

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

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 de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

TOME XIV

SÉCURITÉ CIVILE

Par Mme Catherine TROENDLÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. LE BUDGET 2019, RÉVÉLATEUR D'UNE SÉCURITÉ CIVILE À DEUX VITESSES	8
A. LA SÉCURITÉ CIVILE D'ÉTAT : LE PRINCIPAL BÉNÉFICIAIRE DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE.....	8
1. <i>Des crédits de paiement stabilisés</i>	8
2. <i>Des priorités identiques à celles des exercices précédents</i>	10
a) La flotte aérienne	10
b) La poursuite des efforts dans le domaine du déminage	13
c) Les systèmes de communication de la sécurité civile.....	13
B. LA SÉCURITÉ CIVILE TERRITORIALE : LE PARENT PAUVRE DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE.....	15
1. <i>La nécessité d'un effort de l'État, budgétaire et fiscal, en faveur des SDIS</i>	15
a) Le besoin de mesures ciblées et concrètes en faveur de l'investissement des SDIS	15
b) L'attente forte d'une initiative du Gouvernement	17
2. <i>Des mesures absentes ou non-appliquées</i>	18
a) L'essoufflement de la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours	18
b) Peu d'efforts pour diminuer les dépenses	19
II. L'UNION EUROPÉENNE, REFLET DE LA FRACTURE ENTRE SÉCURITÉ CIVILE D'ÉTAT ET SÉCURITÉ CIVILE TERRITORIALE	21
A. LE MÉCANISME EUROPÉEN DE PROTECTION CIVILE : LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DE LA FRANCE.....	21
B. LA JURISPRUDENCE « MATZAK » : LA DANGEREUSE REMISE EN CAUSE DU MODÈLE DE SÉCURITÉ CIVILE FRANÇAIS	23
1. <i>La décision « Matzak »</i>	23
2. <i>Les conséquences de la décision « Matzak » en droit français</i>	24
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, le mardi 13 novembre 2018¹, la commission des lois, réunie le mercredi 28 novembre 2018, sous la **présidence de M. Philippe Bas**, président, a examiné, sur le **rapport pour avis de Mme Catherine Troendlé**², les crédits du programme « *Sécurité civile* » de la mission « *Sécurités* » inscrits au **projet de loi de finances pour 2019**.

Le rapporteur a jugé globalement satisfaisants les crédits destinés à assurer le fonctionnement des moyens relevant du ministère de l'intérieur. À l'issue de leur examen à l'Assemblée nationale, les crédits de paiements alloués au programme augmenteraient de 1 % pour atteindre 537 millions d'euros contre 532 millions d'euros en 2018. Les autorisations d'engagement subiraient quant à elles un net recul s'expliquant par la passation, en 2018, d'un marché public d'envergure portant sur l'acquisition échelonnée de six nouveaux avions.

Le rapporteur a toutefois regretté que ce budget ouvre dangereusement la voie d'une sécurité civile à deux vitesses avec, d'un côté, des crédits importants alloués à juste titre aux moyens de la sécurité civile d'État et, de l'autre côté, une sécurité civile territoriale laissée en marge, au moment où les départements et les intercommunalités se heurtent à de graves difficultés financières. En effet, bien que les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) soient financés principalement par les collectivités territoriales, départements en tête, le projet de loi de finances pour 2019 ne prévoit pas les adaptations fiscales et les concours ciblés nécessaires à l'amélioration de leurs investissements.

Ainsi, les économies réalisées par l'État lors de la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance versée aux sapeurs-pompiers volontaires et qu'il avait été décidé de sanctuariser pour financer des investissements des SDIS seront détournées cette année encore. Comme en 2018, la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours ne s'élèvera qu'à 10 millions d'euros, soit 17 millions d'euros de moins que l'économie qui devrait être réalisée par l'État en 2019 du fait de la réforme.

En outre, la gratuité des péages autoroutiers pour les véhicules de secours en intervention, prévue par la loi de finances pour 2018, n'est toujours pas en vigueur, faute de décret d'application.

Au bénéfice de ces observations et sur la proposition de son rapporteur, la commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « *Sécurité civile* » de la mission « *Sécurités* » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20181112/lois.html>

² Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Le budget alloué en 2019 au programme *Sécurité civile* de la mission *Sécurités* ne comporte aucune surprise, ni bonne ni mauvaise.

Les crédits destinés à assurer le fonctionnement des moyens relevant de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) sont dans leur globalité satisfaisants et mis au service de priorités identifiées les années précédentes : le renouvellement, la rénovation et le maintien en condition opérationnelle de la flotte aérienne, le renforcement des capacités de déminage et le développement de différents systèmes de communication nécessaires au bon fonctionnement de la sécurité civile.

Ce budget ne retrace évidemment pas les moyens à la disposition des services départementaux d'incendie et des secours (SDIS) qui sont financés par les collectivités territoriales, départements en tête. La loi de finances n'en permet pas moins de prévoir, le cas échéant, les adaptations fiscales et les concours ciblés nécessaires à leurs investissements, en baisse depuis plusieurs années. Les marges de manœuvre dont disposent les parlementaires en la matière sont faibles, en raison des règles de recevabilité financière de leurs amendements, ce qui leur impose souvent de devoir s'en remettre à l'initiative du Gouvernement. Or force est de constater que les efforts de ce dernier ne sont pas à la hauteur des attentes et des besoins des SDIS, à plusieurs titres. Ainsi, les économies réalisées par l'État lors de la réforme de la prestation versée aux sapeurs-pompiers volontaires et qu'il avait été décidé de sanctuariser pour financer des investissements des SDIS seront détournées de l'usage prévu, en 2019 comme elles l'ont déjà été en 2018. En outre, la gratuité des péages autoroutiers pour les véhicules de secours en intervention, prévue par la loi de finances pour 2018, n'est toujours pas en vigueur, faute de décret d'application.

Les rapports entre la sécurité civile française et l'Union européenne témoignent eux aussi de ce hiatus entre la place donnée aux moyens nationaux et le manque de considération pour les moyens locaux de la sécurité civile. Alors que les premiers bénéficient pleinement au mécanisme européen de protection civile (MEPC), la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne remet dangereusement en cause les seconds, qui assurent pourtant au quotidien la protection de nos concitoyens.

I. LE BUDGET 2019, RÉVÉLATEUR D'UNE SÉCURITÉ CIVILE À DEUX VITESSES

A. LA SÉCURITÉ CIVILE D'ÉTAT : LE PRINCIPAL BÉNÉFICIAIRE DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Le programme 161 *Sécurité civile* est l'un des quatre programmes de la mission *Sécurités* qui « concourt à la stratégie du ministère de l'intérieur visant à protéger et secourir les Français sur l'ensemble du territoire ». ¹ Cette mission comprend également les programmes *Police nationale*, *Gendarmerie nationale* et *Sécurité et éducation routières*.

L'État est « garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national ». À ce titre, il « en définit la doctrine [...] coordonne ses moyens [...] évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations » ². Le ministère de l'intérieur est son bras armé.

