

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



RAPPORT DU GOUVERNEMENT SUR LE SUIVI DES RECLAMATIONS N^{os} 176/2019 et 193/2020

Union Syndicale Solidaires SDIS c. France

Enregistré au Secrétariat le 15 septembre 2025

Réclamations

N° 176/2019 – Union syndicale solidaires SDIS c. France

N° 193/2020 – Union syndicale solidaire SDIS c. France

Rapport de suivi du Gouvernement de la République française

15 septembre 2026

I. Rappel du contexte

1. Par une décision sur le bien-fondé des réclamations collectives présentée par l'Union Syndicale Solidaires SDIS contre la France en date du 12 septembre 2023, le Comité européen des droits sociaux (ci-après le « Comité ») a conclu que la situation de la France relative aux sapeurs-pompiers volontaires (ci-après « SPV ») n'était pas conforme aux articles 1 §2 (droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris), 2 §1 (droit à des conditions de travail équitables, durée raisonnable du travail journalier et hebdomadaire) et 7 §2 (droit des enfants et des adolescents à la protection) de la Charte sociale européenne (ci-après la « Charte »).
2. Le CEDS a tout d'abord considéré que les SPV devaient être considérés comme des « travailleurs » au sens de la Charte. Pour parvenir à cette conclusion, le CEDS a pris en compte plusieurs facteurs : le fait que les SPV exécutent un travail réel et effectif, l'existence d'une relation de subordination et l'existence d'indemnités horaires qui, du fait de leur importance et de leur mode de calcul basé sur le temps de travail effectif, peuvent être considérées comme une forme de rémunération.

- **Sur l'article 1 §2 de la Charte (droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris)**
3. L'organisation réclamante soutenait que les SPV exercent les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels, avec souvent une charge de travail importante, mais que leur rémunération ne représente pourtant qu'une fraction de celle perçue par les sapeurs-pompiers professionnels.
4. Le CEDS a estimé que la situation des SPV est comparable à celle des sapeurs-pompiers professionnels. Il a constaté que ces deux catégories sont traitées de manière différente, en ce que leur rémunération est calculée sur la base de méthodes différentes, entraînant des écarts considérables (§ 96).
5. Le CEDS a rappelé que « *le volontariat doit s'ajouter et non se substituer à l'emploi rémunéré dans les services publics* » (§ 99). Il a conclu que, loin de jouer un rôle marginal ou complémentaire, les SPV apportent une contribution vitale au service public, au point

d'être devenus indispensables à son fonctionnement global. En conséquence, le CEDS a considéré que la différence de traitement entre les SPV et les SPP n'est pas fondée sur des motifs objectifs et raisonnables et n'est donc pas proportionnée à l'objectif poursuivi. Le CEDS a ainsi conclu ainsi à une différence de traitement discriminatoire et, partant, à une violation de l'article 1 §2 de la Charte.

- Sur l'article 2 §1 de la Charte (droit à des conditions de travail équitables, durée raisonnable du travail journalier et hebdomadaire)

6. L'organisation réclamante soutenait que les SPV ne sont pas couverts par les dispositions légales qui garantissent à l'ensemble des travailleurs, y compris les sapeurs-pompiers professionnels, une durée raisonnable de travail.
7. Le CEDS a constaté que les SPV ont en général deux contrats de travail, l'un régissant leur activité principale et l'autre leur activité annexe en tant que SPV. Il a considéré, dans ces conditions, que les garanties offertes par l'article 2 §1 s'appliquent aux deux contrats pris ensemble, et non à chacun d'eux pris séparément.
8. Le CEDS a relevé qu'en l'absence de règles spécifiques limitant le temps de travail, il appartient aux SPV de trouver eux-mêmes un juste équilibre entre vie professionnelle et vie privée. À cet égard, le CEDS a rappelé qu'il avait précédemment conclu que les réglementations autorisant un nombre d'heures supplémentaires au-delà du raisonnable sous réserve du consentement du travailleur étaient contraires à l'article 2 §1 de la Charte.
9. Le CEDS a constaté que les plafonds de temps de travail fixés au niveau départemental pour les SPV étaient soit absents soit élevés et que les SPV, y compris mineurs, étaient souvent sollicités pour des gardes relativement longues. Le CEDS a également relevé que la jurisprudence nationale pertinente était limitée et incohérente sur les points essentiels de l'application de la directive sur le temps de travail ou des dispositions pertinentes du droit interne sur le temps de travail des SPV (§ 123).
10. Le CEDS a ainsi constaté une violation de l'article 2 §1 de la Charte, la totalité du temps de travail des SPV n'étant pas prise en compte et un vide réglementaire persistant concernant leur temps de travail.

