



**Service d'Incendie et de Secours du Département
du Rhône et de la Métropole de Lyon (SDMIS)**

N/ Réf : 2018012

**Monsieur le Préfet délégué à
la sécurité**

**Préfecture du Rhône
106 rue Pierre Corneille
69 419 Lyon cedex 03**

Lyon, le 19 mars 2018

Objet : Arrêt Matzak CJUE

Monsieur le Préfet,

Un récent arrêt de la Cour Européenne de Justice (CJUE) du 21 février 2018 (Affaire C-518/15 – Matzak), vient d'apporter des précisions importantes à propos des sapeurs-pompier volontaires belges.

Même si la situation des sapeurs-pompier volontaires belges n'est pas strictement identique à celle des français, nous estimons, qu'une partie importante de ces dispositions est transposable en droit Français.

Nous avons bien entendu alerté à ce sujet le président du SDMIS par l'intermédiaire du DDMSIS.

Compte tenu de l'intérêt national de ce sujet et des pouvoirs qui vous sont attribués par l'article 72 de la Constitution en matière de contrôle administratif et de respect des lois, nous avons souhaité vous faire part de notre point de vue et ainsi vous alerter.

Notre analyse de cet arrêt se scinde en deux parties, toutes aussi importantes l'une que l'autre, mais ayant des conséquences différentes. Nous évoquerons également l'impact, sur la situation juridique des sapeurs-pompier volontaires, leur rémunération, ainsi que d'autres conséquences liées à cet arrêt européen. Vous trouverez l'ensemble de notre analyse dans le document ci-joint.

Concernant la santé et la sécurité des sapeurs-pompier du SDMIS, nous demandons, dans l'attente des modifications législatives française nécessaires pour officialiser le statut de travailleur des sapeurs-pompier volontaires, que des mesures immédiates soient prises pour qu'aucun sapeur-pompier du SDMIS ne puissent y travailler sans avoir pu bénéficier de l'effet de l'ensemble des dispositions de la directive européenne 2003/88.

Nous demandons également que tous les sapeurs-pompiers volontaires du SDMIS soient informés des droits que confère la directive européenne aux travailleurs, en matière de santé et de sécurité, notamment en ce qui concerne le travail de nuit et qu'ainsi, dans l'attente de la modification des textes, il puissent apprécier les risques qu'ils encourent et donner un consentement éclairé, même tacite.

Pour l'ensemble des autres points développés dans notre analyse ci-jointe, nous demandons qu'il soit officiellement ouvert, au niveau du SDMIS et de l'Etat, des travaux destinés à respecter le droit européen, en ce qui concerne le statut des sapeurs-pompiers volontaires.

Pour conclure, notez que le 4eme considérant de la directive européenne 2003/88 précise que l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs au travail représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique.

Dans cette attente, nous vous prions de croire, Monsieur le préfet, à l'assurance de notre très haute considération.

Le secrétaire général



Rémy CHABBOUH

Le secrétaire général adjoint



Didier DUPIR



Service d'Incendie et de Secours du Département du Rhône et de la Métropole de Lyon (SDMIS)

Analyse arrêt Matzak – Conséquences

1- Les sapeurs-pompiers volontaires doivent être considérés comme des travailleurs et par voie de conséquence doivent être soumis à la directive européenne 2003/88 :

La Cour Européenne de Justice rappelle au point N° 39 de l'arrêt Matzak qu'il est impossible pour les états membres de déroger, pour certaines catégories de sapeurs-pompiers – les volontaires en l'occurrence – à l'ensemble des obligations de la directive auxquelles tous les sapeurs-pompiers sont soumis, selon la jurisprudence européenne.

Cette impossibilité découle des dispositions mêmes de la directive européenne 2003/88.

S'il pouvait y avoir un léger doute avant le 21 février 2018, sur la qualification en travailleurs des sapeurs-pompiers volontaires, aujourd'hui, il n'y en a plus aucun, ni pour belges, ni pour leur homologues français. En effet la CJUE, raisonne globalement pour donner une définition des travailleurs, indépendante des frontières (Voir Annexe).

Dès lors, les sapeurs-pompiers volontaires français, y compris les doubles statuts (Professionnels travaillant également en tant que volontaires) doivent être considérés comme des travailleurs. De ce fait, ils doivent être soumis, pour l'ensemble de leurs activités professionnelles, aux dispositions de la directive 2003/88 du 4 novembre 2003.

