

Montreuil, le 26 janvier 2021



Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)
TSA 50730
75334 PARIS Cedex 07
Courriel : cada@cada.fr

N/Réf : NP/CLN
N°010_20210126

Objet : Demande d'avis de la CADA

Madame, Monsieur,

En application de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, j'ai procédé le 26 novembre 2020 auprès du Ministre de l'Intérieur M. DARMANIN, à la demande du courrier du 10 septembre 2020 et son annexe émis par celui-ci, auprès de Nicolas SCHMITT, Commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux.

N'ayant que partiellement répondu à ma demande, en omettant de mettre à ma disposition l'annexe, je n'ai d'autres choix que de vous saisir, afin que vous puissiez émettre un avis sur la production du dit document.

Dans l'attente de votre avis, veuillez recevoir Madame, Monsieur, mes salutations respectueuses.

Pour la fédération CGT des Services publics
Natacha POMMET,

Secrétaire générale

Pièces jointes :

- Demande de documents auprès du Ministre le 26 novembre 2020
- Courrier du 10 septembre 2020 justifiant l'existence de l'annexe demandée
- Réponse du ministre du 30 novembre 2020
- Nouvelle demande auprès du Ministre le 23 décembre 2020



Montreuil, le 26 novembre 2020

Monsieur le Ministre de l'Intérieur,
Monsieur Gérald DARMANIN
Place BEAUVEAU
75008 PARIS

Nos réf : 228 - 20201126
SD/MAM

Objet : Demande de document administratif.

Monsieur le ministre,

Après avoir pris connaissance de la réponse de Nicolas SCHMIT de la Commission européenne du 2 octobre 2020, nous souhaiterions avoir communication de votre lettre du 10 septembre 2020 ainsi que son annexe.

Sa lecture éclairera sans doute certains points de la réponse qui vous a été faite.

Sûrs de votre attachement au dialogue social et au respect du droit, veuillez recevoir, monsieur le ministre, nos salutations respectueuses.

Secrétaire générale
Fédération des Services publics



MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

Liberté
Égalité
Fraternité

REÇU 07 DEC. 2020

734166

Le Ministre

Madame Natacha POMMET
Secrétaire générale
Fédération CGT des services publics
263, rue de Paris
Case n° 547
93515 MONTREUIL CEDEX

Paris, le 30 NOV. 2020

Réf. : 20-032682-A/ BDC-SCCI / VD

du Madame la Secrétaire générale,

En février 2018, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt « *Matzak c/Ville de Nivelles* » qui est venu affirmer que les sapeurs-pompiers volontaires belges devaient être regardés, dans le cas d'espèce, comme des travailleurs au sens de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (DETT).

Alors que notre norme nationale prévoit explicitement que « *ni le code du travail, ni le statut de la fonction publique* » ne sont applicables aux sapeurs-pompiers volontaires, il apparaît que si cette jurisprudence devait trouver une forme d'application à l'issue d'une action auprès des juridictions françaises, des effets significatifs sur l'organisation des services d'incendie et de secours concernés pourraient en découler.

C'est pourquoi, après que les services du ministère de l'Intérieur, sous l'égide du secrétariat général aux affaires européennes, aient engagé une concertation avec la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, j'ai saisi la Commission européenne en vue de s'accorder sur le positionnement des sapeurs-pompiers volontaires français au regard de la DETT.

En effet, alors que les trois critères européens cumulatifs de qualification d'un travailleur sont la réalisation d'une prestation, l'existence d'une rémunération et le lien de subordination au sens de la directive, il s'avère que ce dernier critère peut être contesté. En l'absence d'obligations identiques à celles des sapeurs-pompiers de Nivelles, le Gouvernement considère en effet que les sapeurs-pompiers volontaires français ne peuvent être qualifiés de « *travailleurs* » au sens de la DETT.

Dans sa réponse en date du 2 octobre, que vous trouverez en pièce jointe, Monsieur Nicolas SCHMIT, Commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux, a notamment rappelé que la sécurité civile est une compétence d'appui de la Commission, domaine dans lequel elle « *s'efforce de soutenir et de faciliter l'action des forces de protection civile* » et que l'objectif de protection des travailleurs de la DETT est tel que le statut de volontaire n'a pas vocation à éluder le droit du travail lorsqu'il doit s'appliquer.

Il réaffirme ensuite que l'arrêt Matzak n'implique aucunement que tout sapeur-pompier volontaire soit qualifié de travailleur et que chaque cas d'espèce doit être examiné en fonction de ses caractéristiques propres par les juridictions nationales, en se fondant sur des critères objectifs.

.../...



