

# Le congé des volontaires des services d'incendie et de secours dans la Grande Région

Dossier d'expertise juridique



## Introduction

Les modèles d'organisation des services de protection civile et d'urgence des entités de la Grande Région ont en commun de reposer fortement sur le volontariat. Il s'agit d'une longue tradition partagée par l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg, à l'inverse d'autres pays au sein desquels les services de secours sont composés en majorité de professionnels.

Lorsqu'on aborde cette thématique d'un point de vue juridique, il convient de s'intéresser à la notion de volontariat. Le volontariat peut se définir comme toute activité, y compris la formation et l'apprentissage formels, entreprise volontairement sur la base du libre choix et motivation d'une personne sans considération de profit financier ou pour une cause à but non lucratif, qui profite aux volontaires, aux personnes bénéficiant du service presté, ainsi qu'à la collectivité et la société dans son ensemble.<sup>1</sup>

La présente expertise juridique traite du droit de s'absenter du lieu de travail accordé dans l'intérêt des personnes volontaires des services d'incendie et de secours par les différentes législations nationales ou régionales de la Grande Région. Ces absences peuvent prendre différentes formes : congé spécial, dispense de travail ou aménagement du temps de travail selon les cas. Elles seront dans les développements suivants désignées par le terme générique de « congé ».

Le congé en question a pour but de permettre aux volontaires de participer à des formations initiales ou continues obligatoires, de donner des cours, d'exercer des devoirs de représentation ou des fonctions d'encadrement, de participer à des exercices ou autres manifestations ainsi que d'intervenir en cas de situation d'urgence, dans le cadre de leur engagement. En cas ordinaire et lorsqu'il existe, le congé bénéficie aux salariés/volontaires engagés dans une unité de secours et doit être respecté par les employeurs. Le problème se pose cependant pour les travailleurs frontaliers dont le lieu d'exercice de l'activité professionnelle et le lieu d'exercice de l'activité de volontariat, qui se situe dans l'Etat de résidence, diffèrent.

---

<sup>1</sup> Définition retenue dans la Résolution du Parlement européen du 12 juin 2012 sur « Reconnaître et valoriser les activités de volontariat transfrontalières dans l'UE » 2011/2293 (INI).



Un possible frein à l'engagement des travailleurs frontaliers a été signalé à la Task Force Frontaliers de la Grande Région 2.0 (TFF 2.0) par son partenaire opérationnel, la Chambre des salariés du Luxembourg. Les travailleurs frontaliers qui travaillent au Luxembourg et sont dans le même temps pompiers volontaires dans leur pays de résidence, en Allemagne, en France ou en Belgique, sont dans l'impossibilité d'obtenir le congé spécial prévu dans l'intérêt des pompiers volontaires auprès de leur employeur luxembourgeois.

La question qui se pose est de savoir pourquoi ces travailleurs frontaliers, lorsqu'ils doivent s'absenter de leur travail afin d'accomplir leur mission au sein des services d'incendie et de secours, ne peuvent bénéficier de la législation de l'Etat dans lequel ils exercent leur activité professionnelle et si une solution peut être envisagée pour y remédier.

La présente expertise se concentre sur la situation des salariés du secteur privé. Elle commence par un état des lieux des fondements juridiques du droit au congé des volontaires des services d'incendie et de secours existant au sein de la Grande Région **(I)** et revient ensuite sur la situation particulière et problématique des travailleurs frontaliers **(II)** pour enfin envisager différentes pistes de solutions au frein signalé **(III)**.

## **I. Fondements juridiques du congé des volontaires des services d'incendie et de secours au sein de la Grande Région**

La première partie dresse un état des lieux des différents fondements juridiques du congé des volontaires des services d'incendie et de secours existant au sein de la Grande Région.

### **1) Le cadre juridique au Grand-Duché de Luxembourg**

#### **1.1 Le congé spécial dans l'intérêt des pompiers volontaires**

Le congé spécial dans l'intérêt des pompiers volontaires des services de secours est régi par la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) en sa sous-section 5 ainsi que par le règlement grand-ducal du 13 juillet 2018 fixant les modalités du congé spécial dans l'intérêt des pompiers volontaires.