Or l'article L723-15 du Code de la sécurité intérieure indique le contraire : "*Les activités de sapeur-pompier volontaire, de membre des associations de sécurité civile et de membre des réserves de sécurité civile ne sont pas soumises aux dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail*".

Cette interprétation française est impossible pour l'Europe (Voir Annexe).

Rappelons que les dispositions de la directive 2003/88 concernent la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

Il en va donc de la santé et la sécurité des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels.

Le corps des sapeurs-pompiers du Rhône et de la Métropole de Lyon, comme d'ailleurs beaucoup d'autres en France est mixte. Lors de nombreux départs, l'équipage est constitué de sapeurs-pompiers professionnels **et** de volontaires.

Actuellement les professionnels sont soumis à la directive 2003/88, mais pas les volontaires.

Ces derniers peuvent donc travailler, en droit français, aux côtés de professionnels sans avoir les mêmes repos obligatoires prévus par la directive, mettant ainsi en danger leur propre vie, mais également celles de leurs partenaires de travail, lors d'opération telles que la conduite des engins, les sauvetages, etc....

La sécurité individuelle impacte la sécurité collective.

Nous pensons que la responsabilité pénale des dirigeants du SDMIS pourrait être engagée et reconnue par un juge qui serait saisi à la suite d'un accident du travail pour lequel un sapeur-pompier aurait travaillé pour le SDMIS sans avoir pu bénéficier de tous les repos prévus par la Directive 2003/88.

Cette question doit donc être prise très au sérieux et dans les plus bref délais.

Le second point concerne l'astreinte des sapeurs-pompiers volontaires. Il est tout aussi important et lourd de conséquences. Cependant, à notre sens, il ne nous semble pas être soumis à la même urgence que le premier point qui concerne la santé et la sécurité des sapeurs-pompiers.

2 - Les temps de « garde à domicile » sont des temps de travail :

La Cour Européenne de Justice s'est prononcée sur la qualification des « gardes à domicile » effectuées par un sapeur-pompier belge employé par la ville de Nivelles, selon le mode de fonctionnement définit dans le droit national belge et le règlement de la commune de Nivelles.

En Belgique : La CJUE rappelle au point N° 12 de l'arrêt Matzak que le sapeur-pompier volontaire était tenu selon le droit belge et le règlement de la ville de Nivelles de rejoindre la caserne dans un court délai de 8 minutes, en cas d'alerte.

La Cour Européenne de Justice nomme les périodes pendant lesquelles le sapeur-pompier volontaire peut être alerté pour un départ en intervention sous le vocable de « garde à domicile ». Toutefois, à la lecture de l'arrêt, ni le règlement de Nivelles, ni le droit belge n'impose au volontaire de se trouver strictement à son domicile pendant toute la période où il peut être alerté.

Le sapeur-pompier volontaire belge doit se trouver en permanence à une distance du casernement telle que le délai de déplacement nécessaire pour le rejoindre, n'excède pas 8 minutes maximum.

Le sapeur-pompier volontaire belge n'est rémunéré que lorsqu'il assure une intervention, et sur une base proche du salaire moyen du grade d'un professionnel.

En France : Juste après la loi de 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, un décret et une circulaire ont précisé les conditions de la rémunération des sapeurs-pompiers volontaires et les différentes périodes durant lesquelles ils pouvaient percevoir des vacations horaires qui par la suite se sont appelées indemnités.

Les périodes d'astreinte, telles que définies par ces textes, sont des périodes pendant lesquelles le sapeur-pompier volontaire se tient prêt, à son domicile ou dans le secteur défini par le règlement intérieur du corps, à partir en intervention ou à rejoindre son centre dans le délai fixé par le règlement opérationnel ou le règlement intérieur du corps.

Pour ces périodes d'astreinte, le taux de référence permettant le calcul du montant de la vacation horaire a été fixé entre 0 et 9 % de la vacation horaire de base du grade du sapeur-pompier volontaire concerné, sur décision de l'autorité territoriale d'emploi.