Piloté par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), le programme *Sécurité civile* finance les moyens nationaux de la sécurité civile, qu'il s'agisse des outils d'intervention opérationnels mis en œuvre au quotidien pour le secours à personnes, les opérations de déminage ou déclenchés en cas de catastrophes majeures, qu'elles soient naturelles comme les feux de forêt, les inondations, les tempêtes ou les séismes, ou technologiques avec les risques NRBC-E (nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif).

1. Des crédits de paiement stabilisés

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoyait initialement une légère augmentation, de 1,2 %, des **crédits de paiement** alloués au programme *Sécurité civile* : ils s'élevaient à 538,77 millions d'euros, contre 532,27 millions d'euros en 2018.

Les **autorisations d'engagement** subissaient quant à elles un net recul de 46 % : leur montant était de 459,43 millions d'euros en 2019, contre 853,76 millions d'euros en 2018.

En première lecture, l'Assemblée nationale a diminué ces montants de 1,7 million d'euros, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement, lors d'une seconde délibération.

La forte diminution des autorisations d'engagement par rapport à 2018 s'explique par la passation, l'année dernière, d'un marché public d'envergure portant sur l'acquisition échelonnée de 6 appareils de

¹ Extrait du projet annuel de performances 2019 de la mission « Sécurités », page 8.

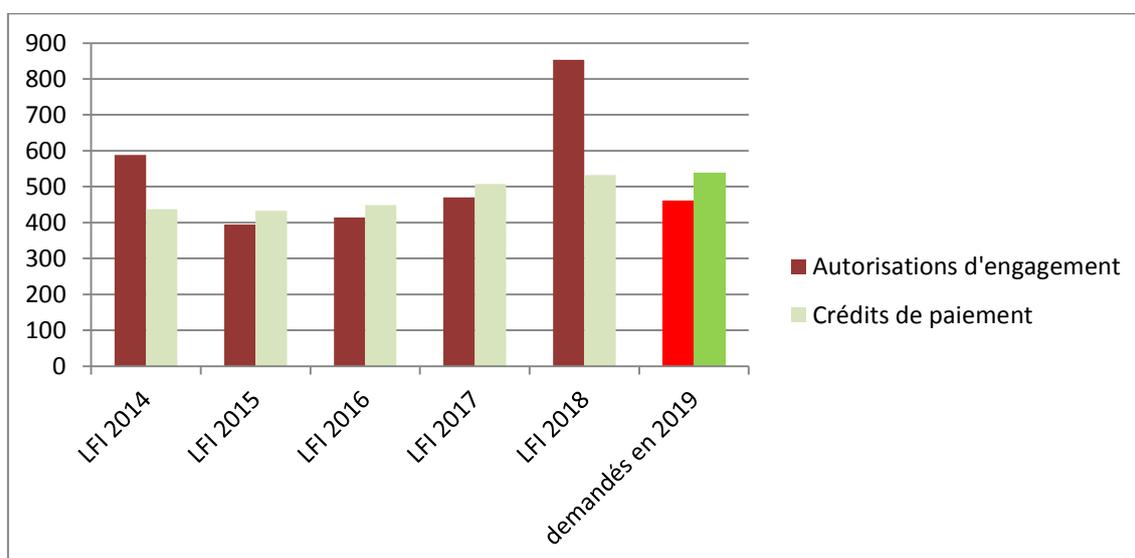
² Article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure.

type « Dash 8 » qui avait nécessité l'ouverture de crédits en conséquence. Ce marché correspondait, pour le budget 2018, à 404,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 61,4 millions d'euros de crédits de paiement.

**Évolution des crédits de la sécurité civile sur deux ans
(en euros)**

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI 2018	Demandées pour 2019 (PLF initial)	Évolution (en %)	Ouverts en LFI 2018	Demandés pour 2019 (PLF initial)	Évolution (en %)
11	Prévention et gestion des crises	32 260 672	53 869 074	67 %	35 975 672	35 669 074	-0,9 %
12	Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux	665 118 318	241 572 936	- 63,7 %	338 911 992	339 991 474	0,3 %
13	Soutien aux acteurs de la sécurité civile	144 941 173	151 510 440	4,5 %	146 741 173	150 239 009	2,4 %
14	Fonctionnement, soutien et logistique	11 442 368	12 477 953	9,1 %	10 642 368	12 877 953	21 %
TOTAL		853 762 531	459 430 403	-46,2 %	532 271 205	538 777 510	1,2 %

**Évolution des crédits de la mission *Sécurité civile* sur six ans
(en millions d'euros)**



Les **effectifs** évoluent globalement à la hausse puisque 15 équivalents temps plein travaillé (ETPT) sont demandés cette année, le plafond des autorisations d'emploi passant de 2 483 à 2 498.

Cette augmentation correspond, en réalité, à une augmentation nette de 10 équivalents temps plein (ETP) au sein du schéma d'emploi de la sécurité civile pour 2019¹, **dont 6 correspondent à des personnels des moyens aériens et 4 à des postes de démineurs**, qui viennent en supplément des 31 postes de démineurs créés en 2018.

Au total, les **dépenses de personnel** s'élèvent, selon le projet de loi de finances pour 2019, à 183 millions d'euros, contre 186 millions d'euros en 2018, soit une baisse de 1,6 %.

Le plafond d'emplois du programme *Sécurité civile* pour 2019

2 498 ETPT, soit + 15 ETPT par rapport à 2018 :

- 134 personnels administratifs (- 1) ;
- 444 personnels techniques (+ 8) ;
- 1 429 militaires (hors gendarmes) (-) ;
- 88 ouvriers d'État (-) ;
- 88 hauts fonctionnaires, ou personnels des corps de conception et de direction, et corps de commandement (police nationale) (-) ;
- 315 personnels de corps d'encadrement et d'application (+ 8).

Source : projet annuel de performances Sécurités 2019

2. Des priorités identiques à celles des exercices précédents

Comme lors de l'exercice précédent, les moyens alloués à la sécurité civile se concentrent principalement sur trois objectifs principaux : la flotte aérienne, le déminage et les différents systèmes de communication.

a) La flotte aérienne

Le renouvellement de la flotte d'avions Tracker

Le remplacement de neuf appareils de type Tracker² par six appareils multi-rôles de type Dash 8 Q400M³ demeure un des principaux postes de crédits de paiement du budget 2019. Ces appareils ont été commandés par l'intermédiaire d'un marché public passé par la direction générale des armées

¹ L'impact de la création des nouveaux ETP est détaillé dans le projet annuel de performances 2019 de la mission Sécurités, tableau Évolution des emplois, page 169.

² Les Tracker de la DGSCGC sont des avions bombardiers d'eau bimoteurs à turbopropulseurs dérivés d'appareils conçus dans les années 1950 et initialement destinés à la lutte anti-sous-marine par la marine américaine.

