



SITUATION DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES AU REGARD DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL.

La présente note vise à dresser un état des lieux de la problématique posée aux sapeurs-pompiers volontaires (SPV) et au modèle français de secours, dont ils constituent 80% des effectifs et 66% du temps d'intervention, par l'éventuelle application de la Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (DETT) du fait de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Statuant le 21 février 2018 sur un contentieux opposant un SPV belge, M. Rudy MATZAK, à la commune de Nivelles à propos de la rémunération de son service de garde à domicile, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a considéré que :

- les SPV doivent être considérés comme « travailleurs » au sens de la DETT ;
- les périodes de garde sont toujours considérées comme du temps de travail ;
- les périodes d'astreinte peuvent être exclues du temps de travail l'astreinte dès lors que les contraintes ne sont pas excessives et ne peuvent être assimilées à celles découlant d'un travail (subordination, rémunération).

Aucune procédure de mise en demeure n'a été engagée à ce jour contre la France pour non-conformité avec la DETT.

Cependant, plusieurs contentieux nationaux ont été¹ et sont² engagés, à l'initiative de certaines organisations syndicales de sapeurs-pompiers professionnels, sur le fondement de l'arrêt Matzak, pour obtenir la qualification des SPV français comme travailleurs au sens de la DETT, avec l'ensemble des effets induits.

Cet arrêt menace directement la pérennité du modèle français de secours, en remettant en cause, du fait de la primauté du droit européen sur le droit national, la qualification opérée par la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique adoptée à l'unanimité par le Parlement français (loi dite Morel-A-L'Huissier), codifiée aux articles L 723-3 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

De ce fait, le rapport de la Mission Volontariat³ remis le 23 mai dernier au ministre de l'Intérieur préconise, d'une part de réaffirmer solennellement le volontariat comme un engagement altruiste (proposition n°1), d'autre part une initiative du Gouvernement auprès de l'Union européenne pour exempter le volontariat de toute application de la DETT (proposition n°3).

¹ Tribunal administratif de Strasbourg (2ème chambre), 2 novembre 2017, Syndicat autonome des SPP et des PATS du Bas-Rhin, n°1700145, conclusions A. DULMET, déclarant illégale la fixation à 2850 heures par le SDIS du Bas-Rhin du nombre d'indemnités horaires hors astreintes et à 50 du nombre de semaines d'astreintes pouvant être effectuées par un SPV.

² Procédure engagée devant le TA de Lyon en sa qualité de SPV par un dirigeant national du syndicat SUD SDIS.

³ Co-rapporteurs : Catherine TROENDLE, vice-président du Sénat, présidente du Conseil national des SPV; Fabien MATRAS, député ; Olivier RICHEFOU, PCD et PCASDIS 53, président de la CNSIS ; Eric FAURE, alors président de la FNSPF.

Impacts pour le volontariat et le système de secours d'une éventuelle application de la DETT.

Tout assimilation d'un SPV à un travailleur signifierait la fin du modèle d'engagement citoyen altruiste et généreux, en plafonnant à 48 heures leur temps de travail hebdomadaire (activité professionnelle comprise) et en leur imposant un repos de sécurité quotidien de sécurité de 11 heures.

L'application au volontariat des règles de repos quotidien de sécurité et de plafonds hebdomadaire et annuel de temps de travail seraient en effet incompatible avec :

- La possibilité pour toute personne de devenir SPV (art L 723-1 CSI), qui deviendrait impossible pour les personnes en activité ;
- L'exercice à titre volontaire ou bénévole de l'activité de SPV (art L 723-5 CSI), celle-ci étant exercée à titre professionnel : les SDIS devraient recruter des SPP à temps partiel.
Le rapport de la Mission Volontariat montre les conséquences fortement préjudiciables, à budget constant, de ce scénario :
 - Une ressource réduite à 48 000 sapeurs-pompiers contractuels à temps partiel à raison de 12 heures hebdomadaires ;
 - Une réduction du potentiel en garde postée de 12% en journée et de 15% la nuit ;
 - La destruction du potentiel d'astreinte par assèchement de la ressource volontaire ;
 - L'anéantissement du potentiel de montée en puissance en cas de crise.
- La participation des SPV aux missions de sécurité civile de toute nature (art L 723-4 CSI) serait également compromise, du fait de la raréfaction de la ressource : il serait impossible de continuer à compter sur l'éventail incomparable de compétences humaines et professionnelles que permet le volontariat.
- Le principe de non-application du code du travail et du statut de la fonction publique (art. L 723-8 CSI)
- L'activité de SPV ne s'effectuerait plus à but non lucratif (art. L 723-9 CSI) : elle n'ouvrirait plus droit à des indemnités horaires et des prestations de fin de service, mais à des salaires chargés et des pensions de retraite.
- La nature de la relation avec les employeurs (art. L 723-11 CSI et suivants) serait également profondément impactée et affectée, remettant en cause la compatibilité d'une activité de SPV et d'une activité professionnelle dans les secteurs privé comme public (passage d'une logique de disponibilité à une logique de cumul d'emplois).
- Enfin, naturellement, l'application à la France de l'arrêt Matzak serait incompatible avec la non-application des dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail (art L 723-15 CSI).

