N° 597

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 mai 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi portant **création** *d'un* **groupe** *de* **vacataires opérationnels** *et* ***encourageant*** *le* **volontariat** *pour faire* **face** *aux* **défis** *de* **sécurité civile***,*

Par M. Jean-Michel ARNAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda*, présidente ;* M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset*, vice-présidents ;* M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz*, secrétaires ;* M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : **691** rect. *bis* (2023-2024) et **598** (2024-2025)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL **5**

I. LES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES CONSTITUENT UN ROUAGE ESSENTIEL DU MODÈLE FRANÇAIS DE SÉCURITÉ CIVILE **5**

II. LA CRÉATION DE GROUPES DE VACATAIRES OPÉRATIONNELS, UN PAS VERS LA SEMI-PROFESSIONNALISATION DES VOLONTAIRES **7**

III. LA COMMISSION A SOUHAITÉ DÉVELOPPER LES CONTRATS SAISONNIERS PLUTÔT QUE DE COMPLEXIFIER LE STATUT DES SAPEURS-POMPIERS CONTRE LEUR GRÉ **8**

EXAMEN DES ARTICLES **11**

- *Article unique* **Expérimentation de « *groupes de vacataires opérationnels de sécurité civile* »** 11
- *Intitulé* 22

EXAMEN EN COMMISSION **25**

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT **35**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES **37**

LA LOI EN CONSTRUCTION **39**

L'ESSENTIEL

S'inscrivant dans un mouvement de réflexion autour de la **modernisation de notre modèle de sécurité civile**, qu'illustre la tenue, depuis le printemps 2024, du **« Beauvau de la sécurité civile »,** la proposition de loi n° 691 *rect. bis* (2023 – 2024) *portant création d'un groupe de vacataires opérationnels et encourageant le volontariat pour faire face aux défis de sécurité civile*, présentée par **Grégory Blanc** (GEST – Maine-et-Loire), ambitionne de répondre au « *défaut d'opérationnalité* » qui « *guetterait* »[1] les services d'incendie et de secours.

Pour ce faire, l'article unique de la proposition de loi vise **à expérimenter, pour une période de deux ans, la création de « groupes de vacataires opérationnels de sécurité civile »**. Ces groupes seraient composés de sapeurs-pompiers volontaires souhaitant s'investir davantage en souscrivant un contrat d'engagement pour la réalisation de gardes plus nombreuses, sur une durée maximale de soixante jours par an. Comme l'illustre le terme de « *vacataires* » qui s'apparente davantage au monde professionnel qu'au volontariat, il s'agit ainsi de créer **un statut hybride, à mi-chemin entre le statut de sapeur-pompier professionnel et celui de volontaire.**

Estimant que cette expérimentation n'était **ni utile en l'absence d'une réelle plus-value opérationnelle, ni opportune puisqu'elle créerait un troisième statut de sapeurs-pompiers semi-professionnels,** la commission a adopté, avec l'accord de l'auteur du texte, **un amendement de rédaction globale** présenté par son rapporteur, Jean-Michel Arnaud. En lieu et place de cette expérimentation, cet amendement confère une **base législative aux contrats saisonniers de sapeurs-pompiers volontaires** et **abroge des dispositions transitoires** du code général des collectivités territoriales**, devenues caduques.**

I. LES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES CONSTITUENT UN ROUAGE ESSENTIEL DU MODÈLE FRANÇAIS DE SÉCURITÉ CIVILE

Le modèle français de sécurité civile repose, de longue date, sur **le choix d'une « *citoyenneté engagée* *en faveur d'un service public de proximité à coût maîtrisé* »**[2]. Outre la création, par le législateur, de **réserves communales de sécurité civile** et de **réserves citoyennes des services d'incendie et de secours**, dont le développement est encore limité, ce choix organisationnel se traduit par la part majoritaire qu'occupent les sapeurs-pompiers volontaires au sein des forces de sécurité civile, aux côtés des 43 400[3] professionnels.

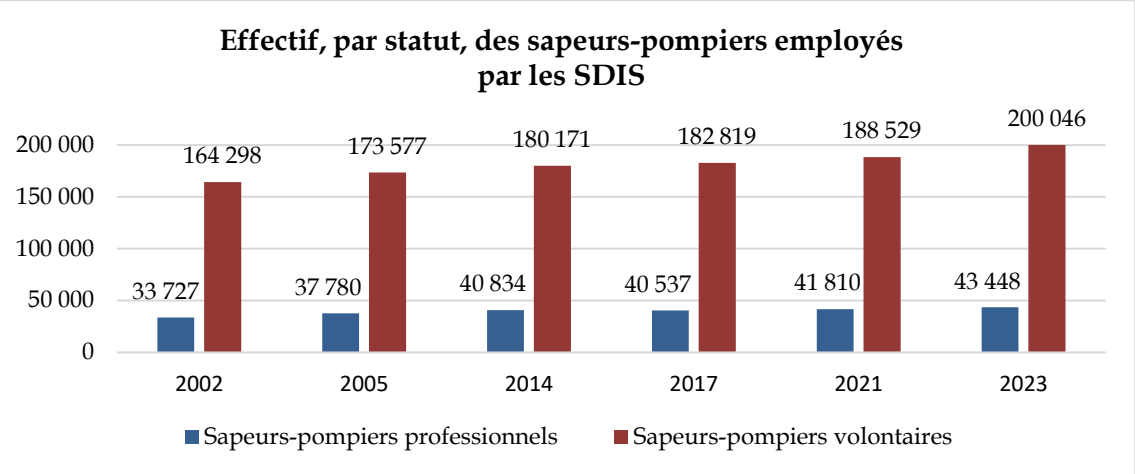
---

[1] *Selon l'exposé des motifs du texte.*

[2] *Rapport de la « Mission Volontariat : sapeurs-pompiers, tous volontaires » remis le 23 mai 2018 par Catherine Troendlé, vice-présidente du Sénat, Fabien Matras, député, Olivier Richefou, président du département de la Mayenne et de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, Éric Faure, président de la FNSPF, et Pierre Brajeux, vice-président du MEDEF, à Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.*

[3] *En 2023. Source : Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2024, ministère de l'intérieur.*

Ainsi, **les sapeurs-pompiers volontaires représentent près de 80 % des sapeurs-pompiers**. Le nombre de sapeurs-pompiers volontaires engagés auprès des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) a **franchi le seuil de 200 000 au cours de l'année 2023**[1], soit 36 000 (+ 22 %) de plus qu'en 2002. Le franchissement de ce seuil, qui constituait un objectif fixé en 2013 par le président de la République, alors François Hollande, démontre que **le volontariat ne souffre pas d'une crise de vocations**.



Source : commission des lois, d'après les données de la DGSCGC et de l'inspection générale de l'administration

Outre les effectifs *stricto sensu*, **le concours des sapeurs-pompiers volontaires à l'exercice des missions de la sécurité civile apparaît indispensable** au regard de la proportion des interventions qu'ils assurent : d'après les données de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), **les 200 000 sapeurs-pompiers volontaires assurent 67 % des interventions de la sécurité civile,** et même la quasi-totalité des interventions en zone rurale ou périurbaine. Cette force complémentaire apparaît d'autant plus essentielle que **la charge indemnitaire des sapeurs-pompiers volontaires ne représente que 20 % du budget des SDIS**.

En effet, **les sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas une force d'appoint ponctuelle**, comme peuvent l'être les réserves militaires. Au contraire, ils « ***exerce*[nt] *les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels*** »[2]. **Ils assurent donc des astreintes, des gardes postées et bien évidemment des interventions**, pour lesquelles ils perçoivent une indemnité horaire – et non un salaire. Pour ce faire, notamment en cas de mobilisation par le préfet, la législation leur garantit des autorisations d'absence que l'employeur ne peut refuser « *que lorsque les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public s'y opposent* »[3].

[1] *Ibid.*
[2] *Article L 723-6 du code de la sécurité intérieure.*
[3] *Article L. 723-12 du code de la sécurité intérieure.*

Ce modèle apporte **une certaine souplesse d'organisation** aux SDIS, d'une part car les sapeurs-pompiers volontaires sont employés à l'échelle du département et ne sont donc théoriquement pas affectés à un seul centre d'incendie et de secours, ce qui a permis la mise en place « [d']*équipes mobiles* », d'autre part car les SDIS peuvent recourir, pour faire face à des périodes d'accroissement temporaire des risques, à **des contrats saisonniers**.

Cette souplesse d'organisation ne doit cependant pas masquer **les fragilités du volontariat**. En premier lieu, une difficulté résulte non pas du nombre mais de **la disponibilité des volontaires**, en particulier en semaine, les lieux de travail étant souvent éloignés du domicile. En second lieu, si la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 février 2018 dite **« Matzak »**, qui assimile les astreintes à du temps de travail salarié, était appliquée en France, l'inspection générale de l'administration (IGA) a calculé que les SDIS devraient embaucher 22 000 sapeurs-pompiers professionnels supplémentaires, pour **un coût de 1,1 milliard d'euros**, soit 20 % du budget annuel des SDIS[1].