Enfin, le rappel de la portée autonome de la notion de travailleur au sens du droit de l'Union européenne et les apports d'une jurisprudence récente relative à la qualification de travailleur concernant les juges de paix italiens constituent autant d'éléments qui confortent la position du Gouvernement français.

Pour autant, la Commission européenne n'est pas une juridiction et sa réponse ne lie pas la Cour de justice de l'Union européenne ou une juridiction nationale.

Si cette réponse de la Commission éteint clairement l'hypothèse de principe longtemps avancée selon laquelle l'arrêt Matzak impliquerait la fin du volontariat à la française, il nous faut néanmoins conforter cette absence de lien de subordination en réaffirmant notamment que « *le sapeur-pompier volontaire prend librement l'engagement de se mettre au service de la communauté* ».

J'ai ainsi demandé au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises de poursuivre, dans un premier temps, la concertation la plus large possible avec l'ensemble des acteurs liés aux services d'incendie et de secours qui devra identifier les actions permettant de renforcer le principe de la libre détermination du temps que les sapeurs-pompiers volontaires consacrent à ces services, d'appréhender si des limites à ces activités devraient être envisagées pour leur protection et analyser si certaines pratiques, au fil du temps, ne seraient pas de nature à faire juridiquement considérer certains sapeurs-pompiers volontaires comme supplétifs de fait.

Dans un second temps, les mesures législatives ou réglementaires qui s'avéreraient nécessaires seront proposées, en intégrant au besoin un échancier permettant de prendre en compte la diversité des territoires et des organisations actuelles.

Je ne doute pas que la proposition de loi du député Fabien MATRAS pourrait alors intégrer les éléments législatifs utiles et vous pouvez compter sur ma détermination pour porter les dispositions réglementaires à même de préserver le volontariat et notre modèle de sécurité civile.

Je sais pouvoir compter sur votre participation et, dans cette attente, je vous prie de croire, Madame la Secrétaire générale, à l'assurance de ma considération distinguée.

Smateur



Gérald DARMANIN



NICOLAS SCHMIT
MEMBRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
EMPLOI ET DROITS SOCIAUX

Rue de la Loi, 200
B-1049 Bruxelles
Tél. +32-2 295 00 90
Nicolas.Schmit@ec.europa.eu

Bruxelles, le 02. 10. 2020
Ares (2020)

Monsieur le Ministre,

Je vous remercie pour votre lettre du 10 septembre 2020 relative à l'incidence de l'arrêt *Matzak* de la Cour de justice de l'Union européenne sur l'applicabilité aux sapeurs-pompiers volontaires de la directive 2003/88/CE sur le temps de travail. Vous estimez qu'en égard aux spécificités du régime juridique applicable aux sapeurs-pompiers volontaires en France, qui sont présentées dans le document annexé à votre lettre, ces derniers ne doivent pas être considérés comme des « travailleurs » au sens de cette directive.

Mes services et moi-même avons examiné avec attention et intérêt les caractéristiques du régime applicable aux sapeurs-pompiers volontaires en France, telles que décrites dans l'annexe à votre lettre. Je souhaite à présent vous faire part des considérations suivantes.

Je suis pleinement conscient des préoccupations que l'arrêt *Matzak*¹, rendu par la Cour de justice dans l'affaire C-518/15 le 21 février 2018, a pu susciter notamment en France. Le fonctionnement des services d'incendie et de secours repose pour une large part sur l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, pour lequel je tiens à exprimer à titre personnel mon profond respect.

Comme vous le savez, dans le champ de compétences qui est le sien, la Commission européenne s'efforce de soutenir et de faciliter l'action des forces de protection civile dans les États membres de l'Union européenne. L'organisation et le fonctionnement des services de secours et d'urgence continuent de relever de la compétence des États membres, qui ont chacun leurs spécificités et leurs besoins propres. Il est

¹ Arrêt de la Cour de justice du 21 février 2018, *Matzak*, C-518/15, ECLI:EU:C:2018:82.

Monsieur Gérard Darmanin
Ministre de l'Intérieur
France



néanmoins important d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des sapeurs-pompiers volontaires et d'éviter que le statut de volontaire ne puisse être utilisé pour éluder le droit du travail lorsque celui-ci doit s'appliquer.

Ainsi que vous le soulignez dans votre lettre, l'arrêt *Matzak* concerne un cas très spécifique lié à l'interprétation, dans le contexte belge, de la directive 2003/88/CE. Dans cet arrêt, la Cour a interprété la notion de « temps de travail » par rapport aux périodes d'astreinte en cause dans cette affaire, dont les modalités sont particulièrement contraignantes. La Cour a également confirmé une jurisprudence antérieure bien établie, remontant à l'arrêt *Lawrie-Blum*² de 1986, sur la notion de « travailleur » au sens du droit de l'Union et de la directive susmentionnée.