Un choix politique de valeurs et de société...

Avant et au-delà du débat juridique, cette question est avant tout un débat politique, dont la réponse procède d'un choix de valeurs et de société.

Quand on s'engage comme pompier volontaire, ce n'est pas pour se mettre dans une relation de subordination envers un employeur, en contrepartie d'une rémunération ! C'est, comme un élu local, par attachement à sa commune, pour donner librement de son temps, défendre son territoire, contribuer à son développement. Et pour protéger ses habitants, ses entreprises et ses paysages contre le feu, l'eau et les risques du quotidien.

Veut-on d'une société de créanciers, de consommateurs de services publics, où chacun sera en droit d'exiger une prestation à des fonctionnaires en contrepartie du paiement de l'impôt ?

Ou, à l'inverse, d'une société purement mercantile, où tout serait monnayable, y compris le fait de porter secours ?

Ou bien préfère-t-on, à ces deux modèles opposés, une société de droits et de devoirs ? Une société de l'engagement où la liberté, l'égalité et la fraternité resteront autre chose qu'une devise gravée sur le fronton de nos édifices, mais vide de toute incarnation et de tout contenu ?

Quelle cohérence y aurait-il à d'un côté, promouvoir l'engagement de la jeunesse (service civique, service national universel), et de l'autre, laisser mettre en cause sans réagir l'une des formes principales de cet engagement ?

...qui requiert notre mobilisation pour une intervention du législateur européen.

Il ne semble guère envisageable de laisser, sans réagir, le juge appliquer une directive adoptée en 2003, dans un autre contexte et pour d'autres besoins : l'objet était alors de protéger nos salariés et nos emplois face au risque de dérégulation incarné par le plombier polonais !

Il s'agissait d'une autre époque et d'un autre monde : où ni les effets du vieillissement démographique, ni la désertification médicale, ni les regroupements hospitaliers, ni la menace terroriste, ni les catastrophes naturelles liées au réchauffement climatique ne se faisaient sentir avec la vigueur d'aujourd'hui !

Par conséquent, cette question ne doit pas et ne peut être tranchée par la seule justice ! Elle doit l'être par le pouvoir politique, par les peuples et leurs représentants : le législateur européen doit intervenir. L'enjeu est la pérennité de la distribution des secours : sans volontariat, plus de secours⁴ !

La professionnalisation est impossible : elle coûterait 2 milliards et demi d'euros. Notre pays n'en a pas les moyens financiers.

Quant à une professionnalisation à temps partiel, l'exemple de la Suède montre la vanité d'une telle hypothèse : frappé cet été par d'importants feux de forêt, ce pays, qui n'a pourtant ni notre géographie, ni nos risques, a dû faire appel à la solidarité européenne, faute de pompiers volontaires en nombre suffisant.

Au-delà des secours et de la sécurité civile, cette menace met en péril la continuité de l'engagement de l'ensemble de celles et ceux qui agissent de manière altruiste au profit de leurs citoyens, que ce soit dans le cadre associatif, sportif, éducatif ou institutionnel (élus locaux ; réservistes opérationnels de la police et de la gendarmerie...), dont le temps d'engagement n'est pas à cette heure compatibilisé comme du temps de travail.

Formes potentielles de cette initiative française auprès de l'Union européenne.

Le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur, Laurent Nuñez, ont confirmé devant le Parlement la volonté gouvernementale de prendre une telle initiative pour faire en sorte que le modèle français de secours ne soient remis en cause par l'application de la DETT aux SPV.

