et permettra, notamment, de tenir compte de l'urgence et des informations disponibles lors d'une intervention dans l'appréciation que porteront les juridictions. D'autres articles ont fait l'objet d'un examen attentif de la commission.

À l'article 10 *bis*, sur proposition du rapporteur et de François Vannson, la commission a levé deux obstacles à l'emploi par les SDIS de pharmaciens comme « pharmaciens de sapeurs-pompiers volontaires ».

De même, le texte comprend un volet destiné à renforcer la loi du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires. Plusieurs recommandations de la commission « Ambition volontariat » sur ce point, déclarées financièrement irrecevables, vous sont soumises après leur réintroduction par le Gouvernement par voie d'amendement. D'autres ne figurent plus dans ce texte, car elles relèvent du règlement ou de la circulaire – je pense en particulier à l'indemnisation du *pretium doloris* des sapeurs-pompiers. Je souhaite, monsieur le ministre, que ces mesures fassent l'objet d'une parution rapide sous forme de décret.

Enfin, la proposition de loi comporte un volet destiné à favoriser le développement du volontariat en allégeant les contraintes pesant sur les employeurs dont les salariés sont, par ailleurs, sapeurs-pompiers volontaires.

C'est ainsi qu'aux articles 20 et 21, j'ai souhaité un dispositif d'exonération de charges pour les employeurs des zones rurales qui facilitent l'action de leurs salariés qui sont, en outre, sapeurs-pompiers volontaires. Le Gouvernement semble préférer, pour les employeurs privés, le recours au dispositif « mécénat » qui permet aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés d'avoir un crédit d'impôt qui peut être plus intéressant que le dispositif que je proposais.

S'agissant des employeurs publics, je constate que le Gouvernement propose, à l'article 22 *bis*, que la « quote-part » au financement des SDIS des communes et EPCI ruraux puisse être modulée en fonction des efforts accomplis par eux ou de leur situation. Cela se fera dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

De même, toujours à l'article 22 *bis*, la commission a prévu la possibilité de diminuer la participation financière au service départemental d'incendie et de secours des communes favorisant l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, et ce même si elles ne sont pas situées en zone rurale.

Au total, la présente proposition de loi, qui pourra utilement être complétée par des amendements du Gouvernement, permettra de mieux définir l'activité des sapeurs-pompiers volontaires pour assurer le développement du volontariat au bénéfice de l'ensemble de la nation. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

**M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les

députés, près de 400 000 familles de France comptent au moins un sapeur-pompier. Vétérans, sapeurs-pompiers volontaires en activité, sapeurs-pompiers professionnels et militaires, jeunes sapeurs-pompiers irriguent tout le corps social et incarnent l'orientation fondatrice que la représentation nationale a posée en 2004 avec la loi de modernisation de la sécurité civile : la sécurité civile est l'affaire de tous.

Avant toute chose, je voudrais donc rendre hommage aux sapeurs-pompiers de France. À travers vous, mesdames, messieurs les députés, je souhaite dire aux familles et aux camarades des quatorze sapeurs-pompiers qui, l'an dernier, ont donné leur vie en intervention, la reconnaissance respectueuse de la nation pour leur sacrifice.

Très récemment encore, les sapeurs-pompiers luttèrent pour sauver des vies au Japon et l'an dernier, à Haïti. Leur présence était indispensable mais, de surcroît, exprimait avec force la solidarité de la France envers des peuples amis et meurtris.

À Haïti, le détachement français était composé de plus de 700 hommes et femmes de la sécurité civile. Notre hôpital de campagne a pris en charge plus de 20 000 victimes. Nos sauveteurs, malgré la diversité de leurs statuts et de leurs unités d'origine, étaient unis dans un même engagement et portaient tous le blason tricolore. Nos concitoyens ont vu, avec une légitime fierté, les images de notre détachement, mais beaucoup ignorent qu'il était composé, pour plus de la moitié, de sapeurs-pompiers volontaires.

Tel est le modèle français de sécurité civile. Il s'est construit historiquement sur l'engagement des 200 000 sapeurs-pompiers volontaires dans les 8 000 centres d'incendie et de secours que compte notre pays.

Les sapeurs-pompiers réalisent quotidiennement plus de 11 000 interventions et, grâce à la réserve citoyenne que constituent les volontaires, seraient capables, si les circonstances l'imposaient, de tripler ce niveau d'engagement.

Je tiens à dire que ce modèle d'organisation est le résultat d'une alliance exemplaire entre les acteurs. L'État est le garant de la cohérence nationale de la sécurité civile ; en définissant la doctrine et en coordonnant les moyens, il est celui qui garantit l'égal accès aux secours et la mise en œuvre de solidarités, lorsque l'ampleur de la crise rend les moyens locaux insuffisants. Les élus locaux sont les architectes des politiques publiques de proximité ; l'énergie que déploient les présidents et les élus des conseils d'administration des SDIS ainsi que les moyens qu'ils consacrent à la modernisation et à l'adaptation de la réponse de proximité aux bassins de risque doivent être soulignés. La départementalisation des services d'incendie et de secours n'a que dix ans, mais que de chemin parcouru ! Je tiens également à saluer l'implication des maires qui restent, dans de nombreux cas, les directeurs des opérations de secours et qui sont également les premiers acteurs du volontariat chez les sapeurs-pompiers.

Troisième pilier de cette alliance, les sapeurs-pompiers eux-mêmes. Sans oublier le rôle essentiel des 50 000 sapeurs-pompiers professionnels et militaires, force est de constater que les sapeurs-pompiers volontaires constituent près de 80 % des effectifs et que, sans eux, 60 % des 11 000 interventions quotidiennes que j'ai évoquées ne pourraient tout simplement pas être réalisées.

Le Président de la République a récemment rappelé que, dans une société marquée par la tentation du repli individuel, le volontariat des sapeurs-pompiers était une richesse collective et un exemple. C'est cette richesse qu'il nous est proposé

de pérenniser, au travers de la proposition de loi déposée par Pierre Morel-A-L'Huissier, dont je tiens à saluer la qualité remarquable du travail : qualité d'écoute, qualité d'expertise, qualité de rédaction juridique du texte.

Ces vingt dernières années, vous avez consacré vos travaux à certains aspects très pratiques de l'engagement de nos sapeurs-pompiers volontaires. Je pense à la loi du 31 décembre 1991, qui a permis de construire le socle de la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident ou de maladie ; je pense aussi à la loi du 3 mai 1996, relative au développement du volontariat, qui a, quant à elle, clarifié les relations entre le sapeur-pompier volontaire et son employeur ; je pense enfin à la loi du 13 août 2004 portant modernisation de la sécurité civile, qui a créé une prestation de fidélisation et de reconnaissance.

Mais les travaux de la commission « Ambition volontariat », qu'a présidée Luc Ferry en 2008, ont montré qu'il manquait une dimension prospective et que l'action que mènent l'État et les élus locaux devait s'adosser à deux principes fondateurs : la souplesse et la reconnaissance.

Le rapport rendu par la commission n'a donc pas été un aboutissement mais bien un commencement, puisque le Gouvernement a immédiatement décidé qu'un groupe de travail, composé de représentants de l'État, de l'Assemblée des départements de France, de la fédération nationale des sapeurs-pompiers et du rapporteur général de la commission, déclinerait, de manière très concrète, les orientations de cette commission « Ambition volontariat ».

Huit textes de nature réglementaire ont d'ores et déjà été publiés, après avis favorable de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, que préside, avec l'énergie et la connaissance de ces questions que nous lui connaissons, le sénateur Doligé.

Mais il manquait à ce travail très approfondi son parachèvement législatif. Vous avez, monsieur le député, souhaité en être l'initiateur, après vous être fortement impliqué dans les réunions du groupe de travail. Pour donner à la proposition de loi une assise juridique solide, vous avez, en outre, souhaité recueillir l'avis du Conseil d'État.

Conformément aux orientations fixées par le Président de la République, le Gouvernement, mesdames et messieurs les députés, accueille donc de manière très favorable la proposition de loi dont vous débattez aujourd'hui. Il est en effet essentiel que le Parlement et le Gouvernement affichent une pleine convergence quand il s'agit de soutenir nos 200 000 sapeurs-pompiers volontaires. La qualité technique des travaux préparatoires menés par le président de la commission des lois, après l'avis du Conseil d'État, me donnera en outre bien peu d'occasions de diverger des orientations que vous proposez.

Je souhaite, au stade de la discussion générale, compléter la présentation du rapporteur de la proposition par un souhait de méthode et un élément d'éclaircissement au fond.

La définition juridique du sapeur-pompier volontaire est la pierre angulaire de votre proposition, monsieur Morel-A-L'Huissier. Il n'était plus acceptable que le sapeur-pompier volontaire soit ballotté entre différentes lectures jurisprudentielles et écartelé entre des droits qui n'avaient pas été rédigés pour lui. Il n'est pas plus acceptable que l'incertitude pèse de manière permanente sur l'avenir du volontariat.

Votre proposition est constructive, innovante et respectueuse des engagements internationaux de la France. Il apparaît donc important, aux yeux du Gouvernement, que vos travaux puissent intégrer dans toute la mesure du possible l'avis rendu par le Conseil d'État – c'est le sens et la portée de certains amendements gouvernementaux, qui précisent le texte.

Cet avis conduit, par ailleurs, à reconnaître le sapeur-pompier volontaire pour ce qu'il est : une personne qui s'engage librement au service de ses concitoyens, qui bénéficie, comme chaque citoyen, de libertés et de droits fondamentaux, mais qui exerce son activité dans des conditions qui lui sont propres, ce qui oblige, certes, les services d'incendie et de secours à lui garantir la santé et la sécurité, mais ne rend pas applicable l'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

Mesdames et messieurs les députés, cent-vingt d'entre vous ont cosigné, aux côtés de Pierre Morel-A-L'Huissier, la proposition de loi dont nous débattons aujourd'hui. Le président Warsmann et l'ensemble des députés de la commission des lois y ont d'ores et déjà apporté une contribution substantielle. Le Président de la République soutient également cette initiative.

Nous devons, ensemble, aux 200 000 sapeurs-pompiers volontaires, comme aux 90 000 vétérans et aux 30 000 jeunes sapeurs-pompiers, un message clair : parce qu'ils sont un exemple pour la nation, celle-ci les protégera juridiquement et socialement en intégrant pleinement les trois piliers de leur engagement que sont leur famille, leur activité professionnelle et un réseau associatif vieux de plus d'un siècle ; parce qu'ils incarnent les valeurs républicaines, la nation doit leur permettre d'exprimer leur engagement altruiste de la manière la plus respectueuse des idéaux qui les animent, du sens qu'ils entendent donner à leur action et des modalités qu'ils souhaitent réserver à son expression ; parce qu'enfin ils sont au cœur du modèle français de sécurité civile et que, chaque année, un Français sur trois compose le 18 ou le 112, les élus de la nation et le Gouvernement souhaitent conjointement et résolument leur donner les moyens d'inscrire leur engagement dans la durée.

Tel est l'état d'esprit dans lequel le Gouvernement aborde ce débat. Il vous remercie à nouveau de votre initiative et je serai, en son nom, attentif à vous accompagner dans vos travaux. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Charles de La Verpillière.

**M. Charles de La Verpillière.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi de notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier, cosignée par de nombreux députés UMP, parmi lesquels j'ai l'honneur de figurer, illustre la reconnaissance par l'Assemblée nationale du rôle éminent des sapeurs-pompiers volontaires.

Le ministre de l'intérieur et le rapporteur ont donné les chiffres : 200 000 sapeurs-pompiers volontaires participent en France aux missions des services d'incendie et de secours. Dans la plupart des départements, ces services ne pourraient tout simplement pas fonctionner sans les sapeurs-pompiers volontaires. C'est le cas dans mon département de l'Ain, où



2 414 sapeurs-pompiers volontaires sont engagés dans les centres de secours départementaux et 3 085 dans les centres communaux et intercommunaux.

Quinze ans après le vote de la loi du 3 mai 1996, les constats que nous avons pu faire sur le terrain nous ont incités à donner au volontariat un nouveau souffle et une nouvelle ambition en déposant cette proposition de loi. Elle poursuit quatre objectifs.

En premier lieu, il s'agit de faire ressortir juridiquement la spécificité de l'activité des sapeurs-pompiers volontaires. Reposant sur un engagement citoyen, volontaire et bénévole, cette activité n'est pas exercée à titre professionnel et n'est soumise, sauf exception, ni au statut de la fonction publique ni au code du travail. Elle s'exerce donc dans le cadre fixé par la présente loi et par celle du 3 mai 1996 qu'elle complète.

En deuxième lieu, nous avons voulu mettre l'accent sur la formation des sapeurs-pompiers volontaires. Sur tous les bancs de cette assemblée, nous savons combien elle est indispensable pour assurer l'efficacité des missions mais aussi pour sécuriser les sapeurs-pompiers eux-mêmes lors de leurs interventions.

Mais la formation, de plus en plus technique et exigeante, est très consommatrice de temps, et représente un effort et un sacrifice particulièrement lourds pour les sapeurs-pompiers volontaires, au détriment de leur activité professionnelle et, le plus souvent, de leur vie de famille. C'est pourquoi nous souhaitons que la formation des sapeurs-pompiers volontaires soit adaptée à la réalité des missions qu'ils conduisent et qu'elle soit reconnue au titre de la formation continue, dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience.

En troisième lieu, pour développer le volontariat, nous avons inséré dans la proposition de loi des dispositions qui incitent les employeurs publics et privés, notamment en zone rurale, à embaucher des sapeurs-pompiers volontaires et à faciliter l'exercice de leur activité.

En quatrième lieu, cette proposition de loi sera l'occasion de reconnaître et de consacrer le rôle de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France et de ses unions départementales ; elles seront associées plus étroitement et officiellement à la prise des mesures qui les concernent.

Nous aurions souhaité aller encore plus loin dans la revalorisation du statut des sapeurs-pompiers volontaires en activité ou retraités. Nous voulions notamment améliorer la protection sociale, le régime des indemnités horaires et les allocations servies aux vétérans. Malheureusement, vous le savez, monsieur le ministre, l'article 40 de la Constitution limite la possibilité pour les parlementaires de proposer des dépenses nouvelles. Heureusement, le Gouvernement n'a pas les mêmes contraintes et pourrait reprendre, par voie d'amendement, certaines de nos suggestions financières. Par avance, nous vous remercions de votre compréhension.

Mes chers collègues, c'est une bonne loi que nous allons élaborer ensemble. Elle contribuera à améliorer la sécurité dans notre pays ; elle manifesterà la reconnaissance que la nation doit à ses sapeurs-pompiers volontaires ; elle sera un témoignage de notre admiration pour leur courage, leur esprit de sacrifice, leur efficacité et leur dévouement aux valeurs de la République. *(Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et N.C.)*

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Derosier.

**M. Bernard Derosier.** La démonstration est faite, à travers cette proposition de loi, que la majorité est capable de produire des choses intéressantes.

**M. Charles de Courson.** Bravo !

**Mme Isabelle Vasseur.** C'est bien de le reconnaître, mais vous auriez pu la cosigner : c'eût été encore mieux !

**M. Bernard Derosier.** Je veux saluer ici l'initiative et la proposition de loi de notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier, qui nous conduit aujourd'hui à examiner – comme le fera rapidement, je l'espère, le Sénat – ce texte qui devrait contribuer à améliorer la situation des sapeurs-pompiers volontaires.

Il est vrai que Pierre Morel-A-L'Huissier, qui a eu la gentillesse de me remercier ainsi que d'autres collègues, était membre de la commission « Ambition volontariat », présidée par un ancien ministre de l'éducation nationale, par ailleurs philosophe, qui s'est intéressée aux aspects matériels du rôle des sapeurs-pompiers dans notre société.

Il est vrai aussi que cette commission comptait un nombre limité d'élus et que Pierre Morel-A-L'Huissier a eu l'insigne honneur d'être choisi, ce qui n'était pas le cas d'autres députés.

Toujours est-il qu'aujourd'hui, grâce à sa connaissance du sujet, il nous propose ce texte. Quand on aborde un débat législatif sur les sapeurs-pompiers, il est d'usage de leur rendre hommage. Mon collègue Charles de la Verpillière vient de le faire, de même que le ministre et le rapporteur. Bien entendu, je ne veux pas faillir à cette tradition qui consiste à reconnaître l'importance de la mission de ceux que l'on appelle les « soldats du feu » même si l'on sait que les interventions sur un incendie représentent un peu moins de 10 % de leurs activités. Cela étant, toutes les interventions des sapeurs-pompiers, qu'ils soient professionnels ou volontaires, comportent des risques de toute nature et je m'honore d'avoir été, avec plusieurs de mes collègues, à l'origine d'une reconnaissance du caractère à risque de cette profession afin qu'en cas de drame, l'on puisse en tenir compte lors de l'indemnisation.

La sécurité civile, le secours aux personnes, le secours aux biens, ne sont pas seulement l'affaire des sapeurs-pompiers professionnels et il importe de saluer, à l'occasion de l'examen de ce texte, l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires qui, d'une certaine façon, sont des bénévoles, puisqu'ils choisissent, en plus de leur activité professionnelle, de se consacrer à cette mission, laquelle est justement reconnue : c'était hier des vacances qui leur étaient versées, ce sera demain, si la loi est définitivement votée, des indemnités. Qu'importe le vocable utilisé : il y a là une reconnaissance matérielle indispensable.

Peut-être conviendrait-il cependant – et je m'adresse à vous, monsieur le ministre, puisque ce dont je vais vous parler relève de l'initiative gouvernementale – qu'une réflexion soit engagée, éventuellement dans le cadre d'une nouvelle commission même si cela ne me paraît pas forcément nécessaire, sur l'encadrement de l'intervention des sapeurs-pompiers volontaires car, nous le savons, des dysfonctionnements peuvent apparaître ici ou là. Il faudra étudier le cas des personnes qui doublent quasiment leur salaire mensuel du fait d'un nombre important de vacances mais également la possibilité offerte aux sapeurs-pompiers professionnels d'être par ailleurs sapeurs-pompiers volontaires. Certes, le savoir-faire du sapeur-pompier professionnel ne peut que servir le sapeur-pompier volontaire qu'il devient pendant un certain temps, mais c'est justement sur ce « certain temps » qu'il

importe de se pencher. Il n'y a pas urgence en la matière, et d'autres problèmes plus importants devront être réglés avant mais il ne faudra pas le perdre de vue.