S'agissant de la qualification de M. Matzak en tant que « travailleur », l'arrêt de la Cour de justice a notamment précisé qu'« *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 (arrêt du 14 octobre 2010, Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, point 28). 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)³. » La Cour a également rappelé dans le même arrêt 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, Kiiski, C-116/06, EU:C:2007:536, point 26 et jurisprudence citée)⁴. »**

Dans l'arrêt *Matzak*, la Cour est parvenue à la conclusion qu'« *une personne dans les conditions de M. Matzak doit être qualifiée de « travailleur », au sens de la directive 2003/88, dans la mesure où il ressort des informations à disposition de la Cour que ce dernier a été intégré⁵ 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, ce que la juridiction de renvoi est appelée à vérifier⁶ ».*

² Arrêt de la Cour de justice du 3 juillet 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, ECLI:EU:C:1986:284.

³ Arrêt dans l'affaire C-518/15, op. cit., point 28.

⁴ Arrêt dans l'affaire C-518/15, op. cit., point 29.

⁵ Ainsi que l'a relevé l'avocate générale Sharpston au point 25 des conclusions qu'elle a présentées le 26 juillet 2017 dans cette affaire, « *il est clair que tous les membres de l'équipe de sapeurs-pompiers (qu'ils soient des pompiers professionnels, des réservistes ou des volontaires) doivent travailler en se conformant à des directives et suivre les ordres qui sont donnés, y compris se tenir disponibles pour le service actif par roulement* ».

⁶ Arrêt dans l'affaire C-518/15, op. cit., point 31.

Si la Cour du travail de Bruxelles⁷ a entre-temps confirmé que M. Matzak remplissait les conditions pour être qualifié de « travailleur », l'arrêt de la Cour de justice n'implique aucunement que tout sapeur-pompier volontaire doive automatiquement être considéré comme un « travailleur » au sens de la directive 2003/88/CE. Bien au contraire, chaque cas d'espèce doit être examiné en fonction de ses caractéristiques propres. Il incombe en particulier aux tribunaux nationaux de se prononcer sur ce point dans chaque cas particulier dont ils sont saisis, en prenant en considération les critères développés par la Cour de justice dans sa jurisprudence.

Je tiens, en outre, à souligner que, dans un arrêt⁸ récent rendu le 16 juillet 2020 au sujet du statut des juges de paix italiens et, notamment, de leur éventuelle qualification de « travailleurs » au sens de la directive 2003/88/CE, la Cour de justice a confirmé sa jurisprudence relative à la notion de « travailleur ». Elle a ainsi utilement rappelé que *« dans le cadre de la qualification au regard de la notion de « travailleur », à laquelle il appartient, en dernier ressort, au juge national de procéder, celui-ci doit se fonder sur les critères objectifs et apprécier globalement toutes les circonstances de l'affaire dont il est saisi, ayant trait à la nature tant des activités concernées que de la relation entre les parties en cause (voir, en ce sens, arrêt du 14 octobre 2010, Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, point 29)⁹. »*

Rappelant qu'elle *« peut, toutefois, indiquer à la juridiction de renvoi les principes et les critères dont celle-ci devra tenir compte dans le cadre de son examen¹⁰ »*, la Cour, à l'occasion de l'examen de la situation spécifique des juges de paix en Italie, a fourni dans cet arrêt certaines indications et précisions dignes d'intérêt quant aux critères de la notion de « travailleur » au sens de la directive 2003/88/CE.

Ainsi, pour parvenir à la conclusion que les juges de paix peuvent relever de la notion de « travailleur », ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, la Cour a notamment constaté que les prestations accomplies en l'espèce en tant que juge de paix le sont à titre principal. Examinant si les sommes perçues par la requérante au principal lui sont versées en contrepartie de son activité professionnelle, la Cour a constaté que les juges de paix perçoivent des indemnités liées aux prestations qu'ils effectuent et qui sont soumises aux mêmes impôts que la rémunération d'un travailleur ordinaire. La Cour a également relevé l'importance du volume de travail accompli par la requérante et des sommes perçues pour ce travail, tout en observant qu'il appartient au juge national de vérifier, en dernier ressort, si les montants perçus par la requérante présentent un caractère rémunérateur de nature à lui procurer un avantage matériel et lui assurent sa subsistance. Enfin, s'agissant du lien de subordination, la Cour a souligné que les juges de paix sont tenus d'observer les ordres de service du chef de corps, qu'ils doivent être constamment accessibles et qu'ils sont soumis, en matière disciplinaire, à des obligations analogues à celles des magistrats professionnels.