Dans le Rhône : Les périodes d'astreinte prévues dans le texte règlementaire national sont désormais devenues des périodes de "disponibilité programmée", après s'être longtemps appelé "astreinte". En dehors des interventions, des formations, des T.R.I, le sapeur-pompier volontaire n'a le droit à aucune vacation.

On le voit bien, sous les termes de "garde à domicile" "astreinte" ou encore "disponibilité programmée", il y a bien une même situation dans laquelle un sapeur-pompier volontaire, qu'il soit belge, français, ou du Rhône, doit en cas d'alerte opérationnelle, regagner le centre de secours définit par son employeur dans un délai imparti.

Dans le Rhône, ce délai a historiquement été de 6 minutes. Mais depuis fin 2010 il est de 10 minutes.

A noter que ce délai de 10 minutes est celui dans lequel les sapeurs-pompiers volontaires du SDMIS sont susceptibles de partir en intervention et non de rejoindre le centre de secours. Pour les belges il s'agit d'un délai de déplacement qui ne compte pas de préparation au départ (habillage, plan, ordre de départ, ..).

Le critère déterminant pour la décision de la CJUE dans l'arrêt du 21 février 2018, est la contrainte d'être physiquement présent dans un lieu qui d'un point de vue géographique et temporel, permette de rejoindre le lieu de travail dans un délai de 8 minutes.

Elle estime que cette contrainte est de nature à limiter de manière objective les possibilités qu'un travailleur a pour se consacrer à ses intérêts personnels et sociaux. Dans de telles conditions, elle considère qu'il ne peut pas s'agir d'une période de repos.

La CJUE rappelle que les périodes de temps de travail et de repos sont exclusives l'une de l'autre.

C'est donc en examinant comment le sapeur-pompier belge, sous la contrainte des 8 minutes, peut vaquer à ses occupations personnelles et sociales, que la Cour de Justice a rendu sa décision.

La situation des sapeurs-pompiers volontaires du SDMIS en "disponibilité programmée" (ex astreinte) est pratiquement la même. La poignée de secondes supplémentaires ne permet pas mieux à l'agent de se consacrer à ses intérêts personnels et sociaux.

A la lumière de cet arrêt européen, nous pensons que les sapeurs-pompiers du SDMIS et très certainement tous ceux de France doivent être considérés comme des travailleurs, et que les temps d'astreintes doivent être considérés comme des temps de travail.

3 – Le cadre juridique des sapeurs-pompiers volontaires :

En droit français, les sapeurs-pompiers volontaires ne relèvent pas des dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux (Loi 84-53), ni des dispositions relatives aux agents non titulaires de la fonction publique (décret 88-145), pas plus que du code du travail.

Le Conseil d'Etat, depuis son avis de 1993, confirmé par un arrêt de 2017, considère qu'ils sont des agents publics contractuels à temps partiels qui exercent, dans les conditions qui leur sont propres, la même activité que les sapeurs-pompiers professionnels.

Selon la Haute Cour Française, les sapeurs-pompiers volontaires, seraient exclus, en principe, de l'application du code du travail et du statut de la fonction publique, compte tenu qu'ils ne sont pas considérés comme des travailleurs.

Or, ce n'est pas la position de l'Europe qui les considère comme des travailleurs.

Le cadre juridique des sapeurs-pompiers volontaires doit être revu

4 - Au sujet de la rémunération des sapeurs-pompiers volontaires du SDMIS :

De nombreuses questions se posent aujourd'hui au sujet de la rémunération des sapeurs-pompiers volontaires, à la lumière de l'arrêt Matzak qui considère :

- qu'ils sont des travailleurs soumis à la directive européenne 2003/88,
- que les périodes d'astreinte ne sont pas des périodes de repos mais des temps de travail.

Rappelons que :

- la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, dans sa version initiale, indiquait que les sapeurs-pompiers volontaires ont droit à des vacations horaires et qu'elles ne sont assujetties à aucun impôt ni soumises aux prélèvements prévus par la législation sociale, qu'elles sont incessibles et insaisissables, qu'elles sont cumulables avec tout revenu ou prestation sociale,
- la loi 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique a précisé que l'activité de sapeur-pompier volontaire, repose sur le volontariat et le bénévolat, et qu'elle n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres,
- à ce moment, le terme de vacation horaire a été remplacé par le terme d'indemnité,
- les dispositions de ces lois, ont été intégrées dans le code de la sécurité intérieure.