³ Les appareils de type « Dash 8 » sont des avions multi-rôles, bimoteurs à turbopropulseurs, rapides et d'une capacité d'emport de 10 tonnes d'eau contre 3 pour les Tracker.

(seule habilitée à acquérir des aéronefs pour le compte de l'État) qui a été notifié le 10 janvier 2018 à la société CONAIR. Le premier sera livré en avril 2019, avant la saison des feux, avec quelques semaines d'avance sur le calendrier prévisionnel. Il complètera les deux appareils de type Dash 8 actuels.

**Échéancier actualisé relatif à l'acquisition de six appareils
de type « Dash 8 Q400M »
(en nombre d'appareils et millions d'euros)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
Commande		6							6
Livraison			1	2	1	1	1	-	6
AE	Affectation	370,37							370,37
	Engagement	-	322,08	10,77	5,5	10,76	8,86	12,4	-
CP	-	34,48	64,24	66,28	80,52	61,08	63,77	-	370,37

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Cette substitution d'appareils implique des adaptations profondes de la part du bureau des moyens aériens de la DGSCGC en matière de recrutement et de formation des personnels navigant et au sol. Cette adaptation est d'autant plus complexe que les deux types d'appareils seront simultanément utilisés jusqu'au retrait total des Tracker. Les personnels des moyens aériens seront, cette année, renforcés en ce sens à hauteur de 6 ETP.

**Répartition sommaire des personnels et appareils
du Bureau des moyens aériens de la DGSCGC (octobre 2018)¹**

	Appareils	Personnels	dont personnels navigants
Échelon central	-	57	-
Groupement "Avions"	23 avions bombardiers d'eau : 12 Canadair CL 415 amphibies 9 bombardiers terrestres Tracker 2 bombardiers lourds polyvalents Dash 8 3 avions de liaison de type Beechcraft King 200	106	80
Groupement "Hélicoptères"	35 hélicoptères EC 145 biturbines	307	219

Le financement du maintien en condition opérationnelle

Le maintien en condition opérationnelle (MCO) de la flotte d'avions et d'hélicoptères de la sécurité civile constituera lui aussi, en 2019, un poste de dépenses significatif, avec 41 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 65 millions d'euros de crédits de paiement, mais stable par rapport à 2018 (41,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 68,3 millions d'euros de crédits de paiement).

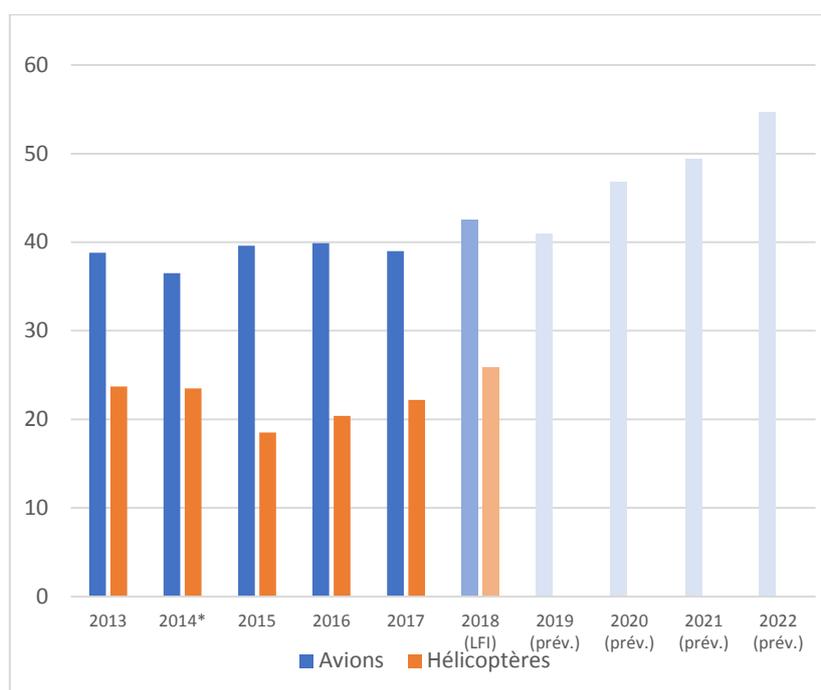
¹ Données issues de réponses au questionnaire budgétaire.

Le maintien en condition opérationnelle des **26 avions** actuels est assuré dans le cadre d'un marché public en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2015 et arrivant à échéance en 2021, pour un montant total de 210 millions d'euros sur la période. En 2019, son coût s'élèvera à 16,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 41 millions d'euros en crédits de paiement.

Le maintien en condition opérationnelle des **35 hélicoptères** actuels, de type EC 145, est directement assuré dans les ateliers du groupement d'hélicoptères de la DGSCGC, à Nîmes, avec l'appui des titulaires de marchés publics passés en lien avec la direction de la maintenance aéronautique du ministère de la défense (DMAé). En 2019, son coût s'élèvera à 24,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

S'ils sont stables depuis plusieurs années, les coûts de MCO de la flotte d'avions devraient, selon la DGSCGC, pâtir du retrait de la flotte de Tracker, de la livraison des nouveaux appareils de type Dash mais aussi d'autres facteurs propres au marché en cours.

**Évolution des coûts constatés et prévisionnels de maintien
en condition opérationnelle des flottes d'avions et d'hélicoptères
du bureau des moyens aériens de la DGSCGC (en millions d'euros)¹**



* Compte tenu des reports de charges importants vers 2015, l'exécution redressée (charges rattachables à l'exercice) s'établit à 39,2 millions d'euros. Les autorisations d'engagement prévues en 2014 ont porté sur un marché déclaré infructueux en septembre 2014 et finalement passé en 2015.

¹ Données issues des réponses au questionnaire budgétaire retraitées par la commission des lois. De 2013 à 2018, les coûts indiqués correspondent aux dépenses constatées ; les montants pour 2018 correspondent aux crédits de paiement inscrits dans la loi de finances initiale ; les montants indiqués après 2018 correspondent aux prévisions de crédits de paiement de la DGSCGC.

Ces prévisions d'évolution sont préoccupantes, en raison de l'extrême rigidité de ces dépenses. Elles appellent à la vigilance sur les choix qui seront opérés pour l'avenir de la flotte de Canadair CL 415 à l'horizon 2022.

La modernisation des équipements

Cette année encore, la modernisation et l'équipement des aéronefs constituent également un enjeu particulier avec 1,7 million d'euros d'autorisations d'engagement et 7,9 millions d'euros de crédits de paiement. Comme en 2018, ces dépenses concernent les hélicoptères de type EC 145, qui verront leurs équipements avioniques rénovés pour maintenir leur capacité de vol aux instruments, et les avions de type Beechcraft King 200, qui continueront à être dotés de moyen de surveillance de type optronique.

b) La poursuite des efforts dans le domaine du déminage

Les moyens humains

Le bureau du déminage de la DGSCGC a pour missions principales d'identifier, détecter, neutraliser, enlever et détruire les munitions des dernières guerres et les objets suspects, sécuriser les voyages officiels et les grands événements, assurer des actions de formation spécialisées et de coopération. Il compte pour cela sur 25 implantations territoriales de déminage, un centre de formation et de soutien, un centre de stockage de munitions chimiques et trois établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL).