Le rapporteur aurait pu aller plus loin. Il avait d'ailleurs suggéré initialement un certain nombre de dispositions qui auraient sans doute fait débat puisqu'elles étaient à caractère financier mais le couperet de l'article 40 est tombé et les articles 13 à 29 de la proposition de loi initiale ont été retoqués, si vous me permettez cette expression quelque peu triviale. Nous voyons bien là les limites de l'initiative parlementaire puisqu'une nouvelle fois nous n'avons pas pu aller au bout de notre démarche et que le rapporteur lui-même a dû reconsidérer son texte initial. Les législateurs que nous sommes sont placés sous la tutelle du Gouvernement qui seul peut dépasser les contraintes de l'article 40.

**M. Guy Malherbe.** Cela ne date pas d'aujourd'hui !

**M. Bernard Derosier.** Ce texte vise à encourager le volontariat. Cet objectif est largement souligné dans l'exposé des motifs, le rapporteur y est revenu, mais il me semble qu'il ne faudrait pas négliger pour autant la recherche d'autres moyens d'y parvenir. La législation existante a bien encadré la création des jeunes sapeurs-pompiers, les JSP, et nous pourrions à partir de là imaginer comment, par des campagnes d'information par exemple, puis par la préparation qui leur sera délivrée, inciter des jeunes à s'engager dans les JSP et à devenir ensuite sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels.

N'oublions pas l'école en la matière. Elle joue un rôle important dans beaucoup d'autres domaines, notamment celui de l'instruction civique, ne serait-ce qu'au regard du taux élevé d'abstention aux élections, comme en témoigne les dernières. Pourquoi ne pourrait-elle pas œuvrer également en matière de sécurité civile ? Quelques références sont déjà données aux élèves des écoles primaires, mais on pourrait aller plus loin et confier à l'école la mission de préparer des citoyens susceptibles d'apporter leur concours à la protection civile.

Ce texte vise aussi à nous mettre à l'abri, notamment dans les services départementaux d'incendie et de secours qui gèrent les sapeurs-pompiers volontaires, des conséquences de l'application des dispositions de la directive européenne sur le temps de travail. Cela pourrait partir d'un bon sentiment et le rapporteur, pour y parvenir, invoque le fait que cet engagement volontaire n'est pas une activité professionnelle. Partant de là, nous pourrions considérer, nous législateurs, que nous avons rempli notre office, mais le problème reste posé au regard du respect du droit du travail et a été soulevé à plusieurs reprises au cours des entretiens que j'ai pu avoir au nom de mon groupe. Très récemment encore, en présence de Jean-Marc Ayrault, une organisation syndicale souhaitait attirer notre attention sur le fait qu'un sapeur-pompier volontaire qui est de garde jusqu'à six heures du matin et enchaîne sur son activité professionnelle sans prendre le temps de se reposer, court le risque de causer un accident, notamment s'il est chauffeur routier. C'est un problème que nous devons encadrer, par voie législative ou réglementaire, monsieur le ministre, afin d'éviter de mauvaises surprises – l'accident causé par le sapeur-pompier volontaire qui n'a pas suffisamment dormi –, lesquelles ne manqueraient pas de poser la question des responsabilités.

Il est évident que nous avons besoin de sapeurs-pompiers volontaires aux côtés des sapeurs-pompiers professionnels. Deux précautions valent mieux qu'une et il me semble nécessaire de mieux définir et préciser l'article 1<sup>er</sup> – la navette parlementaire le permettra.

Vous avez évoqué, monsieur le ministre, la problématique de la sécurité civile et plus précisément des SDIS. Je vous renvoie aux propositions de la mission d'évaluation et de contrôle à laquelle j'ai eu l'honneur de participer avec mon collègue Georges Ginesta du groupe UMP en juillet 2009. Nous formulons un certain nombre de propositions sur la gouvernance et le financement des SDIS ainsi que sur la connaissance par les contribuables du coût de leur protection grâce à une colonne « sécurité civile » qui serait intégrée sur leur feuille d'impôts. Bref, des dispositions sont proposées et il appartient au Gouvernement de les reprendre.

Je sais que la Cour des comptes prépare actuellement un rapport – elle m'a auditionné voilà quelques jours. Ses propositions de conclusion, telles que j'ai pu en avoir connaissance, vont dans le même sens. La Cour des comptes et les députés faisant des propositions au Gouvernement, je veux croire qu'à un certain moment, nous serons entendus.

Parce que ce texte vise à encourager le volontariat, nous considérons qu'il représente une avancée et même s'il n'est pas parfait, nous le voterons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. André Chassaigne.

**M. André Chassaigne.** Une organisation adaptée et efficace en matière de sécurité civile est de première importance pour notre nation. Afin de prévenir les risques de toute nature, informer, alerter les populations et protéger les personnes, les biens et l'environnement, l'État doit se doter d'un budget audacieux, à la hauteur des ambitions affichées. Pourtant, dans ce domaine, comme dans tant d'autres, l'État ne prend pas ses responsabilités et ne consacre qu'une part minime de son budget à cette mission régaliennne. Comme j'avais eu l'occasion de le souligner lors de la discussion du budget 2011, la mission « Sécurité civile » ne représente que 0,15 % du total des dépenses du budget de l'État. Ce budget est trop limité pour garantir un dispositif de secours équitable dans tous les territoires – ruraux, urbains ou entre départements.

L'égalité de nos concitoyens devant le droit à la sécurité civile, où qu'ils habitent en France, ainsi que la préservation du maillage territorial qui en découle, sont pourtant des impératifs qui s'imposent aux responsables politiques.

Si les maires, les présidents d'EPCI et les présidents de conseils généraux sont les mieux placés pour définir la couverture des risques locaux, l'État ne pouvant assumer l'intégralité de cette mission sur l'ensemble du territoire, il n'en reste pas moins qu'il n'est pas acceptable que l'État se décharge de ses responsabilités, notamment en matière de cohérence et de coordination des dispositifs, de mise en œuvre de la solidarité nationale. La sécurité civile illustre parfaitement le désengagement de l'État qui transfère des compétences vers des collectivités pourtant déjà en phase d'asphyxie avancée, sans bien évidemment leur donner les moyens financiers de les assurer, voire de les assumer. La majorité des acteurs du secours à la personne, sapeurs-pompiers en tête, mais également les élus, sont aujourd'hui unanimes : l'organisation de la sécurité civile subit une dégradation constante. Les dysfonctionnements constatés ont bien évidemment des conséquences pour les victimes.

Les causes sont multiples. La première d'entre elles est la vaste entreprise de « régression générale des politiques publiques » avec une dégradation des conditions de travail des sapeurs-pompiers. Dans ce cadre, la situation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ne peut que se précariser avec l'apparition de multiples problèmes. J'en citerai quelques-uns : le double statut du sapeur-pompier profes-

sionnel qui intervient à la fois en qualité de professionnel dans une commune et de volontaire dans une autre, le recours abusif aux pompiers volontaires qui sont substitués aux pompiers professionnels, notamment pour les gardes « postées ». Les pompiers professionnels ont souvent le sentiment d'être considérés comme des variables d'ajustement. Ils travaillent de plus en plus au jour le jour sans pouvoir se projeter dans l'avenir. Les conditions de travail des pompiers volontaires sont aussi difficiles : les vacations horaires sont payées entre huit et treize euros avec une couverture sociale lacunaire. Comment s'étonner dans ces conditions de la baisse du nombre des volontaires ?

Il est en effet de plus en plus difficile de recruter des sapeurs-pompiers volontaires dont la durée de l'engagement tend de surcroît à se réduire – en moyenne moins de dix ans, selon le rapporteur, qui précise par ailleurs dans son rapport que si la France comptait 207 583 sapeurs-pompiers volontaires en 2004, elle n'en compte plus que 196 800 en 2009. Face à cette diminution constante, j'ai pu à plusieurs reprises, notamment à l'occasion de l'examen du budget, exprimer mes préoccupations à ce sujet. Le malaise des sapeurs-pompiers est aujourd'hui largement palpable qu'ils soient volontaires ou professionnels. Ce malaise est dû à la dégradation des conditions d'exercice, à de graves problèmes dans l'organisation du travail, à la trop faible reconnaissance de la pénibilité de leur tâche et de leur souffrance au travail. La tendance actuelle de doter les pompiers de matériels de plus en plus sophistiqués tout en bloquant le nombre de sapeurs-pompiers professionnels et en réduisant le nombre d'intervenants sur un sinistre participe de ce malaise. Alors que notre système de sécurité civile repose au quotidien sur l'engagement de ces femmes et de ces hommes, il convient en effet d'apporter des solutions aux problèmes qui se posent.

Je pense plus particulièrement à toutes celles et à tous ceux qui s'engagent bénévolement comme sapeurs-pompiers ou au sein des associations agréées de sécurité civile, à ceux qui, en marge de leur vie familiale et professionnelle, offrent leur temps et leur énergie, parfois au péril de leur vie, à nos concitoyens qui se trouvent confrontés à des situations d'urgence ou de détresse.

La place occupée dans la sauvegarde et la protection des populations par les sapeurs-pompiers volontaires est considérable. Ils représentent 79 % des sapeurs-pompiers, 96 % des personnels des services de santé et de secours médical, 68 % du temps passé en intervention, 80 % dans les zones rurales. Certains arrondissements ruraux ne comptent aucun professionnel.

Les sapeurs-pompiers volontaires, sans oublier tous les autres acteurs impliqués, constituent donc la première force mobilisable en tout point de notre territoire pour répondre aux obligations d'assistance et de solidarité qu'imposent le contrat social et les valeurs républicaines que nous partageons. Aussi ne doit-on pas les considérer comme des pompiers de seconde zone.

Fort heureusement, un équilibre s'est créé entre professionnels et volontaires. Les volontaires sont respectueux des professionnels dont l'encadrement technique est reconnu comme indispensable. Quant aux professionnels, ils mesurent la portée du volontariat. Ce respect mutuel est déterminant pour une bonne complémentarité. Je le constate dans mon département du Puy-de-Dôme et je m'en réjouis. Il est cependant fragile. Cette proposition de loi entend à la fois apporter des solutions à l'hémorragie du volontariat et valoriser les sapeurs-pompiers volontaires en

leur conférant un véritable statut juridique. De ce point de vue, je ne peux qu'approuver l'esprit dans lequel elle entend s'inscrire.

Elle se présente ainsi comme une véritable loi cadre du sapeur-pompier volontaire. Il s'agit fort justement d'écrire dans la loi la reconnaissance de l'engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire en lui donnant un cadre juridique. La proposition prévoit également différentes mesures pour relancer le volontariat.

D'abord, donner une définition commune à tous les départements de l'activité et de l'engagement du sapeur-pompier volontaire me semble opportun et permettra d'homogénéiser la fonction sur tout le territoire. Cependant, la qualification de pompier volontaire, qui soustrait l'intéressé aux dispositions du droit du travail relatives au temps de travail, pose question en termes de risques pour la santé et la sécurité.

Par ailleurs, je souscris aux dispositions de la proposition qui sont de nature à encourager les vocations. Je suis ainsi favorable au renforcement de la protection pénale des acteurs de la sécurité civile et à la volonté de valoriser les expériences acquises par les pompiers volontaires. Sur ce point, je suis en revanche tout à fait opposé à une formation « au rabais » pour les pompiers volontaires...

**M. Charles de Courson.** Elle n'est pas au rabais !

**M. Jean-Paul Bacquet.** C'est ne pas connaître le problème que de dire cela !

**M. André Chassaigne...** dont les missions sont les mêmes que celles des pompiers professionnels. Nous en sommes tous d'accord, je pense. Les pompiers volontaires ont d'ailleurs à cœur de suivre des formations complètes, notamment pour leur propre sécurité. La validation de ces acquis peut aussi bien être valorisante sur le plan professionnel dans le secteur privé que pour accéder aux concours de la fonction publique.

Si je souscris également à la volonté de poursuivre l'amélioration de la protection sociale des pompiers volontaires, qui est pour l'heure largement insuffisante, je suis opposé à ce que ce soit les SDIS qui la prennent en charge. Certes, pour relancer le volontariat, il me semble indispensable de prévoir des mesures incitatives de protection sociale. Mais l'État doit prendre ses responsabilités et cesser de transférer toujours davantage de charges aux communes et départements qui agissent pour son compte.

De manière générale, c'est l'ensemble du schéma de la sécurité civile qui devrait être revu en prenant davantage en compte les différents secteurs ruraux et urbains dans chaque département.

Il est également indispensable d'améliorer le budget des SDIS en trouvant d'autres sources de financement. J'en citerai trois.

D'abord, qu'on mette à contribution les sociétés d'assurances qui réalisent leurs profits pour partie grâce à l'efficacité des services d'incendie qui limitent l'extension des sinistres et réduisent les hospitalisations. D'autres pays de l'Union européenne l'ont fait : la République tchèque, l'Allemagne et le Portugal. Pour ce dernier, la contribution représente 25 % environ du financement de la protection civile et de secours.

**M. Charles de Courson.** C'est le cas en Suisse également.

**M. André Chassaigne.** Qu'on fasse ensuite participer les entreprises à risques, car les SDIS sont obligés de s'équiper de matériels spécifiques pour couvrir leurs activités. Mesure-t-



on bien l'intérêt économique d'une intervention rapide et efficace des sapeurs-pompiers pour sauvegarder le potentiel de production ?

Qu'on mette enfin à contribution les sociétés autoroutières. Si le législateur a déjà prévu le principe qu'une partie du droit de péage doit financer l'action des SDIS, les montants versés restent ridiculement limités par rapport aux chiffres d'affaires et aux profits réalisés par ces sociétés. Le prélèvement doit être obligatoire et son taux être réévalué afin de participer pleinement à la sécurité de nos concitoyens.

Malgré ses insuffisances, cette proposition de loi comporte de réelles avancées, j'en conviens.

Pourtant, je ne crois pas qu'elle permettra d'apporter de véritables solutions au problème de la crise du volontariat, ni aux problèmes des sapeurs-pompiers dans leur ensemble, qu'ils soient professionnels ou volontaires. Une refonte globale de la sécurité civile s'impose.

C'est la raison pour laquelle le groupe GDR s'abstiendra sur ce texte. (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

**Mme Isabelle Vasseur.** C'est bien dommage !

**M. le président.** La parole est à M. Michel Hunault.

**M. Michel Hunault.** Monsieur le rapporteur, vous avez remercié plusieurs collègues. Mais c'est vous qu'il faut remercier en premier lieu, pour votre action, que traduit cette proposition de loi, en faveur des sapeurs-pompiers volontaires.

Monsieur le ministre, vous avez salué l'engagement des pompiers, un engagement dangereux avez-vous dit. En Loire-Atlantique, nous avons vécu en début d'année un drame qui le confirme. Nous aurons l'occasion de vous recevoir en septembre, pour le congrès national des sapeurs-pompiers. Mais pour l'heure, cette proposition est bienvenue, avez-vous dit également, car elle réaffirme la solidarité nationale envers nos sapeurs-pompiers, volontaires ou professionnels.

Je salue également la méthode suivie. Le texte, qui a reçu un avis favorable du Conseil d'État, a pour objectif de décliner les propositions de la commission « Ambition volontariat », composée d'élus, de représentants des services de l'État, des sapeurs-pompiers et des organisations du monde du travail. Au-delà des problèmes immédiats, vous avez, de façon prospective, travaillé sur tous les aspects du volontariat chez les sapeurs-pompiers.

Il y avait urgence à le faire. Les sapeurs-pompiers volontaires ne sont en effet pas moins de 200 000, et il fallait leur donner un cadre juridique protecteur qui reconnaisse leur qualité de personnes librement engagées au service de la communauté nationale. Il fallait aussi, de ce fait, écarter toute assimilation au statut de travailleur, en cohérence avec l'action engagée par la France au niveau communautaire dans le cadre de la révision de la directive du 4 novembre 2003 relative au temps de travail. Le ministre et le rapporteur ont rappelé combien l'application de cette directive aurait eu des conséquences fâcheuses pour l'organisation des services de secours et d'incendie qui repose essentiellement sur l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires.

Vous avez, monsieur le ministre, rappelé les lois précédentes, dont la dernière, celle du 13 août 2004 sur la prestation de fidélisation et de reconnaissance, votée alors que l'actuel Président de la République était ministre de l'intérieur. Les orateurs de l'opposition ont dit que cette proposition était insuffisante. Elle constitue néanmoins un progrès et vient enrichir le corpus législatif et réglementaire existant.

Pascal Brindeau et Charles de Courson interviendront dans la discussion pour le groupe Nouveau Centre. Pour ma part, je voudrais insister sur la nécessité de donner des signes à la jeunesse. Les jeunes sapeurs-pompiers, les JSP, participent tous les samedis à des actions de formation. Je souhaiterais – Charles de Courson défendra un amendement en ce sens – que cette matière donne lieu à option dans le cursus éducatif et puisse donc être reconnue, par exemple dans le cadre du baccalauréat.

À quelques semaines du congrès de Nantes, monsieur le ministre, il faut aussi, je pense, nous pencher sur la question de la responsabilité, lorsque les sapeurs-pompiers interviennent au péril de leur vie.

Enfin, je profite d'une assistance un peu plus nombreuse que lors du traditionnel examen du budget de la sécurité civile en loi de finances, pour rappeler que l'organisation de la sécurité civile repose essentiellement sur les sapeurs-pompiers. Appréhender les risques et y faire face est une tâche essentielle qu'assument à la fois l'État, les SDIS, les collectivités territoriales. Alors que ces risques évoluent, l'engagement des sapeurs-pompiers n'est plus le même qu'il y a vingt ans. La formation est une nécessité, de même que l'adaptation des matériels et de l'organisation. Cette initiative parlementaire est une nouvelle étape dans cette voie.

Je salue la volonté de l'exécutif de concrétiser ces propositions et j'insiste pour que l'on suive la même méthode de concertation, avec les parlementaires, et aussi avec les représentants des sapeurs-pompiers, qui sont très au fait de cette évolution des risques. Améliorer leur cadre de travail c'est, encore une fois, rendre hommage à leur engagement exemplaire au service de la sécurité des biens et des personnes. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NC et UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Nicolas.

**M. Jean-Pierre Nicolas.** Monsieur le ministre, chers collègues, Jean-Claude Bouchet, député-maire de Cavaillon, ne pouvant, à son grand regret, participer à cette discussion générale, m'a demandé de l'associer à mon intervention. Je le fais bien volontiers.