II. LA CRÉATION DE GROUPES DE VACATAIRES OPÉRATIONNELS, UN PAS VERS LA SEMI-PROFESSIONNALISATION DES VOLONTAIRES

La proposition de loi est composée d'**un article unique** instituant **une expérimentation, pour deux ans, d'un « *groupe de vacataires opérationnels* »** au sein des services d'incendie et de secours de cinq départements « *particulièrement vulnérables* » choisis par le ministère de l'intérieur, sans que le critère de vulnérabilité soit défini ni qu'une condition de volontariat des départements soit imposée.

L'objectif de ces groupes de vacataires est précisé par l'exposé des motifs du texte et par les alinéas 4 à 7 et 9 de l'article unique. Il en ressort toutefois **une certaine confusion quant à la raison d'être de ces groupes**. En effet, le quatrième alinéa dispose que ces groupes auraient vocation à « *répondre à des situations d'urgence opérationnelle au sein de nos territoires* ». Or, l'exposé des motifs du texte et le neuvième alinéa de l'article unique évoquent une mobilisation « *de manière programmée* » pour **assurer « *des gardes postées* » dont le « *champ de mission* » serait « *laissé à la libre appréciation* » du SDIS**, ce qui, outre que cela est satisfait par la pratique actuelle du volontariat, ne correspond pas à la même temporalité que la « *situation d'urgence* » précitée.

Ces groupes seraient **placés sous l'autorité du préfet et du directeur départemental du service d'incendie et de secours**, les « *conditions matérielles* » de leur fonctionnement étant en parallèle définis « *avec* » le président du conseil d'administration du SDIS.

---

[1] *Rapport de l'inspection générale de l'administration intitulé « Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations – défis – perspectives » publié en octobre 2022.*

Les volontaires souhaitant devenir vacataires opérationnels devraient alors souscrire un contrat précisant **la durée maximale d'affectation, laquelle ne pourrait excéder soixante jours**. Seuls pourraient s'engager dans ces groupes les sapeurs-pompiers volontaires déjà en exercice et qui répondent aux conditions d'expérience et de formation requises dans le domaine de la sécurité civile. Les sapeurs-pompiers professionnels encore en activité seraient quant à eux explicitement exclus du dispositif. Il s'agit donc de **créer un statut intermédiaire entre le sapeur-pompier professionnel et le sapeur-pompier volontaire**, le dispositif prévu par le présent texte ne se substituant pas à ces deux statuts mais ayant théoriquement vocation à offrir, selon l'exposé des motifs du texte, une nouvelle « *possibilité pour les volontaires déjà sous contrat d'intensifier leur engagement* ».

Il convient de noter que **le texte ne précise pas quel serait le régime indemnitaire de ces vacataires**, le terme de vacataire s'appliquant d'ailleurs davantage à un professionnel qu'à un volontaire, ce qui pourrait laisser entendre que l'indemnité horaire du vacataire devrait être plus élevée que celle d'un sapeur-pompier volontaire classique.

La remise de plusieurs rapports est prévue par le texte pour apprécier le bien-fondé de cette expérimentation, en vue d'une éventuelle pérennisation.

III. LA COMMISSION A SOUHAITÉ DÉVELOPPER LES CONTRATS SAISONNIERS PLUTÔT QUE DE COMPLEXIFIER LE STATUT DES SAPEURS-POMPIERS CONTRE LEUR GRÉ

La création, même expérimentale, de « groupes de vacataires opérationnels » n'est pas apparue pertinente à la commission, puisque ces groupes de vacataires opérationnels n'apporteraient, par rapport aux pratiques actuelles du volontariat, **aucune plus-value opérationnelle aux SDIS**.

La commission n'a pas, non plus, jugé la création de ces groupes opportune puisque le choix des termes « vacataires opérationnels » **laisse entendre la création d'un statut hybride à mi-chemin de l'engagement professionnel et du volontariat**, une évolution qu'elle ne soutient pas à ce stade, d'autant moins qu'elle paraît manifestement contraire à la directive européenne sur le temps de travail du 4 novembre 2003 ayant justifié la jurisprudence Matzak. Conséquence de cette semi-professionnalisation implicite, le coût de ces vacataires, qui reposerait sur les SDIS et donc principalement sur les départements, serait particulièrement élevé : il atteindrait **10 000 à 20 000 euros par an et par vacataire**, selon l'association nationale des directeurs de services d'incendie et de secours (ANDSIS).

La commission a en outre pris acte **de l'opposition unanime des principales parties prenantes ainsi que des fortes réserves de la DGSCGC**, qui ont souligné **le risque réel de dénaturation du volontariat et l'illisibilité générée par la cohabitation de trois statuts**.

Par ailleurs, l'expérimentation proposée ne répond pas à la principale difficulté du volontariat, à savoir le manque de disponibilité des volontaires en semaine. Les inciter à effectuer plus de gardes postées en devenant semi-professionnels **ne résoudrait en rien ces difficultés de disponibilité**, sauf à demander aux volontaires d'effectuer un temps partiel explicite.

Cette déstabilisation du volontariat paraît d'autant moins souhaitable que sont attendues, d'ici peu, **les conclusions du Beauvau de la sécurité civile**. L'éventuelle création d'un troisième statut de sapeurs-pompiers aurait davantage sa place dans ce cadre d'ensemble.

C'est pourquoi **la commission a adopté l'amendement COM-1**, présenté par son rapporteur avec l'accord de l'auteur du texte, **qui supprime l'expérimentation** proposée initialement et lui substitue un nouveau dispositif.

Elle a en effet préféré **développer les contrats saisonniers des sapeurs-pompiers volontaires** qui s'engagent sur de courtes périodes pour répondre à des besoins opérationnels ponctuels, **en donnant plus de visibilité et en conférant une base législative à ces contrats**, qui sont actuellement régis en détail par des dispositions réglementaires.

Dans le même souci de lisibilité du droit applicable aux sapeurs-pompiers, le même amendement COM-2 **abroge des dispositions transitoires du code général des collectivités territoriales devenues inutiles**, trente ans après la départementalisation des services d'incendie et de secours. Cette abrogation a déjà été adoptée par la commission des lois et le Sénat en janvier 2024, dans le cadre de la proposition de loi n° 57 (2023 – 2024) *tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales*.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique
Expérimentation de « *groupes de vacataires opérationnels de sécurité civile* »

L'article unique de la proposition de loi vise à expérimenter, pour une période de deux ans et dans cinq départements « *vulnérables* » choisis par le ministère de l'intérieur, la création de « *groupes de vacataires opérationnels de sécurité civile* ». Ces groupes seraient composés de sapeurs-pompiers volontaires souhaitant s'investir davantage à travers la souscription d'un contrat d'engagement pour la réalisation de gardes plus nombreuses, sur une durée maximale de soixante jours par an. Comme l'illustre le terme de « vacataires » qui s'apparente davantage au monde professionnel qu'au volontariat, il s'agit ainsi de créer un statut hybride, à mi-chemin entre le statut de sapeur-pompier professionnel et celui de volontaire.

Estimant que cette expérimentation n'était ni utile en l'absence d'une réelle plus-value opérationnelle, ni opportune puisqu'elle créerait un troisième statut de sapeurs-pompiers semi-professionnels, la commission a adopté un amendement de rédaction globale présenté par son rapporteur avec l'accord de l'auteur. En lieu et place de cette expérimentation, cet amendement donne une base légale générale aux contrats saisonniers de sapeurs-pompiers volontaires et abroge des dispositions transitoires du code général des collectivités territoriales devenues caduques, le processus de départementalisation des services d'incendie et de secours étant achevé.

La commission a adopté cet article ainsi rédigé.

1. Malgré la hausse des effectifs des sapeurs-pompiers professionnels, le modèle français de sécurité civile repose majoritairement sur le volontariat et le bénévolat

a) *Les sapeurs-pompiers volontaires, qui exercent les mêmes activités que les professionnels, sont un rouage indispensable du modèle français de sécurité civile, toutefois fragilisé par la jurisprudence européenne*

i. Les sapeurs-pompiers volontaires apportent un concours essentiel à l'exercice des missions de la sécurité civile

Outre les cas spécifiques de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et de la brigade des marins-pompiers de Marseille (BMPM), qui ont un statut militaire, le personnel opérationnel des services d'incendie et de secours s'appuie sur **deux corps principaux** :

- **les sapeurs-pompiers professionnels**, au nombre de **43 400 en 2023**[1], soit 10 000 (+ 30 %) de plus qu'en 2002. Les sapeurs-pompiers professionnels sont, sauf pour le grade de sapeur et à condition d'être déjà engagés dans les corps de volontaires ou dans les corps de sapeurs-pompiers militaires, recrutés par concours, qu'ils soient officiers ou non.

