

N° 390665
Service départemental
d'incendie et de secours de la
Marne (SDIS 51)

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies
Séance du 19 avril 2017
Lecture du 12 mai 2017

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

Le pourvoi qui vient d'être appelé soulève une question délicate relative au droit syndical des sapeurs-pompiers volontaires.

Ces sapeurs-pompiers, qui sont près de 200 000, jouent un rôle essentiel dans le dispositif de sécurité civile. Ils constituent près de 80 % des effectifs totaux de sapeurs-pompiers et sont surtout présents en milieu rural. Les sapeurs-pompiers volontaires exercent les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels – ainsi que l'énonce l'article L. 723-6 du code de la sécurité intérieure (CSI) – mais pas dans les mêmes conditions : aux termes de l'article L. 723-5 du même code, « L'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres ».

Le législateur a ainsi écarté l'application, tout à la fois, du code du travail comme du statut de la fonction publique, tout en soumettant les sapeurs-pompiers volontaires aux mêmes règles d'hygiène et de sécurité que celles applicables aux sapeurs-pompiers professionnels (article L. 723-8 du CSI). Les sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas rémunérés pour leur activité, exercée à titre non lucratif, qui n'ouvre droit qu'à des indemnités horaires ainsi qu'à des prestations sociales et de fin de service (article L. 723-9). Cette activité n'est pas non plus soumise aux dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail (article L. 723-15). Enfin le législateur a reconnu aux associations de sapeurs-pompiers volontaires un rôle dans la promotion, la valorisation et la défense de leurs intérêts (article L. 723-10), sans aller jusqu'à reconnaître explicitement le droit des sapeurs-pompiers volontaires de se constituer en syndicats.

Ce silence gardé par le législateur est significatif. Car la question du droit syndical des sapeurs-pompiers volontaires n'est pas neuve.

En 1993, la section de l'intérieur du Conseil d'Etat a été saisie par le ministre de l'intérieur de la « question de savoir si les sapeurs-pompiers volontaires peuvent bénéficier du

droit syndical ». La réponse du Conseil d'Etat, qui a été rendue publique, est claire : « Les sapeurs-pompiers volontaires sont des agents publics contractuels à temps partiel qui exercent, dans les conditions qui leur sont propres, la même activité que les sapeurs-pompiers professionnels. La circonstance que cette activité ne constitue pas pour eux une profession et repose sur le bénévolat ne permet pas de leur refuser le droit syndical dès lors qu'au titre du service qu'ils accomplissent, et eu égard aux conditions dans lesquelles il est organisé, ils ont des intérêts communs à défendre en ce qui concerne notamment leurs conditions d'emploi, les vacances qui leur sont dues ou la protection sociale dont ils bénéficient » (avis n° 353155 du 3 mars 1993).

Cette position a été réitérée le 7 avril 2011 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat (avis n° 385053). Le Conseil d'Etat était saisi d'une proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, qui allait devenir la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011¹, dont sont issues les dispositions législatives que nous avons mentionnées. L'avis de l'assemblée générale, dont de larges extraits ont été rendus publics par la commission des lois de l'Assemblée nationale, indique qu'il est loisible au législateur de définir l'activité des sapeurs-pompiers volontaires ainsi que le cadre dans lequel elle s'exerce, en tenant compte de ses particularités. Il poursuit par une mise en garde : « Toutefois, cette définition ne peut conduire à exclure l'application des droits garantis par la Constitution aux personnes qui s'engagent dans cette activité, et notamment la liberté syndicale et la protection de la santé, affirmées aux alinéas 6 et 11 du préambule de la Constitution de 1946 qui bénéficient à toute personne, quelle que soit la forme de son activité. Il en résulte notamment que la représentation des sapeurs-pompiers volontaires ne saurait être conférée à un seul réseau associatif. »

Le litige à l'origine du pourvoi dont vous êtes saisi a manifestement été soulevé afin de forcer le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Marne, et peut-être, au-delà, le juge et le législateur, à sortir du bois.