- Sur l'article 7 §2 de la Charte (droit des enfants et des adolescents à la protection)

11. Le CEDS a rappelé qu'en application de l'article 7 §2, le droit interne doit fixer à 18 ans l'âge minimum d'accès aux professions considérées comme dangereuses ou insalubres. L'article 7 §2 n'empêche pas les Parties de prévoir dans la loi la possibilité, pour des adolescents n'ayant pas atteint l'âge minimum prévu, de réaliser des travaux strictement nécessaires à leur formation professionnelle lorsque le travail est réalisé sous le contrôle du personnel compétent autorisé et que la sécurité et la protection de la santé des adolescents au travail sont garanties (§ 134).

12. En l'espèce, le CEDS a considéré que le métier de sapeur-pompier comportait des travaux potentiellement dangereux ou insalubres au sens de l'article 7 §2 de la Charte. Le CEDS a estimé que l'implication des jeunes SPV dans les opérations de lutte contre les incendies n'était pas strictement nécessaire à leur formation professionnelle et que les mesures prises pour protéger la sécurité et la protection de la santé de ces adolescents sont insuffisantes (§141). Il a conclu à une violation de l'article 7 §2 de la Charte.

13. Le 10 juillet 2024, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/RecChS(2024)42 aux Etats membres concernant les réclamations collectives *Union syndicale solidaires SDIS c. France*. Le Comité des Ministres recommandait alors à la France :

- « prendre des mesures pour garantir l'égalité de rémunération entre les SPV qui se trouvent dans une situation comparable à celle des SPP en ce qui concerne le volume de travail effectué ;
- étudier les moyens de réglementer le temps de travail des SPV, en vue de protéger leur santé et leur sécurité et d'assurer un juste équilibre entre vie professionnelle et vie privée ;
- envisager d'interdire la participation de travailleurs de moins de 18 ans aux opérations d'extinction des incendies ;
- indiquer les mesures prises pour se conformer à cette recommandation dans le prochain rapport sur le suivi de la décision »

II. Suivi des décisions rendues par le Comité européen des droits sociaux

A. La diffusion des décisions du Comité

14. Les décisions rendues par le Comité ont été transmises à l'ensemble des services gouvernementaux concernés, en particulier la Direction générale du travail, ainsi que le ministère de l'Intérieur et sa Direction générale de la Sécurité civile et de la Gestion des crises (ci-après « DGSCGC »). Elles ont également été diffusées au Conseil d'Etat.

15. Ces décisions ont par ailleurs fait l'objet de mentions et de commentaires dans les publications spécialisées et la presse généraliste :

- « Fonctions publiques et RH - Sapeurs-pompiers volontaires : la décision du CEDS qui va coûter (au moins) 2,5 milliards et encore diviser ! », Samuel Deliancourt, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 8, 26 février 2024, act. 106 ; « Sapeurs-pompiers - Droits des sapeurs-pompiers volontaires : violation par la France de la Charte sociale européenne – Veille », La Semaine Juridique Social n° 9, 5 mars 2024, act. 152 ; « Volontariat : le modèle français de secours à l'épreuve de

la Charte sociale européenne », Carine Biget, AJFP, 2024.124 ; « *Droits sociaux - Le modèle français des sapeurs-pompiers volontaires contesté* », Thomas Giraud, Juris Associations 2024, n° 695, p. 9. ; « *La Charte sociale européenne et le sapeur-pompier volontaire : question de statut ou question d'organisation du service public...* », Xavier Prétot, RDSS 2024. 431.

B. Suivi des décisions

- ***Prendre des mesures pour garantir l'égalité de rémunération entre les SPV qui se trouvent dans une situation comparable à celle des SPP en ce qui concerne le volume de travail effectué***

16. En premier lieu, le Gouvernement français rappelle que la directive européenne sur le temps de travail ne traite pas des règles relatives à la rémunération. Ainsi, il ne saurait découler de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») *Matzak* (affaire C-518/15) une obligation de garantir l'égalité de rémunération entre un fonctionnaire et un sapeur-pompier volontaire.