4-1 Sur la rémunération de l'astreinte au SDMIS :

Au SDMIS, la période de disponibilité programmée n'est plus rémunérée, sauf lorsqu'il y a des interventions. Auparavant les périodes d'astreinte étaient rémunérées.

Aujourd'hui, selon l'interprétation européenne, il y aurait au SDMIS des travailleurs en astreinte, donc au travail, mais qui ne perçoivent aucune rémunération pour cela.

Mais, en même temps, il y a également au SDMIS des travailleurs en astreinte qui perçoivent une rémunération. Il s'agit des officiers et des personnels administratifs techniques et sociaux qui assurent des astreintes techniques pour le SDMIS.

Il y a donc une discrimination au sein du SDMIS entre différentes catégories de personnels.

Là encore l'Europe s'y oppose. L'article 14 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme traite de l'interdiction de discrimination : "*La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation*".

4-2 La différence de rémunération entre un sapeur-pompier volontaire et un professionnel :

La rémunération des sapeurs-pompier volontaires du SDMIS est régit par le principe des vacations horaires devenues des indemnités depuis la loi de 2011.

Les sapeurs-pompier professionnels sont régit, en matière de rémunération sur le principe d'un traitement indiciaire en fonction de l'ancienneté et du grade, complété par différentes indemnités.

Le taux horaire pour les professionnels varie, pour la catégorie C, de 11 à 17 €, alors que pour les sapeurs-pompier volontaires, il varie, pour cette même catégorie de 7,66 € à 9,29 €.

Cette différence est encore plus incompréhensible pour les doubles statuts, qui, dans des conditions de travail identiques, perçoivent deux rémunérations différentes selon qu'ils travaillent en qualité de professionnel ou de volontaire.

Là encore, il s'agit d'une discrimination, non autorisée par l'Europe.

4-3 Le régime fiscal de la rémunération des sapeurs-pompier volontaires :

A ce jour, en droit français les vacations horaires des sapeurs-pompier volontaires, devenues des indemnités, ne sont pas soumises à l'impôt. L'employeur public ne paie pas de charges sociales, compte tenu de leur statut particulier.

Un décret de mai 2013 a d'ailleurs institutionnalisé ce système d'exonération pour des recrutements saisonnier de sapeurs-pompier volontaires afin faire face à des accroissements de risques sur certaines périodes, alors qu'un décret d'octobre 2009 permet des recrutements de volontaires par contrat, avec rémunération et non indemnisation comme le prévoit à l'inverse le décret de 2013.

Mais nous l'avons vu, le statut particulier des sapeurs-pompier volontaires qui ne les considère pas comme des travailleurs, n'est pas conforme au droit européen. L'Europe considère tous les sapeurs-pompier volontaires comme des travailleurs au même titre que les professionnels.

Certes, l'Europe ne s'occupe pas de la rémunération, mais elle proscrie la discrimination. Si une telle situation devait perdurer, à l'évidence les professionnels seraient discriminés par rapport aux volontaires, sur le plan de l'imposition des revenus, sans parler du manque de revenus pour l'Etat.

5 – Autres conséquences de l'arrêt Matzak :

Mais il existe également d'autres conséquences tout aussi importantes de l'arrêt Matzak. Après cet arrêt, il convient de s'interroger sur la qualification des contrats de travail des travailleurs que sont désormais les sapeurs-pompiers volontaires, de leurs droits aux congés annuels, de leur droit à retraite

Les sapeurs-pompiers volontaires sont recrutés par période de 5 ans tacitement reconductible. Il s'agit donc, puisqu'ils sont des travailleurs, de Contrat à Durée Déterminée (CDD) et non de Contrat à Durée Indéterminée (CDI).

Dans un récent arrêt de la Cour de Justice Européenne, pour une infirmière espagnole a jugé *"qu'il ne saurait être admis que des contrats de travail à durée déterminée puissent être renouvelés aux fins de l'accomplissement, de manière permanente et durable, de tâches dans les services de santé qui relèvent de l'activité normale du personnel hospitalier ordinaire"*.

S'agissant des congés annuels et des pensions de retraite, dans la mesure où les sapeurs-pompiers volontaires sont des travailleurs "de droit commun", il paraît évident qu'ils puissent avoir des droits dans ces domaines.

