



COMMISSION EUROPEENNE

SECRETARIAT GÉNÉRAL

Bruxelles, le

SG-Greffe(2012)D/

REPRESENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE AUPRES DE
L'UNION EUROPEENNE
Place de Louvain, 14
1000 BRUXELLES

Objet: Mise en demeure – Infraction n° 2006/4581

Le Secrétariat général vous prie de bien vouloir transmettre au Ministre des Affaires étrangères la lettre ci-annexée.

Pour la Secrétaire générale,

Valérie DREZET-HUMEZ

p.j. : C(2012)6556 final

FR



COMMISSION EUROPEENNE

Bruxelles, le 27.9.2012

2006/4581
C(2012)6556 final

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'attirer votre attention sur la transposition en France de la directive 2003/88/CE¹ en ce qui concerne le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

La Commission a été saisie d'une plainte de deux syndicats relative à l'application en France de la directive 2003/88/CE concernant l'aménagement du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels. Il s'agit notamment de l'application de l'article 6, suite aux jugements de la Cour de justice dans les affaires *Simap*, *Jaeger* et *Dellas* et à l'Ordonnance de la Cour dans l'affaire *Feuerwehr Hamburg*.

Sur la base de toutes les informations dont les services de la Commission disposent à présent, plaintes comprises, il est raisonnable de conclure que la France n'a pas correctement transposé la directive dans ce domaine.

La réglementation européenne

La directive 2003/88/CE a pour objectif d'améliorer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, notamment en fixant (dans son article 6) une limite maximale au temps de travail de 48 heures hebdomadaires en moyenne, heures supplémentaires compris.

Les sapeurs-pompiers professionnels relèvent du champ d'application de la directive 2003/88/CE². La Cour a particulièrement souligné que les règles normales de la directive restent d'application en tout ce qui concerne les activités quotidiennes des services d'incendie, même si ces activités, par leur nature, relèvent de situations d'urgence souvent imprévisibles:

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 (JO L 299 du 18.11.2003, p. 9).

² Affaire C-52/04 *Feuerwehr Hamburg*, Ordonnance de la Cour de justice en date du 14 juillet 2005, point 42; Affaire C-243/09, *Fuß*, arrêt de la Cour de Justice en date du 14 octobre 2010, point 44.

Son Excellence Monsieur Laurent FABIUS
Ministre des Affaires étrangères
Quai d'Orsay 37
F - 75007 - PARIS

" ... [la] directive doit donc trouver à s'appliquer aux activités des sapeurs-pompiers ..., dès lors qu'elles sont effectuées dans des conditions habituelles, conformément à la mission impartie au service concerné ...

Il ne saurait être fait exception à une telle interprétation que dans le cas d'événements exceptionnels ... [tels que les] catastrophes naturelles ou technologiques, d'attentats, d'accidents majeurs ou d'autres événements de même nature, dont la gravité et l'ampleur nécessitent l'adoption de mesures indispensables à la protection de la vie, de la santé ainsi que de la sécurité de la collectivité et dont la bonne exécution serait compromise si toutes les règles énoncées par les directives 89/391 et 93/104 devaient être observées.

... Néanmoins, même dans une telle situation exceptionnelle, l'article 2, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 89/391 exige des autorités compétentes qu'elles assurent la sécurité et la santé des travailleurs «dans toute la mesure du possible».³

Il s'ensuit qu'il ne serait pas conforme à la directive de prévoir un temps de travail hebdomadaire en moyenne des sapeurs-pompiers qui dépasse la limite hebdomadaire en moyenne prévue à l'article 6 de la directive.

L'article 6 de la directive dispose que:

'Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que, en fonction des impératifs de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs:

- a) la durée hebdomadaire du travail soit limitée au moyen de dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux;*
- b) la durée moyenne de travail pour chaque période de sept jours n'excède pas quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires.'*

Cette limite peut être calculée sur une période de référence ne dépassant pas 4 mois (période de base: Article 16(b)), 6 mois (par voie de dérogation, uniquement dans certaines activités y compris les activités de sapeurs-pompiers: Articles 17.3 et 19) ou 12 mois (par voie de dérogation, uniquement par voie de convention collective ou accord entre partenaires sociaux: Art.19).⁴

L'article 16(b) de la directive dispose que:

³ Ibidem, aux points 52-54.

⁴ Si l'article 17.3(c) (iii) de la directive permet aux Etats Membres la possibilité de déroger à la période de base de 4 mois, pour les activités des sapeurs-pompiers, et si d'ailleurs l'article 18 permet des dérogations à l'article 16 par voie de conventions collectives ou d'accords entre les partenaires sociaux, il faut par contre constater que le premier alinéa de l'article 19 interdit, dans les deux cas une période de référence prolongée qui dépasserait 6 mois. Ce n'est que par voie de convention collective ou d'accord entre les partenaires sociaux, conforme au 2ème alinéa de l'article 19, que la période de référence peut être prolongée jusqu'à 12 mois maximum.