17. Par ailleurs, les autorités françaises ont toujours rappelé que les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires sont placés dans des situations différentes, dès lors que les uns sont fonctionnaires et les autres sont des citoyens qui choisissent de s'engager librement et en fonction de leurs disponibilités, ce à titre bénévole et non professionnel. Cette position a été confirmée par le Conseil d'Etat dans une décision du 9 juillet 2026, dans laquelle il a réaffirmé au point 32 que les SPV « *se trouvent dans une situation différente de celle des sapeurs-pompiers professionnels, agents de la fonction publique territoriale*¹ ».

18. De plus, le premier facteur de motivation des sapeurs-pompiers volontaire est toujours d'aider les autres à travers un engagement altruiste.

19. Les sapeurs-pompiers volontaires disposent par ailleurs de mécanismes spécifiques de reconnaissance, adaptés à leur engagement. Ainsi, depuis la recommandation du Comité des ministres, il est à noter que la France a mis en œuvre une majoration de trimestres retraite pour les sapeurs-pompiers volontaires. Ce dispositif s'ajoute à la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR), rente versée aux sapeurs-pompiers volontaires à l'issue de leur engagement.

- ***Étudier les moyens de réglementer le temps de travail des SPV, en vue de protéger leur santé et leur sécurité et d'assurer un juste équilibre entre vie professionnelle et vie privée***

¹ CE, 9 juillet 2026, n° 507853, Syndicat Sud Solidaires des personnels du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Nord.

20. Le Gouvernement souligne que l'article 22 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 exige une acceptation explicitement et librement exprimée par chaque travailleur pris individuellement pour que le dépassement de la durée maximale hebdomadaire de travail de 48 heures soit valide, afin qu'il soit certain que l'intéressé avait connaissance de la restriction apportée aux droits que leur confère l'article 6 relatif à la durée maximale hebdomadaire de travail².
21. C'est sur ce fondement que la France soustrait les sapeurs-pompiers volontaires aux règles en matière de durée maximale hebdomadaire de travail.
22. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé dans sa décision précitée du 9 juillet 2026, que *« chaque sapeur-pompier doit être regardé comme ayant, de manière explicite et en toute connaissance de cause, lors de son engagement, formulé son accord de principe pour effectuer un travail pouvant excéder quarante-huit heures au cours d'une période de sept jours »* et que *« dès lors que les gardes et astreintes ne sauraient être assignées à chaque sapeur-pompier volontaire, selon les besoins du service, qu'en fonction des disponibilités dont il fait état auprès de l'autorité dont il relève, l'intéressé doit être regardé, lorsqu'il fait part de ses disponibilités et accepte les activités qui lui sont assignées, comme formulant son accord pour effectuer un travail excédant sur la période en cause, le cas échéant, une telle durée »* (point 17).
23. Il convient de rappeler à cet égard qu'en toute circonstance, le SPV décide de sa disponibilité, sans aucune contrainte de son service d'incendie et de secours (ci-après « SIS »), autorité de gestion. Il peut ainsi se désengager, suspendre son engagement ou le résilier librement à tout moment (articles R. 723-46 et R. 723-55 du code de la sécurité intérieure, ci-après « CSI »). Son refus de travailler plus de 48 heures au cours d'une période de sept jours ne saurait l'exposer à une mesure défavorable telle qu'une sanction disciplinaire ou le non-renouvellement de son engagement.
24. Les dispositions de l'article L. 723-6 du CSI prévoient d'ailleurs que le SPV *« contribue (...), directement, en fonction de sa disponibilité, aux missions de sécurité civile de toute nature confiées aux services d'incendie et de secours ou aux services de l'Etat »* et doit veiller à « faire preuve d'une disponibilité adaptée aux exigences du service en préservant l'équilibre de [sa] vie professionnelle, familiale et sociale ». Il est donc le premier acteur de la gestion de son temps d'activité comme sapeur-pompier volontaire, de ses repos et de sa sécurité, comme l'y sensibilise dès son primo-engagement la signature de la charte nationale du sapeur-pompier volontaire.

² CJUE, 5 octobre 2004, *Pfeiffer e.a.*, aff. C-397/01, point 86.