Lors de l'examen en séance publique des crédits de la mission « Sécurités » du PLF 2019 le 6 novembre dernier, le ministre de l'Intérieur, conformément aux orientations de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), a fait part de l'exploration de deux voies, simultanées ou alternatives :

1-L'exploitation maximale des possibilités de dérogation permises par la DETT de 2003⁵ :

Cette piste paraît être une impasse devant être résolument écartée, pour plusieurs motifs :

- Elle implique la reconnaissance de la qualification de travailleurs des SPV, qu'il convient précisément de refuser afin de ne pas dénaturer le caractère altruiste de cet engagement. En effet, toute assimilation des SPV à des travailleurs dénaturerait profondément la relation des SPV à leurs employeurs (qui passerait d'une logique de disponibilité -régime d'autorisations d'absence conventionnées pour des activités de formation ou d'intervention- à une logique de cumul d'emplois, source de difficultés pour les SPV dans l'accès à l'emploi, de contraintes de gestion et de préjudices pour les employeurs : perte de référents sécurité dans les entreprises, frein à la politique de RSE...). Elle emporterait par ailleurs de lourdes conséquences pour le statut juridique des SPV (soumission à impôts et à cotisations sociales des indemnités horaires et prestations de fin de service ; droit syndical), les finances publiques et la conduite du dialogue social ;

⁴ Près de 69% des SPV sont salariés, du secteur privé ou public.

⁵ L'article 17 de la directive prévoit certaines dérogations, limitées, « pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production, notamment lorsqu'il s'agit: iii) des services de presse, de radio, de télévision, de productions cinématographiques, des postes ou télécommunications, des services d'ambulance, de sapeurs-pompiers ou de protection civile »

-La dérogation n'exonère pas de l'application de certaines dispositions de la directive, bloquantes pour le libre exercice du volontariat : repos quotidien de 11h (consécutif et immédiat à un temps de travail), durée maximale hebdomadaire de travail de 48h, congé annuel, évaluation de la santé et transfert au travail de jour des travailleurs de nuit, garanties (santé et sécurité) pour travail en période nocturne.

-La très grande majorité des dérogations n'autorisent que des assouplissements des périodes de référence (exemple : le plafond hebdomadaire de 48h continuerait à s'appliquer, seule sa période de comptabilisation étant portée de 7 jours à 4 et au maximum 6 mois).

La conciliation du volontariat avec une activité professionnelle deviendrait impossible.

2-Si cette solution ne donne pas suffisamment de garantie, l'engagement d'un processus tendant à refondre la DETT pour exclure les SPV de son champ d'application au motif que leur activité « ne doit pas être considérée comme un travail classique. »

Ce scénario se heurte pour sa part à deux limites.

En premier lieu, il s'agit d'exclure toute forme d'assimilation de l'activité de SPV à un travail, classique ou non.

En second lieu, une révision de la DETT serait longue et aléatoire (risque d'opposition des syndicats ; deux échecs antérieurs).

Conclusion :

Dès lors et du fait de la viralité de la menace (réserves opérationnelles de la Gendarmerie et de la Police nationales), la FNSPF estime préférable la mise en chantier d'une directive spécifique permettant, sans modifier la DETT, de protéger l'engagement volontaire dans l'ensemble des services de sécurité et de secours d'urgence, comme l'ont successivement proposé par voie de motions le Sénat français⁶ et les fédérations française, allemande, autrichienne et néerlandaise de sapeurs-pompier⁷.

Devant le risque d'une contamination du système français de secours par voie juridictionnelle, une telle initiative législative européenne est urgente et doit être engagée avant la fin de l'actuelle mandature de la Commission et du Parlement, dans le cadre du programme de la présidence Juncker pour une Europe qui protège, laquelle inclut notamment un renforcement du mécanisme européen de protection civile.

Une prise en compte de ce dossier par les partis politiques à l'occasion des élections européennes est également nécessaire.

P.J. : motions du Sénat français et des fédérations française, allemande, autrichienne et néerlandaise de sapeurs-pompier.

⁶ Motion du Sénat Français « *Engagement altruiste et généreux, le sapeur-pompier volontaire ne doit pas devenir un travailleur* », 26 septembre 2018.

⁷ Motion des fédérations française, allemande, autrichienne et néerlandaise de sapeurs-pompier, adoptée à Vienne le 26 octobre 2018, soumise à la signature d'autres fédérations européennes.