Nos compatriotes expriment un formidable besoin de protection et de sécurité. Chaque année, un Français sur trois, sollicite les sapeurs-pompiers, qui reçoivent plus de vingt millions d'appels. Leur travail discret, efficace, fait partie de la vie de nos compatriotes au jour le jour.

Les pompiers sont les héritiers d'une tradition nationale de dévouement, d'engagement en faveur du bien commun et de l'intérêt collectif. Par le maillage territorial des centres de secours, les volontaires jouent un rôle majeur dans l'aide et l'assistance aux personnes en situation de détresse. Les sapeurs-pompiers sont le service public dont le maillage territorial est le plus dense, en particulier dans les territoires ruraux où 7 400 centres d'incendie et de secours sont implantés. Ils reçoivent la meilleure formation qui soit dans la lutte contre les incendies, le sauvetage et le secours des biens et des personnes. Chaque année, les événements démontrent que ces hommes et ces femmes mettent leur vie en jeu pour secourir les autres. À plusieurs reprises, hélas, dans la circonscription dont je suis l'élu, j'ai été témoin de drames, et j'ai une pensée émue pour les familles.

Notre pays compte 250 000 sapeurs-pompiers territoriaux et militaires dont 80 % sont volontaires. C'est dire que rien en matière de sécurité civile ne pourrait se faire sans eux. Pourtant, deux menaces pèsent sur la stabilité de ce corps remarquable.

Il s'agit d'abord du risque de requalification de l'activité du sapeur-pompier volontaire qui pourrait conduire à une application des règles relevant de la législation du travail avec toutes leurs conséquences négatives sur notre modèle actuel de sécurité civile. Il s'agit ensuite des difficultés de recrutement des sapeurs-pompiers volontaires dont le nombre a chuté de 6 % en cinq ans, chute qu'il faut enrayer.

Face à cette situation préoccupante, il nous faut conforter le principe du volontariat. En effet, il apparaît nécessaire de clarifier la position de la sécurité civile dans l'appareil d'État et de moderniser le statut des sapeurs-pompiers.

Préserver et consolider le volontariat au cœur du système français du secours est un enjeu fondamental. Dans une société de plus en plus marquée par la tentation du repli individuel, le volontariat des sapeurs-pompiers est un exemple pour notre jeunesse.

Ce texte a pour objectif principal de clarifier la notion de volontariat, en disant clairement que le volontaire n'est ni un agent public, ni un travailleur, mais bien un citoyen qui s'engage au service de la communauté nationale avec l'esprit de sacrifice qui le caractérise. La nation lui doit reconnaissance, gratitude et protection. C'est une question de cohérence, de justice et de dignité.

Aujourd'hui, la loi ne définit pas l'activité de sapeur-pompier volontaire. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi le fait et précisera le cadre dans lequel elle s'exerce. Je m'en réjouis.

Par ailleurs, cette proposition de loi facilitera l'accès des sapeurs-pompiers volontaires aux concours de la fonction publique.

Les sapeurs-pompiers volontaires suivent une formation de grande qualité dont l'exigence est reconnue. Il est indispensable que cette formation soit mieux prise en compte dans leur vie professionnelle, y compris pour ceux qui souhaitent accéder à la fonction publique.

C'est ce que propose l'article 10 qui tend à valoriser de deux manières l'expérience acquise par les sapeurs-pompiers volontaires au titre de leur engagement.

D'abord en leur permettant de bénéficier d'équivalences entre les titres et diplômes exigés pour l'accès aux concours de la fonction publique et les formations reçues au titre de leur engagement ; mais aussi en permettant aux services départementaux d'incendie et de secours de recruter, sans concours, des sapeurs-pompiers volontaires en qualité de sapeurs-pompiers professionnels.

L'article 11 est également l'un des articles majeurs de ce texte. Ses dispositions permettront d'apporter une garantie aux sapeurs-pompiers volontaires avec la mise en œuvre et le bénéfice immédiat de la protection sociale en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service, en réaffirmant et en renforçant le rôle primordial que doit assurer le SDIS dans ce domaine. Enfin, il préserve les sapeurs-pompiers volontaires concernés contre la prise en charge à leur frais des participations et franchises médicales imposées aux assurés sociaux.

Cette proposition de loi que j'ai cosignée a, évidemment, tout mon soutien. Il s'agit d'un texte pragmatique, qui apporte une juste reconnaissance à ces hommes et ces femmes qui, trop souvent, mettent leur vie en danger pour sauver celle de leurs concitoyens.

Les sapeurs-pompiers incarnent le service public à un moment où les valeurs de service public sont souvent interrogées, voire mises à mal. Les sapeurs-pompiers portent haut le drapeau de leur mission, témoignons-leur notre reconnais-

sance en votant ce texte – après l'avoir amélioré, si possible, notamment en ce qui concerne les vacances. Il donnera au volontariat de sapeurs-pompiers un cadre permettant d'assurer sa pérennité et ainsi de le consacrer comme socle de notre dispositif de secours et de sécurité civile.

J'ai compris, monsieur le ministre, que c'était aussi votre volonté. Je vous en remercie et je m'en félicite. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Chantal Berthelot.

**Mme Chantal Berthelot.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'il est un corps de métier qui suscite l'admiration et le respect unanimes de la population, c'est bien celui des sapeurs-pompiers. Je veux, à l'occasion de ce débat, et au nom de tous mes collègues radicaux de gauche, rendre hommage à leur courage et à leur dévouement. Je veux également saluer, en particulier, l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, qui assurent au quotidien un service de secours de proximité, en parallèle de leur métier ou de leurs études, puisque de nombreux étudiants sont sapeurs-pompiers volontaires. Cet engagement citoyen, complémentaire de celui des sapeurs-pompiers professionnels, constitue un élément essentiel de notre dispositif de secours et de sécurité civile, notamment dans les communes rurales et isolées – nombreuses dans mon département, la Guyane.

Les chiffres sont parlants : au niveau national, les volontaires représentent 79 % de l'effectif global. En Guyane, ils sont 631 sur un total de 837 agents, et sur les 16 centres de secours existants, 11 sont tenus uniquement par des sapeurs-pompiers volontaires. Permettez-moi, monsieur le ministre, de faire une observation à ce propos. Pour moi, les sapeurs-pompiers volontaires ne peuvent former, à eux seuls, le socle du dispositif de notre sécurité civile. À cet égard, la faible proportion de sapeurs-pompiers professionnels me semble très préoccupante pour notre sécurité civile.

En dépit de son importance, le volontariat ne bénéficie pas d'un cadre juridique clair et protecteur. De plus, il est confronté aux nombreuses difficultés énumérées par la commission « Ambition volontariat », qui a réuni en 2009 des sapeurs-pompiers, des élus, des représentants de l'État, du monde du travail et des universitaires. Cette commission a recensé tous les problèmes découlant de cette lacune, en termes de recrutement, de fidélisation et de fragilisation de la relève.

La présente proposition de loi tente de remédier à cette situation en reprenant certaines préconisations de la commission, et en proposant un cadre attractif et protecteur au volontariat, afin d'en assurer la pérennité et de favoriser son développement. Elle précise la qualification juridique du volontariat en définissant sa nature et ses spécificités, apporte une meilleure protection pénale et sociale, et prévoit des dispositions incitatives pour les collectivités territoriales et les EPCI employeurs des sapeurs-pompiers volontaires.

Cependant, il conviendrait de renforcer les incitations pour les communes rurales et isolées. Vous comprendrez, monsieur le ministre, qu'en tant que députée de la deuxième circonscription de la Guyane, une circonscription rurale et isolée s'il en est, je me sente particulièrement concernée par cette question, l'intégralité du corps des centres de secours étant composée de volontaires employés par ces collectivités. L'employeur public permet le fonctionnement des services d'incendie et de secours en garantissant la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires et en signant, à cet effet, la convention avec le SDIS prévue par la loi du 3 mai 1996.

Mon collègue Joël Giraud avait déposé un amendement visant à compenser le civisme de ces communes-employeurs en leur permettant de diminuer leur participation financière au SDIS. Cet amendement a subi le couperet de l'article 40, tout comme certaines dispositions initiales de ce texte impliquant un coût pour l'État – je pense notamment à l'allocation de vétérance des anciens et à certaines mesures de protection sociale. Cela me paraît incompréhensible, monsieur le ministre, non seulement parce que cela va à l'encontre de l'objectif visé par ce texte, mais aussi parce que l'État partage la compétence de la sécurité civile et ne peut faire abstraction de l'apport du volontariat aux services de secours et à la protection civile. J'attends donc que les amendements gouvernementaux rectifient les limites qu'impose cet article au législateur.

Enfin, qu'il s'agisse des volontaires ou des professionnels, les sapeurs-pompiers ont besoin de plus de moyens pour accomplir leurs missions dans de bonnes conditions. À cet égard, monsieur le ministre, je vous rappelle la demande d'hélicoptère faite par le SDIS de Guyane, que j'avais relayée l'an dernier et qui a malheureusement reçu une réponse négative. Il n'est pas admissible que dans un territoire aussi immense que la Guyane, dont une grande partie est enclavée, le SDIS ne dispose pas de moyens hélicoptérés.

**M. Jean-Paul Bacquet.** C'est vrai !

**Mme Chantal Berthelot.** Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, sous le bénéfice de ces observations, les députés radicaux de gauche et apparentés voteront cette proposition de loi approuvée par la Fédération française des sapeurs-pompiers. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC et sur plusieurs bancs des groupes UMP et NC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Brindeau.

**M. Pascal Brindeau.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la présente proposition de loi est très importante et devrait recueillir l'unanimité de nos suffrages dans l'hémicycle, comme cela a été le cas en commission.

Cette proposition, qui vise à reconnaître l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires au service de la République et à améliorer leurs conditions de travail, consacre, à la fois sur le plan symbolique et dans un certain nombre de domaines concrets, le statut du volontariat. D'une part, le texte s'attache à la reconnaissance de l'engagement citoyen des sapeurs-pompiers volontaires et de l'exemplarité de leur mission auprès de nos concitoyens sur l'ensemble du territoire ; d'autre part, il crée un véritable cadre juridique du volontariat, qui était très attendu par la grande famille des pompiers. En cela, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre et monsieur le rapporteur, la proposition de loi s'inscrit dans la continuité directe de la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat et de la loi du 13 août 2004 fixant la définition de la sécurité civile et de ses missions.

Il existe un lien fort entre la nation et le corps des sapeurs-pompiers, qui tient à l'histoire et à la place que les pompiers – professionnels comme volontaires – occupent dans le cœur de nos concitoyens. Au-delà de la mission qu'ils remplissent au sein des services d'incendie et de secours, les sapeurs-pompiers volontaires contribuent largement à renforcer le lien social, particulièrement en milieu rural.

Je veux ici témoigner de leur présence constante dans les cérémonies patriotiques comme dans les manifestations festives, culturelles et sportives qui sont organisées dans nos villages. Leur présence est indispensable au plus près de nos

concitoyens. Dans le département du Loir-et-Cher, sur 2 000 pompiers 1 800 sont des volontaires et dans de très nombreux centres d'intervention – près d'une centaine –, il n'existe que des sapeurs-pompiers volontaires. Leur engagement permet un maillage efficace limitant les temps d'intervention des secours, autant qu'il participe à la présence des services publics en milieu rural.

Au-delà de l'article 1<sup>er</sup>, qui consacre la qualification juridique propre à l'activité de sapeur-pompier volontaire, pierre angulaire de la proposition de loi, je souhaite insister sur quelques apports particuliers du texte qui me semblent devoir être soulignés. Je commencerai par les dispositions de l'article 10, qui prévoit la possibilité pour les services départementaux d'incendie et de secours de procéder à un recrutement sans concours de sapeurs-pompiers volontaires en qualité de sapeurs-pompiers professionnels. Si la mesure, qui peut susciter des interrogations au sein du corps des sapeurs-pompiers professionnels, devra être expliquée, elle constitue en fait la transcription des mesures de même nature prises dans les autres fonctions publiques.

Je voudrais, en second lieu, insister sur les avancées que constituent les articles 20, 21 et 22 du texte, qui ouvrent des exonérations de charges sociales pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 5 000 habitants employant des sapeurs-pompiers volontaires.

Ces collectivités doivent donc en permanence concilier l'organisation de leurs services et les autorisations d'absence de leurs agents sapeurs-pompiers volontaires pour participer au fonctionnement du service d'incendie et de secours, ainsi qu'en cas d'incapacité de travail de ceux-ci à la suite d'un accident ou d'une maladie contractée pendant le service. Ce qui représente un engagement important pour des communes – a fortiori quand elles sont de petite taille – et des EPCI permet le maintien d'effectifs dans des centres de première intervention et garantit une forme de renouvellement des volontaires. Il est normal et même indispensable que cet effort soit soutenu financièrement.

Enfin, en conclusion, je voudrais dire qu'au-delà des avancées importantes que la présente proposition de loi constitue, il nous faudra favoriser plus encore qu'aujourd'hui les nouvelles vocations parmi nos jeunes concitoyens pour permettre le renouvellement générationnel indispensable à la pérennisation du volontariat et du fonctionnement de nombreux centres d'intervention en milieu rural, dont les effectifs sont souvent tendus.

Bien évidemment, nous voterons ce texte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NC et UMP.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Véronique Besse.

**Mme Véronique Besse.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le texte dont nous débattons aujourd'hui est très attendu par les 197 000 sapeurs-pompiers volontaires que compte notre pays, mais aussi par tous les Français, très attachés à leurs services de secours.

Ce texte est urgent compte tenu de la menace que fait peser sur les pompiers volontaires la directive européenne relative au temps de travail, en leur imposant de devenir pompiers salariés. À ce jour, l'activité de sapeur-pompier volontaire n'est pas, à juste titre, assimilée à du temps de travail. Si les sapeurs-pompiers volontaires s'engagent en dehors de leurs heures de travail, c'est d'abord parce qu'ils souhaitent se mettre au service de leurs concitoyens. Leur situation ne



peut en rien être assimilée à celle des salariés. Choisir de devenir sapeur-pompier volontaire, c'est avant tout répondre à une vocation.

Cette directive européenne méconnaît totalement l'histoire et le fonctionnement du corps des sapeurs-pompiers français. Elle méconnaît aussi les motivations, basées sur le désintéressement, le sens du service et le goût de l'action, de ces dizaines de milliers de sapeurs-pompiers volontaires. En outre, cette directive est une véritable menace pour le bon fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours, compte tenu du coût exorbitant qu'elle aurait entraîné pour les collectivités locales. J'ai d'ailleurs souhaité, comme plusieurs d'entre nous, en informer le Gouvernement en septembre dernier, et c'est également la raison pour laquelle j'ai apporté mon soutien à cette proposition de loi.

Je me réjouis que le statut de sapeur-pompier volontaire puisse aujourd'hui être protégé et valorisé – car il s'agit bien de cela. À ce jour, quatre pompiers sur cinq sont des volontaires, soit près de 200 000 en France. Ils ont choisi de s'investir ainsi au service des autres, avec générosité et compétence, comme ils le montrent au quotidien mais aussi à chaque fois que notre pays traverse une épreuve difficile. Je pense notamment à la tempête Xynthia, qui a frappé mon département, la Vendée, il y a quelques mois, à la suite de laquelle les sapeurs-pompiers ont été d'un courage et d'une ténacité exemplaires. Je voudrais profiter de ce texte pour leur rendre une nouvelle fois hommage.

Il est essentiel de préserver ce modèle d'organisation pour notre sécurité civile. Il faut donc absolument protéger le statut du volontaire, qui n'est pas un agent public, mais bel et bien un citoyen qui, librement, s'engage au service des autres. Pour préserver ce statut spécifique, la proposition de loi définit juridiquement la nature de l'engagement du sapeur-pompier volontaire. Elle contient des dispositions en faveur de son activité et de sa couverture sociale, ainsi que sur le développement du volontariat auprès des employeurs publics et privés.

Elle assouplit le régime de formation des sapeurs-pompiers volontaires ; elle améliore la reconnaissance de leurs compétences et de leur savoir-faire. Elle conforte la place du réseau associatif et renforce la protection des sapeurs-pompiers contre la mise en cause de leur responsabilité pénale dans l'exercice de leurs fonctions.

Mais peut-être pourrions-nous aller encore plus loin : les sapeurs-pompiers volontaires, qui affrontent le danger au même titre que les sapeurs-pompiers professionnels, ont besoin d'être mieux protégés en cas d'accident grave. Dans certains départements, des pompiers volontaires qui avaient été très gravement blessés ou brûlés lors d'interventions ont eu les plus grandes difficultés pour être reclassés, même dans la fonction publique. J'ai bon espoir que nous puissions avancer également sur ce point.

En bref, voilà un texte adapté et intelligent qui vient récompenser des milliers de personnes particulièrement méritantes. J'apporte également mon entier soutien à l'amendement de la commission des lois qui précise explicitement que les sapeurs-pompiers volontaires ne seront pas concernés par la directive européenne sur le temps de travail.

En protégeant leur statut, ce texte est l'occasion de manifester le soutien et la reconnaissance de la nation aux sapeurs-pompiers volontaires et d'encourager les jeunes qui souhaitent s'engager dans cette voie. Dans une société de plus en plus marquée par l'individualisme et les rapports d'intérêt, où tout s'achète et plus rien ne se donne, il est essentiel de rappeler le sens et la valeur de tout engagement au service des

autres et de son pays et de soutenir ceux qui, sans contrepartie, se forment et se montrent disponibles, à toute heure du jour et de la nuit, pour aider leurs concitoyens. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes UMP et NC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Grall.

**M. Michel Grall.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en juillet 1995, un attentat a frappé la ligne B du RER à la station Saint-Michel, faisant 125 victimes, dont huit sont décédées. En décembre 1999, l'*Érika*, un pétrolier sous pavillon maltais, a fait naufrage au large de la Bretagne, déversant près de 40 000 tonnes de fioul lourd sur nos îles, nos plages et nos ports. En février 2010, la tempête Xynthia a balayé nos côtes, entraînant la mort de 59 personnes et de nombreux dégâts matériels. Et ce ne sont là que des événements récents. Attentats, incendies, inondations, catastrophes industrielles et écologiques, accidents de la route ou domestiques, tous ces drames ont un point commun : les sapeurs-pompiers sont parmi les premiers à assurer le secours aux victimes, à ouvrir les routes dans un univers de chaos et à ravitailler les populations frappées par le sort.