[1] *Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2024, ministère de l'intérieur.*

Conformément à l'article L. 723-2 du code de la sécurité intérieure, ils appartiennent à la fonction publique territoriale ;

- **les sapeurs-pompiers volontaires**, dont le nombre a **franchi le seuil de 200 000** au cours de l'année 2023[1], soit 36 000 (+ 22 %) de plus qu'en 2002. Le franchissement de ce seuil, qui constituait un objectif fixé par le président de la République, alors François Hollande, lors du congrès annuel de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) en 2013, démontre que **le volontariat**, malgré ses difficultés et notamment la disponibilité des volontaires lors de la semaine, **ne souffre pas d'une crise de vocations**. Cette hausse continue des effectifs au cours des dernières années valide, malgré les difficultés existantes, **le choix fait par la France de favoriser l'engagement citoyen** : la sécurité civile est, comme l'a rappelé « *avec solennité* » le Sénat dans sa résolution européenne n° 147 (2023 - 2024) du 26 juillet 2024, « *l'affaire de tous* »[2]. Sans nier les considérations financières qui peuvent inciter une part non négligeable des sapeurs-pompiers volontaires à s'engager, celles-ci ne peuvent résumer à elles seules le volontariat. Dans le rapport « *Mission Volontariat : sapeurs-pompiers, tous volontaires* » remis à Gérard Collomb, alors ministre de l'intérieur, en 2018, Catherine Troendlé, alors sénatrice, relevait ainsi « [qu'il] *s'agit là avant tout d'**un choix de valeurs**, celui d'une citoyenneté engagée au service d'une société plus solidaire et mieux protégée, mais aussi d'un choix politique réaliste et résolu en faveur d'un service public de proximité à coût maîtrisé* »[3].

Les sapeurs-pompiers volontaires représentent donc **près de 80 % des sapeurs-pompiers de France**. Ils sont recrutés sur une base contractuelle, après **souscription d'un « *contrat d'engagement* » d'une période de cinq ans**, sous réserve de suivre une formation et de répondre à certaines conditions telles qu'un âge minimal de 16 ans, une résidence légale en France, la jouissance des droits civiques ou encore une aptitude médicale et physique suffisante.

L'exercice des missions des sapeurs-pompiers volontaires s'effectue selon des dispositions spécifiques, régies principalement par la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 *relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers*. En conséquence, comme l'expose l'article L. 723-8 du code de la sécurité intérieure, « *ni le code du travail ni le statut de la fonction publique ne lui sont applicables* ». C'est pourquoi **le sapeur-pompier volontaire n'effectue pas des heures de travail mais des « *astreintes* » ou des « *gardes* »,**

[1] Ibid.

[2] *Résolution européenne n° 147 (2023– 2024) du 26 juillet 2024* visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile.

[3] *Rapport de la « Mission Volontariat : sapeurs-pompiers, tous volontaires » remis le 23 mai 2018 par Catherine Troendlé, vice-présidente du Sénat, Fabien Matras, député, Olivier Richefou, président du département de la Mayenne et de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, Éric Faure, président de la FNSPF, et Pierre Brajeux, vice-président du MEDEF, à Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.*

pour lesquelles il reçoit une « *indemnité horaire* » - et non un salaire – dont le montant est compris entre un montant minimal et un montant maximal déterminés par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget. Ces indemnités sont cumulables avec tout revenu ou prestation sociale. L'article L. 723-12 du code de la sécurité intérieure prévoit en outre un mécanisme d'autorisation d'absence pour les sapeurs-pompiers volontaires, notamment pour les « *missions opérationnelles* ».

En effet, conformément à l'article L. 723-6 du code de la sécurité intérieure, **le sapeur-pompier volontaire « *exerce les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels* [...] *en fonction de ses disponibilités* »**, y compris les activités qui peuvent être considérées comme complexes, comme la lutte contre l'incendie ou le secours à la personne lors de catastrophes naturelles ou industrielles.

À ce titre, **le concours des sapeurs-pompiers volontaires à l'exercice des missions de la sécurité civile**, c'est-à-dire « *la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* »[1], **apparait indispensable** au regard de la proportion des interventions qu'ils assurent : d'après les données transmises au rapporteur par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), **les 200 000 sapeurs-pompiers volontaires assurent 67 % des interventions quotidiennes des forces de sécurité civile**. Les sapeurs-pompiers volontaires ne constituent donc pas une force d'appoint ponctuelle qui serait mobilisable en cas de difficulté opérationnelle, mais **une force complémentaire à celle des sapeurs-pompiers professionnels**, qui assure même la majeure partie des interventions dans les territoires à dominante rurale ou périurbaine. Cette force complémentaire apparaît d'autant plus essentielle au modèle français de sécurité civile que **la charge indemnitaire des sapeurs-pompiers volontaires ne représente que 20 % du budget des services départementaux d'incendie et de secours**, d'après les données transmises au rapporteur par la FNSPF.

Cette force complémentaire aux sapeurs-pompiers professionnels demeure d'autant plus précieuse qu'**elle offre une certaine souplesse d'organisation aux directeurs des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**, lesquels agissent sous l'autorité du préfet et du président du conseil d'administration du SDIS, généralement le président ou un vice-président du conseil départemental.

En premier lieu, l'article L. 1424-10 du code général des collectivités territoriales dispose que « ***les sapeurs-pompiers volontaires* [...] *sont engagés et gérés par le service départemental ou territorial d'incendie et de secours*** ». Si la plupart des sapeurs-pompiers volontaires sont, *de facto*,

[1] *Article L. 112-1 du code de la sécurité intérieure.*

affectés à un centre d'incendie et de secours, en général celui qui se trouve à proximité de leur domicile, **l'engagement comme sapeur-pompier volontaire est formellement départemental**. À ce titre, le régime des astreintes et des gardes est fixé par le directeur des services départementaux d'incendie et de secours, ou les officiers ayant reçu délégation, selon les disponibilités du sapeur-pompier volontaire et les besoins opérationnels. Un sapeur-pompier volontaire peut théoriquement monter des gardes ou intervenir sur tout le territoire du département dans lequel il s'est engagé.

En deuxième lieu, bien que, par défaut, l'engagement d'un sapeur-pompier volontaire soit souscrit pour une période reconductible de cinq ans[1], l'article R. 723-91 du code de la sécurité intérieure ouvre la possibilité aux SDIS de **recourir à des contrats saisonniers de sapeurs-pompiers volontaires, pour une durée comprise entre un et quatre mois, afin de faire face à « *des périodes d'accroissement temporaire des risques* ».** En pratique, ces contrats saisonniers sont majoritairement conclus lors de la période estivale, notamment pour répondre à l'augmentation du risque d'incendie et à la fréquentation touristique. Il n'est par ailleurs pas nécessaire d'être domicilié dans le département pour souscrire un tel contrat.

Article R. 723-91 du code de la sécurité intérieure

« *Lors des périodes d'accroissement temporaire des risques, un engagement saisonnier de sapeur-pompier volontaire d'une durée d'un mois au moins et de quatre mois au plus peut être souscrit, auprès de l'autorité de gestion, par toute personne satisfaisant aux conditions prévues aux articles R. 723-6 et R. 723-7. Pour les candidats ayant déjà la qualité de sapeur-pompier volontaire, l'engagement saisonnier est subordonné à l'autorisation de l'autorité dont ils relèvent.*

« *Les engagements saisonniers n'ouvrent pas droit à la participation aux élections des différentes instances dans lesquelles siègent des représentants des sapeurs-pompiers volontaires, ni à l'avancement de grade, ni aux prestations de fin de service.*

« *Les personnes souscrivant un engagement saisonnier de sapeur-pompier volontaire bénéficient du régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires institué par la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991* relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires *en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.*

« *Un arrêté du ministre chargé de la sécurité civile fixe, pour les différentes missions temporaires, les qualifications professionnelles nécessaires.* »

En troisième lieu, **de nombreux SDIS ont mis en place des « équipes volantes »[2] ou « mobiles »**, chargées d'assurer des gardes et astreintes dans l'ensemble du département ou d'armer des ambulances pour effectuer des interventions par carence, permettant ainsi de remplir les effectifs manquants en cas de tension sur les effectifs.

[1] *Conformément à l'article R. 723-9 du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Selon les termes employés par la FNSPF.*

Enfin, même lorsque le sapeur-pompier volontaire n'est formellement pas de garde ou d'astreinte, **le préfet**, qui est chargé de la direction des opérations de secours « *en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune* », **peut « *mobiliser les moyens de secours relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics* » et « *réquisitionner les moyens privés nécessaires aux secours* »**[1]. Dans ce cadre, il peut donc mobiliser les sapeurs-pompiers volontaires dans l'urgence. L'employeur ne peut alors refuser l'absence du sapeur-pompier volontaire « *que lorsque les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public s'y opposent* »[2].

ii. Le modèle du volontariat pourrait être remis en question par les évolutions de la jurisprudence européenne

Malgré la souplesse et la soutenabilité budgétaire qu'il apporte, ce modèle reposant sur deux corps distincts exerçant des missions identiques est toutefois **remis en cause par plusieurs facteurs**.