⁷ Arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 20 janvier 2020.

⁸ Arrêt de la Cour de justice du 16 juillet 2020, UX contre Governo della Repubblica italiana, C-658/18, ECLI:EU:C:2020:572.

⁹ Arrêt dans l'affaire C-658/18, op. cit., point 91.

¹⁰ Arrêt dans l'affaire C-658/18, op. cit., point 92.

En espérant que les éléments d'appréciation dont je vous ai fait part pourront vous être utiles, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. Schmit', with a long horizontal stroke extending to the right.

Nicolas Schmit



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Liberté
Égalité
Fraternité

Le Ministre

Nicolas SCHMIT
Commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux
Commission européenne
Rue de la Loi / Wetstraat 170
B-1049 Bruxelles / Brussel
Belgique / België

Paris, le 10 septembre 2020
PJ : un argumentaire

 Monsieur le Commissaire,

Par un arrêt du 21 février 2018, *Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak* (Belgique), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que les sapeurs-pompiers volontaires belges devaient, sous réserve de l'appréciation de la juridiction de renvoi, être considérés comme des travailleurs au sens de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Cette jurisprudence suscite de grandes inquiétudes dans les services d'incendie et de secours français, dans la mesure où, si elle devait être transposée au cas des sapeurs-pompiers français, elle emporterait des conséquences particulièrement dommageables sur l'organisation des secours en France. En effet, les sapeurs-pompiers volontaires constituent un maillon essentiel du modèle sur lequel repose la sécurité civile française, dont l'organisation et l'implantation territoriale cohérente permettent aussi bien de faire face aux accidents du quotidien, que d'affronter les crises exceptionnelles. Ils en assurent aujourd'hui plus des deux tiers de la charge opérationnelle.

Le volontariat français présente toutefois des spécificités qui le rendent très différent du modèle examiné par la Cour dans l'arrêt *Matzak*. En effet, le sapeur-pompier volontaire français prend librement l'engagement de se mettre au service de la communauté et n'est pas soumis aux différentes contraintes qui caractérisent le système de secours belge. Vous trouverez en annexe un document qui met en évidence ces différences profondes.

De l'avis du Gouvernement français, il ne saurait être déduit de l'arrêt *Matzak* que les sapeurs-pompiers volontaires, en l'absence d'obligations identiques à celles des sapeurs-pompiers de la ville de Nivelles, doivent être qualifiés de « travailleurs » au sens de la directive 2003/88. Je vous saurais reconnaissant de tout élément d'appréciation que vous seriez en mesure de me communiquer sur cette question.

Dans l'attente de votre retour, je vous prie d'agréer, monsieur le Commissaire, l'expression de ma considération très distinguée.




Gérald DARMANIN



Montreuil, le 23 décembre 2020

M. Gérald DARMANIN
Ministre de l'Intérieur
1, place Beauvau
75800 PARIS cedex 08
Courriel : sp-ministre@interieur.gouv.fr

N/Réf : NP/CLN
N°241_20201223

Objet : Définition du volontariat français

Monsieur le Ministre,

Nous avons bien reçu votre réponse du 30 novembre à notre courrier du 26 novembre, il suscite plusieurs réactions :

- Vous avez omis de joindre à votre réponse, comme nous vous le demandions, le document joint à votre courrier du 10 septembre 2020 adressé à Nicolas SCHMITT, commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux, évoqué par votre formule "Vous trouverez en annexe un document qui met en évidence des différences profondes." Nous nous permettons donc de vous en faire à nouveau la demande;
- Le libre engagement du sapeur-pompier volontaire que vous évoquez, ne nous semble pas démontré au regard du volume d'astreintes, de gardes postées, de formation, du respect de la distance maximale de résidence pour permettre son engagement auprès d'un centre de secours, des résiliations d'engagement qui sont régulièrement contestées devant la justice administrative ;
- Nous soulignons que des agents sous statut sapeur-pompier volontaire sont utilisés en lieu et place de sapeurs-pompiers professionnels, qu'ils font parfois partie des effectifs composant l'effectif minimum les jours de grève;
- Les chambres régionales des comptes, et la Cour des comptes dans leurs rapports ont fait un constat bien différent de l'engagement citoyen, noble et altruiste qui est évoqué si souvent.

Dans l'attente de votre réponse, veuillez recevoir Monsieur le Ministre de l'Intérieur, nos salutations respectueuses.

Pour la fédération CGT des Services publics
Natacha POMMET,

Secrétaire générale