Tout commence par un courrier du 1^{er} juin 2012 du président du syndicat départemental des sapeurs-pompiers volontaires de la Marne (SDSPV 51), adressé au président du SDIS. Ce courrier contient une demande ambiguë. Après avoir rappelé que les services du SDIS « s'interrogent toujours quant à la légalité des syndicats de sapeurs-pompiers volontaires », il cite des extraits du rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi que nous avons déjà évoquée, qui lui-même cite l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 7 avril 2011. Le syndicat, sous la plume de son président, cite également l'avis de la section de l'intérieur du 3 mars 1993. Après ces citations, le courrier se termine brutalement par la phrase suivante : « Dès lors, nous vous demandons de bien vouloir faire le nécessaire afin que les droits reconnus au SDSPV 51 soient respectés, ce courrier constituant recours gracieux ». Mais le syndicat ne précise pas ce que sont les « droits » ainsi revendiqués.

¹ Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.

Dans son courrier de réponse du 13 septembre 2012, le président du SDIS cite lui aussi abondamment la loi et les avis du Conseil d'Etat, mais pour en tirer une conclusion diamétralement opposée à celle du syndicat. Il estime qu'il en résulte que les sapeurs-pompiers volontaires ont le droit de « s'associer » et de « se faire représenter » mais qu'en revanche, « le sapeur-pompier volontaire ne peut pas être représenté par un syndicat professionnel ». Il ajoute qu'il ne peut pas non plus « bénéficier du droit syndical dans la fonction publique (...), notamment en ce qui concerne la mise à disposition de locaux ou de matériels. Il ne peut pas prétendre non plus à être représenté au sein des instances paritaires professionnelles ». Enfin le président du SDIS alerte quant aux risques que pourrait comporter le développement de syndicats de sapeurs-pompiers volontaires : risque de requalification de ces sapeurs-pompiers comme travailleurs ; risque de dénaturation du volontariat et de glissement progressif vers une professionnalisation.

Le président du syndicat a demandé au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne l'annulation de ce courrier du 13 septembre 2012, en tant qu'il y voyait un rejet de sa demande tendant à ce que les droits syndicaux soient reconnus aux sapeurs-pompiers volontaires. Il a également demandé au tribunal administratif d'annuler diverses autres décisions, qui ne sont plus en litige à ce stade.

Le tribunal a rejeté ces demandes comme irrecevables, faute d'habilitation du président du syndicat pour agir. La cour administrative d'appel, au vu des statuts du syndicat, a estimé à l'inverse que son président avait le pouvoir d'ester en justice. Elle a annulé en conséquence le jugement du tribunal administratif pour irrégularité avant de statuer par la voie de l'évocation. Elle a annulé le courrier du 13 septembre 2012 relatif à la demande de reconnaissance des « droits syndicaux ». Elle a rejeté le surplus des conclusions du syndicat.

Le SDIS de la Marne se pourvoit en cassation en tant que la cour a annulé le courrier de son président du 13 septembre 2012.

Les motifs adoptés par la cour administrative d'appel pour ce faire sont prudents.

La cour a commencé par citer le cadre législatif, que nous avons décrit tout à l'heure. Elle a ensuite jugé, en s'inspirant des termes des avis rendus par les formations consultatives du Conseil d'Etat, que la circonstance que l'activité des sapeurs-pompiers volontaires ne constitue pas pour eux une profession et repose sur le bénévolat ne permet pas de leur refuser le droit syndical dès lors qu'au titre du service qu'ils accomplissent, et eu égard aux conditions dans lesquels il est organisé, ils ont des intérêts communs à défendre en ce qui concerne notamment leurs conditions d'emploi, les vacances qui leur sont dues ou la protection sociale dont ils bénéficient.

Puis la cour a relevé que par le courrier litigieux du 13 septembre 2012, le président du SDIS avait rejeté une demande du syndicat requérant au motif que « le sapeur-pompier volontaire ne peut pas être représenté par un syndicat professionnel » mais uniquement par « toute organisation ou association non professionnelle » – la cour cite le courrier attaqué à la

lettre. La cour en a déduit que le président du SDIS avait fait obstacle à l'exercice du droit syndical des sapeurs-pompiers volontaires et que sa décision était ainsi entachée d'une erreur de droit. Pour ce motif, elle en a prononcé l'annulation. Statuant ensuite sur les conclusions à fin d'injonction présentées par le syndicat, la cour a précisé que son arrêt n'impliquait pas nécessairement que le SDIS applique aux sapeurs-pompiers volontaires l'ensemble du droit syndical de la fonction publique, mais seulement que la demande du syndicat soit réexaminée.

Le SDIS soulève cinq moyens dans son pourvoi.