25. La France offre en outre déjà des garanties en termes de sécurité pour les SPV : si le droit national du travail ne leur est par défaut pas applicable, ils bénéficient expressément des mêmes garanties d'hygiène et de sécurité que les sapeurs-pompiers professionnels (article L. 723-8 du CSI). Le Conseil d'Etat a rappelé, dans sa décision précitée, qu'il en résulte notamment que les SIS doivent veiller, dans la programmation de leurs horaires de service, établie selon la disponibilité que leur communique chaque sapeur-pompier volontaire, à leur ménager des périodes suffisantes de repos (point 24). A cet égard, l'article L. 731-11 du CSI permet d'ailleurs au SIS de conclure avec l'employeur privé ou public d'un sapeur-pompier volontaire une convention afin de préciser les modalités de la disponibilité de ce dernier, et prévoit que la programmation de ses gardes est communiquée à l'employeur à la demande de ce dernier.
26. Le Conseil d'Etat a jugé que bien qu'il résulte de la loi régissant le statut de SPV que cette activité n'est exercée qu'à temps non complet et en fonction des disponibilités que l'intéressé établit librement, l'impératif de continuité du service d'incendie et de secours exclut objectivement qu'en cas de dépassement des plafonds prévus par la directive un repos compensateur qui imposerait de libérer immédiatement le SPV de sa garde ou de son astreinte lui soit accordé. Toutefois, le juge a rappelé qu'en cas de dépassement des plafonds du temps de travail prévu par la directive 2003/88/CE, si les SIS sont tenus d'assurer aux SPV une protection appropriée, notamment dans l'organisation des interventions pendant ces périodes de garde ou d'astreinte, ils n'ont pas d'obligation d'en déterminer les modalités de manière générale et absolue compte tenu des impératifs de continuité du service, d'une part, et de la diversité de l'engagement des SPV, d'autre part.
27. Ainsi, le Gouvernement a dûment pris note de la recommandation du Comité des ministres. La DGSCGC mène des travaux avec les services d'incendie et de secours afin d'élaborer une solution permettant de conforter la santé et la sécurité des SPV tout en garantissant le modèle national de sécurité civile.
- ***Envisager d'interdire la participation de travailleurs de moins de 18 ans aux opérations d'extinction des incendies***
28. Le Gouvernement indique que des consultations sont en cours avec les partenaires institutionnels afin de proposer un cadre renforçant davantage la sécurité en intervention des SPV mineurs. La limitation de leur engagement sur des missions incendie et d'autres propositions concernant l'engagement des SPV mineurs sont à l'étude.
29. Il convient de rappeler, comme l'a fait le Conseil d'Etat dans sa décision précitée du 9 juillet 2026, que les SPV mineurs bénéficient, avant toute participation à une activité opérationnelle, d'une formation initiale adaptée aux missions qui leur sont effectivement confiées, que leur engagement opérationnel, qui suppose une actualisation continue des compétences, s'effectue de manière progressive, en fonction des modules de formation

validés leur permettant ainsi d'acquérir une expérience concrète et opérationnelle. Ainsi, cette activité peut relever des dérogations prévues au paragraphe 3 de l'article 7 de la directive 94/33/CE du Conseil du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail. Il est également à souligner que les SPV mineurs sont encadrés en permanence, dans le cadre de leur participation à une opération de lutte contre l'incendie ou de secours, par un sapeur-pompier expérimenté, qui est une personne compétente au sens de l'article 7 de la directive 89/391/CEE du 12 juin 1989, et que leur engagement, qui est subordonné à des conditions d'aptitude physique et médicale et nécessite le consentement écrit de leur responsable légal, s'effectue dans des conditions visant à garantir leur sécurité et la protection de leur santé conformes au paragraphe 3 de l'article 7 de la directive 94/33/CE.

III. CONCLUSION

30. Le Gouvernement souligne que le Conseil d'Etat s'est récemment prononcé sur la situation des SPV et a jugé qu'ils devaient être regardés comme « travailleurs » au sens du droit de l'Union européenne, tout en estimant que le législateur devait être regardé comme ayant usé de la faculté de déroger aux dispositions relatives au temps de travail prévu par l'article 17 de la directive 2003/88/CE.
31. C'est ainsi que la recommandation du Comité des ministres a dûment été prise en compte par les autorités internes et des travaux sont menés afin de continuer d'examiner les modalités de mise en œuvre des recommandations formulées par le Comité des Ministres le 10 juillet 2024.