



...la proposition de loi visant à

CONSOLIDER NOTRE MODÈLE DE SÉCURITÉ CIVILE ET VALORISER LE VOLONTARIAT DES SAPEURS-POMPIERS ET LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS

La commission des lois, réunie le mercredi 21 juillet 2021 sous la présidence de François-Noël Buffet (Les Républicains – Rhône), a adopté avec modifications la proposition de loi n° 646 (2020-2021) *visant à **consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels***, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, sur le rapport de Françoise Dumont (Les Républicains – Var), Loïc Hervé (Union Centriste – Haute-Savoie) et Patrick Kanner (Socialiste, Écologiste et Républicain – Nord).

Initialement déposé par le député Fabien Matras puis soutenu par le Gouvernement, ce texte entend **se placer dans la lignée des grandes lois de sécurité civile** au même titre que celles de 1996 relative aux services d'incendie et de secours ou de 2004 portant modernisation de la sécurité civile.

Particulièrement attentifs aux enjeux liés à la sécurité civile et aux services d'incendie et de secours, les rapporteurs de la commission des lois saluent un texte portant de nombreuses avancées consensuelles. À leur initiative, la commission des lois s'est donc attachée à répondre aux **problématiques plus sensibles qui innervent cette proposition de loi**, au premier rang desquelles l'expérimentation d'un numéro unique et de plateformes communes de réception des appels d'urgence.

1. UNE PROPOSITION DE LOI PORTANT D'ORES ET DÉJÀ CERTAINES AVANCÉES

Le texte transmis par l'Assemblée nationale comporte certaines avancées ou clarifications considérées comme bienvenues par l'ensemble des acteurs de la sécurité civile entendus par les rapporteurs. C'est notamment le cas des articles 1^{er}, 2 et 3 qui viennent utilement **clarifier le cadre d'intervention des services d'incendie et de secours**, sous certaines réserves.

C'est également le cas des articles 20 et 21 qui, pour le premier, prévoit des promotions à titre exceptionnel pour les sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels décédés lors de leur service ou ayant commis des actes de bravoure et, pour le second, crée une mention « **mort pour le service de la République** » au bénéfice de personnes appartenant à des corps ou entités habituellement exposés à des situations de danger et ouvre le nouveau statut de « pupille de la République » pour leurs orphelins.

C'est aussi le cas de l'article 34 qui vient préciser les conditions de mobilisation des associations agréées de sécurité civile, à la demande de l'autorité de police compétente ou lors de la mise en œuvre du plan Orsec.

C'est, enfin, le cas de l'article 38 qui tend à aligner les peines encourues pour outrage envers les sapeurs-pompiers sur celles encourues en cas d'outrage à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique.

2. LE RENFORCEMENT DE L'EXPÉRIMENTATION DES PLATEFORMES COMMUNES DE RÉCEPTION DES APPELS D'URGENCE

L'article 31 de la proposition de loi initiale prévoyait la mise en place du 112 comme numéro d'appel d'urgence unique ainsi que la mutualisation des plateformes de réception des appels d'urgence des services d'incendie et de secours, des SAMU et des services de police. Très attendu par les acteurs de la sécurité civile, ce dispositif a, toutefois, soulevé de vives protestations de la part des acteurs de la santé qui y ont vu une remise en cause possible du principe de la régulation médicale et du service d'accès aux soins récemment mis en place.

Les rapporteurs ne sont pas revenus sur le souhait de voir émerger, à terme, des plateformes « bleu – blanc – rouge » encouragées par le rapport de la commission des lois du Sénat de 2019 « **Violences contre les sapeurs-pompiers : 18 propositions pour que cesse l'inacceptable** ». Néanmoins, ils ont considéré que **les conditions n'étaient, pour l'heure, pas réunies pour la mise en place définitive d'un tel système** sur l'ensemble du territoire national.