Comme l'écrit l'inspection générale de l'administration (IGA) dans un rapport au Parlement d'octobre 2022 consacré au financement des SDIS[3], **le volontariat est « *menacé* »**, d'une part **par les évolutions sociétales** et par la faible attractivité des missions de service à la personne, qui constituent 80 % de l'activité des SDIS, d'autre part **par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne de 2018 Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak** (dite jurisprudence « Matzak »).

Sur le premier point, les auditions menées par le rapporteur ont pu démontrer, comme évoqué *supra*, qu'aucune crise de vocation ne s'observe à l'échelle nationale, les effectifs des sapeurs-pompiers volontaires étant en hausse. **La difficulté repose davantage sur la disponibilité des volontaires**, en particulier en semaine, plutôt que sur leur volonté de s'engager. En effet, les lieux de travail, notamment dans les zones rurales où la proportion d'agriculteurs a diminué, seraient, d'après l'analyse concordante de la DGSCGC, de la FNSPF et de l'association nationale des directeurs des services d'incendie et de secours (ANDSIS), plus éloignés du domicile qu'au cours de la seconde moitié du siècle précédent. C'est pourquoi le législateur a adopté de nombreux dispositifs afin de sécuriser les autorisations d'absence du volontaire et soutenir financièrement les employeurs de sapeurs-pompiers volontaires. Peuvent notamment être citées les réductions de cotisations patronales adoptées à l'initiative du Sénat dans la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 *visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.*

---

[1] *Article L. 742-2 du code de la sécurité intérieure.*

[2] *Article L. 723-12 du code de la sécurité intérieure.*

[3] *Rapport de l'inspection générale de l'administration intitulé* « Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations – défis – perspectives » *publié en octobre 2022 en application de l'article 54 de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021* visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

Sur le second point, **la jurisprudence Matzak**, qui assimile les missions de sapeur-pompier volontaire à du temps de travail salarié, **« *constituerait un choc pour l'organisation des secours* »[1] si elle était appliquée en France**. L'IGA a ainsi calculé que, sans les gardes postées de sapeurs-pompiers volontaires, **il faudrait recruter plus de 22 000 sapeurs-pompiers professionnels pour un coût annuel de plus de 1,1 milliard d'euros**. Pour les sapeurs-pompiers professionnels, les gardes devraient être comptabilisées une heure pour une heure, mettant en cause les durées d'équivalence et la pertinence de la garde de vingt-quatre heures. **Il faudrait alors recruter**, toujours selon l'IGA, **plus de 3 600 sapeurs-pompiers professionnels, pour un coût annuel de 200 millions d'euros**. **Le Sénat,** qui s'est déjà exprimé sur le sujet *via* l'adoption de la résolution n° 147 (2023 - 2024) précitée, **partage ces inquiétudes** puisqu'il considère que l'application de la jurisprudence Matzak en France conduirait « *à restreindre fortement la liberté d'exercice de l'engagement de sapeur-pompier volontaire, à remettre en cause la proximité des secours et à affecter gravement la capacité de résilience nationale face aux crises et par conséquent, la protection civile des populations et la sécurité nationale, sans alternative opérationnellement satisfaisante et financièrement soutenable* »[2].

Outre ces deux fragilités largement connues et documentées, **le rapporteur a été alerté**, lors de ses auditions, **sur des abus opérés dans certains SDIS, qui recourraient exagérément au volontariat au lieu de recruter des sapeurs-pompiers professionnels**. Certains volontaires effectueraient ainsi des gardes dans des proportions qui les assimilent à des professionnels. Ces situations, que le rapporteur n'a toutefois pas pu constater par lui-même et qui semblent, au vu des auditions qu'il a menées, heureusement limitées à un faible nombre de SDIS, sont bien évidemment à condamner puisqu'elles dévoient l'esprit du volontariat. Il convient cependant de souligner, d'une part que la réforme du financement des SDIS annoncée en septembre 2024 par Michel Barnier, alors Premier ministre, pourrait permettre de rendre inutile cette pratique, d'autre part que certains sapeurs-pompiers volontaires font le choix de s'engager fortement sans pour autant vouloir devenir professionnels, notamment lorsqu'ils ont un autre emploi en parallèle qu'ils ne souhaitent pas abandonner.

L'ensemble des éléments de fragilité susmentionnés ont été évoqués lors du « **Beauvau de la sécurité civile** », qui a rassemblé au cours de l'année 2024 les principales parties prenantes de la sécurité civile française. Sans préjudice du jugement que le Sénat pourra porter sur la pertinence et l'opportunité des solutions qui seront proposées par le ministère de l'intérieur à l'issue de ce Beauvau, attendues pour la mi-2025, des réformes pour répondre à ces fragilités devraient vraisemblablement, sous toutes les réserves d'usage, être soumises au Parlement d'ici peu.

---

[1] Ibid.

[2] *Résolution européenne n° 147 (2023 - 2024) du 26 juillet 2024* visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile.

b) Deux réserves de sécurité civile, reposant sur le bénévolat, ont été créées par le législateur afin d'épauler les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires

Conformément au choix français de favoriser l'engagement citoyen pour fournir la majeure partie des forces de sécurité civile, **deux réserves,** inspirées sémantiquement des réserves militaires, **ont été créées pour permettre aux bénévoles d'assister les sapeurs-pompiers**, qu'ils soient professionnels ou volontaires. Leurs missions sont toutefois moins larges, ces réservistes ne pouvant pas effectuer des tâches opérationnelles d'ampleur telles que la lutte directe contre l'incendie ou le secours d'urgence à la personne. En effet, **le rôle que peuvent exercer les réservistes** de l'armée, de la gendarmerie ou de la police nationale **s'assimile en réalité davantage**, pour ce qui concerne la sécurité civile, **aux fonctions des sapeurs-pompiers volontaires**.

i. Seules 679 communes ont instauré des « réserves communales »

Le législateur a créé, par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 *de modernisation de la sécurité civile*, **les réserves communales de sécurité civile**, dont le régime juridique est aujourd'hui défini aux articles L. 724-1 à L. 724-13 du code de la sécurité intérieure. Ces réserves ont « *pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. À cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités* »[1].

Placée sous l'autorité du maire, **la réserve communale est créée par délibération du conseil municipal**, étant précisé que la création d'une telle réserve est facultative. Sa gestion peut être confiée au service départemental d'incendie et de secours ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La composition de cette réserve communale repose sur le bénévolat et le volontariat, la loi ne fixant comme condition que d'avoir « *les capacités et compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues au sein de la réserve* »[2]. L'engagement à servir dans la réserve est alors souscrit pour **une durée de cinq ans renouvelables**, sous la forme d'un contrat conclu entre l'autorité de gestion et le réserviste. La durée des activités à accomplir au titre de la réserve de sécurité civile ne peut excéder quinze jours ouvrables par année civile, ce qui constitue une différence majeure par rapport aux sapeurs-pompiers volontaires, dont la durée des missions n'est pas limitée. Les réservistes peuvent percevoir une indemnité compensatrice.

D'après les informations transmises au rapporteur par la DGSCGC, **seules 679 communes ont mis en place une réserve communale de sécurité civile**.

---

[1] *Article L. 724-1 du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Article L. 724-3 du code de la sécurité intérieure.*

ii. « Les réserves citoyennes des services d'incendie et de secours » constituent un vivier d'approximativement 2 000 bénévoles

Créées par la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 *visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels*, dite « loi Matras », **les réserves citoyennes des services d'incendie et de secours sont un outil à l'échelon départemental** ayant « *pour objet de développer et d'entretenir la culture de sécurité civile, de renforcer le lien entre la Nation et les services d'incendie et de secours ainsi que de promouvoir et de valoriser l'image des sapeurs-pompiers* »[1].

Elles sont créées sur délibération du conseil d'administration des SDIS et sont placées sous l'autorité du président dudit conseil d'administration. Les réservistes, qui souscrivent un engagement d'une durée renouvelable de cinq ans, doivent être âgés d'au moins seize ans et ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions.

Les réservistes citoyens sont principalement chargés d'effectuer des actions de sensibilisation de la population aux risques, de support à la préparation et à la mise en œuvre d'exercices de gestion de crise, de promotion de l'engagement de jeunes sapeurs-pompiers, de formation et d'accompagnement de ces derniers ou encore d'appui logistique et technique des sapeurs-pompiers en situation de crise ou lors d'un événement important. Ils ne participent donc pas directement aux opérations de secours à la personne ou de lutte contre l'incendie.

Les fonctions exercées dans ce cadre le sont **à titre bénévole**, sans indemnité compensatrice, mais le SDIS doit couvrir le réserviste contre les dommages subis par lui ou causés à des tiers dans l'accomplissement de sa mission.