Présents sur la totalité de notre territoire, disponibles en permanence, les sapeurs-pompiers volontaires jouent un rôle de premier plan dans notre dispositif de sécurité civile. Un lien fort unit la nation et ses pompiers : le volontariat.

Après les lois de 1996 et 2004, le Parlement a voulu légiférer sur la nature juridique propre de l'activité de sapeur-pompier volontaire, une activité qui relève de l'engagement citoyen, du don de soi, de la solidarité, et non du droit du travail. Au-delà des aménagements juridiques nécessaires qu'il propose, le texte donne un cadre clair et cohérent à l'exercice de cette vocation par plus de 200 000 de nos concitoyens : un Français sur 300 est directement concerné. Lorsque l'on sait qu'un Français sur 20 est secouru, soigné, sauvé par les sapeurs-pompiers, on mesure le rôle éminent, la présence incontournable, le caractère « totalement indispensable » des sapeurs-pompiers dans notre paysage national.

Or, ce rôle est actuellement fragilisé : difficultés de recrutement – elles ne sont pas nouvelles – réduction des durées d'engagement, manque de volontaires. Ce texte offre le cadre juridique attendu, non seulement par les volontaires, mais aussi par les gradés professionnels et les élus locaux. Il contribue à promouvoir le sens de l'engagement et de la citoyenneté et témoigne de notre reconnaissance envers ceux qui s'engagent au service de leurs concitoyens et ceux qui ont donné leur vie dans l'exercice de cette mission. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Bacquet.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il n'est pas rare dans cet hémicycle que nous débattions de la situation des sapeurs-pompiers, mais il est rare que nous évoquions spécifiquement les sapeurs-pompiers volontaires. Or, chacun le reconnaît, la situation du volontariat devient inquiétante, puisque les effectifs sont en constante diminution. Ils sont ainsi passés de 257 283 en 2004 à 193 221 en 2007, avec une durée d'engagement de l'ordre de neuf années – un tiers des volontaires ont moins de cinq ans d'engagement –, tandis que, de 1999 à 2007, le nombre des sapeurs-pompiers professionnels est passé de 28 924 à 38 236.

Cette situation devient critique et le malaise des volontaires se fait jour, au point que les gouvernements successifs s'en sont inquiétés. Ainsi, en 2003, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, avait demandé au sénateur-maire de Nîmes, Jean-Paul Fournier, un rapport dans lequel l'auteur dénonçait

« le sentiment des volontaires d'être des supplétifs, d'avoir à supporter des rapports hiérarchiques excessifs, un accès insuffisant à l'encadrement et de ressentir un profond sentiment d'injustice, voire d'abus ». Jean Paul Fournier regrettait, en outre, de voir trop souvent des volontaires compétents et motivés démissionner, en raison des conséquences de leur engagement sur leur évolution professionnelle et leur vie familiale.

Il serait faux de dire que rien n'a été fait pour le volontariat – qu'il ne faut, du reste, pas confondre avec le bénévolat, puisque, depuis la loi de départementalisation, les sapeurs-pompier volontaires perçoivent des vacances.

**M. Charles de Courson.** C'était déjà le cas auparavant !

**M. Jean-Paul Bacquet.** N'oublions pas, en effet, la loi du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompier volontaires en cas d'accident survenu en service, celle du 3 mai 1996, relative à la facilitation de l'engagement des sapeurs-pompier volontaires et celle du 13 août 2004 instituant la prestation de fidélisation et de reconnaissance.

Toutefois, si la réforme de la départementalisation a apporté plus de cohérence, plus de moyens, plus de formations, plus de matériels, elle n'a pas dissipé le malaise du volontariat. Pis – je le sais pour avoir mis en œuvre cette réforme dans mon département lorsque je présidais le SDIS –, elle a éloigné les sapeurs-pompier volontaires des maires et des élus locaux – sous-représentés dans les conseils d'administration des SDIS –, quand elle n'a pas conduit à la fermeture d'un grand nombre de centres, portant ainsi atteinte au maillage territorial et privant, surtout, le volontariat de ses sergents recruteurs, puisque ce sont des familles, des amis, des voisins qui s'engagent, par lien de proximité ou par tradition familiale.

La Fédération nationale des sapeurs-pompier a bien compris cette rupture du lien entre sapeurs-pompier et élus locaux, puisque, après avoir préconisé, à juste raison – les faits l'ont prouvé –, la départementalisation, elle craint aujourd'hui une « conseil-généralisation » qui éloignerait définitivement les sapeurs-pompier des maires. D'aucuns préconisent même que les missions de sécurité civile relèvent du domaine régalien de l'État, sans pour autant revendiquer, bien sûr, le passage à la fonction publique d'État.

La crise du volontariat s'accroissant, une commission intitulée « Ambition volontariat », présidée par l'ancien ministre Luc Ferry, a travaillé, en 2009, sur le sujet et fait un certain nombre de recommandations que l'on retrouve dans la proposition de loi que nous examinons. Il est donc heureux que le Parlement débattre d'un texte spécifiquement consacré aux sapeurs-pompier volontaires, dont on ne mesure pas suffisamment l'importance.

Le statut des sapeurs-pompier professionnels est parfaitement encadré, ainsi que vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur. Ils effectuent 89 gardes de 24 heures par an et bénéficient de la retraite à 55 ans, mais revendiquent souvent que leur âge de départ soit abaissé à 50 ans en raison de la pénibilité de leurs tâches. En revanche, bien qu'en zone rurale, ils effectuent 50 %, voire plus de 80 % des interventions, les sapeurs-pompier volontaires n'ont pas de statut. Ils peuvent exercer jusqu'à 65 ans en plus de leur activité professionnelle, mais la réglementation européenne sur le temps de travail obligeant au repos quotidien risque de remettre en cause ce volontariat. Cette proposition de loi permettra de définir la mission du volontaire comme une participation citoyenne active, et non comme une activité professionnelle.

Notre pays compte 250 000 hommes et femmes sapeurs-pompier, dont 80 % sont des volontaires, mais les taux d'encadrement sont indigents en ce qui concerne ces derniers : les sapeurs-pompier volontaires comptent 6 160 officiers, soit 3 % des effectifs, contre 17 % chez les professionnels, 28 074 sous-officiers, soit 15 % des effectifs, contre 40 % chez les professionnels, 151 700 sapeurs, soit 82 % des effectifs, contre 43 % chez les professionnels. Une meilleure représentation des volontaires dans l'encadrement sera une avancée certaine, à condition toutefois que les gradés volontaires ne soient pas considérés comme des gradés de seconde zone et que leurs capacités de management soient prises en considération par tous les sapeurs-pompier, qu'ils soient volontaires ou professionnels. Ce ne sera pas évident, si l'on en croit les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle que présidait notre collègue Ginesta concernant le taux d'encadrement des sapeurs-pompier professionnels.

Nous ne pouvons qu'approuver la possibilité d'inscrire la formation des sapeurs-pompier volontaires dans la formation professionnelle continue. Toutefois, il faut veiller à ce que la diminution des temps de formation ne soit pas vécue par la hiérarchie professionnelle comme une sous-qualification. De même, nous saluons l'amélioration de la protection sociale en cas d'accident de service et la couverture pénale dans l'exercice des missions. Nous ne pouvons que souhaiter que les passerelles entre le volontariat et l'intégration dans le corps des professionnels ou l'ouverture aux concours de la fonction publique soient effectives, à condition que cette intégration se fasse sans difficulté ni opposition corporatiste. Nous ne pouvons enfin que nous réjouir des avancées en matière d'indemnités, de reconnaissance et de retraite, même si nous regrettons que les SDIS soient mis à contribution. N'oublions pas en effet que 64 % des dépenses totales des SDIS sont des dépenses de personnel, dont 75,5 % sont consacrées aux professionnels, alors que 21 % rétribuent les vacances des volontaires.

Tous les sondages confirment que les sapeurs-pompier bénévoles bénéficient d'un taux d'adhésion souvent égal à 98 %, soit bien plus que les hommes politiques et les avocats et un peu plus que les médecins. Je m'en réjouis, car ce n'est que justice. À ce propos, j'ai une pensée pour les deux sapeurs-pompier volontaires de ma commune morts en service il y a neuf ans.

Notre groupe politique votera cette proposition de loi, en espérant que ces avancées en faveur des sapeurs-pompier volontaires permettront une meilleure prise en considération de cet élément indispensable de notre sécurité. Mais je reste persuadé que cette proposition de loi, aussi intéressante soit-elle, ne règlera pas le problème du volontariat, dont la nature dépasse largement le cadre des sapeurs-pompier. Nous vivons de plus en plus dans une société individualiste et marchande, où les valeurs collectives sont décriées, d'où la problématique du bénévolat dans l'ensemble de la vie associative, qu'elle soit culturelle ou sportive. Espérons que cette proposition de loi conduira vers d'autres avancées en faveur du volontariat pour pérenniser les sapeurs-pompier volontaires dans notre organisation des secours. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Georges Colombier.

**M. Georges Colombier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, jamais jusqu'à aujourd'hui, le Parlement n'avait eu l'opportunité de consacrer l'activité de sapeur-pompier volontaire, c'est-à-dire de reconnaître sa vraie nature. Le texte qui est soumis à la représentation nationale marque donc une étape importante dans l'histoire des sapeurs-pompier volontaires. Il fera date :

en matière de sécurité civile, il y aura incontestablement un « avant » et un « après » la proposition de loi de notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier. Je tiens d'ailleurs à saluer le travail remarquable qu'il a réalisé pour élaborer et présenter ce texte législatif, en lien étroit avec le ministère de l'intérieur et la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, dont je salue les représentants présents dans les tribunes du public. L'année 2011 marquera un tournant pour le volontariat des sapeurs-pompiers.

Dédier une proposition de loi entière aux sapeurs-pompiers volontaires est un acte fort à double titre.

Tout d'abord, d'un point de vue symbolique. Le fait que le législateur, rappelle, en le gravant dans le marbre de la loi, le rôle et la place déterminants que jouent les hommes et les femmes sapeurs-pompiers volontaires, qui contribuent chaque jour, sur l'ensemble de notre territoire, dans chaque village, à la sécurité de nos concitoyens, a une portée très forte. C'est un signe envoyé à tous ces acteurs de notre sécurité civile, le signe de la reconnaissance et de l'attachement porté par le Gouvernement et le Parlement à cet acte de civisme qui n'a pas d'équivalent dans notre société.

Il est bon de rappeler à nos concitoyens que les « volontaires », comme on les appelle communément, représentent près de 80 % des sapeurs-pompiers ; ils constituent le pivot de notre sécurité civile. Sans les 200 000 volontaires, qui sont autant de sentinelles dans chacune de nos 36 000 communes, la protection des biens et des personnes ne serait pas assurée aussi efficacement et de manière aussi homogène sur notre territoire. Ce maillage territorial constitue un gage important de sécurité de proximité pour nos concitoyens qu'il nous faut préserver et valoriser.

Ensuite, dédier une proposition de loi aux sapeurs-pompiers volontaires, c'est signifier l'attachement et l'importance accordée par le législateur à la volonté d'apporter des réponses concrètes aux défis du volontariat. Nous le savons, notre organisation en matière de secours présente la particularité – qui est aussi une force et une chance pour notre pays – de faire évoluer conjointement professionnels et volontaires dans les opérations de secours. Mais, nous le savons également, cette organisation est de plus en plus fragile. En effet, les contraintes de notre société moderne, qu'elles soient sociales, économiques, démographiques ou territoriales rendent de plus en plus difficile l'engagement. La disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires et la fidélisation deviennent un défi. L'attractivité du volontariat est donc un enjeu important.

Compte tenu l'évolution de notre société moderne, pour que notre nation puisse toujours bénéficier d'une organisation adaptée et efficace en matière de sécurité civile et de secours, il était de notre responsabilité de proposer des solutions. Tel est l'objet de cette proposition de loi, et je m'en réjouis.

Les sapeurs-pompiers volontaires ont besoin d'un nouveau souffle et d'une prise en compte de leur situation si particulière. Ce sera chose faite avec l'adoption du texte que nous sommes appelés à examiner.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Si seulement ça pouvait être vrai !

**M. Georges Colombier.** En effet, pour la première fois, toutes les problématiques liées au volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers de notre pays sont abordées : spécificité de l'engagement, statut, responsabilité, formation, protection sociale, développement du volontariat.

Comme le précise son exposé des motifs, l'objectif de la proposition de loi est simple : donner au volontariat des sapeurs-pompiers un cadre attractif et protecteur permettant

d'assurer sa pérennité et de favoriser son développement comme socle de notre dispositif de secours et de sécurité civile.

Nous savons qu'il est beaucoup demandé aux volontaires. Ils sont, en fait, de véritables « sapeurs-pompiers professionnels » tant les exigences qui s'imposent à eux en matière de formation, d'aptitude et de services sont nombreuses. Ces dernières doivent donc avoir pour contrepartie la reconnaissance, par le législateur, de l'engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire, et la création d'un cadre juridique protecteur.

À l'heure où beaucoup ne pensent qu'à leur confort, les milliers d'hommes et de femmes qui se dévouent pour notre sécurité, souvent au péril de leur vie, doivent être valorisés et reconnus à leur juste valeur. Soyons lucides : penser aux autres, mieux encore, agir pour eux, cela n'est pas dans l'air du temps. Une telle attitude mérite d'autant plus d'être soulignée, soutenue et accompagnée.

Pour toutes ces raisons, je soutiens sans réserve cette proposition de loi dont je suis l'un des cosignataires. Elle est attendue par tous les volontaires de France. Comme l'a dit avec force et conviction le Président de la République, le 17 mars 2011, à l'occasion de l'inauguration de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, nous leur devons « gratitude et protection. C'est une question de cohérence, de justice et de dignité. » (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Guilloteau.

**M. Christophe Guilloteau.** Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, la proposition dont nous débattons aujourd'hui vise à renforcer le cadre juridique et l'engagement des sapeurs pompiers volontaires.

Ce texte, déposé par notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier et dont je suis le cosignataire comme Dino Cinieri et de nombreux autres collègues, touche à un point primordial de la politique de sécurité civile et de son organisation.

Le caractère essentiel du rôle joué par les sapeurs-pompiers volontaires dans les missions de sécurité civile reste peu connu. Qu'il s'agisse des missions de lutte contre les incendies et de secours ou de la gestion des grandes catastrophes, la sécurité civile est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. En 2009, les services départementaux d'incendie et de secours ont assuré 3,65 millions des 4,25 millions d'interventions. Ces missions se sont ajoutées à celles effectuées par les corps communaux et intercommunaux de sapeurs-pompiers ainsi que par les sapeurs-pompiers de Paris et des marins-pompiers de Marseille.

Outre 12 100 sapeurs-pompiers militaires, notre pays compte 40 100 sapeurs-pompiers professionnels et 196 800 sapeurs-pompiers volontaires, auxquels il faut ajouter 11 427 personnels. Les sapeurs-pompiers volontaires représentent ainsi 79 % de l'effectif total. Les sapeurs-pompiers volontaires composent 76 % à 93 % des effectifs des SDIS selon les catégories. Par ailleurs, 93 % des communes de moins de 5 000 habitants doivent s'appuyer quasi exclusivement sur les sapeurs-pompiers volontaires.

Le constat est donc clair : la sécurité civile de notre pays, particulièrement en zone rurale, repose en grande partie sur les sapeurs-pompiers volontaires, et rien de ce qui touche à la sécurité des personnes et des biens ne pourrait se faire sans eux.



Vice-président du SDIS du Rhône, je compte, dans ma circonscription, dix-neuf centres de secours composés de sapeurs pompiers volontaires. Je mesure leur engagement au quotidien.

Aujourd'hui, il apparaît clairement que l'inquiétude grandit face au recul des engagements au regard des contraintes juridiques existantes.

Pour le Rhône, on compte 4 300 sapeurs-pompiers volontaires. C'est le troisième effectif de sapeurs-pompiers volontaires intégrés à un corps départemental en France, après la Moselle et l'Isère.

Au quotidien, les mouvements de population vers la périphérie des villes rendent plus difficile le recrutement en zone rurale. Les contraintes économiques pesant sur les entreprises font que les chefs d'entreprises acceptent de plus en plus difficilement que leurs employés s'absentent sans préavis afin de remplir une mission de sécurité civile ou pour suivre une séance de formation.

À ces contraintes pesant sur le recrutement s'ajoutent deux évolutions récentes.

En premier lieu, la départementalisation. Celle-ci, en effet, indépendamment des améliorations qu'elle a permises en matière de gestion de la sécurité civile, a abouti à la fermeture d'un certain nombre de casernes de petite taille qui renforçaient le lien entre les activités de sécurité civile et la population des zones rurales et périurbaines.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Très juste !

**M. Christophe Guilloteau.** En second lieu, la mise en cause de la responsabilité pénale de sapeurs-pompiers à l'occasion de missions devenue plus fréquentes ces dernières années est désormais perçue comme un risque supplémentaire s'ajoutant à ceux encourus du fait de la nature particulière de l'activité de sapeur-pompier.

**M. François Goulard.** C'est incontestable !

**M. Christophe Guilloteau.** Le développement et la sécurisation du statut du volontariat supposent donc qu'il soit apporté des réponses à ces problèmes.

Le texte apporte un certain nombre d'avancées en matière de management des sapeurs-pompiers volontaires s'agissant tant du recrutement, du suivi de leurs activités, de leur disponibilité ou de leurs relations avec les employeurs, ainsi qu'en termes de formation des volontaires et de reconnaissance de leur engagement, facteur essentiel de leur fidélisation.

En conclusion, il convient de rappeler que le dispositif de sécurité civile en France, fondé principalement sur les SDIS et les sapeurs-pompiers volontaires, est probablement un des meilleurs au monde. Or sa qualité, son efficacité et son rapport qualité-prix s'expliquent par la présence de presque 200 000 sapeurs-pompiers volontaires aux côtés des 50 000 sapeurs pompiers professionnels et militaires. En effet, 68 % de l'activité opérationnelle est assurée en France par les sapeurs-pompiers volontaires, qui assurent 80 % de la couverture territoriale et, probablement, près de 90 % de la montée en puissance en cas de crise grave. Il est donc indispensable de sécuriser cette branche essentielle de la sécurité civile en France.

Les sapeurs-pompiers volontaires ont accepté de nombreuses contraintes afin d'atteindre une excellence opérationnelle équivalente à celle des sapeurs-pompiers professionnels. Entre volontaires et professionnels, les conditions de formation et de stages pour le passage d'un grade à un autre sont désormais rigoureusement identiques. Le sapeur-

pompier volontaire qui veut devenir lieutenant à Aix-en-Provence doit suivre une formation durant six semaines, ce qui est parfois difficile.