Suivant ses rapporteurs, la commission des lois a adopté **l'amendement COM-77** qu'ils ont présenté afin de renforcer l'expérimentation prévue à l'article 31. Il tend, en premier lieu, à **réduire la durée de l'expérimentation à deux ans afin, le cas échéant, d'aboutir plus rapidement à une généralisation de la solution retenue**. Il tend également à inclure les associations agréées de sécurité civile dans le dispositif dont elles sont, pour l'heure, exclues malgré le caractère incontournable de leur action.

En outre, l'amendement tend à mettre les présidents des SDIS concernés sur le même plan que le représentant de l'État ou le directeur général de l'agence régionale de santé dans la mise en œuvre et l'évaluation des expérimentations.

Enfin, l'amendement tend à prévoir que, en cas de succès de l'expérimentation, un référentiel national relatif au fonctionnement des plateformes serait élaboré par l'ensemble des acteurs concernés, dans le respect des prérogatives de chacun. **Cette logique de dialogue et d'échange semble impérative pour mener à bien un tel projet de mutualisation.**

3. L'OBJECTIVATION DES CARENCES AMBULANCIÈRES POUR FAIRE CESSER LES TRANSFERTS DE CHARGES AUX DÉPENS DES COLLECTIVITÉS

Relevées dès 2016 par le rapport de la commission des lois du Sénat « **Secours à personne : propositions pour une réforme en souffrance** », les carences ambulancières recouvrent les cas où, à la demande des SAMU, les SDIS réalisent des transports sanitaires pour pallier l'absence d'autres moyens, dont ceux des ambulanciers privés.

Ces carences sont dénoncées par les acteurs de la sécurité civile car, d'une part, la qualification d'une mission en carence relève principalement de l'appréciation du médecin régulateur du SAMU et, d'autre part, le montant de l'indemnisation des SDIS s'élève à 123 euros par carence alors que le coût moyen qu'ils supportent est estimé entre 450 et 500 euros, tandis que ces créances sont parfois difficilement recouvrées.

In fine, le développement de ces carences ajouté à **leur mauvais remboursement conduit à un transfert de charges, de fait, aux dépens des collectivités, au premier rang desquelles les départements, qui financent les SDIS.**

La commission des lois a donc très favorablement accueilli l'article 3 de la proposition de loi qui donne une définition objective de la carence ambulancière. Toutefois, elle a adopté **l'amendement COM-65** à l'initiative de ses rapporteurs qui tend, d'une part, à supprimer l'obligation de prescription médicale pour pouvoir qualifier une intervention de carence ambulancière et, d'autre part, à clarifier la faculté de refuser ou différer la mise en œuvre d'une carence. De plus, cet amendement rétablit la possibilité de procéder à la requalification *a posteriori* d'une intervention en carence ambulancière afin de permettre aux SDIS d'être justement indemnisés lorsqu'ils ont réalisé une intervention à la demande du 15 dont il s'est avéré, par la suite, qu'elle relevait en pratique de cette catégorie.

4. SORTIR, ENFIN, DE L'ORNIÈRE « MATZAK » POUR PRÉSERVER LE MODÈLE DE SÉCURITÉ CIVILE FRANÇAIS

L'arrêt « Matzak » de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 février 2018 a, pour la première fois, attribué la qualification de travailleur aux sapeurs-pompiers volontaires, impliquant une application aux intéressés des définitions de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 relatives à la « durée du temps de travail » et aux « périodes de repos ».

L'application de cette jurisprudence au système français de sécurité civile qui compte près de 80 % de sapeurs-pompiers volontaires aurait des conséquences insurmontables, puisqu'elle conduirait à plafonner leur nombre d'heures de mission et à rémunérer l'ensemble des gardes répondant à certains critères fixés par cette jurisprudence.

Dès le mois de mai 2018, un rapport au ministre de l'intérieur préconisait en particulier de "*demander au Gouvernement de prendre une initiative auprès de l'UE pour exempter le volontariat de toute application de de la directive sur le temps de travail*". Ce rapport avait été suivi d'un avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat demandant à la Commission européenne d'élargir le champ des dérogations prévues par la directive de 2003 afin de préserver notre modèle de volontariat.