### 1.1.1 Champ d'application et durée

Les articles 42 et 43 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un CGDIS accordent le bénéfice d'un congé spécial comme décrit dans le tableau qui suit :

Bénéficiaires	Durée
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Les pompiers volontaires assurant les secours dans le cadre du CGDIS -et-</li> <li>✓ les membres des associations et organismes de secours agréés</li> </ul> <p><b>exerçant une activité professionnelle dans le secteur privé</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ qui se soumettent à des <u>activités de formation</u> précisées par règlement grand-ducal</li> </ul> <p style="text-align: center;">-ou-</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ qui assurent la direction des cours visés et la formation des chargés de cours</li> </ul>	<p>Maximum 60 jours ouvrables au cours de la carrière</p> <p>Maximum 20 jours ouvrables par période de deux ans</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Les chefs de centre et chefs de centre adjoints, les chefs de groupe et chefs de groupe adjoints, les chefs de corps et chef de corps adjoints, l'inspecteur général, les inspecteurs régionaux et les inspecteurs régionaux adjoints de la division d'incendie et de sauvetage, les membres du comité exécutif et les membres du bureau de la commission des jeunes sapeurs-pompiers de la Fédération nationale des corps de sapeurs-pompiers: <u>dans le cadre de leurs attributions à condition d'exercer la fonction à titre volontaire</u></li> <li>✓ Les personnes qui assument des devoirs de représentation</li> </ul>	<p>Maximum 7 jours ouvrables par an</p>
<p>Les pompiers volontaires du groupe d'intervention chargé de mission humanitaires en dehors du territoire en cas d'évènements calamiteux sur ordre du gouvernement</p>	<p>Pas de limitation</p>



La durée du congé spécial ne peut être imputée sur le congé normal du salarié. Il ne peut être rattaché à une période de congé annuel ou à un congé maladie qu'avec accord de l'employeur si ce cumul cause une absence qui dépasse le congé annuel dû.<sup>2</sup>

### 1.1.2 Conséquences sur la relation de travail

La durée du congé est assimilée à une période de travail effectif. Les dispositions législatives en matière de sécurité sociale et de protection du travail restent applicables et les salariés continuent à être rémunérés et jouir de leurs avantages.<sup>3</sup>

### 1.1.3 Démarches

La demande d'attribution du congé spécial, avec preuve d'inscription ou de participation, est adressée au directeur général du CGDIS deux mois au plus tard avant le début du congé sollicité.<sup>4</sup> Lorsque cette demande est acceptée, le salarié la présente ensuite à l'employeur. Le congé demandé peut être différé, si l'absence sollicitée risque d'avoir une répercussion majeure préjudiciable à l'exploitation de l'entreprise ou au déroulement harmonieux du congé annuel du personnel.<sup>5</sup>

### 1.1.4 Rémunération

Dans le secteur privé, les salaires versés au salarié par l'employeur pendant le congé spécial sont à la charge du CGDIS concernant les pompiers volontaires de son unité et à la charge de l'Etat concernant les responsables de la Fédération nationale des pompiers et les membres des associations et organismes de secours agréés.<sup>6</sup>

Le remboursement de l'employeur se fait sur base d'un formulaire à remettre signé au directeur du CGDIS en respectant un certain délai sous peine de déchéance du droit de remboursement.<sup>7</sup>

## 1.2 La dispense des obligations professionnelles en cas de situations d'urgence

Les employeurs sont tenus, conformément à l'article 49 al. 1 de la loi du 27 mars 2018, de dispenser de leurs obligations professionnelles leurs salariés membres d'une unité de secours du CGDIS en cas d'urgence demandant l'intervention de l'unité de laquelle il

<sup>2</sup> Art. 43 de la loi du 27 mars 2018.

<sup>3</sup> Art. 45 et Art. 46 de la loi du 27 mars 2018.

<sup>4</sup> Art. 3 du règlement grand-ducal du 13 juillet 2018.

<sup>5</sup> Art. 44 de la loi du 27 mars 2018.

<sup>6</sup> Art. 48 de la loi du 27 mars 2018.

<sup>7</sup> Art. 5 du règlement grand-ducal du 13 juillet 2018.



relève. Cette dispense est à distinguer du congé spécial car elle est conditionnée par l'urgence.

