

N° 332

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 février 2018

PROPOSITION DE LOI

visant à valoriser l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires,

PRÉSENTÉE

Par MM. Édouard COURTIAL, Serge BABARY, Jean-Pierre BANSARD, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Gilbert BOUCHET, Max BRISSON, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, M. François-Noël BUFFET, Mmes Agnès CANAYER, Marta de CIDRAC, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Mme Marie-Christine CHAUVIN, M. Pierre CUYPERS, Mme Laure DARCOS, M. Marc-Philippe DAUBRESSE, Mmes Annie DELMONT-KOROPOULIS, Catherine DEROCHE, M. Alain DUFAUT, Mme Catherine DUMAS, M. Laurent DUPLOMB, Mmes Nicole DURANTON, Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Michel FORISSIER, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, M. Jacques GENEST, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Bruno GILLES, François GROSDIDIER, Mmes Pascale GRUNY, Christine HERZOG, M. Jean-Raymond HUGONET, Mme Corinne IMBERT, MM. Alain JOYANDET, Roger KAROUTCHI, Marc LAMÉNIÉ, Mme Christine LANFRANCHI DORGAL, MM. Daniel LAURENT, Antoine LEFÈVRE, Jean-Pierre LELEUX, Mme Brigitte LHERBIER, M. Gérard LONGUET, Mmes Vivette LOPEZ, Viviane MALET, M. Alain MILON, Mmes Brigitte MICOULEAU, Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Claude NOUGEIN, Olivier PACCAUD, Cyril PELLEVAT, Cédric PERRIN, Jackie PIERRE, François PILLET, Christophe PRIOU, Mme Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Michel RAISON, Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Mme Évelyne RENAUD-GARABEDIAN, MM. Charles REVET, Alain SCHMITZ, Bruno SIDO, Jean Pierre VOGEL et Mathieu DARNAUD,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les sapeurs-pompiers volontaires (SPV) constituent un élément indispensable du maillage territorial permettant d'assurer des secours à tout moment, en tout point du territoire. En effet, ils représentent 78 % des effectifs du corps des sapeurs-pompiers et ils assurent plus de la moitié des interventions (80 % dans les territoires ruraux).

Toutefois, si le nombre d'interventions auquel les sapeurs-pompiers doivent répondre augmente, le nombre de SPV, lui, diminue. En dépit des dispositions de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, et de l'implication de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) dans le dispositif du service civique, leurs effectifs sont en constante diminution : ils sont passés de 207 583 en 2004 à 193 700 en 2015. Pourtant, ils sont un élément essentiel de la sécurité civile qui repose, en partie, sur la complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires pour faire face aux plus de 4 453 300 interventions en 2015, soit une toutes les sept secondes.

Si la part budgétaire qui leur est consacrée est relativement modeste, de l'ordre de 20 %, sans ce volontariat, les coûts deviendraient exponentiels et très difficiles à assumer pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Pourtant largement reconnus et estimés par l'ensemble des Français, les sapeurs-pompiers sont menacés par une alarmante précarité, notamment due à d'importantes baisses des effectifs ainsi qu'à leurs conditions d'exercice extrêmes et traumatisantes. Si la baisse des effectifs des SPV peut être imputable à la montée de l'individualisme (le volontariat implique un engagement long), aux mouvements démographiques (désertification rurale, croissance des zones périurbaines), au renforcement des contraintes professionnelles, à la départementalisation des services d'incendie et de secours (regroupement des centres de secours et diminution de leur nombre), à la judiciarisation (développement des mises en cause pénales) de l'action des sapeurs-pompiers et aux actes de violence auxquels ils peuvent être confrontés, des mesures doivent être prises, sans tarder, pour endiguer ce phénomène. La pérennisation du

volontariat chez les sapeurs-pompiers est une priorité, particulièrement pour les territoires ruraux dont le maillage est forcément plus large.

Des solutions de bon sens existent pourtant pour fidéliser les volontaires. Les gouvernements successifs ont tenté d'y répondre sans pour autant endiguer la spirale baissière. Le ministre de l'intérieur a d'ailleurs lancé le 4 décembre 2017 une « mission de réflexion sur le volontariat ». Une bonne initiative, mais il y a urgence à trouver des solutions concrètes et opérationnelles.

À titre d'exemple, il apparaît que de nombreux volontaires éprouvent des difficultés à concilier leur mission avec les impératifs de la vie professionnelle ou sociale en raison, notamment, de la durée du trajet entre leur domicile et le centre de secours d'affectation. Cette problématique constitue sans nul doute un élément prépondérant pour la réponse opérationnelle ainsi que pour l'équilibre familial et social.