Depuis lors, aucune réponse satisfaisante n'est apparue. L'article 22 A de la présente proposition de loi, introduit à l'Assemblée nationale, tend à préciser que l'activité de sapeur-pompier volontaire ne peut être assimilée à celle d'un travailleur. Toutefois, une telle intervention de niveau législatif serait sans incidence sur la jurisprudence de la CJUE et se trouve dépourvue d'effet juridique.

Aussi, la commission des lois déposera un amendement de suppression de l'article 22 A au stade de la séance publique. À cette occasion, **il sera demandé au Gouvernement de soumettre une réponse juridique effective à ses partenaires européens, à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne.**

Si une telle démarche ne devait pas aboutir à l'entrée en vigueur d'une norme européenne compatible avec notre modèle national de sécurité civile, **il sera demandé au Gouvernement d'en tirer toutes les conséquences**, et notamment de retirer les moyens français mis à la disposition du mécanisme de protection civile européen.

5. ENCOURAGER LE VOLONTARIAT ET LES EMPLOYEURS DE SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES

La proposition de loi comporte d'ores et déjà certaines dispositions favorables au volontariat, telles que l'article 23 qui clarifie la notion d'accident de service pour une meilleure prise en charge des sapeurs-pompiers volontaires par la sécurité sociale, l'article 24 *bis* qui permet aux sapeurs-pompiers volontaires de bénéficier de dons de jours de congé ou l'article 22 qui prévoit un abaissement de cinq ans de la durée d'engagement ouvrant droit à la « nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance ».

La commission des lois du Sénat a souhaité renforcer cette démarche en adoptant **l'amendement COM-76** de ses rapporteurs. Cet amendement tend à réécrire l'article 30 de la proposition de loi qui vise à **faciliter l'attribution du label "employeur partenaire des sapeurs-pompiers" et la mise en œuvre du mécanisme de réduction d'impôt au titre du mécénat au bénéfice d'un dispositif de réduction de cotisations sociales patronales** déjà adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat s'est attaché, d'une part, à conserver les apports de la commission des lois et, d'autre part, à garantir la robustesse du texte par l'adoption de différents amendements, principalement à l'initiative des rapporteurs et du Gouvernement.

Un article 6 A a été introduit par un amendement n° 141 présenté par le Gouvernement. Il étend notamment **l'obligation de mise à disposition d'informations sur les risques et de communication envers la population à toutes les communes concernées par un risque majeur**, et pas uniquement à celles couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN).

À l'article 6, l'adoption de l'amendement n° 133 présenté par le Gouvernement a conduit à **étendre les catégories de risques rendant obligatoire la réalisation d'un plan communal de sauvegarde (PCS)**. Alors que seules les communes dotées d'un PPRN ou d'un plan particulier d'intervention (PPI) étaient soumises à cette obligation, l'article intègre désormais les communes soumises à un risque d'inondation, volcanique, sismique, cyclonique ou d'incendie.

À l'article 8 *bis* B, les deux amendements identiques n° 82 (Jérôme Durain) et n° 155 (rapporteurs) adoptés par le Sénat modifient les **règles d'élection du bureau du conseil d'administration du SDIS**. Un poste de vice-président est désormais réservé aux représentants des communes et des EPCI et non plus aux seuls maires.

Introduit par un amendement n° 135 présenté par le Gouvernement, l'article 9 *bis* prend la mesure de la panne des numéros d'appel d'urgence survenue au mois de juin et vient **renforcer et clarifier l'obligation d'acheminement des communications d'urgence imposée aux opérateurs de communication électroniques** par le code des postes et des communications électroniques. Il complète notamment cette obligation en imposant la mise en place d'une supervision technique des dispositifs de communication d'urgence permettant une remontée d'alerte dans les meilleurs délais.