'... Les périodes de congé annuel payé, accordé conformément à l'article 7 [de 4 semaines au minimum], et les périodes de congé de maladie, ne sont pas prises en compte ou sont neutres, pour le calcul de la moyenne; ..'

Doit être considérée comme du temps de travail au sens de l'article 2 de la Directive, pour le respect des limites maximales énoncées, toute période de présence obligatoire sur le lieu de travail, y compris les gardes⁵.

La Cour de justice a d'ailleurs dit pour droit dans son arrêt *Dellas* que chaque heure de présence obligatoire doit être considérée à 100% comme du temps de travail ⁶. Un décompte partiel ne serait pas conforme à la directive, du moins dans la mesure où il en résulte un dépassement de la limite du temps de travail prévu à l'article 6 de la directive.

La réglementation au niveau national

En France, la directive a été transposée, en ce qui concerne les sapeurs-pompiers professionnels, par les décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 (tel que modifié par le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001), et n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

Les plaignants affirment que, du fait de la non-application de l'arrêt *Dellas* dans ce secteur, le temps de travail hebdomadaire en moyenne des sapeurs-pompiers professionnels en France dépasse les limites établies par la directive.

Notre attention a été portée notamment sur un rapport publié en octobre 2008 par le Ministère de l'Intérieur (ci-après 'le rapport 2008')⁷, qui dresse un état des lieux des législations nationales et de la pratique en France en ce qui concerne le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

En France, selon l'article L3121-1 du Code du travail, le temps à disposition de l'employeur sur le lieu de travail se considère, en général, comme du temps de travail, y compris les gardes, le temps nécessaire à la restauration ou les temps de pause.

Par contre, certaines périodes de temps de travail ne sont pas forcément *décomptées à 100%* comme du temps de travail. L'article L3121-9 du Code du travail⁸ prévoit que:

« ... une durée du travail équivalente à la durée légale peut être instituée dans les professions et pour des emplois déterminés comportant des périodes d'inaction soit par décret, pris après conclusion d'une convention ou d'un accord de branche, soit par décret en Conseil d'Etat. »

⁵ *SIMAP*, Affaire C-303/98, arrêt du 3 octobre 2000, point 49; *Jaeger*, Affaire C-151/02, arrêt du 9 septembre 2003, points 60-61.

⁶ *Dellas*, Affaire C-14/04, arrêt du 1 décembre 2005, points 43-47.

⁷ Rapport de la Commission d'évaluation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, Ministère de l'Intérieur, Paris, Octobre 2008.

⁸ Page 5 du rapport de 2008: le texte reste inchangé dans la version du Code à venir au 1 janvier 2012.

Conformément à cet article du Code, le décret 2001-623 du 12 juillet 2001 paraît permettre de décompter du temps de garde des sapeurs-pompiers professionnels aux fins du calcul du temps de travail, et donc de fixer une durée légale de leur temps de travail qui dépasse la limite maximale prévue par la Directive (48 heures hebdomadaires en moyenne).

Selon l'article 3ème du décret no 2000-815⁹,

"I. La durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines ..."

Pourtant, des dérogations sont possibles: l'alinéa II du même article prévoit que:

"II. Il ne peut être dérogé aux règles énoncées au I que dans les cas et conditions ci-après:

- a) Lorsque l'objet même du service public en cause l'exige en permanence, notamment pour la protection des personnes et des biens, par décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité d'hygiène et de sécurité le cas échéant, du comité technique ministériel et du Conseil supérieur de la fonction publique, qui détermine les contreparties accordées aux catégories d'agents concernés;*
- b) Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent."*

L'article 8 du même décret ajoute que:

"Une durée équivalente à la durée légale peut être instituée par décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et du comité technique ministériel pour des corps ou emplois dont les missions impliquent un temps de présence supérieur au temps de travail effectif tel que défini à l'article 2. Ces périodes sont rémunérées conformément à la grille des classifications et des rémunérations."

Selon le rapport 2008, *"Pour des raisons techniques et budgétaires (besoin de recrutement et de formation difficile à satisfaire) mais aussi culturelles (attachement des agents aux gardes de 24 heures), il convenait d'accompagner cette transition dans le temps par la mise en place d'un dispositif réglementaire permettant de déroger à certaines règles applicables en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail.*

En conséquence, le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels a instauré certaines dérogations au I de l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 susvisé et transposé à l'égard des fonctionnaires territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001."¹⁰

⁹ Version en vigueur au 21 décembre 2011.

¹⁰ *Rapport de la Commission d'évaluation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, Ministère de l'Intérieur, Paris, Octobre 2008, page 8.*

Les articles 4 et 5 du décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 disposent ensuite que:

" (Article 4): *Lorsqu'il est fait application de [cette possibilité de dérogation], ..., une délibération du conseil d'administration après avis du comité technique fixe un temps d'équivalence au décompte annuel du temps de travail.*

A compter du 1er janvier 2005, [la durée équivalente] ... ne peut être inférieure à 2160 heures ni excéder 2400 heures.

(Article 5): Par dérogation à l'article 4 ci-dessus, le temps d'équivalence peut être majoré pour les sapeurs-pompiers professionnels logés, conformément à l'article 5 du décret du 25 septembre 1990 susvisé. Il est fixé par délibération du conseil d'administration après avis du comité technique. "

Selon le rapport 2008, la pratique permet 3 régimes différents (ou mixtes) de travail dérogatoires ¹¹:

- (a) régime de travail selon des équipes de 12 heures consécutives (dont chaque heure décomptée à 100% comme du temps de travail, *sans* régime d'équivalence), suivi d'un repos obligatoire de 12 heures continues,
- (b) régime de travail selon des équipes de 24 heures consécutives (dont chaque heure décomptée à 100% comme du temps de travail, *sans* régime d'équivalence), suivi d'un repos obligatoire de 24 heures continues,
- (c) régime de travail selon des équipes de 24 heures consécutives (*avec* régime d'équivalence), suivi d'un repos obligatoire de 24 heures continues.

Il s'ensuit que les sapeurs-pompiers soumis au régime dérogatoire (c) ci-dessus sont effectivement obligés de prêter un temps de travail de 2,400 heures par an - équivalent à 100 gardes par an de 24 heures continues - qui peut même être dépassé dans le cas des sapeurs-pompiers logés.

La Commission a demandé des informations supplémentaires aux autorités nationales par lettres du 11 juillet et du 22 décembre 2011. Les autorités nationales ont répondu par lettres datées du 19 septembre 2011 et du 1er mars 2012.

La Commission comprend des réponses reçues que les règles réglementant le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels en France ne se basent pas sur des accords conclus entre partenaires sociaux comme cela est envisagé à l'article 19 de la directive. Selon les autorités nationales, le régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels est fixé par une délibération du conseil d'administration du service d'incendie et de secours de chaque département concerné.

D'ailleurs, il ressort des réponses fournies que certains départements imposent bien une contrepartie sous la forme de gardes supplémentaires, au-delà du plafond de 2400 heures par an, aux sapeurs-pompiers professionnels qui sont logés, même si cette pratique n'est pas universelle.

¹¹ Rapport 2008, pages 7-8

Analyse de conformité

En premier lieu, comme le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels en France ne paraît se baser sur aucun accord des partenaires sociaux ou convention collective, la dérogation à l'article 19 de la Directive ne paraît pas d'application. Par conséquent, l'annualisation des heures selon l'article 4 du décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 ne serait pas conforme à la Directive, la période de référence maximale autorisée par la Directive étant de six mois maximum.

Deuxièmement, le plafond annuel de 2400 heures qui figure à l'article 4 du décret n° 2001-1382 dépasse le seuil maximal de 48 heures hebdomadaires en moyenne prévue par l'article 6 de la Directive.

En effet, la limite de 48 heures hebdomadaires en moyenne est l'équivalent d'une limite annuelle de 2304 heures maximum (48 heures hebdomadaires sur 48 semaines de travail¹²), et non de 2400,

(ou d'une limite de 2256 heures (48 heures hebdomadaires sur 47 semaines de travail) si l'on prend en compte qu'en France, le congé annuel des sapeurs-pompiers professionnels est de 5 semaines par an, et non de 4).

Il ressort de la réponse des autorités nationales en date du 1 mars 2012 que 41 sur 96 services départementaux d'incendie et de secours ont mis en place un régime de travail fixant un nombre annuel de gardes de 24 heures, et donc d'heures de travail, supérieur au plafond prévu par la directive. Même si, comme les autorités nationales le soutiennent, le nombre de gardes réellement effectuées est souvent inférieur en pratique à celui exigé par le règlement du service départemental, ce cadre réglementaire ne respecte pas l'article 6 de la directive.

En troisième lieu, l'article 5 du décret n° 2001-1382 ne serait pas conforme à la Directive, dans la mesure où elle permet d'augmenter encore le temps de travail, au-delà du seuil de 48 heures hebdomadaires en moyenne, dans les cas des sapeurs-pompiers professionnels qui sont logés.

Il convient de souligner que, même dans le cas où les dispositions en vigueur se basent sur des décisions des collectivités locales ou des accords des partenaires sociaux, l'Etat membre reste responsable, selon l'article 153(3) TFUE, pour assurer la conformité à la directive 2003/88/CE.

¹² La période minimale de congé annuel (de 4 semaines) conformément à l'article 7 de la directive étant exclue ou neutre, selon l'article 16, pour le calcul de la moyenne du temps de travail au sens de son article 6.

En conséquence, la Commission européenne estime que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 6 de la directive 2003/88/CE concernant l'aménagement du temps de travail.

La Commission invite votre gouvernement, conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à lui faire parvenir ses observations sur ce qui précède dans un délai de deux mois à compter de la réception de la présente lettre.

Après avoir pris connaissance de ces observations ou si ces observations ne lui étaient pas transmises dans le délai prescrit, la Commission se réserve le droit d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu au même article.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération:

Par la Commission,
László ANDOR
Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur du Greffe