1. En premier lieu, la cour aurait statué par un arrêt insuffisamment motivé.

Le SDIS reproche à la cour, en substance, de n'avoir pas indiqué quelles étaient les implications de la reconnaissance du droit syndical au profit des sapeurs-pompiers volontaires. Il a beau jeu de souligner ainsi, d'une part, le flou entretenu par le syndicat sur l'objet exact de sa demande, d'autre part, la difficulté de donner un contenu au droit syndical en l'absence de textes en précisant les modalités d'exercice. Mais pour autant, il ne nous semble pas qu'il appartenait à la cour de se montrer plus explicite. Quel que fût l'objet exact de la demande du syndicat, la cour s'est bornée à constater que le président du SDIS ne pouvait la rejeter au motif que les sapeurs-pompiers volontaires ne seraient pas autorisés à se constituer en syndicats professionnels. Ce raisonnement est clair et suffisant pour justifier sa solution d'annulation.

2. En deuxième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en jugeant recevables les recours introduits par le syndicat.

Pour juger recevables les demandes introduites par le syndicat, la cour a fait application de votre jurisprudence de section *Fédération de la plasturgie* du 3 avril 1998 (n° 177962, au Recueil), selon laquelle, en l'absence dans les statuts d'une association ou d'un syndicat de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice cette association ou ce syndicat.

Le SDIS fait valoir que cette jurisprudence ne s'appliquerait pas en l'espèce, au motif que les statuts du syndicat prévoient sa représentation en justice par son président « ou à défaut par un autre membre du conseil syndical », c'est-à-dire par une pluralité de personnes. Selon le SDIS, la reconnaissance sur le fondement de votre jurisprudence *Fédération de la plasturgie* d'une pluralité de personnes habilitées à agir en justice au nom d'une même association ou d'un même syndicat induirait un risque de cacophonie en leur sein, ce qui ne servirait pas l'objectif d'une action plus efficace des associations et syndicats que cette jurisprudence poursuivait.

Cette argumentation ne nous convainc guère, notamment parce qu'il nous semble possible d'interpréter les statuts du syndicat en ce sens que les pouvoirs de représenter celui-ci en justice et d'agir en justice en son nom ne sont reconnus aux autres membres du conseil syndical qu'en cas d'empêchement du président. Par ailleurs, vous avez déjà admis la recevabilité d'un recours présenté par le président d'une association au nom de cette dernière alors que ses statuts étaient rédigés de manière assez proche². Nous vous proposons d'écarter les moyens soulevés sur ce point.

3. En troisième lieu, la cour aurait dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis et statué au-delà des conclusions dont elle était saisie en jugeant que le syndicat demandait au SDIS « le bénéfice des droits syndicaux », alors que la demande de ce syndicat devait être analysée comme tendant à l'application des règles du droit syndical applicables à la fonction publique. Ces moyens ne sont pas fondés : quelle que soit l'argumentation développée ensuite par le syndicat devant le juge, la demande qu'il a adressée au président du SDIS était, nous l'avons dit, tout à fait ambiguë et ne précisait pas qu'elle se fondait sur les dispositions relatives à l'exercice de l'action syndicale dans la fonction publique³.

4. En quatrième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que le président du SDIS avait fait obstacle à l'exercice du droit syndical des sapeurs-pompiers volontaires. C'est ce dernier moyen qui fait l'essentiel de l'intérêt du pourvoi du SDIS.

Celui-ci défend l'idée que, si les sapeurs-pompiers volontaires peuvent se prévaloir de la liberté syndicale reconnue par le 6^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946, cette liberté n'implique pas qu'ils puissent défendre leurs intérêts collectifs par la constitution de syndicats mais seulement par celle d'associations – dont le rôle est reconnu par l'article L. 723-10 du CSI. Toutefois, ces dispositions constitutionnelles consacrent le droit de « tout homme » de « défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale » et d'« adhérer au syndicat de son choix », sans renvoyer au législateur le soin d'organiser les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté syndicale. La thèse défendue par le SDIS de la Marne ne pourrait donc prospérer qu'en présence d'une disposition excluant expressément la possibilité pour les sapeurs-pompiers volontaires de se constituer en syndicats.

Tel est en effet le sens de votre jurisprudence : seule une disposition expresse peut exclure l'exercice du droit syndical consacré par le 6^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946. Vous l'avez jugé en 1972 en admettant la recevabilité d'une intervention du syndicat de la magistrature à l'appui d'un recours présenté par un magistrat, admettant du même coup la capacité à agir du syndicat, sa licéité, ainsi donc que le droit des magistrats de se constituer en syndicats, alors que le statut de la magistrature était muet sur cette délicate question (CE section, 1^{er} décembre 1972, Dlle O..., n° 80195, au Recueil p. 771, éclairée par les

² CE 1^{re} sous-section jugeant seule, 21 mars 2001, Association pour le développement de la communication par l'image et le son (ADCIS), n° 211229, inédite au Recueil.

³ Voir sur ce point, notamment, le décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale.

conclusions de votre commissaire du gouvernement Mme Grévisse⁴). C'est ainsi, par exemple, sur le fondement d'une disposition statutaire expresse que le droit de constituer des groupements professionnels à caractère syndical est refusé aux militaires (article L. 4121-4 du code de la défense), de même que sont exclus du droit syndical reconnu en principe aux fonctionnaires⁵ les membres du corps préfectoral (article 18, a du décret du 14 mars 1964⁶ et article 15, a du décret du 29 juillet 1964⁷).

En l'occurrence, le SDIS de la Marne fait valoir que l'article L. 723-8 du CSI, en écartant l'application du code du travail aux sapeurs-pompiers volontaires, a expressément exclu l'application des règles relatives aux syndicats professionnels. Il est vrai que les règles relatives à l'objet et à la constitution des syndicats professionnels figurent aux articles L. 2131-1 et suivants du code du travail⁸. Toutefois, il ne nous paraît pas possible de voir, dans les dispositions de l'article L. 723-8 du CSI, une règle expresse refusant aux sapeurs-pompiers volontaires le droit de se constituer en syndicats. Ces dispositions sont trop générales. Elles se bornent à camper le cadre dans lequel les sapeurs-pompiers volontaires exercent leur activité. En écartant l'application du code du travail, sauf dispositions législatives contraires, sans faire aucune référence expresse aux articles L. 2131-1 et suivants du code du travail, ni au droit syndical des sapeurs-pompiers volontaires, nous croyons que les dispositions de l'article L. 723-8 n'ont ni pour objet ni pour effet de leur refuser ce droit, et notamment celui de constituer des organisations syndicales, d'y adhérer ou d'être représentés par ces organisations. Relevons, s'il était besoin de s'y reporter, que les travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 2011 confortent cette interprétation.

Quant à l'argumentation du pourvoi selon laquelle le droit de se constituer en syndicats serait réservé aux personnes défendant des intérêts professionnels, ce dont les sapeurs-pompiers volontaires seraient dépourvus puisque l'activité qu'ils exercent est bénévole et non lucrative, nous croyons aussi qu'elle doit être écartée. Certes, le cadre particulier dans lequel ils exercent leur activité exclut, comme le soutient le SDIS et comme l'énonce explicitement l'article L. 723-5 du CSI, qu'elle soit accomplie à titre professionnel. Toutefois, les sapeurs-pompiers volontaires exercent bien une activité de service public sous la direction de l'administration et il nous semble qu'il n'en faut pas davantage, au regard du 6^e alinéa du préambule de 1946, pour admettre leur droit de se syndiquer. Nous vous proposons de reprendre sur ce point la motivation des avis rendus par la section de l'intérieur puis l'assemblée générale du Conseil d'Etat, selon laquelle, au titre du service qu'ils accomplissent, et eu égard aux conditions dans lesquelles il est organisé, les sapeurs-pompiers volontaires ont des intérêts communs à défendre en ce qui concerne notamment leurs

⁴ Conclusions publiées notamment à l'AJDA 1973 p. 37.

⁵ Article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁶ Décret n° 64-260 du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets.

⁷ Décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets.

⁸ Vous avez déjà jugé, pour l'application d'un décret qui se référait à la notion d'« organisation syndicale », que ces termes ne peuvent s'entendre que d'un syndicat professionnel régi par les dispositions des articles L. 411-1 et suivants du code du travail (CE 24 février 1989, *Ministre des affaires sociales c/ Syndicat national des médecins adjoints et assistants des hôpitaux non universitaires C.G.C.*, n° 73505, aux tables du Recueil) – dispositions aujourd'hui reprises aux articles L. 2131-1 et suivants du même code.

conditions d'emploi, les indemnités qui leur sont dues ou la protection sociale dont ils bénéficient.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Rejet du pourvoi ;
2. Mise à la charge du SDIS de la Marne, au profit du syndicat départemental des sapeurs-pompiers volontaires de la Marne, d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.