Après avoir connu 15 créations de postes en 2016 et 2017, puis 31 en 2018, les services de déminage bénéficient cette année encore de la création de 4 nouveaux ETP. Ces augmentations s'inscrivent dans la suite du plan « Déminage 2020 », initié en 2016, qui prévoit la création de centres régionaux renforcés et l'adaptation des implantations du déminage pour répondre à l'évolution tant des risques naturels et technologiques que de la menace terroriste.

Les moyens matériels

Le groupe d'intervention du déminage bénéficiera cette année d'une partie des crédits d'investissement « Modernisation et équipement terrestre des moyens nationaux », à hauteur de 1,6 million d'euros.

c) Les systèmes de communication de la sécurité civile

Antarès

La couverture de l'ensemble du territoire par le service de radiocommunications numériques Antarès - le réseau des services publics concourant aux missions de sécurité civile - voit son échéance maintenue à 2020. Si l'ensemble des départements métropolitains sont, cette année, raccordés, des zones de couvertures limitées ou inexistantes subsistent encore.

Votre rapporteur regrettait déjà, l’an dernier, les deux années de retard prises pour l’achèvement de ce chantier, par rapport à la programmation initiale, pour des raisons tenant à la fois aux prestataires auxquels il a été fait appel et à des changements intervenus dans la maîtrise d’œuvre. Elle espère désormais que cet objectif, déjà tardif, pourra être tenu. En effet, la prévision actualisée du taux de couverture pour 2018 a baissé de 0,8 % depuis le projet annuel de performances de 2018, passant de 95,8 % à 95,0 %. La cible pour 2019 n’étant que de 96,0%, le taux de couverture devra donc faire un bond de 4 % sur l’année 2019 pour atteindre les 100 % espérés début 2020 alors qu’il ne devrait augmenter que de 1 point cette année¹.

Par ailleurs, **les difficultés d’utilisation du réseau Antarès en mode relayé depuis des aéronefs, déjà constatées par votre rapporteur l’année dernière, n’ont toujours pas été résolues.** Certaines solutions ont été écartées au motif qu’elles étaient trop coûteuses ou trop longues à mettre en œuvre et la DGSCGC privilégie désormais la poursuite des études en cours en vue d’adapter un système fonctionnant en Espagne.

Le programme SGA-SGO

Les SDIS étant le plus souvent dotés de systèmes informatiques destinés à la réception des appels et à la gestion des opérations acquis indépendamment les uns des autres, onéreux et parfois proches de l’obsolescence, il a été décidé en 2016 de favoriser le développement d’un système unifié.

Le développement d’un système de gestion des appels - système de gestion opérationnelle du système (SGA-SGO), interopérable avec ceux des autres acteurs publics ou privés du secours et de la sécurité, a été confié à une équipe de préfiguration dédiée à partir d’avril 2017. Les modalités du déploiement de ce futur système d’information ont été présentées par votre rapporteur lors de l’examen des crédits alloués à la sécurité civile par les projets de lois de finances pour 2017² et 2018³.

La principale avancée de ce programme baptisé depuis « NexSIS 18-112 » réside, cette année, dans la mise en place de la structure porteuse du projet. Il s’agit de **l’Agence du numérique de la sécurité civile**, établissement public national à gouvernance partagée entre l’État et les services départementaux d’incendie et de secours, institué par le décret du 8 octobre 2018⁴. Cette agence a compétence pour la conception, le développement, la maintenance et l’exploitation des systèmes et

¹ Extrait du projet annuel de performances de 2019 de la mission « sécurités », page 163.

² Ce rapport est consultable à l’adresse suivante :
<http://www.senat.fr/rap/a16-146-16/a16-146-16.html>

³ Ce rapport est consultable à l’adresse suivante :
http://www.senat.fr/rap/a17-114-14/a17-114-14_mono.html

⁴ Décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l’Agence du numérique de la sécurité civile.

applications, ainsi que pour la définition des normes relatives au traitement des alertes issues des numéros d'appels d'urgence 18 et 112¹.

Votre rapporteur se félicite que cette agence puisse être opérationnelle dès le début de l'année 2019 mais regrette profondément qu'elle ne soit financée que par des crédits provenant ou à destination des SDIS. Sur les 9 millions d'euros qui lui seront consacrés l'an prochain, 2 millions proviendront directement de subventions d'investissement versées par les services départementaux d'incendie et de secours et 7 millions seront ponctionnés sur ce qu'il reste de la dotation de soutien à l'investissement structurant des services d'incendie et de secours dont la baisse vertigineuse avait, à elle seule, justifié l'avis négatif émis par votre rapporteur quant à l'adoption des crédits de la mission sécurité civile l'année dernière (voir *infra*). Les SDIS supporteront également les coûts de fonctionnement de cette agence puisque « *ce sont les contributions de fonctionnement des SDIS bénéficiant des services de NexSIS 18-112 qui constitueront l'essentiel des recettes de l'agence* »².

B. LA SÉCURITÉ CIVILE TERRITORIALE : LE PARENT PAUVRE DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

1. La nécessité d'un effort de l'État, budgétaire et fiscal, en faveur des SDIS

a) Le besoin de mesures ciblées et concrètes en faveur de l'investissement des SDIS

Le programme *Sécurité civile* ne couvre, par définition, que les moyens en lien avec les services de la sécurité civile relevant de la compétence du ministère de l'intérieur et de la DGSCGC. En conséquence, les quelque 539 millions d'euros de crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances pour 2019 ne représentent qu'une petite partie des moyens dont disposent l'ensemble des forces de sécurité civile à travers le territoire. À titre de comparaison, la somme des dépenses d'investissement et de fonctionnement de l'ensemble des SDIS s'est élevée à 4,8 milliards d'euros pour l'année 2017.

Depuis la départementalisation des services d'incendie et de secours en 1996³, les conseils départementaux sont les premiers contributeurs au budget des SDIS. Pour l'année 2017, leur participation financière représentait 58 % du budget global, contre 42 % pour celle des communes et des EPCI⁴.

¹ Ibidem, article 1^{er}.

² Réponse au questionnaire budgétaire.