Dans les faits, les profils **ciblés pour participer à cette réserve sont les anciens sapeurs-pompiers, professionnels ou volontaires**, ayant cessé leur activité ou les personnels administratifs et techniques spécialisés (PATS).

D'après les informations transmises au rapporteur par la DGSCGC, à la fin de l'année 2024, **36 des 97 SDIS du territoire ont instauré une réserve citoyenne**, et 19 auraient l'intention d'en créer une « *dans un avenir proche* ». Au total, **approximativement 2 000 personnes ont souscrit un engagement auprès de ces réserves**, un chiffre plutôt satisfaisant sachant que ces réserves ont été introduites dans la législation il y a seulement trois ans.

2. La proposition de loi tend à expérimenter, pendant deux ans, des « *groupes de vacataires opérationnels* » ouverts aux sapeurs-pompiers volontaires souhaitant s'engager davantage

La proposition de loi est **composée d'un article unique** dont l'objectif est, selon les mots de l'auteur du texte, Grégory Blanc, de « *donner à nos SDIS les moyens de lutter contre le dangereux défaut d'opérationnalité qui les guette* [en instaurant] *un rouage supplémentaire au dispositif existant* »[2].

---

[1] *Article L. 724-14 du code de la sécurité intérieure.*

[2] *Exposé des motifs de la proposition de loi.*

Pour ce faire, le I de l'article unique crée une nouvelle section au sein du chapitre III du titre II du livre VII du code de la sécurité intérieure, qui régit les missions et le statut des sapeurs-pompiers, qu'ils soient professionnels ou volontaires. **Cette nouvelle section serait intitulée « *Groupes de vacataires opérationnels de sécurité civile* »** et comporterait deux articles, **les articles L. 723-27 et L. 723-28**.

Le nouvel article L. 723-27 constitue la mesure principale du texte. **Il instituerait une expérimentation visant à créer un groupe de vacataires opérationnels au sein des services d'incendie et de secours de cinq départements « *particulièrement vulnérables* »**, sans que le critère de vulnérabilité soit défini. Ces cinq départements seraient choisis par le ministère de l'intérieur, la proposition de loi ne précisant pas si ce choix reposerait sur le volontariat des départements. **Cette expérimentation durerait deux ans** à compter de l'entrée en vigueur des mesures réglementaires d'application du texte.

L'objectif de ces groupes de vacataires de sécurité civile est précisé par l'exposé des motifs du texte et par les alinéas 4 à 7 et 9 de l'article unique. Il ressort toutefois de ces dispositions **une certaine confusion quant à la raison d'être de ces groupes**. En effet, le quatrième alinéa dispose que ces groupes auraient vocation à « ***répondre à des situations d'urgence opérationnelle*** *au sein de nos territoires* », ces territoires devenant par ailleurs au sixième alinéa « *certaines parties du territoire* ». Or, l'exposé des motifs du texte et le neuvième alinéa de l'article unique évoquent **une mobilisation « *de manière programmée* » pour assurer « *des gardes postées* »**, ce qui ne correspond pas à la même temporalité que la « *situation d'urgence* » précitée.

Ces groupes auraient aussi vocation, selon les sixième et septième alinéas de l'article unique, à « *doter les services départementaux d'incendie et de secours d'**une faculté d'organisation supplémentaire*** » et à « ***contribuer au renforcement du volontariat*** *et à l'engagement citoyen dans notre modèle de sécurité civile* ».

Ils seraient placés sous l'autorité du préfet et du directeur départemental du service d'incendie et de secours, les « *conditions matérielles* » du fonctionnement de ces groupes étant en parallèle définis « *avec* » le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, c'est-à-dire, dans la majorité des cas, le président ou un vice-président du conseil départemental, ce dernier étant le principal financeur des services d'incendie et de secours.

Ces groupes auraient pour fonction d'effectuer des « *gardes* » – comme le font déjà les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires – dont le « *champ de mission* » serait « *laissé à la libre appréciation du président du service d'incendie et de secours* ». Cette fonction n'existant pas en l'état du droit, il pourrait s'agir dans les faits du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours ou, plus vraisemblablement et plus opérationnellement, du directeur départemental du service d'incendie et de secours.

Les volontaires souhaitant s'engager dans ces groupes de vacataires devraient alors **souscrire un contrat d'engagement**, qui précise la durée maximale d'affectation, laquelle ne pourrait excéder **soixante jours**. Les conditions d'engagement seraient précisées par voie réglementaire.

Le nouvel article L. 723-28 dispose que seuls peuvent s'engager dans un groupe de vacataires opérationnels **les sapeurs-pompiers volontaires étant déjà en exercice** et qui répondent aux conditions d'expérience et de formation requises dans le domaine de la sécurité civile, sous réserve de précisions fixées par voie règlementaire. Les sapeurs-pompiers professionnels encore en activité seraient quant à eux explicitement exclus du dispositif. Il s'agit donc de **créer un statut intermédiaire entre le sapeur-pompier professionnel et le sapeur-pompier volontaire**, le dispositif prévu par le présent texte ne se substituant pas à ces deux statuts mais ayant théoriquement vocation à offrir une nouvelle « *possibilité pour les volontaires déjà sous contrat d'intensifier leur engagement* »[1].

Il convient de noter que **le texte ne précise pas quel serait le régime indemnitaire de ces « vacataires »**, le terme de vacataire s'apparentant d'ailleurs plutôt à un professionnel qu'à un volontaire, ce qui pourrait laisser entendre que l'indemnité horaire du vacataire devrait être plus élevée que celle d'un sapeur-pompier volontaire classique.

Pour apprécier le bien-fondé de cette expérimentation, notamment dans la perspective d'une éventuelle généralisation, **le texte prévoit la réalisation de nombreux bilans**. En premier lieu, les préfets et les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours des cinq départements retenus pour mener cette expérimentation devraient effectuer **un « *bilan intermédiaire* »** après la première année de l'expérimentation, devant être remis au ministre de l'intérieur. En deuxième lieu, au plus tard trois mois avant le terme de l'expérimentation, **un « bilan final »** de celle-ci devrait être réalisé par un « *comité* » dont les membres seraient désignés par le ministre de l'intérieur. En troisième et dernier lieu, **le ministre de l'intérieur devrait remettre au Parlement un rapport « *précisant le bilan des expérimentations* *** et proposant un référentiel fixant les modalités de fonctionnement des gardes ». Aucune condition de délai n'est fixée pour la remise de ce dernier rapport.

Enfin, **les II et III de l'article unique constituent les « gages financiers »** assurant la recevabilité du texte au regard de l'article 40 de la Constitution.

3. Une expérimentation dénuée de plus-value opérationnelle et dénaturant le volontariat

Sur proposition de son rapporteur, et avec l'assentiment de l'auteur du texte, **la commission a supprimé l'expérimentation** proposée.

---

[1] *Exposé des motifs de la proposition de loi.*

En effet, **la création, même expérimentale, de « groupes de vacataires opérationnels » n'est pas apparue utile à la commission**, puisque, comme évoqué *supra*, les sapeurs-pompiers volontaires peuvent déjà effectuer des gardes postées, intervenir dans des centres d'incendie et de secours éloignés de leur domicile, être recrutés pour des pics temporaires d'activité par le biais des contrats saisonniers et être mobilisés par le préfet en cas de crise majeure. **En définitive, ces groupes de vacataires opérationnels n'apporteraient aucune plus-value opérationnelle aux SDIS**, ce qu'a confirmé au rapporteur l'ANDSIS.

La commission n'a pas, non plus, jugé la création de ces groupes opportune puisque le choix des termes « vacataires opérationnels » laisse entendre la création d'un statut hybride à mi-chemin de l'engagement professionnel et du volontariat. Cette semi-professionnalisation qui ne dit pas son nom va à l'encontre de la DETT sur laquelle repose la jurisprudence Matzak précitée. La précision selon laquelle ces vacataires seraient « *opérationnel*s » est également problématique sur le principe, puisqu'elle pourrait laisser accroire que les sapeurs-pompiers volontaires ne seraient pas, quant à eux, opérationnels. Or, comme mentionné *supra*, les sapeurs-pompiers volontaires exercent les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels, y compris les activités opérationnelles.

Le rapporteur a en outre pu constater, au cours de ses auditions, **l'opposition unanime des principales parties prenantes ainsi que les fortes réserves de la DGSCGC**, qui a souligné **le risque réel de dénaturation du volontariat et l'illisibilité générée par la cohabitation de trois statuts**, d'une part, et le fait que **ces nouveaux vacataires seraient considérés comme des travailleurs au sens de la directive européenne**, d'autre part. En conséquence, le coût de ces vacataires, qui reposerait sur les SDIS et donc, par ricochet, principalement sur les départements, serait particulièrement élevé : l'ANDSIS l'a chiffré à « ***10 000 à 20 000 euros par an et par vacataire*** ».