L'employeur peut demander la restitution des pertes encourues par l'absence du salarié selon la même procédure que pour le congé spécial.<sup>8</sup> S'il estime que l'absence est abusive, il peut se pourvoir en arbitrage devant le Ministre.<sup>9</sup>

## **2) Le cadre juridique en France**

En France, l'engagement du sapeur-pompier volontaire est régi par le Code de la sécurité intérieure, en son livre VII, titre II, chapitre III, section 3 ; ainsi que par la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers dans sa version modifiée du 27 décembre 2016.

### **2.1 Le droit à autorisation d'absence**

#### **2.1.1 Champ d'application**

L'article L723-12 du Code de la sécurité intérieure prévoit un droit d'autorisation d'absence du sapeur-pompier pendant son temps de travail pour l'exercice de missions opérationnelles concernant les secours d'urgence ainsi que pour les actions de formation prévues par la loi.

Les autorisations d'absence ne peuvent être refusées par l'employeur que lorsque les nécessités du fonctionnement de l'entreprise s'y opposent. Le refus doit cependant être motivé et notifié au salarié ainsi qu'au service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

#### **2.1.2 Conséquences sur la relation de travail**

Le temps passé hors du lieu de travail pour l'exercice de missions opérationnelles et la participation aux activités de formation est assimilé à du temps de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés, les droits aux prestations sociales et pour la détermination de l'ancienneté.<sup>10</sup> Le salarié est protégé dans la mesure où aucun licenciement, déclassement professionnel ou sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à son encontre pour des raisons liées à ces absences.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Art. 49 al. 4 de la loi du 27 mars 2018.

<sup>9</sup> Art. 49 al. 3 de la loi du 27 mars 2018.

<sup>10</sup> Art. L723-14 du Code de la sécurité intérieure.

<sup>11</sup> Art. L723-16 du Code de la sécurité intérieure.



### 2.1.3 Rémunération

L'employeur qui maintient la rémunération et les avantages du pompier volontaire durant son absence pendant le temps de travail effectif est autorisé, dans la limite de ceux-ci et au titre d'une subrogation, à percevoir les indemnités de vacation horaires que le SDIS devrait normalement verser au pompier volontaire pour ses interventions. Lorsque le salarié est absent pour suivre une formation de sapeur-pompier volontaire, l'employeur peut admettre la part de rémunération et de charges correspondantes au titre du financement de la formation professionnelle.

Une véritable compensation financière pour l'employeur est prévue dans le cadre d'une convention de disponibilité conclue entre l'employeur et le SDIS.

## 2.2 La convention de disponibilité

Il existe pour l'employeur une possibilité de conclure une convention de disponibilité avec le SDIS. Conformément à l'article L723-11 du Code de la sécurité intérieure, cette convention précise les conditions de la disponibilité du salarié pour participer aux missions opérationnelles et aux formations. Elle veille notamment à assurer la compatibilité de cette disponibilité avec les nécessités du fonctionnement de l'entreprise.

En plus de son intérêt quant à l'aménagement du planning de disponibilité, elle permet de fixer un seuil d'absence au-delà duquel l'employeur peut obtenir une compensation financière.<sup>12</sup>

### 3) Le cadre juridique en Allemagne

En Allemagne, les services de secours et de lutte contre les catastrophes sont assurés en grande partie par l'agence fédérale pour le secours technique « Technisches Hilfswerk » (THW) et les corps de pompiers publics et privés.<sup>13</sup> Le THW est un organisme de protection civile contre les catastrophes organisé et financé par l'Etat fédéral que l'on retrouve sur l'ensemble du territoire, composé en majorité de volontaires, appelés les « aidants ». Les corps de pompiers publics reconnus sous l'appellation de « Feuerwehr » (pompiers) sont

---

<sup>12</sup> Art. L723-12 al. 3.

<sup>13</sup> Il existe d'autres services de secours d'urgence dont il ne sera pas traité dans ce dossier.



également composés en majorité de volontaires et relèvent de la compétence des Etats fédérés.<sup>14</sup>

### 3.1 Règles de droit applicables au niveau fédéral

Au niveau fédéral, le statut des aidants du THW est réglé dans la loi sur le Secours Technique (loi THW) du 22 janvier 1990 dans sa version modifiée du 11 juin 2013.