**M. François Goulard.** C'est vrai !

**M. Christophe Guilloteau.** Les sapeurs-pompiers ont besoin de sécurité juridique. Il est indispensable de leur donner des garanties en la matière : toute atteinte à leur statut serait fatale

La société a beaucoup évolué ces dernières années. Les sapeurs-pompiers volontaires travaillent de moins en moins dans la commune où ils sont domiciliés et leur disponibilité opérationnelle durant la journée pose des problèmes considérables. Le logement des sapeurs-pompiers volontaires représente également une contrainte particulièrement forte en zone périurbaine. Par ailleurs, leur formation est insuffisamment valorisée. De la même façon, leur engagement doit être valorisé davantage auprès des employeurs qu'il faut amener à comprendre combien leur disponibilité est nécessaire.

Aucun système ne peut remplacer cet engagement volontaire que tous les autres services publics nous envient.

Je souhaite apporter tout mon soutien au nouveau cadre juridique proposé par le texte et, plus largement, à la mise en valeur de cet engagement citoyen qui, si nous n'y prenons garde, s'effacera pour laisser place à celui des seuls professionnels. Les zones rurales s'en trouveraient alors affectées durablement.

Je voterai cette proposition de loi qui instaurera un principe fondateur autour de l'engagement, pierre angulaire du droit des sapeurs pompiers volontaires en France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Imbert.

**Mme Françoise Imbert.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, élue d'une circonscription regroupant territoires urbains et ruraux, je me suis depuis longtemps attachée à suivre les activités et les conditions de travail des sapeurs-pompiers des centres d'incendie et de secours. Comme tous ceux qui participent à cette discussion, je tiens à rendre hommage à leur travail remarquable.

L'objectif de la proposition de loi est d'apporter une meilleure protection à près de 200 000 sapeurs-pompiers volontaires en activité et, pour ce faire, d'adapter leur statut juridique. Ce texte est très attendu par tous les sapeurs-pompiers, et les 2 200 sapeurs-pompiers de l'Union départementale de la Haute-Garonne sont évidemment dans ce cas.

Depuis plusieurs années, les responsables des centres d'incendie et de secours appellent notre attention sur la pénurie de sapeurs-pompiers volontaires, principalement dans les secteurs ruraux et rurbains, et sur les manquements dans la définition d'un cadre d'exercice suffisamment attractif et complet.

Il est d'autant plus nécessaire de répondre aux attentes exprimées que près de 80 % des sapeurs-pompiers de notre pays sont des volontaires, et que, dans les communes de moins de 5 000 habitants, ces derniers représentent plus de 90 % des effectifs de la sécurité civile.

Depuis 2004, l'effectif volontaire des sapeurs-pompiers est en constante diminution alors que, dans le même temps, les interventions augmentent de 3 à 4 % par an. La durée de leur engagement à la disposition de la sécurité civile est désormais moins longue qu'auparavant. Les recrutements sont devenus plus compliqués, surtout en zone rurale, car le lieu de travail du volontaire, son activité principale, se trouve parfois trop

éloigné du centre de secours de rattachement, rendant complexe une disponibilité pour l'accomplissement de ses missions.

**M. François Goulard.** C'est vrai !

**Mme Françoise Imbert.** Aujourd'hui, nous savons bien que, de façon générale, le volontariat est confronté à de nombreux obstacles dont le monde associatif souffre également. À cet égard, nous sommes satisfaits que l'année 2011 ait été déclarée année européenne du volontariat. Nous pouvons penser que cette initiative permettra de mettre en exergue les freins au volontariat et au bénévolat, et que les pouvoirs publics présenteront des propositions concrètes et des solutions à même de favoriser cet exercice de citoyenneté active.

Pour ce qui est de la sécurité civile, nous mesurons combien il est essentiel qu'un pays dispose d'une organisation adaptée et efficace.

Quand on sait que sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires accomplissent leurs missions de secours en pleine complémentarité, on mesure encore mieux la place que les volontaires occupent au quotidien dans la sauvegarde et la protection des populations. C'est pourquoi, aujourd'hui, la loi doit s'efforcer de moderniser et de conforter la place du volontariat dans notre dispositif de sécurité civile. Elle doit donner un cadre satisfaisant à cette activité.

Un point essentiel consiste à inscrire dans la loi que l'activité de sapeur-pompier volontaire constitue un engagement citoyen indispensable aux missions de sécurité civile dans la sauvegarde et la protection des populations au quotidien.

La législation européenne actuelle sur le temps de travail, la directive du 4 novembre 2003, et la jurisprudence font peser sur cette activité un risque sérieux : le volontariat pourrait être requalifié et considéré comme un travail. Il nous appartient d'écarter toute assimilation de nos volontaires aux agents publics, travailleurs salariés, et de faire en sorte qu'ils soient considérés comme des citoyens librement engagés au service de la collectivité, exerçant leur activité non à titre professionnel, mais dans des conditions qui leur sont propres.

Il est plusieurs points, évoqués par les sapeurs-pompiers, auxquels la présente proposition de loi apporte des réponses, et d'autres que la discussion devrait encore faire évoluer.

Il faudrait ainsi introduire plus de souplesse dans la formation initiale et continue – sans en altérer bien sûr le sens et l'efficacité –, et prévoir une indemnisation correcte.

La valorisation de l'expérience acquise, le renforcement de la protection pénale des volontaires, l'élargissement de leur couverture sociale et des dispositions permettant le développement du volontariat auprès des employeurs publics et privés sont également à ranger au nombre des évolutions souhaitées.

Cette proposition de loi constitue une réelle avancée pour favoriser un nouveau développement du volontariat des sapeurs-pompiers et, surtout, pour la reconnaissance de leur engagement dans l'organisation des secours. Même si elle demande encore quelques améliorations et évolutions qui seront évoquées au fur et à mesure de l'examen des amendements, elle recueille notre assentiment. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

**M. le président.** La parole est à M. Yannick Favennec.

**M. Yannick Favennec.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la présente proposition de loi nous amène à nous pencher de

façon très approfondie sur la situation des sapeurs-pompiers volontaires, et je me réjouis que le Gouvernement l'ait inscrite à l'ordre du jour de nos travaux.

En France, les sapeurs-pompiers volontaires jouent un rôle essentiel dans les missions de sécurité civile. Sans oublier, bien sûr, les autres acteurs impliqués, ils constituent la première force mobilisable sur tout le territoire, permettant de faire face aux obligations d'assistance et de solidarité envers les populations. J'ajoute que leur contribution est plus qu'essentielle dans les zones rurales où ils participent au renforcement du lien social si important dans nos territoires ruraux.

Dans mon département de la Mayenne, on compte 1 346 volontaires pour 111 professionnels. Je mesure chaque jour, dans ma circonscription du nord de la Mayenne, leur dévouement, leur courage, leur abnégation et leur compétence.

Malheureusement, malgré de nombreuses améliorations en faveur du volontariat, l'effectif total des sapeurs-pompiers volontaires n'a fait que diminuer depuis 2004 et nous devons aujourd'hui faire face à une véritable crise du recrutement.

C'est pourquoi, pour rechercher les solutions les mieux adaptées permettant de remédier à cette situation, mais également pour travailler de manière prospective sur tous les aspects du volontariat chez les sapeurs-pompiers, le ministre de l'intérieur a mis en place, en avril 2009, une commission « Ambition volontariat ».

Un véritable travail en amont, qui a donné lieu à de nombreux échanges et débats, a donc été effectué. C'est dans cet esprit que notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier a déposé la proposition de loi dont nous débattons aujourd'hui et que j'ai d'ailleurs cosignée. Ce texte reprend les recommandations de la commission « Ambition volontariat » et traduit dans la loi les propositions issues de ses travaux.

L'article majeur de la proposition de loi vise à donner une définition législative à l'activité de sapeur-pompier volontaire. En effet, il va maintenant être inscrit dans la loi qu'il s'agit d'une participation citoyenne qui repose sur le volontariat et sur le bénévolat et non d'une activité professionnelle. Grâce à cette définition, une reconnaissance et un cadre juridique protecteur sont apportés à cet engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire. Grâce à ce cadre juridique protecteur, le risque de requalification qui aurait pu être imposé par la directive européenne sur le temps de travail, et qui pesait sur l'activité et l'avenir des sapeurs-pompiers volontaires, est écarté.

Cette activité étant bénévole et volontaire, la législation européenne sur le temps de travail ne s'applique pas et, comme le souhaite la commission des lois, il serait tout à fait opportun que la directive, actuellement en cours de révision, puisse explicitement prévoir que ses dispositions ne concernent pas les sapeurs-pompiers volontaires.

Le rapport de la commission « Ambition volontariat » avait souligné la nécessité de mieux adapter les formations aux spécificités du volontariat, les formations actuelles étant surtout destinées aux professionnels.

Plusieurs articles répondent à ces préoccupations et des dispositions importantes sont prévues en matière de formation.

La mesure proposée à l'article 7 constitue une avancée, puisqu'elle vise à permettre aux salariés ayant une activité de sapeur-pompier volontaire et à leurs employeurs de

prendre en compte les formations suivies dans le cadre de leur volontariat et de bénéficier ainsi des règles et des outils de gestion prévus dans le code du travail.

La reconnaissance de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires contribue à leur fidélisation. C'est pourquoi l'amélioration de leur protection sociale et les dispositions proposées pour leur indemnisation vont dans le bon sens. Sur ce sujet, je souhaite que le nouvel article 8 *bis* ne soit pas écarté pour irrecevabilité et que nous puissions l'adopter.

Je voudrais maintenant m'arrêter sur la mesure prévue initialement, qui visait à aligner l'ancienne allocation de vétérance sur l'allocation de fidélité. Cette disposition avait pour objectif de rétablir une équité dans les prestations. Les différences de montant suivant la date de cessation d'activité suscitent un légitime sentiment d'injustice. Aussi, malgré la suppression de cet article en raison de son irrecevabilité financière, je souhaiterais, monsieur le ministre, qu'une solution puisse être proposée. J'y suis d'autant plus attaché que j'avais déposé une proposition de loi qui allait dans ce sens.

Bien sûr, je regrette qu'un certain nombre de mesures importantes aient été déclarées irrecevables par la commission des finances. J'espère que nos débats, durant la discussion des articles, permettront d'apporter quelques réponses.

Telles sont les remarques que je souhaitais exposer aujourd'hui sur un texte très attendu par les sapeurs-pompiers volontaires, qui propose des dispositions qui vont réellement améliorer leur condition.

Les Français ont pour leurs sapeurs-pompiers de l'admiration, de la considération et je dirais même de l'affection, car ils connaissent les fondements de leur engagement : don de soi, volonté de rendre service, service désintéressé au profit de la communauté, solidarité et esprit de corps.

Voilà qui légitime ce texte et notre débat ; voilà qui mérite surtout une véritable reconnaissance de la nation par le biais de mesures concrètes inscrites dans la loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Christian Vanneste.

**M. Christian Vanneste.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le président Kennedy disait : « Ne vous demandez pas ce que votre pays peut faire pour vous. Demandez-vous ce que vous pouvez faire pour votre pays ». Cette parole prend tout son sens en cette année 2011, année européenne du volontariat, dans la vieille Europe épuisée par ses États providence.

**M. Régis Juanico.** C'est honteux !

**M. Jean-Paul Bacquet.** Vous commencez fort !

**M. Christian Vanneste.** Elle résonne particulièrement en France. Notre pays peut être légitimement fier de l'efficacité et du professionnalisme de ses services publics de sécurité, mais on y cultive sans doute plus qu'ailleurs les écarts entre les personnels qui y travaillent et la population qui en bénéficie, entre les fonctionnaires statutaires et les salariés des entreprises privées.

Cette double fracture n'est pas sans conséquences fâcheuses : de manière générale, la France est efficace pour les interventions curatives, mais déficiente dans l'action préventive. Les services fonctionnent, mais la population est insuffisamment informée et motivée. Récemment, se tenait à la préfecture de Lille une audition des services de sécurité mobilisables en cas d'accident nucléaire à la centrale de Gravelines. Un incident y fut relaté : lors du déclenchement fortuit d'une sirène, la population est sortie pour voir, faisant exacte-

ment le contraire de ce qui était recommandé. Nous demeurons également en retard par rapport à tous les autres pays européens pour l'apprentissage des gestes qui sauvent.

Or la sécurité est un élément primordial du bien commun. Elle doit faire l'objet d'une coproduction entre les professionnels et la population. Dans cette perspective, la participation de volontaires issus de la population doit jouer un double rôle : en amont, celui de relayer l'information et la motivation ; en aval, celui de compléter l'action.

On parle souvent de la participation des citoyens dans le cadre de l'extension de leurs droits. Dans l'esprit de la Déclaration des droits et des devoirs de 1795 – la meilleure en fait –, il faut rappeler avec force le devoir pour les citoyens de participer à la réalisation du bien commun. Ce rappel est d'autant plus opportun que l'occasion essentielle qui était offerte, le service national, a été suspendue. C'est dans cet esprit qu'a été rédigé en 2009 le rapport de la commission « Ambition volontariat », présidée par Luc Ferry. Celui-ci avait déjà été chargé, l'année précédente, d'un rapport sur le service civique volontaire, encore insuffisamment traduit dans les faits aujourd'hui.

Celui de 2009, consacré aux sapeurs-pompiers volontaires, qui est à l'origine de la proposition de loi que nous examinons, lançait un cri d'alarme : « Sans les volontaires, c'est tout notre système de protection et de sécurité civile qui s'effondrerait. » La départementalisation, le regroupement des SDIS et la tentation de l'hyper-professionnalisme vont à rencontre du volontariat. Mais, de manière plus profonde, le rapport souligne : « L'engagement citoyen connaît une véritable crise. L'individualisme, les intérêts personnels, la vie familiale prennent le pas. » Enfin, la judiciarisation croissante décourage les bonnes volontés. Les effectifs des sapeurs-pompiers volontaires sont en constante diminution depuis 2004. Le texte que nous étudions aujourd'hui veut enrayer et inverser ce processus, et je l'ai cosigné.

Je souhaite toutefois souligner trois préoccupations. Le recrutement d'un plus grand nombre de sapeurs-pompiers volontaires au sein d'un public plus diversifié, plus féminin notamment, devrait passer par une intégration des possibilités offertes par le service civique à ce dispositif.

Une plus grande égalité devrait être recherchée entre les collectivités territoriales et les entreprises, entre les fonctionnaires, d'une part, et les travailleurs du secteur privé, y compris les chefs d'entreprises, d'autre part. La proposition de loi – également signée de notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier, qui a beaucoup travaillé sur les sapeurs-pompiers volontaires –, tendant à améliorer le volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers, comportait dans son article 5 la formule suivante : « Les entreprises employant des sapeurs-pompiers volontaires ont droit, à leur demande, de bénéficier d'une exonération de prélèvements sociaux à hauteur de 30 % . »

Enfin, l'attribution de facilités matérielles en vue d'améliorer la disponibilité des volontaires me paraît une excellente disposition. Je pense en particulier à la création de logements civiques à proximité des centres d'incendie et de secours. Dans les régions rurales, ce serait particulièrement important.

En votant ce texte, nous allons satisfaire le troisième objectif du rapport « Ambition volontariat », celui de la reconnaissance envers des citoyens qui s'engagent et qui doivent, pour cette raison, être pour les autres des exemples encourageants. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Lou Marcel.



**Mme Marie-Lou Marcel.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, le texte que nous examinons aujourd'hui est un bon texte, un texte utile, qui viendra compléter les précédentes dispositions législatives relatives aux sapeurs-pompiers volontaires. Je pense notamment aux lois de 1991, 1996 et 2004.

Je salue pour ma part notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier, qui a réalisé ici un travail important et attendu par les sapeurs-pompiers volontaires, qui forment l'essentiel des effectifs des SDIS.

Parler de ces hommes et de ces femmes, c'est permettre à la nation tout entière de les honorer et de leur rendre hommage. Avec courage, abnégation et dans la discrétion, ils consacrent toute une part de leur vie à venir en aide à nos concitoyens. Il y a là une générosité, un sens de l'acte gratuit et désintéressé, un courage qui sont à la base de l'attachement si particulier que nos concitoyens éprouvent pour ces soldats du feu.

Ces hommes, nous les croisons tout au long de l'année, lors des commémorations, des inaugurations de centres de secours et parfois lors de leurs interventions. Ils paient souvent un lourd tribut dans l'exercice de leurs missions. Nous nous devons de les écouter, de rapporter leurs doléances et leurs attentes dans les différents domaines que sont les conditions de travail, la formation, la protection sociale et la fin de carrière.

Comme on le sait, le nombre d'interventions dans nos territoires des sapeurs-pompiers ne cesse de croître. On a ainsi noté une hausse de plus de 3 % par an depuis 2004, qui est à mettre en parallèle avec une baisse de l'engagement de nos concitoyens au sein des sapeurs-pompiers volontaires.

Or ceux-ci représentent 79 % de l'effectif des près de 250 000 sapeurs-pompiers et plus de 95 % des effectifs des services de santé et de secours. Cela est particulièrement vrai pour les zones rurales et périurbaines : les volontaires représentent 76 % des effectifs des SDIS de catégorie 1 et 93 % dans ceux de catégorie 5. En outre, 93 % des communes de moins de 5 000 habitants s'appuient presque exclusivement sur des volontaires.

Dans mon département de l'Aveyron, l'activité opérationnelle du SDIS représente près de 12 000 interventions pour l'année 2010, dont 10 000 pour les secours à personnes. La progression annuelle du nombre total d'interventions est de 3 % par rapport à 2009, quand celle du secours aux personnes est plus significative, avec une hausse de 5,5 %. Dans mon département, comme dans bien d'autres, sans volontaires, la sécurité civile n'existerait pas : le SDIS de l'Aveyron compte environ 1 350 sapeurs-pompiers volontaires, soit plus de 90 % des effectifs mobilisables sur interventions. Ce chiffre est à mettre en parallèle avec les cent quatorze sapeurs-pompiers professionnels et les trente et un personnels administratifs, techniques et spécialisés. C'est dire l'importance de l'enjeu du volontariat. Il y a pour cela une nécessité à remédier à la crise du volontariat, ce qui suppose d'adapter notre cadre juridique.

