

N° 268

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 mars 1996.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs pompiers.

Par M. Jean-Pierre TIZON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, *vice-présidents* ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, Paul Masson, *secrétaires* ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : Première lecture : 1952, 2117, 2343 et T.A. 425.

Deuxième lecture : 2491, 2555 et T.A. 480.

Sénat : Première lecture : 105, 149 et T.A. 55 (1995-1996).

Deuxième lecture : 231 (1995-1996).

Sécurité civile.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION..... | 3 |
| EXPOSE GENERAL..... | 5 |
| I. LES TRAVAUX DU SENAT EN PREMIERE LECTURE..... | 5 |
| II. LES MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME LECTURE..... | 7 |
| III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS..... | 8 |
| EXAMEN DES ARTICLES..... | 9 |
| • <i>Article 2 Conventions entre les employeurs et le SDIS - Programmation des gards</i> | 9 |
| • <i>Article 10 bis Abattements sur les primes d'assurance incendie dues par les employeurs</i> | 10 |
| • <i>Article 12 Allocation de vétéran</i> | 11 |
| • <i>Article 18 Caisses communales de secours et de retraites (pour coordination)</i> | 12 |
| TABLEAU COMPARATIF..... | 15 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le 13 mars 1996 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a procédé, sur le rapport en deuxième lecture de M. Jean-Pierre Tizon, à l'examen du projet de loi n° 231 (1995-1996), modifié par l'Assemblée nationale, relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Constatant que seuls trois articles restaient en discussion, M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur, s'est félicité de ce que l'Assemblée nationale ait retenu la plupart des amendements adoptés par le Sénat.

La commission a cependant décidé de revenir au texte adopté par le Sénat pour l'*article 10 bis*, en supprimant les abattements sur les primes d'assurance incendie dues par les employeurs de sapeurs-pompiers volontaires, institués par l'Assemblée nationale en l'absence de conclusion avant le 1er juin 1997 de la convention prévue par le Sénat entre l'Etat, les organisations représentatives des employeurs de sapeurs-pompiers volontaires et les organisations représentatives des entreprises d'assurance.

La commission a également adopté un amendement de cohérence à l'*article 12*, au sujet du versement de l'allocation de vétérance, ainsi qu'un amendement de coordination avec le code général des collectivités territoriales portant sur l'*article 18*.



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers revient aujourd'hui au Sénat, après une deuxième lecture à l'Assemblée nationale intervenue le 15 février 1996.

D'ores et déjà, un très large accord est intervenu entre les deux assemblées sur ce texte visant à apporter une première réponse à la crise actuelle du volontariat en dotant les sapeurs-pompiers volontaires du statut législatif qui leur faisait jusqu'ici défaut.

En effet, l'Assemblée nationale a pour l'essentiel retenu le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Ainsi, seuls trois articles restent en discussion, et encore leur dispositif n'a-t-il pas subi de modification majeure.

* *

*

I. LES TRAVAUX DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

Lors de l'examen du projet de loi en première lecture, le Sénat a tout d'abord eu le souci de ne pas dissuader les entreprises d'embaucher des sapeurs-pompiers volontaires en instituant un dispositif d'autorisations d'absences trop contraignant.

Sur la proposition de votre commission des Lois, il a donc rétabli le principe général suivant lequel les autorisations d'absences peuvent être refusées au sapeur-pompier volontaire lorsque les nécessités de fonctionnement de l'entreprise ou du service public s'y opposent, renvoyant aux conventions entre les employeurs et le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) la fixation d'un seuil d'absences au-delà duquel les nouvelles autorisations d'absences donneront lieu à une compensation financière (*article 3*). Il a en outre prévu la communication systématique à l'employeur de la programmation des gardes (*article 2*).

Toujours à l'initiative de votre commission des Lois, le Sénat a également cherché à ménager une certaine souplesse dans le régime des absences pour formation, en prévoyant que les actions de formation n'ouvriraient droit à autorisations d'absence que dans la limite d'une durée minimale fixée à trente jours répartis au cours des trois premières années (dont au moins dix jours la première année) et à cinq jours par an par la suite, le SDIS étant tenu d'informer l'employeur au moins deux mois à l'avance des actions de formation envisagées (*article 5*).