Annexe : Définition européenne des travailleurs

La directive européenne 2003/88 ne donne pas de définition du terme de "travailleur".

Une première approche est donnée par la directive européenne 89/391 du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail :

"Article 3 : Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

- a) travailleur, toute personne employée par un employeur ainsi que les stagiaires et apprentis, à l'exclusion des domestiques;*
- b) employeur, toute personne physique ou morale qui est titulaire de la relation de travail avec le travailleur et qui a la responsabilité de l'entreprise et/ ou de l'établissement;"*

La jurisprudence de la CJUE précise sa définition :

Elle rappelle au point N° 28 de l'arrêt Matzak que la notion de travailleur *"ne saurait recevoir une interprétation variant selon les droits nationaux, mais revêt une portée autonome propre au droit de l'Union (arrêt du 14 octobre 2010, Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, point 28)"*.

Les points N° 27 et 28 de l'arrêt Union Solidaires Isère précisent :

"27. Il convient également de rappeler que, si la notion de «travailleur» est définie à l'article 3, sous a), de la directive 89/391 comme désignant toute personne employée par un employeur ainsi que les stagiaires et apprentis, à l'exclusion des domestiques, la directive 2003/88 n'a procédé à aucun renvoi à cette disposition de la directive 89/391 ni à la définition de la notion de travailleur telle qu'elle découle des législations et/ou des pratiques nationales.

28. Il résulte de cette dernière constatation que, aux fins de l'application de la directive 2003/88, cette notion ne saurait recevoir une interprétation variant selon les droits nationaux, mais revêt une portée autonome propre au droit de l'Union. Elle doit être définie selon des critères objectifs qui caractérisent la relation de travail en considération des droits et des devoirs des personnes concernées. Or, la caractéristique essentielle de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle reçoit une rémunération (voir par analogie, aux fins de l'article 39 CE, arrêts du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, points 16 et 17, ainsi que du 23 mars 2004, Collins, C-138/02, Rec. p. I-2703, point 26)".

Dans le même point N° 28 de l'arrêt Matzak, la CJUE indique : " Selon une jurisprudence constante en la matière doit être considérée comme « travailleur » toute personne qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. La caractéristique définissant une relation de travail réside en la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération (arrêt du 26 mars 2015, Fenoll, C-316/13, EU:C:2015:200, point 27 et jurisprudence citée)"

Point 27 de l'arrêt Fenoll : " Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, la notion de « travailleur » dans le cadre de la directive 2003/88 doit être définie selon des critères objectifs qui caractérisent la relation de travail en considération des droits et des devoirs des personnes concernées. Ainsi, doit être considérée comme « travailleur » toute personne qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. La caractéristique de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération (voir, en ce sens, arrêts Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, point 28, et Neidel, C-337/10, EU:C:2012:263, point 23). "

La CJUE rappelle au point N° 29 de l'arrêt Matzak que " la nature juridique d'une relation d'emploi au regard du droit national ne peut pas avoir de conséquences quelconques sur la qualité de travailleur au sens du droit de l'Union (arrêt du 20 septembre 2007, Küiski, C-116/06, EU:C:2007:536, point 26 et jurisprudence citée)".

Elle précise au point N° 30 : " Ainsi, en ce qui concerne l'affaire au principal, le fait que M. Matzak a, en vertu du droit national, non pas le statut d'un sapeur-pompier professionnel, mais celui d'un sapeur-pompier volontaire, est dépourvu de pertinence pour sa qualification de « travailleur », au sens de la directive 2003/88".

Qualification de travailleur pour l'Europe :

- Impossibilité pour un état membre de donner sa propre définition d'un travailleur,
- Absence d'influence de la nature juridique de la relation d'emploi sur la qualification de travailleur,
- Toutes les personnes employées par un employeur, y compris les apprentis, les stagiaires, mais pas les domestiques, sont des travailleurs dès lors qu'il exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires,
- Exécution de prestations en contrepartie desquelles il y a une rémunération.

Toutes les conditions sont réunies pour que les sapeurs-pompiers volontaires français aient le statut de travailleur et qu'en conséquence ils soient soumis à l'ensemble des dispositions de la directive européenne 2003/88.