Les lois de 1991, 1996 et 2004 ont permis d'obtenir de réelles avancées, notamment en matière de protection sociale. Elles ont aussi clarifié les rapports du volontaire avec son employeur et permis l'institution d'une prime de fidélisation et de reconnaissance. Aujourd'hui, il est nécessaire d'aller plus loin.

La crise de l'engagement en qualité de volontaire de nos concitoyens s'explique non seulement par les dangers courus, mais par le risque de mise en cause de la responsabilité pénale des pompiers au cours de leur mission ; par le déplacement de

population vers les périphéries des villes, ce qui ne facilite guère le recrutement en zone rurale ; par les difficultés, voire les conflits, entre un volontaire et son employeur en raison des absences qu'entraîne l'accomplissement des missions. À toutes ces raisons, qui ont été signalées par la commission « Ambition volontariat », s'ajoutent des problèmes liés à la fermeture de nombreux services d'incendie et de secours de petite taille.

Il est donc absolument nécessaire de sécuriser les parcours des sapeurs-pompiers volontaires pour pérenniser notre système de protection et de secours. Il faut que le Parlement reconnaisse et consacre l'activité de sapeur-pompier volontaire comme une participation citoyenne active aux missions de sécurité civile. En consacrant l'engagement citoyen, c'est le volontariat qui sera ainsi reconnu et ce statut si particulier sera mieux encadré juridiquement. Il est nécessaire de mettre en place un socle commun initial auquel s'ajouteraient ensuite des formations complémentaires, et de prendre en compte les formations acquises à l'extérieur par nos volontaires, notamment dans le cadre professionnel.

Nous devons mieux reconnaître les volontaires au sein de la hiérarchie des sapeurs-pompiers, en leur permettant d'y évoluer. C'est une demande que nous ressentons fortement en zone rurale et semi-rurale.

Cela commence bien évidemment par la reconnaissance matérielle. À ce propos, je regrette que les articles 11, 12, 14 et 19 aient été jugés irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution.

Je souhaite que, dans un prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale, la question centrale de la couverture sociale du sapeur-pompier volontaire soit prise en compte.

Il est également nécessaire que l'ancienne allocation de vétérance puisse rapidement être alignée sur l'allocation de fidélité instituée par la loi de 2004.

Il est temps de souligner, comme cette proposition de loi nous y invite, l'apport majeur pour notre système de sécurité civile des sapeurs-pompiers volontaires. Le volontariat doit être reconnu, encadré et consolidé. Telle est la raison d'être de ce texte.

Voilà pourquoi, avec le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche auquel j'appartiens, je voterai cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et UMP.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

**M. Claude Guéant, ministre.** Je voudrais saluer l'esprit dans lequel l'Assemblée nationale aborde la discussion de cette proposition de loi. Un consensus général est en train de se dégager. Nous le devons à l'excellence du travail qui a été réalisé par le rapporteur et par la commission, mais également au fait que, sur tous les bancs de cette assemblée, chacun a la conviction que les sapeurs-pompiers volontaires sont l'armature de notre système national de sécurité civile et qu'ils expriment un engagement citoyen que, tous, nous voulons saluer. Nous leur devons bien, je crois, cette approche unanime. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Jean-Paul Bacquet.** Très bien !

### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinq, est reprise à dix-neuf heures dix.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

### DISCUSSION DES ARTICLES

**M. le président.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de loi.

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

**M. le président.** Sur l'article 1<sup>er</sup>, la parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur.** Bien que l'article 1<sup>er</sup> ne fasse l'objet d'aucun amendement, je tenais à prendre la parole à titre exceptionnel : nous y avons en effet consacré neuf heures de discussion au Conseil d'État et je voulais apporter quelques précisions.

Auparavant, je voudrais dire à André Chassaigne que j'ai bien entendu ses propositions et son argumentaire : ne pourrait-il pas cependant faire, au nom de la ruralité, un petit effort supplémentaire pour que nous parvenions à une entente totale pour le bien des sapeurs-pompiers volontaires ?

**M. Louis Giscard d'Estaing.** Très juste !

**M. Charles de Courson.** Allez, Chassaigne, un effort !

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur.** Vous ne pouvez pas, monsieur Chassaigne, rester insensible à cet aspect des choses.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à remplacer l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 mai 1996 pour donner une définition à ce jour manquante de l'activité de sapeur-pompier volontaire et préciser le cadre dans lequel elle s'exerce.

Plusieurs écueils se présentaient à votre rapporteur. Les premiers tenaient aux dispositions du droit interne, notamment à la prise en considération de l'avis du Conseil d'État du 3 mars 1993, rendu sous le n° 353155, dans lequel il avait été indiqué que les sapeurs-pompiers volontaires étaient des agents publics contractuels à temps partiel.

Ils tenaient ensuite aux grands principes généraux du droit qui s'appliquent dans notre pays.

Enfin, il fallait tenir compte du cadre communautaire, notamment de la directive communautaire 2033/88/CE sur le temps de travail, directive en cours de révision, sachant que le ministre de l'intérieur avait précisé, à l'occasion d'une question au Gouvernement, que l'État français tenait à exclure de son champ d'application les sapeurs-pompiers volontaires.

Lors de l'examen par le Conseil d'État, il est clairement apparu que le législateur gardait toute latitude pour définir le cadre d'exercice de cette activité. En effet, aucune norme de valeur constitutionnelle ne lui impose un cadre prédéfini. Le législateur a d'ailleurs déjà usé de cette possibilité pour définir le cadre d'activité bénévole ou reposant sur le volontariat, notamment le service civique – article L. 120-7 et suivants du code du service national.

S'agissant du droit interne, le Conseil d'État a suggéré une rédaction, dans la ligne de l'avis du 3 mars 1993 précité, qui fait reposer la définition de l'activité de sapeur-pompier volontaire sur la notion de volontariat et de bénévolat, et qui affirme les droits qui protègent les volontaires.

S'agissant de l'objectif de soustraire l'activité de sapeur-pompier volontaire aux dispositions de la directive communautaire, qui est un point important, il est bien évident que la proposition qui vous est faite ne peut être entendue que sous réserve de l'interprétation qu'en ferait la Cour de justice, laquelle s'imposera, bien sûr, au juge national.

Comme le rappelle la Cour, cette harmonisation au niveau de l'Union européenne en matière d'aménagement du temps de travail vise à garantir une meilleure protection de la sécurité et de la santé des travailleurs en faisant bénéficier ceux-ci de périodes minimales de repos, notamment journalier et hebdomadaire, ainsi que de périodes de pauses adéquates, et en prévoyant une limite maximale à la durée hebdomadaire de travail.

S'agissant du repos journalier, l'article 3 de la directive 93/104/CE, recodifié par la directive 2003/88/CE, prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de vingt-quatre heures, d'une période minimale de repos de onze heures consécutives. Pour les services de garde, la Cour de justice des Communautés européennes a précisé que ces derniers doivent être considérés, dans leur intégralité, comme du temps de travail au sens de la directive 93/104/CE, indépendamment des prestations de travail réellement effectuées.

La révision de cette directive est en cours. La Commission a publié une communication portant sur la première phase de consultation des partenaires sociaux relative à cette révision le 24 mars 2010, puis sur la deuxième phase. Cette communication fait mention de la position des organisations des sapeurs-pompiers volontaires de France en soulignant que celles-ci souhaitent voir assouplir les règles concernant les périodes de repos afin de conserver la formule traditionnelle du travail posté sur vingt-quatre heures qui est jugée adaptée aux besoins spécifiques des services de lutte contre l'incendie.

Le Conseil d'État a indiqué à votre rapporteur que, si la présente proposition de loi ne suffit pas à trancher définitivement la question, elle peut en revanche clairement influencer sur le processus actuel de révision de la directive sur le temps de travail à l'occasion de laquelle les organisations françaises des sapeurs-pompiers volontaires ont pu être entendues.

Tels sont les éléments que je souhaitais apporter à ce moment du débat. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

**M. le président.** Précisions utiles.

Mes chers collègues, de nombreux orateurs sont inscrits sur l'article 1<sup>er</sup>. J'attire leur attention sur le fait que leur intervention est limitée à deux minutes et que je me montrerai strict dans l'application du règlement.

La parole est à M. Guy Malherbe.

**M. Guy Malherbe.** L'article 1<sup>er</sup> constitue l'article majeur de cette proposition de loi puisqu'il consacre enfin dans un texte législatif la qualification juridique propre à l'activité des sapeurs-pompiers volontaires, en reconnaissant qu'il s'agit d'une participation citoyenne active à la sécurité civile, exclusive de toute activité professionnelle.

Cet article fixe également l'esprit et les principes fondamentaux de la proposition de loi en s'inspirant directement de la réalité historique et quotidienne du volontariat dans les corps des sapeurs-pompiers ainsi que des considérants de la décision du Conseil de l'Union européenne avec l'année européenne du volontariat. Comme le disait tout à l'heure notre collègue Georges Colombier, il y avait un avant et il y aura, quand nous aurons voté l'article 1<sup>er</sup>, un après.

Je voudrais également m'associer à ce qui a été dit précédemment par mes collègues, féliciter et remercier notre rapporteur, Pierre Morel-A-L'Huissier, pour le travail extrêmement important qu'il a réalisé à l'occasion de cette proposition de loi et en amont avec la commission « Ambition volontariat ».

Je voudrais également vous remercier, monsieur le ministre. Les sapeurs-pompiers savent qu'ils peuvent compter sur vous, que votre ministère leur est continuellement ouvert.

Il faut également remercier le Conseil d'État. C'est l'une des nouveautés de cette proposition de loi, comme l'a souligné le rapporteur, que d'avoir pu s'appuyer sur une contribution extrêmement importante du Conseil d'État, ce qui donne à ce texte une forte assise juridique.

En ma qualité de membre du conseil d'administration du SDIS de l'Essonne, où je siège depuis une dizaine d'années, je tiens à dire que ce texte est très attendu par les sapeurs-pompiers volontaires. Il répond tout à fait à leurs attentes, et leur donne entière satisfaction. Ce texte va enfin clarifier leur situation juridique.

Cette proposition de loi permettra, je l'espère, de renforcer le volontariat et de donner aux sapeurs-pompiers volontaires la reconnaissance qu'ils méritent en raison de leur attitude tout à fait exemplaire.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Sermier.

**M. Jean-Marie Sermier.** La proposition de loi de notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier vise à donner une reconnaissance juridique aux sapeurs-pompiers volontaires. L'exception française de ces soldats du feu est unique en Europe et il faut la saluer : leurs missions doivent être confortées et leur statut renforcé.

En 2010, ils étaient menacés par une directive européenne assimilant leur activité à un travail. Cette proposition de loi donne une définition de l'activité de pompier volontaire qui n'existait dans aucun texte en droit français.

L'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel, selon cet article 1<sup>er</sup>. Celui-ci consacre le caractère libre de l'engagement du pompier volontaire et définit les sommes qu'ils perçoivent non comme des vacances, mais bien comme des indemnités.

Ce texte propose de définir juridiquement le statut de pompier volontaire comme une activité menée 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.

Les 197 000 sapeurs-pompiers volontaires de France, et plus particulièrement les 1 800 Jurassiens que je salue en cet instant, assurent majoritairement les secours : 11 644 interventions par jour, ce sont 3 millions de victimes, dont 60 % sont prises en charge par les sapeurs-pompiers volontaires.

Cette reconnaissance est amplement méritée, au regard du temps que donne chacun de ces pompiers pour les secours, mais aussi pour sa formation et pour la prévention.

Avec cet article, il s'agit d'abord et avant tout d'apporter une réponse à la crise du volontariat qui, consacrant le caractère libre de l'engagement du sapeur-pompier, permettra de l'inciter à s'engager encore plus.

**M. le président.** La parole est à M. Yves Vandewalle.

**M. Yves Vandewalle.** Je tiens d'abord à saluer l'initiative de notre rapporteur, à qui revient le mérite d'une proposition de loi que je suis heureux d'avoir pu cosigner.

Les sapeurs-pompiers volontaires jouent en effet un rôle essentiel dans notre dispositif de protection des populations. Maire d'une commune de 1 700 habitants pendant de très longues années, j'en ai fait l'expérience. Je savais alors pouvoir compter sur le dévouement de la dizaine de pompiers volontaires qui formaient mon centre de première intervention.

Dans un pays où la solidarité est un thème de discours récurrent, j'ai vu des citoyens s'engager réellement au service des autres avec tous les efforts que cela implique. Cela mérite la reconnaissance de la nation et cette proposition de loi y contribue en améliorant leur condition statutaire.

L'un de leurs atouts majeurs est sans conteste la proximité et la connaissance du terrain, gage de la rapidité d'intervention. Or nous savons tous que cette rapidité est un élément majeur de l'efficacité, aussi bien pour sauver des vies que pour lutter contre un début d'incendie.

Pour terminer, je voudrais attirer votre attention, monsieur le ministre, sur deux points.

Il faut rester dans le domaine du raisonnable en matière de formation des sapeurs-pompiers volontaires. J'ai constaté des exigences abusives et j'espère que les dispositions que nous allons voter vont permettre d'y porter remède. Si un volontaire a besoin d'être formé – cela est incontestable –, c'est aussi quelqu'un qui a un métier et une famille. Il faut savoir trouver le juste équilibre et la complémentarité nécessaire avec les sapeurs-pompiers professionnels.

D'autre part, cette loi n'est pour moi qu'une étape, et il est plus que temps de prendre des mesures pour améliorer le fonctionnement des SDIS. J'étais intervenu ici même à ce sujet en 2008 à l'occasion de l'examen du budget de la sécurité civile ; force est de constater que nous attendons toujours. Or l'augmentation massive du budget de fonctionnement des SDIS devient problématique pour les conseils généraux. Elle est pour une part due à une inflation des normes et à des modifications réglementaires dont la pertinence, il faut bien le dire, ne saute pas toujours aux yeux. Bref, il est temps d'agir.

Mais, dans l'immédiat, cette proposition de loi constitue une avancée majeure. Je suis satisfait de voir aboutir cette proposition d'initiative parlementaire, et, bien sûr, je la voterai.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Le Nay.

**M. Jacques Le Nay.** Nous examinons en première lecture la proposition de loi relative à l'engagement citoyen et au cadre juridique des sapeurs-pompiers volontaires,



C'est tout à l'honneur de notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier de nous présenter ce texte, et je tiens à saluer à mon tour son travail et celui de la commission « Ambition volontariat ».

La participation citoyenne des pompiers volontaires doit être absolument protégée et mise en valeur. Il ne s'agit pas là d'une mission comme une autre, d'une activité comme une autre, et je dirais même d'un engagement comme un autre. Le sapeur-pompier ne peut pas et ne doit pas être considéré comme un travailleur. L'état d'esprit de nos sapeurs-pompiers n'est pas celui-là.

Volonté de servir leurs concitoyens pour les uns, véritable sacerdoce pour les autres : le rôle et l'image du sapeur-pompier volontaire sont à l'opposé de ce que la législation européenne nous renvoie. Le volontariat est la clé de voûte de notre système de sécurité civile, et nous devons le protéger. L'article 1<sup>er</sup> marque une avancée importante en ce sens. En indiquant que cette activité n'est pas une activité professionnelle, nous fixons clairement le caractère citoyen de la démarche des sapeurs-pompiers lors de leur engagement.

Je souhaite également aborder une disposition qui était dans la proposition de loi initiale et qui n'a malheureusement pu être retenue, car elle a été jugée irrecevable en application de l'article 40. Il s'agit de l'article 27, qui traitait de la couverture sociale des sapeurs-pompiers et de l'indemnisation du *pretium doloris*. Il me semble important que ces questions soient abordées. Nous devons protéger le plus possible ces femmes et ces hommes, qui, chaque jour, mettent en danger leur santé et parfois leur vie pour sauver celles des autres.

Compte tenu de la participation citoyenne active mise en avant par les uns et les autres, ainsi que de notre volonté de promouvoir le volontariat, il est juste que la solidarité nationale s'exerce également dans les mauvais moments. Je dirais même que, moralement, je ne vois pas comment nous pourrions ne pas prévoir un système d'indemnisation pour nos pompiers volontaires. Je regrette que nous ne puissions aborder cette question lors de ce débat, ni surtout y répondre concrètement, comme nous le faisons, à l'article 1<sup>er</sup>, pour le cadre juridique.

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Bignon.

**M. Jérôme Bignon.** Étant moi-même ancien maire d'une commune rurale dotée d'un CPI, un centre de première intervention, étant conseiller général d'un canton rural doté d'un centre de secours principal modernisé, étant administrateur du SDIS de la Somme depuis de nombreuses années, j'ai eu l'occasion de mesurer, durant mes trente années de vie publique, l'extraordinaire importance de la présence des pompiers volontaires dans les territoires ruraux. La protection de nos concitoyens y repose depuis toujours sur la base du volontariat, c'est-à-dire sur le courage, la disponibilité, la proximité et l'engagement de citoyens au service d'autres citoyens.

Pouvons-nous, en 2011, répondre au défi que nous lance le concept de volontariat ? Nous le devons, et d'abord en commençant par voter l'article 1<sup>er</sup>. Gardons à l'esprit la devise des sapeurs-pompiers : « Courage et dévouement. » Elle est chargée d'histoire et de symboles. Elle traduit parfaitement l'esprit des sapeurs-pompiers volontaires, qui veillent sur nous chaque jour, et qui attendent qu'à notre tour, par notre vote, nous les protégeons, en protégeant leur statut, leur spécificité et leur engagement, qui se fait dans des conditions qui leur sont propres, comme l'a très bien dit l'article 1<sup>er</sup>.

Si les sapeurs-pompiers volontaires représentent 80 % des effectifs de ce corps sur le plan national, ils représentent presque toujours 100 % de l'effectif dans les zones rurales. Cela signifie que la défense de ces territoires et le secours des habitants qui y résident reposent sur la solidarité nationale par le seul dévouement, la disponibilité et la proximité de nos compatriotes sapeurs-pompiers volontaires.

Cette disponibilité permanente, cette astreinte, comme on dit dans le jargon des sapeurs-pompiers, est aujourd'hui confrontée, nous l'avons bien compris, à la révision de la directive européenne sur le temps de travail, laquelle définit notamment l'obligation de repos quotidien pour les sapeurs-pompiers.

L'obligation de professionnaliser les sapeurs-pompiers volontaires qui résulterait d'une adoption inconsidérée d'un texte européen sans prendre en compte la spécificité française aurait d'abord des conséquences financières, certes, mais entraînerait surtout la perte de cette immense richesse humaine que représente le volontariat, grande école de citoyenneté qui nous reste dans la République.