Le §3 de la loi THW accorde une dispense de l'obligation d'exécuter son travail avec maintien du versement du salaire pour les salariés aidants du THW qui participent à des interventions ou à des actions de formation durant leur temps de travail.<sup>15</sup>

Il est érigé un véritable principe de non-désavantage de l'aidant du THW dans sa relation de travail avec l'employeur et en matière d'assurances sociales.<sup>16</sup> Cela signifie que le salarié ne peut subir aucune forme de désavantage qui serait dû au fait qu'il soit un aidant du THW.

L'employeur du secteur privé peut demander à l'agence du THW le remboursement de la rémunération versée ainsi que des cotisations sociales et cotisations aux pensions complémentaires d'entreprise pour l'ensemble du temps de travail manqué, dans le cas du dépassement d'un seuil d'absence de deux heures par jour ou sept heures sur une période de deux semaines.<sup>17</sup>

### 3.2 Règles de droit applicables au niveau du Land de la Sarre

Le statut des pompiers volontaires (ainsi que des aidants d'autres organisations de protection contre les catastrophes) est régi par la section 5 de la loi sur la protection contre les incendies, l'aide technique et la protection contre les catastrophes en Sarre (SBKG) du 29 novembre 2006.

Les pompiers volontaires sont dispensés de leur obligation d'exécuter leur prestation de travail pendant la durée de leur participation aux interventions, actions de formations ou toute autre manifestation ordonnées par la commune ou les autorités chargées de la protection contre les catastrophes (le Ministère de l'Intérieur du Bâtiment et des Sports, les „Landkreise“, la ville de Sarrebruck capitale du Land) et également pendant le temps de repos nécessaire suivant une intervention.

---

<sup>14</sup> „Katastropheneinsätze ehrenamtlicher Mitarbeiter bei THW und Freiwilliger Feuerwehr – Konsequenzen für das Arbeitsverhältnis“, von RA FAArbR Dr. Andreas Hofelich und RAin Patricia Jares, Juris, ArbRB 2016, 250-253.

<sup>15</sup> §3 (1) 2ème phrase de la loi THW du 22 janvier 1990 dans sa version modifiée du 11 juin 2013.

<sup>16</sup> §3 (1) 1ère phrase de la loi THW du 22 janvier 1990 dans sa version modifiée du 11 juin 2013.

<sup>17</sup> §3 (2) de la loi THW du 22 janvier 1990 dans sa version modifiée du 11 juin 2013.





Il est posé un principe de non-désavantage du pompier volontaire dans sa relation de travail avec son employeur ainsi qu'en matière d'assurance sociale.<sup>18</sup>

L'employeur doit maintenir le versement du salaire, mais l'employeur du secteur privé peut sur demande se voir restituer le salaire versé ainsi que l'ensemble des cotisations sociales et cotisations aux pensions complémentaires d'entreprise par la commune ou par l'autorité chargée de la protection contre les catastrophes donneuse d'ordre.

### **3.3 Règles de droit applicables au niveau du Land de Rhénanie Palatinat**

Le statut juridique des pompiers volontaires en Rhénanie Palatinat est régi par la loi sur la protection contre les incendies, l'aide générale et la protection contre les catastrophes du 2 novembre 1981 (Loi de protection contre les incendies et les catastrophes – LBKG) en son §13.

L'obligation d'exécuter une prestation de travail est suspendue pendant le temps des interventions, exercices, formations ou autres manifestations des pompiers ordonnés par la commune. Le temps de repos nécessaire pour rétablir l'aptitude à travailler après l'intervention est inclus.<sup>19</sup> On retrouve le principe de non-désavantage du salarié dans ses rapports de travail avec l'employeur ainsi qu'en matière d'assurances sociales.