Par ailleurs, l'expérimentation proposée ne répond pas à la principale difficulté du volontariat, qui ne relève pas d'un déficit d'attractivité, mais d'un manque de disponibilité des volontaires en semaine. Les inciter à effectuer plus de gardes postées en devenant semi-professionnels **ne résoudrait en rien ces difficultés de disponibilité**, sauf à demander aux volontaires d'effectuer un temps partiel explicite, qui aurait pour corollaire de les empêcher d'exercer leur travail principal à temps plein.

Cette déstabilisation du volontariat paraît d'autant moins souhaitable que sont attendues, d'ici quelques semaines, **les conclusions du Beauvau de la sécurité civile**, qui a réuni en 2024 toutes les parties prenantes et devrait conduire à une réforme d'ampleur du modèle français de sécurité civile, en particulier du mode de financement des SDIS. La création d'un troisième statut de sapeurs-pompiers, à supposer qu'elle soit jugée pertinente, aurait davantage sa place dans le cadre de cette réflexion d'ensemble, plutôt que dans un cadre isolé et à l'encontre du souhait des sapeurs-pompiers eux-mêmes.

Enfin, la commission a souhaité demeurer **cohérente avec la position du Sénat exprimée par la résolution européenne n° 147** (2023 - 2024) précitée, dans laquelle il a estimé « *nécessaire d'assurer la pérennité du volontariat de sapeur-pompier* ».

C'est pourquoi, par l'adoption de **l'amendement COM-1** présenté par le rapporteur, la commission a **supprimé l'expérimentation proposée initialement et lui a substitué un nouveau dispositif**.

Afin de donner plus de visibilité et de sécuriser l'investissement des sapeurs-pompiers volontaires qui s'engagent sur de courtes périodes pour répondre à des besoins opérationnels ponctuels, le I du même amendement COM-1 **confère une base légale générale aux contrats saisonniers**, qui sont actuellement régis en détail par l'article R. 723-91 du code de la sécurité intérieure, de nature réglementaire.

Dans le même souci de lisibilité du droit applicable aux sapeurs-pompiers, le II dudit amendement COM-1 **abroge ou actualise des dispositions transitoires du code général des collectivités territoriales devenues inutiles**, près de trente ans après la départementalisation des services d'incendie et de secours effectuée par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 *relative aux services d'incendie et de secours*. Cette abrogation a déjà été adoptée par la commission des lois et le Sénat en janvier 2024, avec un avis favorable du Gouvernement, dans le cadre de la proposition de loi n° 57(2023 - 2024) *tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales*, dite « Balai 3 », mais qui n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

La commission a adopté l'article unique **ainsi modifié**.

Intitulé

La commission a adopté un amendement de son rapporteur visant, par cohérence avec les évolutions apportées au dispositif de la proposition de loi, à adapter son intitulé.

En cohérence avec l'adoption de l'amendement COM-2 de rédaction globale sur l'article unique de la proposition de loi, qui supprime l'expérimentation d'un groupe de vacataires opérationnels, **la commission a adopté un amendement COM-2,** présenté par son rapporteur, raccourcissant l'intitulé du texte pour n'en conserver que les éléments relatifs à l'encouragement du volontariat pour faire face aux défis de sécurité civile.

La commission considère en effet que le développement des contrats saisonniers, qui bénéficieront d'une base légale plus visible, est de nature à soutenir le volontariat des sapeurs-pompiers en permettant de mieux déployer les ressources humaines sur l'ensemble du territoire en fonction des besoins temporaires, sans pour autant créer un statut hybride entre les volontaires et les professionnels.

La commission a adopté l'intitulé **ainsi modifié**.

EXAMEN EN COMMISSION

———————

MERCREDI 7 MAI 2025

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous en terminons avec l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi portant création d'un groupe de vacataires opérationnels et encourageant le volontariat pour faire face aux défis de sécurité civile, présentée par Grégory Blanc et plusieurs de ses collègues.

M. Grégory Blanc, auteur de la proposition de loi. – Vous avez à examiner un texte qui portait deux objectifs dans sa version initiale : le premier consistait à expérimenter une réserve opérationnelle dans cinq départements, et le second à être un « véhicule » d'amélioration du volontariat.

Compte tenu du contexte politique incertain lié au Beauvau de la sécurité civile, le calendrier est aléatoire alors que la plupart de nos services départementaux d'incendie et de secours (Sdis) restent en tension.

Ce travail a fait l'objet – je tiens à insister sur ce point – d'auditions bilatérales avec l'ensemble des acteurs institutionnels et des organisations représentatives du secteur, le texte ayant été évidemment déposé en concertation avec celles-ci, comme, par exemple, à l'occasion du colloque public organisé le 11 avril dernier au Sénat.

J'ajoute que ce texte transpartisan, inscrit dans une niche transpartisane, a été largement cosigné et devrait' tous nous rassembler.

Notre modèle de sécurité civile est singulier et fonctionne globalement bien, mais il est de plus en plus fragilisé dans certains territoires du fait de la diversité des réalités économiques, géographiques, historiques et institutionnelles. Dit autrement, la centaine de Sdis que compte le pays recouvre autant de situations différentes. Dans certains départements, les problèmes de disponibilité en journée s'accroissent, conduisant des Sdis à recruter davantage de professionnels et à allonger les délais d'intervention.

Je tiens à rappeler quelques chiffres : il a fallu plus de douze ans aux Sdis pour recruter 3 000 volontaires supplémentaires, alors que 1 600 sapeurs-pompiers professionnels ont été recrutés sur la seule période 2021-2023, ce qui montre bien l'écart entre les deux dynamiques de recrutement.

Depuis 2002, un cinquième des casernes ont fermé sur l'ensemble du territoire, tandis que les délais d'intervention se sont allongés. De surcroît, 30 % des volontaires inscrits dans les effectifs n'assurent aucune sortie.

Le volontariat, qui repose sur le principe de l'astreinte et de la garde postée, est sous tension : outre les logiques de perte de sens liées à l'élargissement des missions et notamment à la place du sanitaire, des enjeux de reconnaissance de l'engagement sont en cause, ainsi que des changements des modes de vie. Par le passé, les sapeurs-pompiers travaillaient en effet souvent à côté de la caserne et de leur domicile, mais les temps de trajet ont augmenté en raison de mutations économiques et spatiales, ce qui contribue, en particulier dans les pôles périurbains, à mettre en tension notre capacité à assurer les secours.

Par ailleurs, l'État a estimé le coût du dérèglement climatique à près de 143 milliards d'euros pour la collectivité, et nous anticipons une hausse des températures de deux degrés d'ici à 2030, ce qui aggravera les risques d'incendie et conduira plus largement à une multiplication des catastrophes naturelles.

Si des débats institutionnels et financiers doivent se tenir dans le cadre du Beauvau de la sécurité civile, je crois que nous devons être capables d'expérimenter un éventail de solutions afin d'apporter des réponses les plus fines possible, la seule augmentation financière – soit pour mieux indemniser les employeurs, soit pour améliorer le statut de volontaire – ne pouvant pas suffire.

Après avoir mené ce travail parlementaire méthodiquement et consciencieusement, dans un cadre transpartisan, un consensus avait conduit à inscrire cette proposition de loi dans l'espace transpartisan. Compte tenu d'évolutions extérieures, ce consensus ne porte plus sur les mêmes équilibres, le simple fait d'expérimenter suscitant des blocages étonnants.

Afin d'avancer, nous sommes convenus avec le rapporteur de réduire la portée du texte. Cela n'enlève rien à l'analyse qui m'a conduit à entreprendre cette démarche, et je souligne que nous continuons à faire l'apprentissage de l'espace transpartisan : s'il est nécessaire de l'utiliser pour faire avancer des textes de consensus, il conviendra aussi de mieux en définir le périmètre, afin que des textes plus ambitieux puissent y être discutés.

Au travers du parcours de cette proposition, nous appréhendons collectivement cette réalité : c'est pourquoi le deuxième objectif poursuivi au travers de cette proposition de loi, à savoir servir de véhicule complémentaire au Beauvau de la sécurité civile, prend tout son sens. Des clarifications doivent ainsi être apportées sur l'engagement saisonnier, sujet sur lequel nous avons échangé avec le rapporteur, que je remercie. Je partage le sens des amendements qu'il a déposés.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Comme l'illustre le premier texte que nous avons examiné aujourd'hui, il existe un intense mouvement de réflexion autour de la modernisation de notre modèle de sécurité civile, dans l'attente des conclusions du Beauvau de la sécurité civile, annoncées pour l'automne.

De nombreux rapports, notamment ceux de l'inspection générale de l'administration (IGA) et d'Hubert Falco, alors missionné par le Président de la République, ont mis en lumière à la fois les réussites d'un modèle qui fait une grande place à l'engagement citoyen – le seuil de 200 000 volontaires ayant été franchi récemment –, mais aussi les difficultés qu'il rencontre, dont un mode de financement « à bout de souffle » et un volontariat « menacé » par les évolutions de la jurisprudence européenne et par le manque de disponibilité des volontaires en semaine.

Si la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 février 2018, dite « Matzak », qui assimile les astreintes à du temps de travail salarié, était appliquée en France, l'IGA a calculé que les Sdis devraient embaucher 22 000 sapeurs-pompiers professionnels supplémentaires, pour un coût de 1,1 milliard d'euros, soit 20 % du budget annuel cumulé de tous les Sdis de France !

La nécessité d'agir pour adapter notre modèle de sécurité civile aux défis de notre temps fait donc consensus. Sans surprise, la façon de l'adapter est, en revanche, nettement moins consensuelle, comme l'a illustré le propos introductif de l'auteur de la proposition de loi.

Avant d'entrer dans le détail du texte, je rappelle toutefois que, dans cette multitude d'initiatives et de propositions, une boussole peut guider nos travaux : l'attachement du Sénat à « la préservation du volontariat de sapeur-pompier », exprimé en juillet 2024 au travers de la résolution européenne n° 147 (2023 – 2024) visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile.

Je souhaite également rappeler quelques traits saillants du fonctionnement du volontariat, nécessaires à la compréhension de la position que je vous proposerai dans quelques instants sur ce texte.

En premier lieu, je voudrais lever une confusion qui peut résulter de l'appellation de « sapeurs-pompiers volontaires ». Contrairement à ce qu'elle peut laisser entendre, les sapeurs-pompiers volontaires ne sont aucunement une force d'appoint subsidiaire, mais exercent les mêmes activités que les professionnels, avec les mêmes niveaux d'intervention et de responsabilité.

À ce titre, leur mobilisation est essentielle au bon fonctionnement de nos Sdis, puisque les volontaires assurent 67 % des interventions. Cette force complémentaire apparaît d'autant plus essentielle que la charge indemnitaire des sapeurs-pompiers volontaires ne représente que 20 % du budget des Sdis. J'en profite également pour rappeler que ce sont majoritairement les départements qui assurent la rémunération indemnitaire des sapeurs-pompiers volontaires.

En second lieu, notre modèle de volontariat apporte une certaine souplesse d'organisation aux Sdis, d'une part, car les volontaires sont employés à l'échelle du département et ne sont donc théoriquement pas

affectés à un seul centre d'incendie et de secours, ce qui a permis la mise en place d'équipes mobiles ; d'autre part, car les services peuvent recourir, pour faire face à des périodes d'accroissement temporaire des risques, à l'engagement saisonnier de sapeurs-pompiers volontaires.

En définitive, sans nier que des évolutions sont souhaitables, notamment pour moderniser le financement des Sdis, ce qui relève du projet de loi de finances (PLF), il me semble néanmoins exagéré de considérer, comme le fait notre collègue Grégory Blanc dans l'exposé des motifs du texte, que nos Sdis font face à un « défaut d'opérationnalité » qui trouverait sa source dans un dysfonctionnement du volontariat.

C'est en effet sur ce constat que repose la proposition de loi rectifiée, qui souhaite créer, le temps d'une expérimentation de deux ans – celle-ci n'apparaissait pas dans le texte initial – des « groupes de vacataires opérationnels de sécurité civile » au sein de cinq départements « particulièrement vulnérables », sans que le critère de vulnérabilité soit défini ni qu'une condition de volontariat des départements soit imposée.

Ces groupes de vacataires seraient inspirés, au moins dans l'esprit, des réserves opérationnelles dont dispose l'armée. Pour rappel, il existe déjà, pour la sécurité civile, des réserves communales de sécurité civile et des réserves citoyennes des Sdis, qui s'adressent d'abord aux bénévoles qui souhaitent assister les sapeurs-pompiers, qu'ils soient professionnels ou volontaires.

L'objectif de ces groupes de vacataires est précisé par l'exposé des motifs du texte et par le dispositif prévu à l'article unique. Il en ressort toutefois une certaine confusion quant à la raison d'être de ces groupes.

En effet, le quatrième alinéa dispose que ces groupes auraient vocation à « répondre à des situations d'urgence opérationnelle au sein de nos territoires ». Or, l'exposé des motifs du texte et le neuvième alinéa de l'article unique évoquent une mobilisation « de manière programmée » pour assurer des « gardes postées » : il existe donc une contradiction dans la rédaction du texte, qui aurait mérité un travail un peu plus ciselé.

Les volontaires souhaitant devenir vacataires opérationnels devraient alors souscrire un contrat précisant la durée maximale d'affectation, laquelle ne pourrait excéder soixante jours. Seuls pourraient s'engager dans ces groupes les sapeurs-pompiers volontaires déjà en exercice et qui répondent aux conditions d'expérience et de formation requises dans le domaine de la sécurité civile. Les sapeurs-pompiers professionnels encore en activité seraient, quant à eux, explicitement exclus du dispositif.

Il s'agit donc de créer un statut intermédiaire entre le sapeur-pompier professionnel et le sapeur-pompier volontaire, le dispositif prévu par le présent texte ne se substituant pas à ces deux statuts, mais ayant théoriquement vocation à offrir, selon l'exposé des motifs du texte,

une nouvelle « possibilité pour les volontaires déjà sous contrat d'intensifier leur engagement ».

Il convient, enfin, de noter que le texte ne précise pas quel serait le régime indemnitaire de ces vacataires. À titre indicatif, le coût annuel de chacun de ces vacataires atteindrait, selon l'association des directeurs des services d'incendie et de secours (ANDSIS), 10 000 euros à 20 000 euros pour les Sdis, ce qui ferait exploser l'engagement budgétaire dédié à nos services départementaux.

Inutile de nous leurrer : ce texte me semble au mieux prématuré – voire précipité au vu de ses lacunes rédactionnelles – et au pire inopportun.

La création, même expérimentale, de ces « groupes de vacataires opérationnels » ne me paraît en effet pas pertinente puisqu'ils n'apporteraient, par rapport aux pratiques actuelles du volontariat, aucune plus-value opérationnelle aux Sdis, ce que m'ont d'ailleurs confirmé très explicitement les directeurs des Sdis que j'ai interrogés.

Cette expérimentation ne m'apparaît pas non plus judicieuse puisque le choix des termes « vacataires opérationnels » laisse entrevoir la création d'un statut hybride à mi-chemin entre l'engagement professionnel et le volontariat, une évolution que je ne soutiens pas à ce stade, et qui est contraire, d'ailleurs, à la position du Sénat exprimée en 2024 *via* la résolution sur le volontariat des sapeurs-pompiers.

Cette expérimentation est d'autant moins souhaitable que, outre son coût très élevé pour les Sdis et donc les départements, elle semble manifestement contraire à la directive européenne du 4 novembre 2003 sur le temps de travail ayant conduit à la jurisprudence Matzak.

Je note également que les principales associations ou fédérations des acteurs de la sécurité civile, qui ont souligné le risque réel de dénaturation du volontariat et l'illisibilité générée par la cohabitation de trois statuts qui seraient ainsi créés, s'opposent fermement au principe d'une semi-professionnalisation des volontaires. Seuls quelques syndicats de professionnels semblent y être favorables : nous sommes donc loin du « consensus » évoqué par l'auteur du texte lors de son propos introductif. Le ministère de l'intérieur m'a également fait part de ses fortes réserves sur ce texte.

Par ailleurs, l'expérimentation proposée ne répond pas à la principale difficulté du volontariat, à savoir le manque de disponibilité des volontaires en semaine. Les inciter à effectuer plus de gardes postées en devenant semi-professionnels ne résoudrait en rien ces difficultés, sauf à demander aux volontaires d'effectuer un temps partiel explicite.

Enfin, cette déstabilisation du volontariat paraît d'autant moins propice que sont attendues, d'ici peu, les conclusions du Beauvau de

la sécurité civile. L'éventuelle création d'un troisième statut de sapeurs-pompiers aurait davantage sa place dans ce cadre d'ensemble.

C'est pourquoi, avec l'accord de l'auteur du texte, je vous propose l'adoption d'un amendement visant à supprimer cette expérimentation et lui substituer un nouveau dispositif.

Il me semble en effet préférable de développer l'engagement saisonnier des sapeurs-pompiers volontaires qui s'investissent sur de courtes périodes pour répondre à des besoins opérationnels ponctuels, en donnant plus de visibilité et en conférant une base législative à cet engagement temporaire, qui est actuellement régi en détail par des dispositions réglementaires. Il sont déjà largement développé dans les départements à forte activité saisonnière.

Dans le même souci de lisibilité du droit applicable aux sapeurs-pompiers, je vous propose en parallèle d'abroger des dispositions transitoires du code général des collectivités territoriales (CGCT) devenues inutiles, trente ans après la départementalisation des Sdis. Je précise que cette abrogation a déjà été adoptée par la commission des lois et par le Sénat en janvier 2024, dans le cadre de la proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales, dite « Balai 3 ».