La réalité, mes chers collègues, c'est que l'activité de sapeur-pompier volontaire n'est pas une activité professionnelle, comme le précise explicitement l'article 1<sup>er</sup>. Je tiens, à cet égard, à rendre hommage au travail ingénieux de notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier, ce qui ne nous étonne pas de sa part. La spécificité du volontariat nécessitait cette inventivité dont il a fait preuve, comme il est toujours capable de le faire.

Je pense que nous ferons du bon travail en rendant aux 197 000 hommes et femmes sapeurs-pompiers volontaires le témoignage de la solidarité nationale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Sauveur Gandolfi-Scheit.

**M. Sauveur Gandolfi-Scheit.** La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui revêt une importance toute particulière pour moi. Quand on est corse, on connaît l'importance des sapeurs-pompiers, qui, au péril de leur vie, se battent notamment pour protéger nos massifs forestiers et ceux qui y vivent.

Cette proposition de loi était une nécessité pour consacrer le statut de ceux qui, bien que moins connus et identifiés, sont en première ligne : les sapeurs-pompiers volontaires. Nous avons tous rappelé les chiffres : près de 80 % des pompiers sont des volontaires.

Dans un cadre où les dispositions européennes mettaient en péril l'existence même du principe de volontariat, il nous revenait d'agir pour pérenniser et valoriser un statut qui est absolument nécessaire pour assurer la sécurité de nos concitoyens.

Cet article 1<sup>er</sup>, rédigé avec le concours du Conseil d'État, a le mérite de revenir parfaitement sur l'objectif initial de ce texte en excluant d'office les pompiers volontaires de la directive européenne 2003/88/CE en cours de révision.

Je me permets donc de rendre hommage à tous ces hommes et ces femmes qui font le choix de servir l'intérêt général. Ce texte était un engagement, et nous le tenons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Gaultier.

**M. Jean-Jacques Gaultier.** Un Français sur trois a appelé, appelle ou appellera le 18. Un engin rouge décale quasiment toutes les huit à dix secondes. C'est dire que les pompiers font partie de notre paysage quotidien, de notre vie quotidienne. C'est dire le lien fort qui existe entre la nation et les pompiers.

Quel est le ciment de ce lien ? À mon avis, il tient en deux mots : le bénévolat et le volontariat, c'est-à-dire tout ce qui fait l'engagement de nos sapeurs-pompiers volontaires.

Quel est le moteur, quelle est l'origine de cet engagement ? Je crois qu'il tient aussi en deux mots : la vocation et la reconnaissance.

Je dis la vocation, beaucoup plus que la vacation. À cet égard, je me félicite que l'article 1<sup>er</sup> remplace le terme de « vacations » par celui d'« indemnités ». La « vacation » renvoie trop à une rémunération synonyme de travail. C'est justement ce à quoi nous voulons nous opposer.

La reconnaissance, elle, s'exprime d'abord par notre présence et par notre soutien, sur tous les bancs, à cette proposition de loi. Nous devons aussi être présents en cas de coup dur. Nous savons le lourd tribut payé par les sapeurs-pompiers. Nous savons le courage et le dévouement qui les animent, et qui animaient ceux qui ne sont pas revenus. Et en cet instant, permettez-moi d'évoquer la mémoire de la première femme française morte au feu. Elle était sapeur-pompier volontaire. Cette petite grande femme a payé de sa vie son engagement. Elle avait vingt ans. Elle s'appelait Laurine Durand. Je voudrais associer son nom, aujourd'hui, à ces débats.

Mieux reconnue, la sécurité civile doit aussi être plus forte, pour faire face à toutes sortes de menaces, notamment celle que constitue cette directive européenne de 2003, dont les effets pourraient être dramatiques. C'est une véritable épée de Damoclès qui menace notre sécurité civile, et plus encore dans un contexte de baisse du nombre des sapeurs-pompiers volontaires, baisse qui s'explique par différentes causes sur lesquelles je ne reviendrai pas.

Une clarification de la notion de volontariat s'imposait bel et bien, afin de fournir un cadre juridique à la sécurité civile. C'est l'objet de l'article 1<sup>er</sup>, que je vous invite à adopter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Diefenbacher.

**M. Michel Diefenbacher.** Je voudrais souligner le caractère très innovant de l'article 1<sup>er</sup>. Le législateur est appelé à définir de manière plus précise que par le passé les missions et les fonctions des sapeurs-pompiers volontaires, mais il définit également pour la première fois le cadre juridique très précis dans lequel ils vont exercer leurs missions et leurs fonctions.

Nous savions que les sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas des fonctionnaires, puisqu'ils ne relèvent pas d'un statut de la fonction publique ; ils ne sont pas non plus contractuels, puisqu'il n'existe pas de contrat ; ce ne sont pas non plus des collaborateurs occasionnels du service public, car ils contribuent de façon permanente selon les besoins du service public ; ils ont une qualification et appartiennent à une organisation, en général celle des services départementaux d'incendie et de secours. Par conséquent, nous savions ce que les sapeurs-pompiers volontaires n'étaient pas, mais nous ignorions ce qu'ils étaient.

Pour la première fois, le texte que nous examinons définit les choses d'une manière beaucoup plus précise, en prévoyant que leur activité est une participation volontaire, un engagement citoyen, et un dévouement à une mission clairement définie comme une mission de service public. Le cadre juridique n'est pas celui des textes généraux applicables aux autres activités professionnelles : ce n'est ni le statut de la fonction publique ni le code du travail. C'est un cadre juridique original dans lequel se retrouvent des dispositions législatives particulières, comme celles que nous allons voter tout à l'heure, et cette charte nationale, coproduction de la Fédération nationale et du Gouvernement, ce qui me semble particulièrement innovant.

Nous voyons donc l'intention des auteurs du texte, qui ont été extrêmement pragmatiques. Je salue l'esprit d'innovation dont ont fait preuve une fois de plus notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier et tous ceux qui ont participé à la préparation de ce texte. Le climat serein dans lequel s'engage son examen, notre volonté d'être concrets, montre notre attachement à cet esprit. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Viollet.

**M. Jean-Claude Viollet.** En indiquant que « 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 », l'article 1<sup>er</sup> vise à exclure l'activité de sapeur-pompier du champ des dispositions relatives au temps de travail.

La précision est utile, alors qu'est engagée la révision de la directive européenne sur le temps de travail. Ainsi, à moins que la directive européenne révisée ou la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ne remettent en cause ce principe, un salarié quittant son travail ou ayant terminé sa période de travail peut, sans aucune coupure, se trouver immédiatement engagé comme sapeur-pompier volontaire dans une opération de secours aux personnes ou aux biens. Dont acte.

Mais, Bernard Derosier l'a dit, la question est autre lorsqu'un sapeur-pompier volontaire, au sortir d'une garde et a fortiori d'une mission qui peut avoir été particulièrement longue et pénible, doit reprendre son activité professionnelle sans avoir bénéficié du repos imposé par la législation du travail en général ou par les dispositions particulières applicables. En effet, en cas d'accident du travail ou de trajet, qui serait tenu pour responsable : la collectivité – en l'occurrence le SDIS – qui réquisitionne les sapeurs-pompiers, son employeur ou lui-même, y compris vis-à-vis de tiers – collègues de travail, usagers de la route – susceptibles d'en être les victimes ? Nous ne devons pas conclure ce débat sans que le Gouvernement ait fait connaître son avis sur ce point, afin que, à défaut de précisions dans le texte que nous examinons et dans l'attente d'éclaircissements réglementaires, les juridictions qui pourraient avoir à se prononcer en pareil cas soient en mesure de le faire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** L'article 1<sup>er</sup> est central. Nous n'avions pas très bien légiféré en 1996, puisque l'article 1<sup>er</sup> de cette loi prévoyait : « Les sapeurs-pompiers volontaires participent aux missions de sécurité civile de toute nature qui sont confiées sur l'ensemble du territoire aux services d'incendie et de secours. » Mais le régime juridique des

volontaires n'étant pas précisé, la jurisprudence a estimé qu'ils étaient des collaborateurs du service public à temps partiel, ce qui n'était pas d'une grande clarté.

Trois solutions étaient envisageables : les considérer comme des bénévoles, comme des fonctionnaires territoriaux ou comme des salariés de droit privé. L'astuce de l'article 1<sup>er</sup> est d'avoir créé – même si ce n'est pas de manière très explicite – ce que l'on pourrait appeler une nouvelle catégorie spécifique de bénévoles.

Tout d'abord se posait le problème de la rémunération. Il faut absolument supprimer de tous les textes concernant les pompiers le terme de « vacations » et utiliser le terme d'« indemnités ». C'est ce que proposent des amendements de notre rapporteur et ceux du Gouvernement.

La directive européenne sur le temps de travail est abondamment citée, mais la plupart de ceux qui l'évoquent ne l'ont pas lue : elle contient une disposition particulière concernant les postes de sécurité ; or les pompiers en font partie.

Le vrai problème, qui n'est pas propre aux sapeurs-pompiers volontaires, c'est la réglementation du temps de travail : il faut absolument stipuler qu'elle ne s'applique pas, si l'on ne veut pas anéantir le principe des 24/48 heures. En spécifiant que ces dispositions sont tout à fait particulières, je pense que l'on protège ce principe. Ni le droit communautaire ni le droit international ne peuvent modifier cela.

Enfin se pose le problème de la couverture et de l'indemnisation des accidents ou des décès occasionnés dans le cadre du service. Nombre de SDIS ne couvraient que le préjudice matériel, et pas le préjudice moral. Monsieur le ministre, nous ne pouvons pas traiter les sapeurs-pompiers volontaires moins bien que Bernard Tapie !

**M. Jean-Paul Bacquet.** Il fallait oser !

**M. Charles de Courson.** Oui, il faut oser, mais c'est vrai !

L'idée est donc astucieuse, et nous gagnerions à bien préciser le statut spécifique du volontaire.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Lesterlin.

**M. Bernard Lesterlin.** Le titre I<sup>er</sup> de la proposition de loi pose le cadre juridique de l'engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire. L'article 1<sup>er</sup> édicte le principe que l'activité de sapeur-pompier volontaire repose sur le volontariat et le bénévolat, et n'est donc pas exercée à titre professionnel.

Il s'agit là de l'apport majeur de la commission « Ambition volontariat » ayant fait l'objet du rapport du 15 septembre 2009 après des mois de concertation et des travaux animés par l'amiral Béreau, auquel je tiens ici à rendre hommage.

Comme le reconnaît le rapport, sans le volontariat, c'est tout notre système de sécurité civile qui s'effondrerait. Il n'existait pas jusqu'alors de définition législative de l'activité de sapeur-pompier volontaire. Il convenait donc de préciser la loi du 3 mai 1996 sur ce principe, et avant de dire que le pompier volontaire « participe aux missions de sécurité civile », il est avant tout un citoyen, bénévole et volontaire.

Cette nouvelle définition renvoie à la citoyenneté. C'est dans le même esprit que, avec Alain Béreau et d'autres, nous avons conçu l'engagement citoyen des jeunes dans le service civique, qui relève également du volontariat dans sa phase de démarrage.

C'est aussi parce que nous avons voulu anticiper une éventuelle crise du volontariat que nous avons conçu le service civique comme un des modes d'accession des jeunes citoyens aux missions de sapeurs-pompiers volontaires. Dans des départements ruraux tels que l'Allier, où la désertification menace les territoires, cette précaution est essentielle.

Une convention a été signée à cette fin entre l'agence du service civique et la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France. Le lien sera ainsi noué entre jeunesse, citoyenneté, volontariat et sécurité civile.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

## Article 2

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Lesterlin, inscrit sur l'article 2.

**M. Bernard Lesterlin.** La loi de 1996 disposait d'un titre I<sup>er</sup> sur « La disponibilité du sapeur-pompier volontaire ». L'introduction du nouveau « cadre juridique de l'engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire » devient donc, autour du concept de volontariat, l'intitulé du nouveau titre I<sup>er</sup> de la loi, l'ancien titre I<sup>er</sup> relatif à l'activité de sapeur-pompier volontaire devient le titre II, et ainsi de suite.

Ce report de numérotation des titres pourrait être considéré comme de la simple coordination rédactionnelle si l'on ne relevait pas que l'intitulé du nouveau titre I<sup>er</sup> fait dorénavant référence à l'engagement citoyen et non plus simplement à la disponibilité du sapeur-pompier volontaire.

Tel est le sens de l'article 2 qui hiérarchise les concepts dans la loi : l'engagement citoyen d'abord – et non la simple disponibilité –, l'activité du sapeur-pompier volontaire ensuite.

On relèvera au passage que, s'agissant de la sécurité non pas civile, mais militaire, il s'est écoulé dix ans avant que l'on ne se rende compte que la suspension du service militaire détruisait un maillon essentiel dans la chaîne de citoyenneté. C'est la raison pour laquelle nous avons créé le service civique. En matière de sécurité civile, il est capital de maintenir ce maillon citoyen entre la société tout entière et sa sécurité, et de ne pas s'appuyer sur la seule professionnalisation du métier de sapeur-pompier.

Il convenait donc de faire acter cet impératif par la loi : le sapeur-pompier volontaire participe de ce lien indispensable entre la société et sa protection. Son action relèvera dorénavant de l'engagement citoyen.

*(L'article 2 est adopté.)*

## Article 3 bis

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Lesterlin, inscrit sur l'article 3 bis.

**M. Bernard Lesterlin.** Cet article constitue le cœur des propositions issues de la commission « Ambition volontariat ». Il s'agit de compléter les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du



3 mai 1996 par une série d'alinéas qui constitueront les articles 1-1 à 1-6, après que le rapporteur a tenu compte de l'irrecevabilité de l'article 3 original, pour préciser les principes et le cadre juridique de l'engagement de sapeur-pompier volontaire.

L'article 3 *bis* souligne le caractère libre de l'engagement du sapeur-pompier volontaire ainsi que la nature de ses missions qui sont les mêmes que celles des professionnels dans le futur article 1<sup>er</sup>-1. L'article 1<sup>er</sup>-2 souligne la reconnaissance par la nation de cet engagement. L'article 1<sup>er</sup>-3 proclame l'ouverture du volontariat à tous, donc sans conditions de nationalité, sous réserve de satisfaire aux conditions d'engagement. Le 1<sup>er</sup>-4 prévoit la non-assimilation de l'engagement avec une activité professionnelle ; le 1<sup>er</sup>-5 la garantie d'une protection sociale particulière du sapeur-pompier volontaire ; enfin le 1<sup>er</sup>-6 prévoit l'édiction d'une charte des droits et devoirs du sapeur-pompier volontaire.

Je remarque avec satisfaction l'identité d'approche de ces dispositions de principe avec celle que nous avons retenue pour le service civique. Cette identité d'approche est de nature à faciliter la continuité, pour les citoyens qui font ce choix, entre l'engagement de service civique et l'engagement citoyen ultérieur comme sapeur-pompier volontaire. Il y a là une réponse au risque de réduction du volontariat chez les sapeurs-pompiers, et un moyen de créer des vocations chez nombre de jeunes.

Je voulais aussi souligner que tous les jeunes engagés dans une mission de service civique bénéficieront dorénavant d'une formation au secourisme assurée par les sapeurs pompiers, et passeront leur PSC-1. Chacun doit s'en féliciter.

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

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur.** Merci, monsieur le président, de me donner la parole après le vote de l'article 1<sup>er</sup> et au début de la discussion de cet article 3 bis. J'avais parlé d'émotion lors de la discussion générale, je voudrais la partager avec vous.

Nous avons abordé l'article premier qui, comme l'a dit Charles de Courson, était le point dur. J'ai eu l'occasion de dire qu'il s'agissait d'un travail collectif, je voudrais le répéter, et remercier le ministère de l'intérieur, et notamment le cabinet du ministre, pour le travail qui a été effectué sur cette proposition de loi. Je souhaite également y associer la sécurité civile qui a travaillé pendant vingt mois en liaison avec nous. La Fédération nationale des sapeurs-pompiers a accompagné ce texte de bout en bout, article par article, et l'Association des départements de France a également beaucoup œuvré. Je voudrais également associer Dino Cinieri, qui m'a beaucoup aidé, ainsi que Louis Giscard d'Estaing et Bernard Lesterlin, qui m'a rappelé le rôle du service civique.

Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir bien voulu reprendre, par voie d'amendements gouvernementaux, un certain nombre de dispositions émanant de la proposition de loi, car les nôtres avaient été déclarés irrecevables, ce qui redonne tout son sens au corpus global de la proposition de loi.

L'article 3 *bis*, introduit par un amendement que j'ai déposé en commission, reprend des dispositions de l'article 3 qui sont apparues recevables au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

L'article 1<sup>er</sup>-1 souligne le caractère libre de l'engagement pris par le sapeur-pompier volontaire et rappelle que ses missions sont les mêmes que celles dont sont chargés les sapeurs pompiers professionnels.

L'article 1<sup>er</sup>-2 précise la forme que prend la reconnaissance de cet engagement par la nation.

Le nouvel article 1<sup>er</sup>-3 souligne l'ouverture du volontariat à toute personne, éliminant notamment le critère de nationalité qui figurait bien involontairement dans la rédaction de l'article 3 de la proposition de loi.

L'article 1<sup>er</sup>-4 vise à distinguer clairement l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires d'une activité professionnelle.

L'article 1<sup>er</sup>-5 pose le principe d'une protection sociale particulière garantie au sapeur-pompier volontaire.

L'article 1<sup>er</sup>-6 met en place une charte rappelant les droits et devoirs du sapeur-pompier volontaire.

Je voulais également insister sur le travail réalisé par le Conseil d'État – je l'ai déjà dit lors de l'examen de l'article 1<sup>er</sup>. Le Conseil d'État n'a pas voulu dénaturer en quoi que ce soit cette proposition de loi et – M. Michel Diefenbacher l'a souligné – a accompli un travail minutieux. Tous ses rapporteurs ont examiné point par point l'article 1<sup>er</sup> : nous avons passé neuf heures sur l'article 1<sup>er</sup>, nous avons réalisé un travail fabuleux. Je suis très heureux, en qualité d'avocat de droit public, de pouvoir en témoigner et je me réjouis que la Lozère soit en quelque sorte à l'initiative de tout cela. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Je voudrais poser une question à M. le ministre avant que nous n'attaquions le texte proprement dit, qui est une véritable innovation.