L'employeur est tenu de maintenir le salaire, y compris les prestations accessoires, primes, cotisations sociales ainsi que tous les avantages versés facultativement (participation de résultat, gratifications, cotisations aux pensions complémentaires d'entreprise) qui seraient dus si le salarié n'avait pas manqué à son travail.<sup>20</sup> Les employeurs du secteur privé peuvent demander à la commune le remboursement des sommes versées en vertu de la loi ou au titre du contrat ainsi que les sommes versées facultativement.<sup>21</sup>

#### **4) Le cadre juridique en Wallonie et dans la Communauté germanophone de Belgique**

Il n'existe pas, en Belgique, de règles juridiques instaurant spécialement un congé au bénéfice des salariés volontaires des services de secours pour l'exercice de leur activité de secours. Il existe cependant une possibilité pour les pompiers volontaires de suivre des formations des services de secours dans le cadre du congé-éducation payé. Le congé-éducation prévu par la section 6 du chapitre IV de la loi de redressement du 22 janvier

<sup>18</sup> §25 (1) de la loi SBKG.

<sup>19</sup> §13 (2) phrase 2 de la loi LBKG.

<sup>20</sup> §13 (2) phrase 3 de la loi LBKG.

<sup>21</sup> §13 (2) phrase 4 de la loi LBKG.



1985 est conçu de manière générale pour la formation continue de tous les salariés du secteur privé.<sup>22</sup> Il octroie au salarié le droit de suivre une formation éligible pendant son temps de travail. La rémunération du salarié est maintenue par l'employeur qui pourra ensuite en demander le remboursement à hauteur d'un certain plafond.

La loi de redressement prévoit que certaines formations sont automatiquement éligibles au congé-éducation. Les formations qui ne sont pas rendues automatiquement éligibles par la loi doivent faire l'objet d'un agrément par la Commission emploi formation en Wallonie, et d'une autorisation gouvernementale dans la Communauté germanophone de Belgique. En Wallonie, huit formations du Service Public Fédéral Intérieur (SPF intérieur) ont été agréées par la Commission.<sup>23</sup> En Communauté germanophone de Belgique, une demande d'autorisation pour les formations des pompiers volontaires n'a pas encore été déposée, mais le Gouvernement et le service des pompiers sont actuellement en relation et travaillent en ce sens.

**Conclusion intermédiaire :** Le congé des volontaires des services d'incendie et de secours prend au Luxembourg la forme d'un congé spécial pour certaines activités comme la formation et l'encadrement, avec en parallèle un régime de dispense de travail pour les interventions urgentes. En France, il prend la forme d'un régime d'autorisation d'absence et en Allemagne celle d'un régime de dispense de travail. En Belgique, il existe une possibilité de bénéficier d'un congé-éducation pour certaines formations.

<sup>22</sup> Chapitre IV section 6 de la loi de redressement du 22 janvier 1985, telle que modifiée par le décret de la Région wallonne du 28 avril 2016 et par le décret de la Communauté germanophone du 25 avril 2016, Arrêté royal d'exécution du 23 juillet 1985 dans sa version modifiée au 15 mars 2020 et Arrêté royal d'exécution du 27 août 1993 dans sa version modifiée au 28 mars 1995.

<sup>23</sup> Voir à ce sujet : <https://emploi.wallonie.be/files/eDocsCEP/Liste-Formation-Agrees-RW-FR.pdf> (Consulté en dernière date le 25.08.2020) et Circulaire Congé-éducation pour pompiers volontaires du 10 novembre 2016 [C-2016/00725].



## II. Situation des travailleurs frontaliers volontaires des services d'incendie et de secours

Les différentes règles nationales et régionales existantes dans la Grande Région qui ont été présentées dans la première partie ouvrent dans leur champ d'application le droit au congé dans le seul cas de l'exercice d'une activité de volontariat au sein d'un service d'incendie et de secours situé dans le pays d'emploi en question. Dès lors la loi du pays de l'exercice de l'activité professionnelle ne s'applique pas à la situation des travailleurs frontaliers volontaires dans leur pays de résidence. L'application de la loi du pays d'exercice de l'activité de volontariat, pays de résidence, est également exclue car les employeurs ne peuvent être contraints par une loi étrangère.

Par exemple, dans le cas du frein signalé à la TFF 2.0, un travailleur frontalier travaillant au Luxembourg et résidant en Allemagne, pompier volontaire au sein d'un corps de pompiers en Allemagne et qui souhaite participer à une action de formation ne peut ni bénéficier du congé spécial prévu par le droit luxembourgeois, ni d'une dispense de travail prévue par le droit allemand.

L'engagement volontaire est dès lors rendu difficile pour ces frontaliers qui ne peuvent prétendre ni aux règles juridiques du pays d'emploi ni aux règles juridiques du pays de résidence, alors que ces règles permettent de concilier vie professionnelle et activité de volontariat.

La difficulté à concilier l'activité de volontariat avec l'activité professionnelle se vérifie particulièrement pour le suivi de formations car il demande un investissement de temps conséquent. Les pompiers, même volontaires doivent fournir des interventions de qualité et doivent pour se faire acquérir et maintenir leurs connaissances et leurs techniques à un haut niveau. Dans le domaine sensible de la protection de l'intégrité physique et de la vie des personnes la formation des volontaires revêt une importance toute particulière. Son suivi constitue l'une des conditions d'entrée dans un corps de pompiers volontaires et la réussite des examens ou autres tests finaux constitue une condition à remplir pour la participation effective aux opérations de secours. S'agissant des interventions d'urgences, les travailleurs frontaliers n'exercent pas toujours leur activité professionnelle à une distance suffisamment proche du domicile pour pouvoir intervenir dans un court laps de temps et les plages de disponibilité sont en principe à prévoir en dehors du temps de



travail. Le problème semble donc se cristalliser sur le point de la formation plutôt que sur celui du temps d'intervention, quoique l'on puisse penser à des catastrophes de grande ampleur qui puissent nécessiter de mobiliser un nombre important de forces de secours de la Grande Région et donc de pouvoir libérer le plus de volontaires possible.

Le fait que les travailleurs frontaliers volontaires dans leur pays de résidence sont pratiquement exclus de tout bénéfice d'un droit au congé pour l'exercice des activités volontaires de secours semble contraire à l'idée européenne de mobilité transfrontalière des travailleurs ainsi qu'aux valeurs d'attachement au volontariat promues par l'Union européenne.

En effet, la Commission européenne<sup>24</sup> et le Parlement européen<sup>25</sup> recommandent aux Etats membres d'éliminer les obstacles directs ou indirects au volontariat en général ainsi qu'au volontariat transfrontalier. Comme obstacle, la Commission a identifié l'absence de valorisation du volontariat, notamment dans le domaine de l'octroi de congés aux salariés. Elle estime que tous devraient avoir les mêmes chances de pouvoir participer aux activités de volontariat. Le Parlement européen<sup>26</sup>; qui considère le volontariat comme un facteur important de la citoyenneté active et de la formation personnelle, à travers lequel se manifestent concrètement les valeurs européennes comme la solidarité et la non-discrimination, met l'accent sur le fait que toute personne devrait avoir le droit de concilier son activité de volontariat avec sa vie privée et professionnelle. En ce sens, le Parlement invite les Etats membres à encourager le volontariat parmi les travailleurs et à encourager le soutien des employeurs au volontariat.

De plus, alors que les modèles des services d'urgence des Etats de la Grande Région dépendent en grande partie du volontariat, le vide juridique entourant la situation des travailleurs frontaliers concernant la possibilité d'obtenir un congé pour l'exercice de l'activité de volontariat au sein d'un service d'incendie et de secours situé dans le pays

---

<sup>24</sup> «Communication sur les politiques de l'UE et le volontariat : reconnaître et valoriser les activités de volontariat transfrontalières dans l'UE» Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions du 20.09.211.

<sup>25</sup> Résolution du Parlement européen du 12 juin 2012 sur « Reconnaître et valoriser les activités de volontariat transfrontalières dans l'UE » 2011/2293 (INI).

<sup>26</sup> Résolution du Parlement européen du 27 octobre 2016 sur le service volontaire européen et l'encouragement du volontariat en Europe 2016/2872(RSP).



de résidence peut avoir pour conséquence de se priver de l'engagement potentiel de presque 250.000 travailleurs frontaliers.

**Conclusion intermédiaire:** Les travailleurs frontaliers volontaires dans leur pays de résidence sont pratiquement exclus de tout bénéfice d'un droit au congé pour l'exercice des activités de secours. Cela s'explique par le fait qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du pays d'emploi et ne peuvent pas non plus se voir appliquer les dispositions existantes dans leur pays de résidence. Il est donc plus difficile pour ces travailleurs frontaliers de concilier leur vie professionnelle et leur engagement volontaire, ce qui semble contraire à l'idée européenne de mobilité transfrontalière des travailleurs ainsi qu'aux valeurs d'attachement au volontariat promues par l'Union européenne.