À l'article 18 *bis*, afin de respecter la compétence de chaque centre de gestion ainsi que le principe d'égalité entre des établissements publics similaires, le Sénat a **supprimé la distinction d'un centre de gestion coordonnateur en particulier pour percevoir la compensation financière versée par l'État en raison du transfert aux centres de gestion des concours et examens professionnels des officiers de sapeurs-pompiers professionnels** de catégories A et B (amendements identiques n° 47 de Mme Di Folco et n° 161 des rapporteurs). En conséquence, le mécanisme de convention *ad hoc* initialement prévu entre le centre de gestion coordonnateur et les centres de gestion organisateurs a été remplacé par un conventionnement entre l'ensemble des centres de gestion coordonnateurs et les centres de gestion organisateurs de leur ressort.

À l'article 22 A, comme il avait été annoncé en commission, **les rapporteurs ont déposé l'amendement de suppression n° 162 (cf. supra)** adopté au même titre que les amendements identiques n° 37 (groupe communiste) et n° 104 (groupe écologiste).

À l'article 33, le Sénat a adopté trois amendements identiques n° 165 (rapporteurs), n° 131 (groupe RDPI) et n° 93 (groupe socialiste) permettant **d'ouvrir aux élèves infirmiers la possibilité d'effectuer un stage au sein du service de santé des SDIS**.

Enfin, à l'article 40, par l'adoption d'un amendement n° 96 du groupe socialiste, le Sénat a entendu réaffirmer **l'impossibilité de déclencher les caméras-piétons des sapeurs-pompiers lorsque cela est susceptible de porter atteinte au secret médical**.



LA SUITE DE LA NAVETTE

Le texte adopté par la commission mixte paritaire (CMP) reprend celui adopté par le Sénat modifié seulement sur cinq points.

L'article 29 bis supprimé par le Sénat a été réintroduit dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale. Il tend à l'ajout d'une présentation du modèle français de sécurité civile au programme de la journée défense et citoyenneté.

L'article 30 a été rétabli dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale. L'exonération de charges sociales en faveur des employeurs de sapeurs-pompiers volontaires introduite en commission par le Sénat n'est donc pas conservée (cf. supra).

L'article 38 bis introduit en commission au Sénat a été supprimé. Il avait pour objet de reprendre la proposition de loi à l'initiative de Patrick Kanner adoptée par le Sénat en 2019 qui a pour objet de **faciliter l'anonymat des témoins d'agressions de sapeurs-pompiers**.

L'article 3 dans sa rédaction issue des travaux de la CMP **conserve la possibilité d'une requalification des carences ambulancières a posteriori** par les SAMU, à la demande des SDIS. À la demande des sénateurs membres de la CMP, l'article 3 prévoit **un recours amiable devant une commission de conciliation paritaire** en cas de désaccord entre les SDIS et les SAMU.

L'article 31 relatif à l'expérimentation de plateformes de réception des appels d'urgence conserve la majorité des apports du Sénat. Ainsi, la durée de l'expérimentation est bien fixée à deux ans et les associations agréées de sécurité civile seront bien rattachées au dispositif lorsqu'elles réalisent des missions pour le compte des SDIS. Néanmoins l'expérimentation du regroupement du 15 et de la permanence des soins a été réintroduite.

Cet article **conserve également la volonté du Sénat de ne pas écarter les présidents de SDIS de l'organisation des expérimentations.** Le texte issu des travaux de la CMP précise en ce sens que « *les conditions matérielles de mise en œuvre sont définies avec les présidents des conseils d'administration des services d'incendie et de secours et les présidents des conseils de surveillance des établissements de santé sièges d'un service d'aide médicale urgente concernés* ».

La proposition de loi n° 646 (2020-2021) visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels a été définitivement adoptée par le Sénat lors de la séance publique du 26 octobre 2021.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône

Commission des lois
constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du
Règlement et d'administration
générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37



Françoise Dumont

Rapporteuse

Sénatrice
(Les Républicains)
du Var



Loïc Hervé

Rapporteur

Sénateur
(Union Centriste)
de la Haute-Savoie



Patrick Kanner

Rapporteur

Sénateur
(Socialiste,
Écologiste et
Républicain)
du Nord

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-646.html>