Or, dans un nombre croissant de régions, en particulier dans les zones dites « tendues » en matière de logement, le prix de l'immobilier peut devenir un obstacle à cette proximité et donc à l'engagement ou à la fidélisation des SPV.

La convention-cadre nationale de soutien à la politique de développement du volontariat chez les sapeurs-pompiers, signée en décembre 2015, évoque cette problématique sans y apporter de réponses efficaces.

Alors que le logement est un élément essentiel, cette déclaration d'intention n'est pas à la hauteur des enjeux.

Une solution existe pourtant : permettre à tous les sapeurs-pompiers d'accéder au parc de logement social.

Dans l'état actuel du droit, de nombreux sapeurs-pompiers ne peuvent prétendre au logement social à proximité de leur caserne compte tenu des règles d'attribution de celui-ci, et notamment celles relatives aux plafonds de ressources.

La législation actuelle donne ainsi lieu parfois à des situations absurdes. C'est le cas à Nogent-sur-Oise, par exemple, où un immeuble a été construit en partenariat avec un bailleur social aux abords immédiats de la caserne, sur un terrain du centre de secours. Le projet consistait, au départ, à loger en priorité des sapeurs-pompiers, mais le bailleur aujourd'hui refuse au motif qu'ils dépassent les plafonds de ressources. Le résultat est donc le suivant : un immeuble de logements sociaux dans l'enceinte de la caserne occupés par des locataires alors que les sapeurs-pompiers sont, quant à eux, obligés de se loger à plusieurs kilomètres. Dans cette situation, ils ne peuvent assurer leur mission dans des conditions optimales.

Il ne s'agit ni de recréer « les logements de fonction par nécessité absolue de service », chaque sapeur-pompier dépendra du bailleur social et paiera son loyer comme tout locataire, ni de mettre en place un régime d'exception, pas plus que de donner une priorité d'accès à ces logements mais simplement de faire en sorte qu'ils ne soient plus assujettis aux plafonds de ressources dans les secteurs tendus. **(Article 1^{er})**

En outre, la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique a conforté le statut de SPV et l'a inscrit dans un cadre juridique rénové. Il paraît à présent souhaitable de compléter ce statut et d'inciter les volontaires à servir dans la durée en prolongeant le mouvement engagé par la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service. C'est dans cet esprit qu'il est proposé d'ouvrir aux sapeurs-pompiers volontaires l'accès non prioritaire aux emplois réservés de la fonction publique à l'issue de quatre ans d'engagement – et non plus seulement aux sapeurs-pompiers volontaires victimes d'un accident ou d'une maladie – à l'instar des anciens militaires ayant accompli au moins quatre ans de service. **(Articles 2 et 3)**

Il est à noter que la gratuité des transports pour les forces de l'ordre a déjà été mise en œuvre dans plusieurs régions, comme dans les Hauts-de-France, la Provence-Alpes-Côte d'Azur ainsi qu'en région Auvergne-Rhône-Alpes sous l'impulsion des présidents de région Xavier BERTRAND, Christian ESTROSI et Laurent WAUQUIEZ. À cet effet, les policiers, douaniers, pompiers et militaires bénéficient d'un accès libre et gratuit à l'ensemble des transports du territoire régional (TER, Chemins de fer de Provence, cars des Lignes Express Régionales). Ainsi, il est proposé d'étendre au niveau national ce dispositif d'alignement du régime pour les volontaires à celui des militaires qui bénéficient actuellement d'une réduction de 75 % lorsqu'ils utilisent les réseaux SNCF et RATP. De même, et en toute logique, la gratuité dans le cadre de leurs missions doit également être appliquée. **(Article 4 et 5)**

Il est également proposé d'avoir un volet relatif à la formation des SPV tout au long de leur engagement. À ce titre, le présent texte suggère la possibilité pour les entreprises de demander à ce que leurs contributions organismes paritaires collecteurs agréés soient reversées aux services départementaux d'incendie et de secours afin de soutenir la formation des sapeurs-pompiers volontaires **(Article 6)**

Par ailleurs, aujourd'hui, la jurisprudence administrative affirme que l'indemnité de feu est un élément de rémunération lié à l'exercice effectif des fonctions de sorte que, alors même qu'elle est soumise à retenue pour pension, son versement doit être interrompu en cas de maladie. Il est donc proposé

d'assouplir la réglementation en vue de permettre aux conseils d'administration des SDIS de prévoir le maintien en tout ou partie de cette indemnité emblématique aux sapeurs-pompiers professionnels en arrêt de travail ou temporairement inaptes opérationnels. **(Article 7)**

Toujours pour renforcer l'attractivité de l'engagement des SPV, il est proposé de leur octroyer des bonifications de trimestres de retraite dès lors qu'ils comptent plus de quinze ans de service avec l'octroi de trimestres supplémentaires pour toute année supplémentaire ou pour toute période de réengagement de cinq années effectuée. Cette mesure semble la plus opportune pour garantir leur fidélisation. **(Article 8)**

En outre, pour favoriser l'emploi de sapeurs-pompiers volontaires, il est prévu d'exonérer de cotisations patronales de sécurité sociale les entreprises qui les emploient. **(Article 9)**

De même, afin de reconnaître le travail effectué par les sapeurs-pompiers volontaires, essentiel au fonctionnement de nos services de secours, il est proposé de réduire le nombre d'années de service requis pour le versement de l'allocation de vétérance ou de la prestation de fidélisation et de reconnaissance de vingt à quinze ans et de la ramener à dix ans pour le sapeur-pompier volontaire dont l'incapacité opérationnelle est reconnue médicalement dans des conditions fixées par décret. **(Article 10)**

Sur le terrain de la reconnaissance, il convient d'apporter une déclinaison concrète à la reconnaissance du caractère dangereux des missions exercées par les sapeurs-pompiers initiée par l'article 67 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, désormais repris à l'article L. 723-1 du code de la sécurité intérieure. **(Article 11)**

Par ailleurs, les violences à l'encontre des sapeurs-pompiers ne cessent de croître. En 2016, 2 280 pompiers ont été victimes d'agressions dans le cadre d'une intervention contre 1 939 en 2015. Alors qu'ils interviennent pour répondre à la détresse de tous les Français, en tous lieux et en toutes circonstances, sans aucune distinction, il n'est pas acceptable que nos sapeurs-pompiers qui incarnent la République fassent l'objet d'insultes, de violences physiques, de guets-apens, de jets de pierre et de cocktails Molotov. Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire de qualifier, de manière uniforme, toute atteinte morale, rendue publique ou non, à la dignité ou au respect d'un sapeur-pompier d'une sanction relevant du régime du délit d'outrage. **(Article 12)**

D'autre part, les SDIS se retrouvent de plus en plus dépourvus de médecins sapeurs-pompiers volontaires. Il est alors proposé, dans le cadre du deuxième cycle des études médicales, prévu à l'article R. 6153-46 du code de la santé publique, que les étudiants effectuent des stages d'une durée totale de six mois

au sein d'un SDIS. Ils bénéficient dès lors du statut de sapeur-pompier volontaire et de tous les avantages y afférents. (**Article 13**)

Enfin, dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale et de la création des nouvelles grandes régions, il convient d'affirmer dans la loi l'organisation départementale des SDIS, seul échelon de proximité le plus à même d'assurer une coordination cohérente et efficace des secours. (**Article 14**)

Alors que les sapeurs-pompiers recueillent un taux de confiance moyen de 90 % dans le monde et de 99 % en France¹, il est naturel de reconnaître, valoriser et encourager leur engagement. Préserver la capacité opérationnelle des centres de secours tout en favorisant le volontariat pour sauvegarder notre dispositif de secours, tel est l'objet du présent texte.

¹ Enquête réalisée en 2014 par le cabinet d'études GfK Verein dans 25 pays sur les cinq continents

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Faciliter l'attribution de logements sociaux pour les sapeurs-pompiers volontaire

Article 1^{er}

- ① L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les plafonds de ressources ne sont pas applicables aux sapeurs-pompiers qu'ils soient volontaires ou professionnels déposant un dossier auprès d'un bailleur social disposant d'un parc de logements dans un rayon de trois kilomètres d'un centre de secours. À cette fin, les services départementaux d'incendie et de secours peuvent signer des conventions avec les bailleurs sociaux. »

CHAPITRE II

Favoriser l'accès non prioritaire aux emplois réservés de la fonction publique

Article 2

- ① L'article L. 241-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est complété par un 3^o ainsi rédigé :
- ② « 3^o Aux sapeurs-pompiers volontaires autres que ceux mentionnés à l'article L. 241-2. »

Article 3

- ① L'article L. 241-6 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 241-6.* – Les emplois réservés sont également accessibles, dans les conditions d'âge et de délai fixées par décret en Conseil d'État :
- ③ « 1^o Aux militaires et anciens militaires, servant ou ayant servi dans l'armée française à titre étranger ;
- ④ « 2^o Aux sapeurs-pompiers volontaires servant ou ayant servi en France à titre étranger.

- ⑤ « La condition de nationalité fixée aux articles 5 et 5 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ne leur est pas opposable. »

CHAPITRE III

Affirmer l'accès aux transports ferroviaires pour les forces de secours

Article 4

- ① I. – Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports est complété par un article L. 1111-7 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1111-7.* – Les membres des forces de l'ordre et les forces de secours, militaires comme civiles, peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation. Elles bénéficient d'une réduction de tarif de 75 % sur leurs titres de transport ferroviaire selon des modalités fixées par décret. »
- ③ II. – La perte de recettes pour l'État résultant du I du présent article est compensée à due concurrence par le rehaussement des prélèvements sur les jeux et paris mentionnés aux articles 302 *bis* ZH, 302 *bis* ZI et 302 *bis* ZK du code général des impôts.

Article 5

- ① Après le deuxième alinéa de l'article L. 2241-1-1 du code des transports, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Dans l'exercice de leurs missions prévues par le code de la sécurité intérieure, le code de la défense et le code général des collectivités territoriales, les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires accèdent librement et gratuitement aux trains en circulation sur le territoire français. Les modalités d'application du présent alinéa sont fixées par décret. »

CHAPITRE IV

Favoriser la formation des sapeurs-pompiers volontaires

Article 6

- ① La section 3 du chapitre IV du titre II du livre IV de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 1424-40 ainsi rédigé :

- ② « *Art. L. 1424-40.* – Sur demande, une entreprise peut reverser ses contributions organismes paritaires collecteurs agréés aux services départementaux d'incendie et de secours afin de soutenir la formation des sapeurs-pompiers volontaires. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret »

CHAPITRE V

Reconnaître, valoriser et encourager l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires

Article 7

- ① Après le deuxième alinéa de l'article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « L'indemnité de feu est un élément de rémunération lié à l'exercice effectif des fonctions de sapeurs-pompiers. Les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours peuvent décider du maintien en tout ou partie de cette indemnité aux sapeurs-pompiers professionnels en arrêt de travail ou temporairement inaptes opérationnels. »

Article 8

- ① Après l'article 12 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, il est inséré un article 12 *bis* ainsi rédigé :
- ② « *Art. 12 bis.* – Les sapeurs-pompiers volontaires ayant effectué plus de quinze ans de service se voient octroyer des bonifications de trimestres de retraites pour toute année supplémentaire ou pour toute période de réengagement de cinq années effectuées. »

Article 9

- ① I. – L'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Sont exonérées de cotisations patronales de sécurité sociale, les entreprises employant des sapeurs-pompiers volontaires. Un décret détermine les modalités d'application de l'exonération prévue par le présent IV. »

- ③ II. – La perte de recettes pour l'État résultant du I du présent article est compensée à due concurrence par le rehaussement des prélèvements sur les jeux et paris mentionnés aux articles 302 *bis* ZH, 302 *bis* ZI et 302 *bis* ZK du code général des impôts.

Article 10

- ① Le premier alinéa de l'article 12 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le sapeur-pompier volontaire qui a effectué au moins quinze ans de service a droit, à une allocation de vétérance. Toutefois, la durée de service est ramenée à dix ans pour le sapeur-pompier volontaire dont l'incapacité opérationnelle est reconnue médicalement dans des conditions fixées par décret. »

Article 11

- ① L'article L. 723-1 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « sapeurs-pompiers », la fin est ainsi rédigée : « professionnels et volontaires ainsi que leur engagement au service de la France sont reconnus. » ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Cette reconnaissance de la Nation ne peut entraîner, pour les intéressés, de différence de traitement en matière de prestations ou de primes d'assurance. »

CHAPITRE VI

Garantir l'intégrité physique des sapeurs-pompiers volontaires en mission

Article 12

- ① L'article 433-5 du Code Pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « non rendus publics » sont supprimés ;
- ③ 2° Au deuxième alinéa, après les mots : « personne dépositaire de l'autorité publique », sont insérés les mots : « ou des forces de secours ».

CHAPITRE VII

Lutter contre la désertification médicale des services départementaux d'incendie et de secours

Article 13

- ① Après l'article L. 6153-1 du code de la santé publique, il est inséré un article L. 6153-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 6153-1-1.* – Dans le cadre du deuxième cycle des études médicales, les étudiants peuvent effectuer des stages d'une durée totale de six mois au sein d'un service départemental d'incendie et de secours. Ils bénéficient dès lors du statut de sapeur-pompier volontaire et des avantages y afférant. »

CHAPITRE VIII

Affirmer la départementalisation des services d'incendies et de secours

Article 14

- ① La section 1 du chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 1424-8-1 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1424-8-1 A.* – Les services d'incendies et de secours sont organisés au niveau départemental. »