Le Sénat a par ailleurs prévu l'exonération fiscale des vacances perçues par l'employeur en application de la subrogation prévue à l'*article 8*, ainsi que la prise en charge obligatoire des frais de formation à la mission de sapeur-pompier volontaire des travailleurs indépendants et des membres des professions non salariées (*article 9*).

Il a estimé préférable, plutôt que de fixer de manière rigide des abattements sur le montant des primes d'assurance incendie, de renvoyer à une convention nationale conclue entre l'Etat, les organisations représentatives des employeurs de sapeurs-pompiers volontaires et les organisations représentatives des entreprises d'assurance, le soin de déterminer les conditions de réduction des primes d'assurance incendie dues par les employeurs de salariés ou d'agents publics ayant la qualité de sapeur-pompier volontaire (*article 10 bis*).

S'agissant de l'allocation de vétérance (*article 12*), le Sénat a souhaité, suivant la proposition de votre commission des Lois, clarifier la définition de la part variable de manière à limiter les risques de dérive financière : il a ainsi prévu que le montant de la part variable ne pourrait excéder celui de la part forfaitaire et que les critères de modulation de la part variable, compte tenu des services accomplis par le sapeur-pompier volontaire, seraient fixés par décret.

Le Sénat a en outre précisé que l'allocation de vétérance et l'allocation de vétérance de réversion, ainsi que les vacances, seraient cumulables avec tout revenu ou prestation sociale.

Soucieux d'encourager le développement des formes de service national intéressant la sécurité civile, le Sénat, sur la proposition de votre commission des Lois, a institué une priorité d'accès à un service de sécurité civile en faveur des appelés qui ont déjà accompli plus d'une année dans un corps de sapeurs-pompiers volontaires (*article 16 A*) ; de plus, à l'initiative de notre excellent collègue Christian Bonnet, il a supprimé la limitation, actuellement fixée à 10 % des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels, du nombre de jeunes gens qui peuvent effectuer leur service national en qualité de sapeur-pompier auxiliaire.

Enfin, le Sénat a adopté deux articles additionnels qui tendent :

- d'une part, à aligner sur les rentes d'invalidité les rentes de réversion et pensions d'orphelin versées aux ayants-cause des sapeurs-pompiers volontaires décédés en service et cités à titre posthume à l'ordre de la Nation (*article 16 bis A*) ;

- et, d'autre part, à permettre la prise en charge des accidents ou maladies dont sont victimes les exploitants agricoles à l'occasion de leur activité de sapeur-pompier volontaire (*article 16 ter*).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE

L'Assemblée nationale a retenu la plupart des amendements adoptés par le Sénat, dont elle n'a modifié le texte que sur trois articles.

- Elle a tout d'abord supprimé le caractère automatique de la communication aux employeurs de la programmation des gardes (*article 2*).

- S'agissant ensuite de la réduction des primes d'assurance incendie au bénéfice des employeurs de sapeurs-pompiers volontaires (*article 10 bis*), l'Assemblée nationale a complété le dispositif adopté par le Sénat en prévoyant qu'à défaut de conclusion d'une convention nationale avant le 1er juin 1997, un abattement égal à la proportion des sapeurs-pompiers volontaires dans les effectifs de l'entreprise serait appliqué.

- Enfin, à l'*article 12*, relatif à l'allocation de vétérance, l'Assemblée nationale est revenue sur le principe d'un plafonnement de la part variable ; elle a en outre prévu que l'allocation serait versée par la collectivité au sein de laquelle le sapeur-pompier aurait effectué la durée de service la plus longue.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois se félicite de ce que l'Assemblée nationale ait pour l'essentiel accepté le texte adopté par le Sénat et n'y ait apporté que quelques modifications ponctuelles.

Elle vous propose cependant de revenir au texte adopté par le Sénat en première lecture pour l'*article 10 bis*, relatif aux primes d'assurance incendie dues par les employeurs de sapeurs-pompiers volontaires.

Elle vous demande également d'adopter deux autres amendements :

- un amendement tendant à assurer la cohérence des nouvelles dispositions de l'*article 12* avec celles de l'*article 15*, en ce qui concerne le versement de l'allocation de vétérance ;

- et un amendement de coordination avec le code général des collectivités territoriales, portant sur l'*article 18*.

* *
*

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Conventions entre les employeurs et le SDIS Programmation des gardes

Cet article, qui concerne les conventions susceptibles d'être conclues entre les employeurs et le SDIS, prévoit en outre la communication de la programmation des gardes aux employeurs de sapeurs-pompiers volontaires.

Afin de garantir une bonne information des employeurs, le Sénat a souhaité, suivant la proposition de votre commission des Lois, que cette communication soit systématique.

L'Assemblée nationale a toutefois supprimé le caractère automatique de cette communication en la soumettant à une demande de l'employeur. Elle a en effet craint, selon les termes du rapport établi par M. Pierre-Rémy Houssin, au nom de la commission des Lois « que cette astreinte ne constitue une lourde sujétion pour les SDIS et les entreprises, peu compatible avec les revendications traditionnelles de ces dernières en faveur d'un allègement de toutes les formalités administratives ».

Force est cependant de constater qu'une communication systématique de la programmation des gardes ne présenterait aucun caractère contraignant pour les entreprises. Bien au contraire, elle permettrait de dispenser l'employeur d'un sapeur-pompier volontaire souhaitant connaître la programmation des gardes, de la formalité consistant à en faire la demande au SDIS.

En revanche, l'obligation de communiquer la programmation des gardes à l'ensemble des employeurs constituerait certes une astreinte lourde pour le SDIS.

Elle pourrait, en outre, être à l'origine de coûts de gestion administrative non négligeables, surtout dans les départements où les sapeurs-pompiers volontaires sont très nombreux.

Dans un souci d'allègement des procédures, votre commission vous propose donc d'accepter de conditionner cette communication à une demande préalable de l'employeur et d'adopter l'article 2 sans modification.

Article 10 bis

**Abattements sur les primes d'assurance incendie
dues par les employeurs**

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale en première lecture afin d'inciter les entreprises à embaucher des sapeurs-pompiers volontaires au moyen d'un abattement sur leurs primes d'assurance incendie.

A l'initiative de votre commission des Lois et avec l'approbation du Gouvernement, le Sénat a cependant jugé préférable, plutôt que de fixer de manière rigide des abattements sur le montant des primes d'assurance incendie, de renvoyer à une convention nationale conclue entre l'Etat, les organisations représentatives des employeurs des sapeurs-pompiers volontaires et les organisations représentatives des entreprises d'assurance, le soin de déterminer les conditions de réduction des primes dues par les employeurs de salariés ou d'agents publics ayant la qualité de sapeur-pompier volontaire.

L'Assemblée nationale s'est ralliée à cette démarche. Elle a toutefois souhaité compléter le texte adopté par le Sénat en prévoyant qu'à défaut de conclusion de la convention nationale avant le 1er juin 1997, l'emploi de sapeurs-pompiers volontaires ouvrirait droit à un abattement sur la prime d'assurance incendie, égal à leur proportion dans l'effectif de l'entreprise considérée, dans la limite d'un plafond de 25 % de cette prime.

L'ajout ainsi opéré par l'Assemblée nationale a essentiellement pour objet, selon l'argumentation développée par M. Pierre-Rémy Houssin, « de créer une puissante incitation à la conclusion d'une convention nationale » et d'éviter que celle-ci ne soit repoussée aux calendes grecques.

Votre commission des Lois s'est toutefois interrogée sur les conséquences financières des abattements sur les primes d'assurance incendie prévus par l'Assemblée nationale, les entreprises d'assurances pouvant être tentées de reporter le coût de ces abattements sur d'autres contrats. Elle a en

effet constaté que l'abattement pourrait atteindre le quart du montant de la prime, ce qui représenterait une somme très élevée dans le cas d'une prime due par une grosse société.

Elle vous propose donc de revenir au texte adopté par le Sénat en première lecture pour cet article, en laissant à la convention le soin de déterminer les modalités de réduction des primes.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 10 bis ainsi modifié.

Article 12 **Allocation de vétérance**

Cet article définit les conditions dans lesquelles un ancien sapeur-pompier volontaire peut percevoir une allocation de vétérance, composée d'une part forfaitaire et d'une part variable modulée compte tenu des services accomplis, y compris en formation, par le sapeur-pompier volontaire.

L'Assemblée nationale a apporté deux modifications au dispositif adopté par le Sénat pour cet article.

- Elle a tout d'abord supprimé le plafonnement du montant de la part variable au montant de la part forfaitaire, qui avait été prévu par le Sénat, à l'initiative de votre commission des Lois, afin de limiter les risques de dérive financière.

Le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale a en effet estimé qu'un tel plafonnement pourrait avoir des effets pervers, car il irait à l'encontre de l'objectif de récompense du mérite individuel qui s'attache à la part variable et il risquerait « d'augmenter, par effet d'entraînement, le montant de la part forfaitaire ».

L'Assemblée nationale a donc souhaité laisser toute latitude au pouvoir réglementaire pour la fixation des montants respectifs de la part forfaitaire et de la part variable.

Compte tenu des engagements pris par le Gouvernement quant à l'évolution en valeur de l'allocation de vétérance, qui devrait rester limitée -les simulations effectuées ayant retenu une valeur moyenne annuelle de 2.400 francs pour le total de la part forfaitaire et de la part variable-, votre commission se rallie à ce souci de souplesse.

• D'autre part, l'Assemblée nationale, en dépit d'un avis défavorable de sa commission des Lois, a inséré à la fin de l'article 12 une disposition nouvelle prévoyant que l'allocation de vétérançe serait versée par « la collectivité au sein de laquelle le sapeur-pompier a effectué la durée de service la plus longue ».

Cette disposition apparaît toutefois en contradiction avec le principe posé à l'article 15, adopté en des termes identiques par les deux assemblées, selon lequel l'allocation de vétérançe est versée par les services départementaux d'incendie et de secours.

Tout en retenant dans son principe la solution adoptée par l'Assemblée nationale, votre commission vous propose donc d'adopter un amendement tendant à assurer sa cohérence avec les dispositions de l'article 15, en prévoyant le versement de l'allocation de vétérançe par le SDIS du département dans lequel le sapeur-pompier volontaire a effectué la durée de service la plus longue.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 12 ainsi modifié.

Article 18

Caisses communales de secours et de retraites (pour coordination)

Cet article, qui tend à laisser subsister provisoirement les caisses communales de secours et de retraites afin de leur permettre d'assurer le versement de l'allocation différentielle prévue par le second alinéa de l'article 16 en faveur des anciens sapeurs-pompiers volontaires qui perçoivent actuellement une allocation de vétérançe supérieure à celle qui résultera de l'application du nouveau dispositif, a été adopté en des termes identiques par les deux assemblées.

Cependant, il fait référence aux articles L.354-14 à L. 354-16 du code des communes en tant que base légale de ces caisses communales de secours et de retraites.

Or, ces articles viennent être abrogés par l'article 12 de la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, leurs dispositions ayant été reprises dans les articles L.421-3 à L.421-5 du code des communes (cf. article 2 de la même loi).

Il convient donc désormais de procéder aux substitutions de références correspondantes au sein du présent projet de loi.

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter à cet article un amendement de coordination avec le code général des collectivités territoriales.

* * *

*

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture | Propositions de la Commission |
|--|---|---|
| <p>TITRE PREMIER</p> <p>LA DISPONIBILITÉ DU SAPEUR- POMPIER VOLONTAIRE</p> | <p>TITRE PREMIER</p> <p>LA DISPONIBILITE DU SAPEUR- POMPIER VOLONTAIRE</p> | <p>TITRE PREMIER</p> <p>LA DISPONIBILITE DU SAPEUR- POMPIER VOLONTAIRE</p> |
| Art. 2. | Art. 2. | Art. 2. |
| <p>L'employeur privé ou public d'un sapeur-pompier volontaire, les travailleurs indépendants, les membres des professions libérales et non salariées qui ont la qualité de sapeurs-pompiers volontaires peuvent conclure avec le service départemental d'incendie et de secours une convention afin de préciser les modalités de la disponibilité opérationnelle et de la disponibilité pour la formation des sapeurs-pompiers volontaires. Cette convention veille notamment à s'assurer de la compatibilité de cette disponibilité avec les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public.</p> | Alinea sans modification. | Sans modification. |
| <p>La programmation des gardes des sapeurs-pompiers volontaires établie sous le contrôle du directeur départemental des services d'incendie et de secours est communiquée à leurs employeurs.</p> | La ... | |
| | ... à leurs employeurs, s'ils en font la demande. | |

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté par l'Assemblée
nationale en deuxième lecture**

Propositions de la Commission

Art. 10 bis.

Une convention nationale conclue entre l'Etat, les organisations représentatives des employeurs des sapeurs-pompier volontaires et les organisations représentatives des entreprises d'assurance détermine les conditions de réduction des primes d'assurance incendie dues par les employeurs de salariés ou d'agents publics ayant la qualité de sapeur-pompier volontaire.

Art. 3.

Conforme

Art. 5.

Conforme

Art. 8 et 9.

Conformes

Art. 10 bis.

Alinéa sans modification.

A défaut de conclusion de la convention avant le 1^{er} juin 1997, l'emploi de salariés ou d'agents publics ayant la qualité de sapeur-pompier volontaire ouvre droit à un abattement sur la prime d'assurance due au titre des contrats garantissant les dommages d'incendie des assurés, égal à la part des salariés ou agents publics sapeurs-pompier volontaires dans l'effectif total des salariés ou agents publics de l'entreprise ou de la collectivité publique concernée, dans la limite d'un maximum de 25 % de la prime.

Art. 10 bis.

Alinéa sans modification.

Alinéa supprimé.

| Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture | Propositions de la Commission |
|--|---|---|
| TITRE II | TITRE II | TITRE II |
| LES VACATIONS HORAIRES ET L'ALLOCATION DE VÉTÉRANCE DU SAPEUR-POMPIER VOLONTAIRE. | LES VACATIONS HORAIRES ET L'ALLOCATION DE VÉTÉRANCE DU SAPEUR-POMPIER VOLONTAIRE | LES VACATIONS HORAIRES ET L'ALLOCATION DE VÉTÉRANCE DU SAPEUR-POMPIER VOLONTAIRE |
| Art. 12. | Art. 11. | Art. 11. |
| <p>Le sapeur-pompier volontaire dont l'engagement prend fin lorsqu'il atteint la limite d'âge de son grade, après avoir effectué au moins vingt ans de service, perçoit une allocation de vétérance. Toutefois, la condition de limite d'âge est ramenée à quarante-cinq ans si son incapacité opérationnelle est reconnue médicalement.</p> | Conforme | Conforme |
| <p>L'allocation de vétérance est composée d'une part forfaitaire et d'une part variable.</p> | Art. 12. | Art. 12. |
| <p>Le montant de la part forfaitaire est fixé par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget. Il en est de même du montant maximum de la part variable. <i>Le montant de la part variable ne peut excéder celui de la part forfaitaire.</i></p> | Alinéa sans modification. | Alinéa sans modification. |
| <p>La part variable est modulée compte tenu des services accomplis, y compris en formation, par le sapeur-pompier volontaire, suivant des critères de calcul définis par décret.</p> | Alinéa sans modification. | Alinéa sans modification. |
| | Le ... | Alinéa sans modification. |
| | ... variable. | |
| | Alinéa sans modification. | Alinéa sans modification. |

| Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture | Propositions de la Commission |
|--|--|--|
| L'allocation de vétérançe n'est assujettie à aucun impôt, ni soumise aux prélèvements prévus par la législation sociale. | Alinéa sans modification. | Alinéa sans modification. |
| Elle est incessible et insaisissable. Elle est cumulable avec tout revenu ou prestation sociale. | Alinéa sans modification. | Alinéa sans modification. |
| | L'allocation de vétérançe sera versée par la collectivité au sein de laquelle le sapeur-pompier a effectué la durée de service la plus longue. | <i>L'allocation de vétérançe est versée par le service départemental d'incendie et de secours du département dans lequel le sapeur-pompier volontaire a effectué la durée de service la plus longue.</i> |
| | Art. 13. | |
| | Conforme | |
| TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES | TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES | TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES |
| | Art. 16 A, 16 B, 16 bis A, 16 bis et 16 ter | |
| | Conformes | |
| | Art. 18 | Art. 18 (Pour coordination) |
| A compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les articles L. 354-14, L. 354-15 et L. 354-16 du code des communes ne s'appliquent qu'aux caisses communales de secours et de retraites qui continuent de verser la part de l'allocation de vétérançe prévue au deuxième alinéa de l'article 16. | Conforme | A... L.421-3, L.421-4 et L. 421-5 du code des communes... <i>...articles du code</i> |
| | | ...16. |