Mme Catherine Di Folco. – Je partage l'essentiel de votre analyse, mais pas votre conclusion qui consiste à réécrire le texte, dont vous avez énuméré à juste titre les défauts. Il me semblerait plus logique de rejeter un texte qui ne tient pas la route.

De plus, il est inutile de se précipiter alors que les conclusions du Beauvau de la sécurité civile sont attendues. À l'heure où nous parlons de simplification, ne légiférons pas pour rien, même si j'entends les efforts que vous fournissez pour défendre un texte prétendument transpartisan. Une fois encore, ne votons pas un texte inabouti.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Les textes transpartisans sont un concept assez nouveau dont nous devrons affiner la procédure. Il n'en reste pas moins que des sénateurs de tous les groupes ont cosigné cette proposition de loi, ce qui empêche sans doute le rapporteur de la rejeter purement et simplement.

M. Hussein Bourgi. – Je suis gêné à plusieurs titres par cette proposition de loi.

L'enfer est pavé de bonnes intentions : lorsque Grégory Blanc a déposé le texte, j'ai tenté de le dissuader et l'ai mis en garde, une série de formalités préalables n'ayant pas été respectées, dont le dialogue avec la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF). J'ai essayé d'alerter sur le fait qu'il n'était pas envisageable de traiter des sujets concernant les sapeurs-pompiers sans prendre un minimum de précautions.

Un autre aspect gênant tient au fait que ce texte est inscrit dans l'espace transpartisan. Pour ma part, je suis convaincu de la pertinence de tels espaces mais à la condition qu'un échange préalable ait lieu et que les présidents de groupes soient éclairés au moment où ils prennent la décision de proposer à la Conférence des président l'inscription de textes. J'insiste sur ce point : les membres de chaque groupe doivent intervenir auprès de leur président afin que nous ne commettions pas la même erreur à l'avenir.

En outre, la proposition de loi arrive à un mauvais moment, alors que les sapeurs-pompiers nous interrogent sur la date d'entrée en vigueur effective des dispositions de la loi de 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite loi Matras. S'y ajoutent les conclusions du Beauvau de la sécurité civile, qui suscitent beaucoup d'attentes chez les sapeurs-pompiers.

De manière générale, la situation est compliquée au sein des Sdis : s'il n'existe pas de crise de vocation à proprement parler, certains centres fonctionnent uniquement avec des volontaires et peinent à attirer de nouvelles recrues. C'est pourquoi les fermetures de centres concernent au premier chef les zones rurales et montagneuses, étant précisé qu'un fonctionnement assuré uniquement par des professionnels serait extrêmement onéreux.

A contrario, des centres ouvrent dans les métropoles et dans les grands pôles urbains, ce contraste devant nous inciter à réfléchir à de nouvelles mesures dès lors que les conclusions du Beauvau seront connues.

Enfin, si je peux soutenir l'idée d'une réserve pour la police et la gendarmerie, elle n'est pas applicable pour les sapeurs-pompiers puisque les volontaires forment déjà une « réserve ». Nous gagnerions donc à nous interroger sur les spécificités de cet engagement : les jeunes volontaires ruraux s'en éloignent au bout de quelques années, notamment lorsqu'ils ont fondé une famille.

Au-delà des enjeux financiers, le cœur du problème réside dans la sécurisation du volontariat, afin d'assurer la fidélisation et le renouvellement des générations. Je remercie Jean-Michel Arnaud, dont le travail élégant nous permet de trouver une issue.

Mme Françoise Dumont. – Le rapporteur a effectivement fait preuve d'une grande bienveillance dans la réécriture d'un texte qui traduit une grande méconnaissance du système de nos Sdis et qui risque de porter atteinte à son fonctionnement, alors qu'il devrait être conforté.

J'ajoute que les Sdis recrutent des sapeurs-pompiers volontaires pour une mission temporaire qui correspond bien à un engagement de volontaire, et non à un contrat saisonnier à proprement parler. Pour le dire crûment, les coûts vont du simple au double et je doute que l'ensemble des Sdis puissent se permettre de recruter tous les volontaires en contrat saisonnier.

Cela m'amène à la jurisprudence Matzak, véritable épée de Damoclès au-dessus de nos têtes : des sapeurs-pompiers volontaires ont été reconnus comme des travailleurs en Belgique et des actions en justice ont déjà été lancées en France pour ce motif.

N'apportons donc pas de l'eau au moulin de cette dangereuse évolution, car la rémunération des sapeurs-pompiers volontaires comme des salariés ferait exploser le système : dans le Var, un tel changement nous empêcherait d'assumer les missions de secours aux personnes et nous contraindrait à nous limiter aux feux de forêt, qui ne représentent que 4 % de l'activité, car nous serions dans l'incapacité de payer la totalité du personnel.

Je suis également très réticente à l'idée de voter ce texte, même avec la modification que vous portez. Pourquoi ne pas attendre les conclusions du Beauvau de la sécurité civile, prévues pour la rentrée ? Nous avons besoin de remettre à plat l'ensemble de notre organisation, et ce cadre paraît préférable.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Dans l'amendement que je vous propose, j'ai choisi d'évoquer un « engagement saisonnier » et non pas un « contrat saisonnier », de manière à éviter toute difficulté en termes de qualification des contrats de travail : il s'agit en fait d'apporter un complément au cadre général.

Plus largement, il me semble essentiel que nous puissions avoir un débat serein et que nous puissions continuer à expérimenter cet espace transpartisan, en conservant la possibilité pour chacun de déposer des textes dans ce cadre : tâchons de tirer les leçons de ces premières expériences.

Je vous propose de trouver une porte de sortie honorable, l'objectif n'étant pas de bouleverser les grands équilibres statutaires au sein de la profession des sapeurs-pompiers, ni d'insulter l'avenir eu égard aux conclusions du Beauvau à venir, qui devront déboucher sur un projet de loi.

Afin de préserver cet espace transpartisan, intéressant et apaisé en comparaison des tensions observées à l'Assemblée nationale, je vous invite, avec toute la sagesse sénatoriale qui vous caractérise, mes chers collègues, à soutenir ma démarche et les deux amendements que je propose.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous pourrons peut-être trouver un moyen de formaliser le fait qu'il n'est en aucun cas question d'un engagement salarié.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – La rédaction que je vous soumets ne change rien à l'état du droit.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je vous propose de considérer que le périmètre indicatif de la proposition de loi inclut les dispositions relatives à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et abrogeant les dispositions caduques régissant le droit applicable aux sapeurs-pompiers.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – L'amendement COM-1 confère une base législative générale à l'engagement saisonnier des sapeurs-pompiers volontaires, actuellement régi par un article de la partie règlementaire du code de la sécurité intérieure.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est ainsi rédigé.

Intitulé de la proposition de loi

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – L'amendement COM-2 vise à réécrire l'intitulé du texte afin de supprimer la référence aux « groupes de vacataires » et de ne conserver que la dimension d'encouragement du volontariat.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. Jean-Michel ARNAUD, rapporteur	1	Suppression de l'expérimentation de groupes de vacataires opérationnels de sécurité civile au profit de l'octroi d'une base législative à l'engagement saisonnier de sapeurs-pompiers volontaires et de l'abrogation de dispositifs transitoires devenus caducs	**Adopté**
Intitulé de la proposition de loi			
M. Jean-Michel ARNAUD, rapporteur	2	Actualisation de l'intitulé du texte, en cohérence avec la réécriture du dispositif	**Adopté**

La réunion est close à 12 h 50.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie » [1].

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie[2]. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte[3]. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial[4].

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

[1] Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.*

[2] Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

[3] *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

[4] *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté,** lors de sa réunion du mercredi 7 mai 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 691 *rect. bis* (2023 - 2024) portant création d'un groupe de vacataires opérationnels et encourageant le volontariat pour faire face aux défis de sécurité civile.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait les dispositions :**

- relatives à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires ;
- abrogeant les dispositions caduques régissant le droit applicable aux sapeurs-pompiers.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Grégory Blanc, auteur de la proposition de loi, Sénateur du Maine-et-Loire (Pays de la Loire) depuis septembre 2023

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

CONSEIL NATIONAL DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES (CNSPV)

M. Christophe Guilloteau, président

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (DGSCGC)

M. Julien Marion, directeur général de la sécurité civile

M. Jean-François de Manheulle, adjoint au directeur

Mme Tiphaine Pinault, directrice des sapeurs-pompiers

ASSOCIATIONS

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS ET DIRECTEURS DÉPARTEMENTAUX ADJOINTS DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS (ANDSIS)

Colonel HC Thierry Dedieu, premier vice-président, référent ANDSIS région Normandie

Colonel Franck Briend, trésorier général adjoint

FÉDÉRATION NATIONALE DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE (FNSPF)

M. Fabien Matras, ancien député et conseiller Relations institutionnelles de la FNSPF

M. Guillaume Bellanger, directeur de cabinet

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **M. André Accary,** assemblée des départements des France (ADF)
- **M. Sébastien Delavous**, collectif CGT des agents des SDIS

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-691.html