Dans son avis, le Conseil d'État suggère que l'ensemble des dispositions relatives aux sapeurs-pompiers volontaires soient coordonnées dans le livre VII consacré à la sécurité civile. En fait, nous sommes en train de créer un quasi-statut très particulier, avec ses différents volets : droit du travail, protection sociale, mode d'indemnisation et non de rémunération. Êtes-vous favorable, monsieur le ministre, à la suggestion du Conseil d'État ?

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

**M. Claude Guéant, ministre.** Cela me semble une bonne idée – ce n'est d'ailleurs pas surprenant venant du Conseil d'État – puisque tous les acteurs de la sécurité civile concourent de façon très active à l'ensemble de la sécurité intérieure, y compris dans des dimensions de crise qui sont au cœur de la vocation de ce code. J'y suis donc tout à fait favorable. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 10.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination.

(*L'amendement n° 10, accepté par le Gouvernement, est adopté.*)

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 26.

La parole est à M. le ministre.

**M. Claude Guéant, ministre.** L'amendement a pour objet d'élargir la possibilité offerte à nos concitoyens de s'engager en tant que sapeurs-pompiers volontaires.

L'amendement permet, en effet, aux services de l'État investis de missions de sécurité civile de bénéficier de l'expertise des sapeurs-pompiers volontaires. C'est ainsi que le centre interministériel de crise du ministère de l'intérieur, le centre opérationnel de gestion des crises de la DSC et les centres opérationnels zonaux des états-majors de zone pourraient compter sur le renfort de sapeurs-pompiers volontaires.

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

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur.** L'amendement a été accepté par la commission. Il s'agit d'une reprise de dispositions figurant à l'article 3 de la proposition de loi initiale. Je remercie le Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le ministre, comme nous sommes dans une œuvre de clarification, pourriez-vous nous préciser dans quel cadre juridique s'exerceraient ces activités ? Seraient-ils collaborateurs occasionnels ? Interviendraient-ils dans le cadre d'un service ou seraient-ils mis à disposition ? Quel serait leur régime juridique, puisqu'ils ne sont pas sapeurs-pompiers volontaires ? Cela ne se situe pas, me semble-t-il, dans le cadre de leur engagement volontaire. Qui est l'employeur ?

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

**M. Claude Guéant, ministre.** Monsieur de Courson, ils resteraient sapeurs-pompiers volontaires. Lorsque les états-majors fonctionnent, les concours des divers services qui apportent une contribution à la sécurité civile s'établissent et ils resteraient sapeurs-pompiers volontaires.

*(L'amendement n° 26 est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'amendement n° 11 tombe.

L'amendement de cohérence n° 31 de M. le rapporteur est défendu.

*(L'amendement n° 31, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 4.

La parole est à M. Yves Vandewalle

**M. Yves Vandewalle.** Cet amendement est défendu.

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

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur.** La commission a repoussé l'amendement n° 4. Il vise à formaliser l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires par un contrat. Or la charte y contribuera.

*(L'amendement n° 4, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 3 bis, amendé, est adopté.)*

#### Article 4

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Lesterlin, inscrit sur l'article 4.

**M. Bernard Lesterlin.** Je souhaite intervenir sur le dernier article du nouveau titre I<sup>er</sup> qui pose des principes.

L'article 4 précise le champ de la responsabilité pénale des sapeurs-pompiers volontaires. En effet, celle-ci n'échappe pas, comme d'autres secteurs – la santé ou l'éducation –, aux phénomènes croissants de judiciarisation de notre vie. La mise en cause croissante de la responsabilité des sapeurs-pompiers volontaires à l'occasion d'une intervention ne doit pas freiner leur action sur le terrain ni *a fortiori* décourager des vocations.

On ne peut pas envisager de devoir choisir entre porter secours aux victimes ou ne rien faire pour se garantir de tout risque de mise en cause pénale.

Le pompier ne peut pas envisager la non-assistance à personne en danger quand il est en opération. Sa prise de risques personnels pour sauver les autres constitue, bien au contraire, la noblesse de sa mission. Plutôt que de modifier l'article 121-3 du code pénal définissant le délit non intentionnel, la proposition du rapporteur consiste à rappeler la spécificité des interventions de sécurité civile au regard de la responsabilité pénale de leurs auteurs : urgence de l'exercice de la mission, information dont dispose le sapeur-pompier au moment de son intervention. Cette approche spécifique évite des difficultés d'interprétation auxquelles sont confrontés d'autres agents du service public, mais, eux, permanents.

L'article 4, tel qu'il nous est proposé, complète ainsi utilement les dispositions de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

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

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur.** Je souhaite apporter quelques précisions sur cet article pour que les débats parlementaires soient très précis.

L'article 4 tend à compléter les critères d'appréciation par le juge pénal de la responsabilité des personnes concourant aux missions de sécurité civile, en tenant compte en particulier de la difficulté des conditions dans lesquelles ces personnes peuvent être amenées à prendre des décisions. Il s'agit concrètement d'éviter que la responsabilité pénale de ces personnes ne soit injustement mise en cause notamment dans des situations où les circonstances les auraient empêchées de prendre la décision adéquate.

L'article 121-3 du code pénal prévoit dans son deuxième alinéa : « Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. »

La juridiction dispose d'ores et déjà d'une marge de manœuvre lui permettant d'apprécier la responsabilité d'une personne mise en cause en fonction d'une liste limitative de critères : la nature de ses missions ou fonctions, ses compétences, le pouvoir et les moyens dont il dispose.

L'alinéa supplémentaire ajouté à l'article 2 de la loi du 13 août 2004 par l'article 4 de la présente proposition de loi invite le magistrat à tenir compte dans l'appréciation des circonstances de « l'urgence dans laquelle s'exercent les missions qui [...] sont confiées » aux personnes concernées, ce qui peut le guider dans l'analyse de leur « nature », et de « l'information dont elles disposent au moment de l'intervention », élément essentiel dans l'appréciation des moyens dont elle dispose.

Le Conseil d'État a suggéré de légères modifications de la rédaction de cet article afin d'éviter d'éventuelles difficultés d'interprétation. Ces modifications ont été reprises dans un amendement que j'ai déposé en commission. Elles portent notamment sur les deux points suivants.

Premièrement, l'application des dispositions du présent article à l'ensemble des personnes mentionnées à l'article 2 de la loi du 13 août 2004 risquait de poser problème dans la mesure où les personnes mentionnées au second alinéa – militaires des armées et de la gendarmerie, personnels de la police nationale, agents de l'État et autres – exercent des missions autres que celles de sécurité civile et relèvent, dans ces hypothèses, soit du droit commun, soit de textes spécifiques. La rédaction proposée par cet amendement précise donc que ces personnes sont visées lorsqu'elles concourent aux missions de sécurité civile.

Deuxièmement, seules l'urgence et les informations disponibles lors d'une intervention étaient mentionnées en tant que circonstances particulières devant être prises en considération par le juge, ce qui risquait de l'amener à se limiter à ces deux critères. L'insertion de l'adverbe « notamment » permet d'éviter une telle limitation.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le rapporteur, heureusement que l'adverbe « notamment » a été ajouté, sinon l'interprétation était *a contrario*. Mais il n'y a pas que l'urgence, il y a aussi les conditions dans lesquelles elles s'exercent. Lorsque vous êtes au fond d'un ravin, en pleine nuit, vous pouvez accomplir des actes qui ont des conséquences. Il faut donc tout de même juger des circonstances.

En droit, le « notamment » est haïssable. La rédaction aurait pu être encore améliorée – le Sénat s'en occupera. Pour ma part, j'aurais écrit : « les conditions d'exercice de la mission », car elles peuvent être extraordinaires – vent, pluie, neige. C'est à la justice de décider si nos concitoyens sont en droit d'attaquer.

Je pense que nous n'avons rien à gagner, il n'y a pas que l'urgence. Je crois que « notamment » est indispensable. Mais il n'épuise pas le sujet.

On aurait d'ailleurs pu, soit dit en passant, reprendre les termes de la proposition de loi Fauchon sur les élus locaux : ils sont pleins de bon sens puisqu'ils proposent de juger quelqu'un eu égard aux moyens dont il dispose et aux circonstances.

*(L'article 4 est adopté.)*

#### Article 5

*(L'article 5 est adopté.)*

#### Article 6

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Viollet, inscrit sur l'article 6.

**M. Jean-Claude Viollet.** L'article 6 se situe dans la droite ligne de l'article L. 1424-37 du code général des collectivités territoriales, qui prévoyait déjà que tout sapeur-pompier volontaire bénéficie, dès le début de sa période d'engagement, d'une formation initiale et ultérieurement d'une formation continue. Mais il procède à plusieurs adaptations et l'idée est juste dès lors qu'il s'agit de faciliter pour le sapeur-pompier professionnel la conciliation de son engagement avec son activité professionnelle et sa vie familiale en définissant un parcours de formation qui reste soutenable dans son organisation pratique, notamment au niveau de sa répartition dans le temps.

Pour autant, cette intention pourrait être contreproductive si elle devait insensiblement conduire sur la durée à deux catégories de sapeurs-pompiers : des professionnels hyper-qualifiés et des volontaires moins qualifiés dont l'engagement serait, par voie de conséquence, limité à certaines missions seulement. Au demeurant, cette situation ne respecterait pas l'article 3 *bis* de la présente proposition de loi, qui vient d'affirmer que le sapeur-pompier volontaire exerce les mêmes activités que le sapeur-pompier professionnel, limitant la différence d'engagement à la seule disponibilité, naturellement moindre pour un volontaire.

Il conviendra de veiller à la cohérence des parcours de formation entre volontaires et professionnels, qu'il s'agisse de la formation initiale ou de la formation continue, parce que la formation – source de compétences, de savoir-faire, de culture partagée – est un enjeu majeur pour la cohésion et partant pour l'efficacité même de notre dispositif de sécurité civile, auxquels concourent très majoritairement les pompiers volontaires, ce qui n'empêche pas, bien au contraire, de rechercher une optimisation globale des dispositifs de formation existants, dont on entend parfois évoquer certaines redondances, coûteuses en temps pour l'activité opérationnelle et en finances pour les collectivités qui supportent aujourd'hui le financement des SDIS.

*(L'article 6 est adopté.)*

#### Article 7

*(L'article 7 est adopté.)*

#### Article 8 bis

**M. le président.** La parole est à M. Charles de La Verpillière, inscrit sur l'article 8 bis.

**M. Charles de La Verpillière.** Monsieur le président, si vous le permettez, afin de gagner du temps, je m'exprimerai à la fois sur l'article et sur l'amendement n° 1.

L'article 8 *bis* et les amendements identiques n° 1 et 12 que nous avons déposés, Pierre Morel-A-L'Huissier et moi-même, avaient une portée réduite. En premier lieu, il s'agissait de qualifier différemment les sommes qui sont versées aux sapeurs-pompiers volontaires en compensation du temps qu'ils passent en intervention, en manœuvre ou en formation. Le terme « vacations » était remplacé par le terme « indemnités », ce qui est du reste le cas à d'autres endroits de la proposition de loi.



En second lieu, il s'agissait de confier à un décret en Conseil d'État, et non plus seulement à un arrêté interministériel, le soin d'encadrer réglementairement le versement de ces indemnités. Leur objet était donc tout à fait limité.

En application de l'article 40 de la Constitution dont nous avons beaucoup parlé ce soir, les députés n'ont pas la possibilité de proposer des dépenses publiques supplémentaires. Nous n'avions donc pas pu proposer que le versement d'indemnités horaires aux sapeurs-pompiers volontaires des centres de secours communaux et intercommunaux devienne obligatoire, alors qu'il est pour l'instant considéré comme facultatif.

Le Gouvernement n'étant pas soumis aux mêmes contraintes de l'article 40 de la Constitution, vous venez, monsieur le ministre, de faire distribuer un amendement n° 37 qui unifie le régime des indemnités horaires. En application de votre amendement, le versement des indemnités horaires sera obligatoire aussi bien pour les sapeurs-pompiers volontaires du corps départemental que pour les sapeurs-pompiers volontaires des centres communaux et intercommunaux.

Je me réjouis de cette avancée importante ; tel doit être aussi le sentiment de notre rapporteur, Pierre Morel-A-L'Huissier. Dans ces conditions, nous pourrions envisager de retirer nos amendements n° 1 et 12.

Monsieur le ministre, nous appelons toutefois votre attention sur le coût de cette obligation pour les communes rurales les plus pauvres. Nous souhaitons que les conséquences financières fassent l'objet d'une étude ainsi que les compensations possibles afin de ne pas pénaliser les petites communes rurales qui ont fait l'effort de garder un centre de première intervention « non intégré ».

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements, n° 37, 1 et 12, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n° 1 et 12 sont identiques.

La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 37 et répondre à M. de la Verpillière.

**M. Claude Guéant, ministre.** L'intervention de M. de la Verpillière illustre l'excellente coopération entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement pour mettre au point des conditions de travail satisfaisantes bénéficiant aux sapeurs-pompiers volontaires.

L'amendement n° 37 est un amendement de clarification dont l'objet est de ne pas remettre en cause le droit à indemnisation des 18 000 sapeurs-pompiers volontaires qui appartiennent à des corps communaux ou intercommunaux.

Pour ce qui concerne les questions précises qui ont été posées, je suis tout à fait d'accord pour que nous étudions ensemble la répartition des coûts et que nous trouvions, si besoin est, les réponses satisfaisantes. Cela étant, je puis d'ores et déjà vous indiquer que le coût moyen par corps est inférieur à 2 000 euros et qu'il concerne 1 500 corps.

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

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur.** La commission avait accepté les amendements n° 1 et 12. Compte tenu des excellentes observations de Charles de la Verpillière et des précisions que vient d'apporter M. le ministre, nous retirons ces deux amendements au profit de l'amendement du Gouvernement.

*(Les amendements n° 1 et 12 sont retirés.)*

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Je suis tout à fait favorable à l'amendement du Gouvernement, notamment pour les raisons invoquées par M. de la Verpillière.

Toutefois, je souhaite appeler votre attention sur un autre problème. Le texte parle d'« indemnités horaires ». J'ai déposé un amendement pour supprimer le mot « horaires » car, outre les vacations horaires, il existe des vacations forfaitaires pour indemniser des activités administratives par exemple. Dans le SDIS que je préside depuis vingt-cinq ans, les deux formules coexistent, même si les vacations horaires constituent la part la plus importante. Nous avons par exemple cinq vacations au sein des comités d'animation sociale et culturelle – CASC – pour l'activité administrative.

La rédaction actuelle implique qu'il est uniquement possible de verser des vacations en fonction du nombre d'heures, à l'exclusion de tout autre type de vacation. Or je ne pense pas que telle soit l'intention de la commission des lois. C'est la raison pour laquelle je souhaite que l'on s'entienne à « indemnités » sans autre précision, si le Gouvernement et la commission en sont d'accord.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur cette proposition ?

**M. Claude Guéant, ministre.** Favorable.

**M. le président.** Nous voterons d'abord sur l'amendement n° 37 du Gouvernement, puis sur l'amendement que M. de Courson vient de présenter oralement, qui vise à supprimer à l'alinéa 3 de l'article 8 *bis* le mot « horaires ».

**M. le président.** La parole est à M. Charles de La Verpillière.

**M. Charles de La Verpillière.** Je suis favorable à l'amendement du Gouvernement, mais ne suis pas tout à fait rassuré par la réponse de M. le ministre de l'intérieur. La généralisation du versement d'indemnités aux sapeurs-pompiers volontaires des centres de secours communaux et intercommunaux coûterait, nous a-t-il dit, 2 000 euros en moyenne aux communes ou aux intercommunalités.

**M. Claude Guéant, ministre.** Oui.

**M. Charles de La Verpillière.** Oui, mais c'est une moyenne, monsieur le ministre. Dans des petites communes rurales qui ont un centre de première intervention important – c'est le cas d'une commune de mon canton –, la somme sera plus élevée et cela entraînera des difficultés. D'ici à la discussion au Sénat, il faudrait approfondir la question des incidences financières et des compensations éventuelles pour les communes rurales.

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

**M. Claude Guéant, ministre.** C'est la raison pour laquelle, monsieur le député, j'ai immédiatement souscrit à votre proposition de regarder dans le détail la situation des



communes concernées, parce que les écarts peuvent en effet être importants et que la moyenne n'illustre pas toutes les situations.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Leurs centres de secours ne sont pas appelés.

*(L'amendement n° 37 est adopté.)*

**M. le président.** Je donne lecture de l'amendement n° 42 : « À l'article 8 *bis*, à l'alinéa 3, supprimer le mot : "horaires" ».

La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Charles de La Verpillière a raison, il existe des endroits – chez moi par exemple – où les pompiers interviennent bénévolement. Or, d'après le texte, il semblerait que l'on soit obligé de leur donner un montant minimum, dans la mesure où il y aurait un système à fourchette. Si vous nous assurez, monsieur le ministre, qu'un décret prévoira une fourchette extrêmement large afin que cela ne pèse pas trop...

**M. Bernard Derosier.** Zéro !

**M. Charles de Courson.** Tout de même pas !

**M. Bernard Derosier.** Un euro symbolique !

**M. Charles de Courson.** ...ce ne sera pas la même chose que si vous nous annoncez que la fourchette sera très étroite.

Une vacation de base qui se situe entre sept et huit euros – ce qui est le cas actuellement –, ce n'est pas la même chose qu'une vacation qui se situe entre quatre et huit euros.

Quelles sont les intentions du Gouvernement à ce sujet ?

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

**M. Claude Guéant, ministre.** Premièrement, il ne s'agit pas de rechercher l'uniformité. Deuxièmement, il ne s'agit surtout pas de mettre en péril la qualité des services qui existent dans les différentes communes. Vous avez raison de souligner que ces corps communaux sont le fidèle reflet de la typologie des communes.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Ces centres de secours ne sont pas appelés, car ils ne sont pas opérationnels ; ils n'ont pas le matériel.

**M. Claude Guéant, ministre.** Il faut évidemment tenir compte de la diversité des situations.

*(L'amendement n° 42 est adopté.)*

*(L'article 8 bis, amendé, est adopté.)*

#### Article 9

*(L'article 9 est adopté.)*

#### Article 10

*(L'article 10 est adopté.)*

#### Article 10 bis

*(L'article 10 bis est adopté.)*

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

2

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures quarante-cinq :

Suite de la discussion de la proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires ;

Proposition de loi relative aux services départementaux d'incendie et de secours.

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt heures dix.)*

*Le Directeur du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA