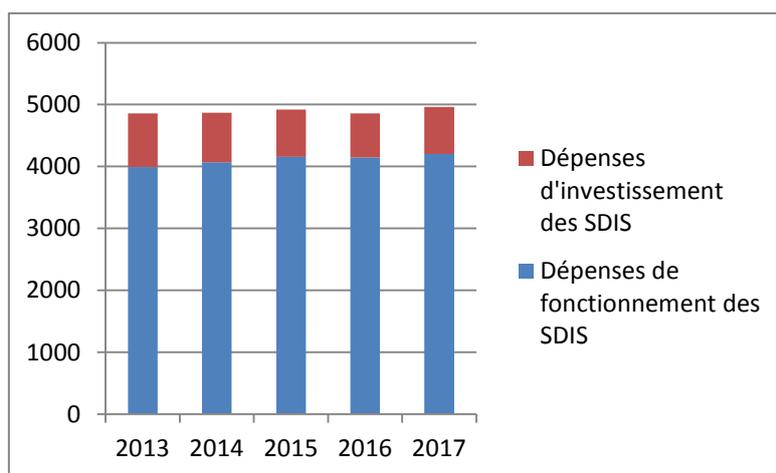
³ Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

⁴ Statistiques des services d'incendie et de secours du ministère de l'intérieur, édition 2017, page 51, disponible à partir du lien suivant :

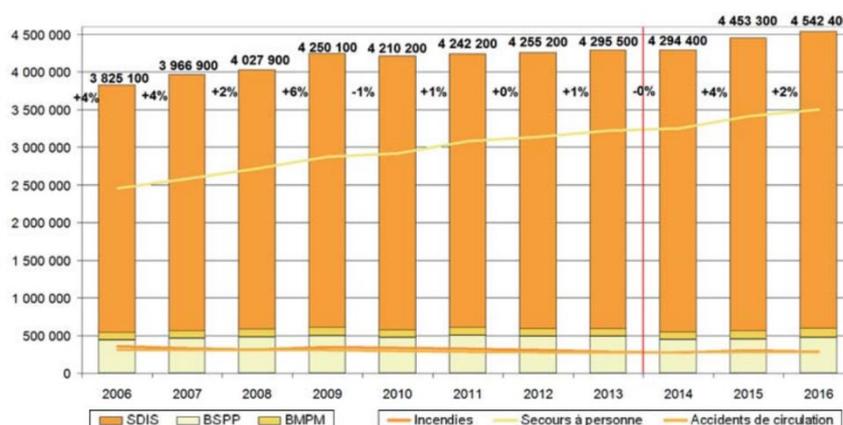
<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Statistiques/Securite-civile/2016>

Or, la **contraction des moyens budgétaires des départements** se conjugue depuis plusieurs années avec une **augmentation tendancielle des dépenses de fonctionnement** des SDIS, en lien direct avec l'augmentation de leur activité. La conséquence induite de ce mécanisme est une **baisse des dépenses d'investissement** des SDIS, malgré un léger rebond pour l'année 2017.

Évolution de dépenses cumulées d'investissement et de fonctionnement de l'ensemble des SDIS (en millions d'euros)¹



Évolution du nombre d'interventions assurées en 2016 par les SDIS, la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris et le Bataillon de marins-pompiers de Marseille



Source : Statistiques des services d'incendie et de secours du ministère de l'intérieur, édition 2017².

¹ Données issues des réponses au questionnaire budgétaire retraitées par la commission des lois.

² Statistiques des services d'incendie et de secours du ministère de l'intérieur, édition 2017, page 6, disponible à partir du lien suivant :

<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Statistiques/Securite-civile/2016>

De ce constat découlent deux nécessités complémentaires. La première est de **mettre en œuvre toutes les mesures permettant de diminuer les dépenses de fonctionnement des SDIS** afin qu'ils puissent allouer une part plus importante de leurs moyens aux investissements. Cela suppose, d'une part, la rationalisation des moyens employés, d'autre part, la diminution de certains postes de dépenses, notamment fiscaux. La seconde nécessité consiste à **dynamiser les investissements par des concours financiers directs et ciblés**.

S'il ne concerne pas directement le budget des SDIS, le projet de loi de finances constitue un vecteur législatif adapté pour mettre en œuvre d'éventuelles adaptations fiscales à destination des SDIS, et le vecteur exclusif pour toute mesure budgétaire propre à dynamiser leurs investissements.

b) L'attente forte d'une initiative du Gouvernement

Votre rapporteur considère que ces deux objectifs doivent être des lignes directrices incontournables dans la construction des projets de loi de finances, au même titre que le financement de la sécurité civile d'État. Ils sont directement en lien avec la sécurité civile du quotidien telle qu'elle existe à l'échelle des territoires, au plus proche des citoyens.

Les marges de manœuvre budgétaires dont disposent les parlementaires sont faibles, en raison des règles de recevabilité financière de leurs amendements, ce qui leur impose souvent de devoir s'en remettre à l'initiative du Gouvernement.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) permet seulement, en effet, de moduler la ventilation des crédits budgétaires à l'intérieur d'une même mission¹. Cette modulation est délicate pour la mission *Sécurités*, pour deux raisons.

La première tient à la grande rigidité de ce budget, essentiellement composé de dépenses de personnel. Ainsi, les crédits relatifs au titre 2 demandés en 2019 correspondent à 85,7 % de l'ensemble des crédits de paiement et 82,1 % de l'ensemble des autorisations d'engagement².

La seconde raison est la nature particulièrement sensible de l'ensemble des quatre programmes qui composent la mission *Sécurités* : *Police nationale, Gendarmerie nationale, Sécurité et éducation routières et Sécurité civile*. À l'exception d'amendements d'appel, du même type que celui qui a été soutenu à titre individuel par votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018³, il est donc difficilement envisageable d'affaiblir

¹ Article 47 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Données retraitées du projet annuel de performances de 2019 de la mission *Sécurités*, page 13.

³ Amendement de séance n° II-307 rect. bis déposé par Arnaud Bazin et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains. Cet amendement que son objet qualifiait « d'amendement d'appel » tendait à transférer 10 millions d'euros du programme Sécurité et éducation routières vers le programme Sécurité civile afin de compenser la baisse du même montant du fond de dotation vers le soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours. Il avait été adopté avant que les crédits de la mission ne fussent rejetés par le Sénat.

un de ces programmes au profit d'un autre. La seule solution en réponse à un manque de moyens à l'échelle d'un programme réside dans l'augmentation globale des crédits alloués à la mission *Sécurités*, ce qui n'est pas autorisé aux parlementaires par la LOLF.

Or les initiatives prises par le Gouvernement pour soutenir l'investissement des SDIS sont loin d'être satisfaisantes.

2. Des mesures absentes ou non-appliquées

a) L'essoufflement de la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteur avait dénoncé la baisse de 60 % du montant de la **dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours** (DSIS), au point de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme.

La DSIS a été créée à la suite de la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) versée aux sapeurs-pompiers volontaires¹. Cette réforme a engendré une diminution significative du montant de la participation versée à ce titre par l'État aux départements, qui est passée de 32 millions d'euros en 2015 à 3,4 millions d'euros en 2017. Cette économie aurait dû être utilisée et sanctuarisée, au sein de la DSIS, pour financer des projets d'investissement des SDIS « *présentant un caractère structurant, innovant ou d'intérêt national* »².

Fixé à 25 millions d'euros dans la loi de finances pour 2017, le montant de la DSIS a été réduit à 10 millions d'euros dans la loi de finances pour 2018, alors même que les dépenses de l'État liées à la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance ne s'élevaient qu'à 3,8 millions d'euros³. Le schéma retenu pour 2019 reste le même puisque **seulement 10 millions d'euros** seront consacrés à la DSIS, alors que le coût de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance versée aux sapeurs-pompiers volontaires est estimé à 4,6 millions d'euros, soit 27,4 millions d'euros de moins que ce que l'ancien système coûtait annuellement à l'État jusqu'en 2015. Cette situation demeure inadmissible car la **perte cumulée au détriment de l'investissement des SDIS** s'élève désormais à **30 millions d'euros sur deux ans**.

¹ Loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires.

² Article L. 1424-36-2.-I du code général des collectivités territoriales issu de l'article 17 de la loi du 27 décembre 2016 précitée.

³ Réponse au questionnaire budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2018.

Ce constat est d'autant plus regrettable que 70 % des 10 millions d'euros alloués à la DSIS en 2019 sont destinés au seul projet NexSIS 18-112 (voir *supra*). **Seuls 3 millions d'euros seront comptabilisés en dépenses de fonctionnement et serviront à solder le financement des projets locaux retenus en 2017¹.**

b) Peu d'efforts pour diminuer les dépenses

La gratuité des autoroutes pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération : une entrée en vigueur différée dans l'attente d'un décret d'application

À l'initiative de notre collègue député Éric Ciotti, la loi de finances pour 2018 a prévu de rendre gratuites les autoroutes pour les véhicules d'intérêt général prioritaires².

Comme le soulignait notre collègue député : « *Il existe un principe de gratuité du réseau autoroutier concédé pour les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours (SDIS) sur celui-ci. Mais cette prise en charge n'est pas systématiquement assurée lorsque les véhicules des SDIS empruntent ce réseau pour tout autre déplacement opérationnel, notamment pour éteindre un incendie ou porter secours à une victime qui ne se trouve pas directement sur l'autoroute. Ce paiement des péages me paraît contraire à la mission de service public des SDIS. Décider d'imposer à toutes les sociétés concessionnaires d'autoroutes la gratuité pour l'ensemble des déplacements des véhicules d'intérêt général prioritaires, qu'il s'agisse de la police, de la gendarmerie, des pompiers ou du SAMU [Service d'aide médicale urgente], aurait une portée symbolique* »³.

L'amendement de notre collègue avait été sous-amendé par M. Fabien Matras et plusieurs de ses collègues députés du groupe La République en Marche afin de préciser que le principe de gratuité ne s'applique qu'aux véhicules d'intérêt général prioritaires en intervention⁴. Un article L. 122-4-3 a été inséré dans le code de la voirie routière, renvoyant ses modalités d'application à un décret en Conseil d'État. Ce décret devait notamment définir la notion d'intervention, celle de véhicule d'intérêt général prioritaire l'étant déjà par le code de la route⁵.

Or, force est de constater que ce décret d'application n'a pas été publié, près d'un an après la promulgation de la loi de finances pour 2018, soit un délai deux fois supérieur à celui que se donne le Gouvernement pour rendre les lois applicables⁶. Pour justifier ce retard, le ministre de l'intérieur a indiqué, lors de l'examen des crédits de la missions *Sécurités* à l'Assemblée nationale, que « *le Conseil d'État avait rendu un avis précisant qu'il était interdit*

¹ *Projet annuel de performance 2019 de la mission « sécurités », page 191.*

² *Article 171 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.*

³ *Extrait du compte rendu de la réunion de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 26 octobre 2017.*

⁴ *Sous-amendement n° II-584.*

⁵ *Article R. 311-1 du code de la route.*

⁶ *Circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois.*

de solliciter des usagers de l'autoroute le financement de la gratuité qui serait accordée à un tiers, quel qu'il soit. Nous savons donc que, si nous prenons un décret pour appliquer la disposition législative telle qu'elle a été votée, il sera immédiatement invalidé. Il y a un problème juridique. J'ai également indiqué en commission des lois que nous étions en train de travailler sur d'autres dispositifs »¹. Par ailleurs, d'autres arguments ont été avancés, comme le risque de devoir couvrir le préjudice subi par les concessionnaires autoroutiers en cas de mise en œuvre de la responsabilité contractuelle de l'État².

Votre rapporteur appelle de ses vœux que le décret d'application manquant soit publié rapidement.

La nécessité d'exonérer partiellement les SDIS du paiement de la TICPE

Les SDIS sont redevables de plein droit de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) alors même que la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 rend possible une exonération partielle pour « les utilisations suivantes : les transports publics locaux de passagers (y compris les taxis), la collecte des déchets, les forces armées et l'administration publique, les personnes handicapées, les ambulances »³. Certaines activités telles que les taxis bénéficient, à ce titre, de remboursements partiels de TICPE prévus par le droit national⁴. La directive précitée prévoit, en outre, une possibilité d'exonération temporaire⁵ qui, elle non plus, n'est pas utilisée au bénéfice des SDIS en droit national.

Votre rapporteur juge difficilement compréhensible que des activités de transport bénéficient d'une fiscalité plus favorable que celle applicable aux SDIS alors qu'elles concourent moins à l'intérêt général et qu'aucun obstacle juridique ne semble s'opposer à un alignement. Cette situation est d'autant moins normale que le secours d'urgence à personnes représente une part significative et en perpétuelle hausse des interventions des SDIS (voir le graphique page 16). Pour l'année 2017, plus de 3 millions d'interventions de ce type ont été réalisées par des sapeurs-pompiers, soit autant de déplacements véhiculés.

¹ Extrait du compte rendu intégral de la deuxième séance publique du mardi 6 novembre 2018.

² Intervention d'Éric Ciotti, rapporteur pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le programme Sécurité civile, compte rendu n°9 de la commission des lois, réunion du jeudi 25 octobre à 10 heures.

³ Article 5 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

⁴ Article 265 sexies du code des douanes pour l'exonération applicable aux taxis.

⁵ Article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

Dans l'hypothèse très probable d'une augmentation de la TICPE, **le maintien du statut actuel sera d'autant plus injuste en matière de carence ambulancière**. Comme le relevait en 2016 votre rapporteur et notre collègue Pierre-Yves Collombat « *le remboursement aux SDIS de leurs frais d'intervention pour carence du transport sanitaire s'effectue sur la base d'un forfait fixé à 118 euros pour 2015¹ [121 euros pour l'année 2018]². Rapporté au coût moyen d'une sortie, 500 euros restent donc à la charge des SDIS. Ce différentiel peut donc peser fortement dans le budget de certains d'entre eux* »³. Sans remise en cause de la qualité de redevable des SDIS, une augmentation de la TICPE risque d'accentuer encore leur reste à charge.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a, à titre individuel, déposé un amendement en première partie du projet de loi de finances pour 2019 tendant à permettre aux SDIS d'être remboursés d'une partie des montants versés au titre de la TICPE sur le gazole⁴. Cet amendement ayant été adopté contre l'avis défavorable du Gouvernement, **votre rapporteur souhaite que ce dernier s'engage à trouver des solutions allant dans le sens d'une diminution de la TICPE versée par les SDIS et permettant une diminution effective de leurs charges**.

II. L'UNION EUROPÉENNE, REFLET DE LA FRACTURE ENTRE SÉCURITÉ CIVILE D'ÉTAT ET SÉCURITÉ CIVILE TERRITORIALE

Alors que l'action de la DGSCGC élève la France au rang de premier contributeur au mécanisme européen de protection civile (MEPC), la Cour de justice de l'Union européenne a récemment remis en cause le statut de sapeur-pompier volontaire, maillon indispensable de la sécurité civile dans nos territoires.

A. LE MÉCANISME EUROPÉEN DE PROTECTION CIVILE : LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DE LA FRANCE

Comme le soulignait déjà votre rapporteur à l'occasion de l'examen des crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2018 au programme *Sécurité civile*, **la France joue un rôle prépondérant au sein du mécanisme européen de protection civile (MEPC), à la fois par les moyens qu'elle**

¹ Arrêté du 30 novembre 2006 fixant les modalités d'établissement de la convention entre les services d'incendie et de secours et les établissements de santé sièges des SAMU mentionnée à l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales, modifié par l'arrêté du 9 décembre 2014.

² L'article 6 de l'arrêté du 30 novembre 2006 a depuis été modifié par un arrêté du 12 janvier 2018 qui actualise le montant indiqué dans le rapport.

³ Rapport d'information n° 24 (2016-2017), de Pierre-Yves Collombat et Catherine Troendlé Secours à personnes : proposition pour une réforme en souffrance. Ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r16-024/r16-0241.pdf>

⁴ Amendement N° I-16 rect. portant article additionnel après l'article 19.

mobilise (notamment ses avions bombardiers d'eau) et l'expertise qu'elle fait partager (envoi d'experts, organisation de formations et d'exercices...).

Le MEPC a été créé en 2001 et est maintenant régi par une décision du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013. Il a pour but de soutenir, coordonner et compléter les actions des États membres dans le domaine de la protection civile en améliorant l'efficacité des systèmes de prévention, de préparation et de réponse aux catastrophes naturelles et d'origine humaine de toutes sortes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne. L'ensemble des États membres de l'Union européenne, auxquels s'ajoutent l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, mettent ainsi en commun, de manière coordonnée, des moyens pour venir en aide à des pays sinistrés.

L'activité internationale des services de la sécurité civile française l'année passée confirme ce rôle prépondérant.

Les principales interventions extérieures de la DGSCGC de janvier 2017 à octobre 2018

Catastrophes naturelles
Envoi d'un détachement de 60 personnels des SDIS de Martinique et Guyane, de l'EMIZ ¹ Antilles, d'un militaire FAA ² et de la FNRASEC ³ et d'un sapeur-pompier français au sein de l'équipe européenne de protection civile à la Dominique après l'Ouragan Maria (septembre 2017).
Feux de forêt
Dans le cadre du MEPC, engagement des moyens aériens de la sécurité civile : Portugal (juin 2017), Italie (juillet, août, septembre et novembre 2017) et Suède (mai 2018). Dans le cadre du MEPC, envoi de 70 sapeurs-sauveteurs, et d'un sapeur-pompier français au sein de l'équipe européenne de protection civile au Chili (janvier-février 2017).
Déminage
Formation, audit et présentation : Émirats arabes unis (février et mars 2017 ; janvier et mars 2018), Sénégal (mars et avril 2017) Irak (mai 2017), Israël (octobre 2017), Niger (janvier et février 2018), Luxembourg (mars 2018), Liban (mars, avril, mai 2018), Madagascar (juin et juillet 2018), 6 conférences (majoritairement en Europe de l'Est Activités opérationnelles : Sommet franco-africain (janvier 2017) et 15 déplacements à l'étranger pour sécuriser la visite du Président de la République 13 en 2017 et 2 en 2018.
Expertise
Missions d'expertise dans le cadre du MEPC et sur demande des Nations Unies : Togo (juin 2017), Pérou (juin 2017), Arménie (septembre 2017).

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

¹ État-major interministériel de zones de défense et de sécurité.

² Forces armées aux Antilles.

³ Fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile.

Le mécanisme actuel est aujourd'hui en voie d'être réformé à la suite d'une proposition de révision présentée en fin d'année 2017, actuellement en cours de négociation. L'objectif est de rationaliser le financement des actions menées et de s'appuyer sur « rescEU », un pool de moyens de protection civile coordonnés par l'Union européenne, afin de soutenir la réponse aux différents types de catastrophes, notamment les incendies de forêts.

B. LA JURISPRUDENCE « MATZAK » : LA DANGEREUSE REMISE EN CAUSE DU MODÈLE DE SÉCURITÉ CIVILE FRANÇAIS

1. La décision « Matzak »

Le cas d'espèce ayant conduit à l'émergence de cette jurisprudence est relativement proche de la situation des sapeurs-pompiers volontaires français. M. Matzak, sapeur-pompier volontaire belge, a déposé un recours contre la ville de Nivelles dans le but de se faire dédommager du non-paiement de ses heures de garde à domicile. Devant se situer à proximité de la caserne et dans un état de disponibilité immédiate, il considère que ces heures de garde sont assimilables à du temps de travail et doivent être rémunérées en conséquence. La Cour du travail de Bruxelles a sursis à statuer afin de poser plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Ces questions ont notamment pour objet de savoir si l'activité de sapeur-pompier volontaire entre dans le champ des exceptions prévues par la directive 2003/88/CE¹ et si, *in fine*, cette directive fait obstacle à ce que le temps de garde à domicile soit considéré comme du temps de travail lorsque les contraintes pesant sur ce dernier restreignent très significativement les possibilités d'autres activités, bien que la garde soit exécutée au domicile du travailleur.

En réponse à ces différentes questions, la Cour de justice de l'Union européenne, dans sa décision du 21 février 2018², rappelle à titre liminaire qu'elle a déjà jugé que « *la directive 2003/88 doit trouver à s'appliquer aux activités des sapeurs-pompiers, quand bien même elles sont exercées par les forces d'intervention sur le terrain et peu importe qu'elles aient pour objet de combattre un incendie ou de porter secours d'une autre manière, dès lors qu'elles sont effectuées dans des conditions habituelles, conformément à la mission impartie au service concerné, et ce alors même que les interventions auxquelles ces activités peuvent donner lieu sont, par nature, non prévisibles et susceptibles d'exposer les travailleurs qui les exécutent à certains risques quant à leur sécurité et/ou à leur santé (ordonnance du 14 juillet 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, point 52)* »³.

¹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

² CJUE, Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 21 février 2018, Ville de Nivelles contre Rudy Matzak.

³ Ibidem, alinéa 27.

La Cour rappelle également que **la qualification de sapeur-pompier volontaire en droit national est sans effet sur la qualification de travailleur au sens du droit de l'Union européenne¹ et que M. Matzak doit être qualifié de travailleur** dans la mesure où « *ce dernier a été intégré dans le service d'incendie de la ville de Nivelles au sein duquel il a exercé certaines activités réelles et effectives sous la direction d'une autre personne, pour lesquelles il a été rémunéré* »².

Par ailleurs, la Cour indique que les secteurs « exclus » du champ de la directive de 2003 ne sont pas exclus de l'ensemble de ses dispositions et qu'ainsi ils ne peuvent pas se voir appliquer une autre définition du temps de travail que celle qui est donnée à l'article 2 du texte, c'est-à-dire : « *toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions, conformément aux législations et/ou pratiques nationales* »³.

Afin de déterminer la qualification du temps de garde de M. Matzak, la Cour rappelle que les notions de temps de travail et de temps de repos sont exclusives l'une de l'autre⁴. Elle rappelle que le critère de la définition du temps de travail est habituellement « *le fait que le travailleur [soit] contraint d'être physiquement présent au lieu déterminé par l'employeur et de s'y tenir à la disposition de ce dernier pour pouvoir immédiatement fournir les prestations appropriées en cas de besoin* »⁵. Toutefois, elle précise que, eu égard aux conditions spécifiques applicables à ce type de garde, « *il convient d'interpréter la notion de « temps de travail », prévue à l'article 2 de la directive 2003/88, dans le sens qu'elle s'applique à une situation dans laquelle un travailleur se trouve contraint de passer la période de garde à son domicile, de s'y tenir à la disposition de son employeur et de pouvoir rejoindre son lieu de travail dans un délai de 8 minutes* »⁶.

2. Les conséquences de la décision « Matzak » en droit français

Si le cas d'espèce rencontré relève du droit belge, la proximité juridique du système de volontariat français l'expose à subir, à terme, les mêmes conséquences. Le principal inconvénient du raisonnement de la décision « Matzak » n'est pas, en soi, qu'il qualifie les sapeurs-pompiers volontaires de « travailleurs » et leurs heures de garde de « temps de travail », mais l'application du régime applicable en vertu de ces qualifications.

La qualification de certains types de garde en temps de travail conduirait à ce que **le temps de garde doive s'additionner aux heures déjà travaillées par les sapeurs-pompiers volontaires qui sont par ailleurs**

¹ Ibidem, *alinéa 30*.

² Ibidem, *alinéa 31*.

³ Ibidem, *alinéas 33 à 39*.

⁴ Ibidem, *alinéa 55*.

⁵ Ibidem, *alinéa 59*.

⁶ Ibidem, *alinéa 65*.

salariés afin de vérifier si, d'une part, le plafond horaire hebdomadaire fixé par la directive¹ est respecté et, d'autre part, si les temps minimum de repos qu'elle fixe le sont également². Il s'agit de la conséquence la plus grave puisque 69 % des 193 800 sapeurs-pompiers volontaires français sont dans cette situation.

La deuxième conséquence pourrait être **la nécessité de rémunérer l'ensemble des heures de garde** répondant aux critères fixés par la CJUE.

Enfin, la dernière conséquence induite pourrait être que la qualification de travailleur donnée aux **sapeurs-pompiers volontaires** en droit de l'Union européenne influe sur la **qualification** parfois floue qui leur est donnée en droit national. Si le code de la sécurité intérieure définit le volontariat comme un régime en soi³, le Conseil d'État, par le passé, a pu donner aux sapeurs-pompiers volontaires la qualité d'agents publics contractuels à temps partiel⁴.

Cette jurisprudence ne devrait pas directement et immédiatement influencer sur les actes individuels contraires à l'interprétation donnée par la CJUE⁵, mais ne laisse pas à l'abri de certains recours comme un éventuel recours en manquement devant la CJUE ou un recours de plein contentieux devant le juge administratif dans les hypothèses où la non-transposition serait à l'origine d'un préjudice, ou pour faire requalifier les heures de garde en vue d'une indemnisation (de la même manière que M. Matzak devant la juridiction belge)⁶.

Face à cette situation, le ministre de l'intérieur a indiqué devant votre commission que deux orientations étaient selon lui possibles : *« La première consiste à exploiter au maximum les capacités de dérogation prévues par la directive. J'ai demandé une étude en ce sens. La seconde, qui peut être cumulative, consiste à engager une démarche auprès des institutions européennes pour modifier la directive de 2003 ; mais ce sera difficile, car il s'agissait à l'époque d'une initiative française. Nous pouvons mener les deux démarches en parallèle ; nous devons sauver notre modèle »*⁷.

¹ L'article 6 de la directive 2003/88/CE dispose que la durée moyenne de travail pour chaque période de sept jours ne doit pas excéder quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires.

² L'article de la directive 2003/88/CE fixe, notamment, la nécessité d'un repos journalier de onze heures consécutives.

³ Articles L. 723-3 et suivants.

⁴ Avis du Conseil d'État, section de l'intérieur, du 3 mars 1993 n° 353 155.

⁵ Selon les critères actuellement établis par la jurisprudence du Conseil d'État, assemblée, Dame Perreux, 30 octobre 2009, n° 298348.

⁶ Ces différents recours ne sont, le plus souvent, ouverts qu'à l'expiration du délai dont disposent les États pour transposer les directives. Dans le cas présent, celui-ci est sans objet puisque le sens de la directive a été révélé par le juge après l'expiration de ce délai.

⁷ Extrait du compte rendu de la réunion de commission du 12 novembre 2018 disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20181112/lois.html>

Votre rapporteur partage cette analyse et souligne la nécessité de réagir au plus vite afin de ne pas mettre en péril la viabilité et l'efficacité du modèle de sécurité civile français qui s'appuie essentiellement sur le volontariat. À ce titre, elle est, avec notre collègue Olivier Cigolotti, à l'origine d'une motion signée par 254 sénateurs demandant que l'Union européenne prenne des mesures après l'arrêt « Matzak » sur le statut des sapeurs-pompiers volontaires. Elle a également rencontré Mme Marianne Thyssen, commissaire européen à l'emploi, afin d'évoquer ce problème central.

Il semble aujourd'hui qu'une modification des textes européens soit nécessaire. Dans la mesure où il s'agit d'un enjeu fondamental pour notre modèle de sécurité civile, **votre rapporteur appelle de ses vœux que la forte implication des forces françaises de sécurité civile au sein du MEPC soit présentée comme un argument clé dans les négociations et que toutes les conséquences soient tirées d'un éventuel échec.**

*

* *

Au bénéfice de ces observations et sur la proposition de son rapporteur, votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités », inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

1. Personnes entendues

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

M. Jacques Witkowski, directeur général

M. Antonin Flament, chef du bureau des ressources humaines et financières

Fédération nationale des sapeurs-pompiers

Colonel Grégory Allione, Président

M. Guillaume Bellanger, directeur de cabinet

Commandant Jean-Paul Bosland

2. Contribution écrite reçue

Assemblée des départements de France