### III. Proposition de solutions de la Task Force Frontaliers 2.0 (TFF 2.0)

Faciliter et encourager l'engagement volontaire des travailleurs frontaliers dans les services d'incendie et de secours de leur pays de résidence nécessite de mettre en place une solution qui leur octroierait le bénéfice d'un droit au congé lorsqu'il existe tout en permettant le maintien de leur rémunération. La TFF 2.0 procède à l'examen de plusieurs pistes de solution qui sont présentées au sein de cette partie.

#### 1) Conclusion d'accords bilatéraux

La question posée par la Chambre des salariés du Luxembourg à la TFF 2.0 était celle de savoir si la conclusion d'accords bilatéraux pouvait être une solution efficace dans le cadre du frein signalé.

Une hypothèse à envisager au préalable serait que le législateur luxembourgeois élargisse le champ d'application personnel de la loi sur le congé spécial aux salariés volontaires d'un service d'incendie ou de secours d'un pays voisin. Cette piste de solution pourrait permettre à un travailleur frontalier d'obtenir un congé pour l'exercice de son activité de volontariat dans un service de secours de son pays de résidence. Elle montre toutefois ses limites car la charge des rémunérations reposerait sur l'employeur qui ne pourrait pas obtenir une indemnisation financière auprès du service de secours ou de l'autorité compétente étrangère. L'intervention des deux Etats concernés est donc nécessaire pour régler l'aspect financier.



Pour que tous les salariés qui travaillent au Luxembourg, y compris les frontaliers, puissent bénéficier du congé spécial dans l'intérêt des pompiers volontaires, et ce peu importe le pays de la Grande Région dans lequel leur unité de secours de rattachement est située, il est envisageable que des accords bilatéraux soient conclus entre le Luxembourg et ses pays voisins, respectivement la France, l'Allemagne et la Belgique. Chaque accord devra déterminer les catégories de personnes bénéficiaires du congé dans l'autre pays, déterminer la procédure d'octroi du congé et régler la question du financement du congé. Les parties à l'accord devront parallèlement transposer le résultat dans leur droit national.

L'accord pourra prévoir en son annexe un formulaire de demande de congé que le volontaire devra faire remplir pour autorisation par son service d'incendie et de secours, par l'autorité compétente du pays d'emploi et par l'employeur ainsi qu'une déclaration de remboursement par laquelle l'employeur pourra demander restitution des rémunérations versées auprès de l'autorité compétente du pays d'emploi. Le financement du congé pourra intervenir sous forme de paiements compensatoires ultérieurs versés par les autorités compétentes de l'autre pays partie à l'accord en fonction du nombre effectif de salariés qui en ont bénéficié.

## **2) Solution au niveau européen**

La TFF 2.0 procède également à l'examen d'une autre piste de solution dont la mise en œuvre permettrait d'appréhender la situation de manière générale et non pas de se concentrer sur le seul cas des frontaliers travaillant au Luxembourg : il s'agit de la possibilité d'une intervention au niveau européen.

L'Union européenne (UE) dispose d'une compétence partagée avec les Etats membres en matière de politique sociale<sup>27</sup> qui lui permet d'adopter des directives.<sup>28</sup> C'est le cas notamment pour certains aspects relatifs au droit du travail, comme les conditions de travail.<sup>29</sup> Dans ce domaine, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a

<sup>27</sup> Article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

<sup>28</sup> Article 153 paragraphe 2 points a) et b) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

<sup>29</sup> Article 153 paragraphe 1 point b) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).



récemment rendu une décision qui concernait un volontaire des services de secours. Dans l'arrêt «Matzak» du 21 février 2018<sup>30</sup>, la CJUE qualifie le temps de garde d'un pompier volontaire belge de temps de travail au sens de la directive 2003/88/CE<sup>31</sup> (dite « directive sur le temps de travail ») et par conséquent juge que les dispositions de cette directive relative à l'aménagement du temps de travail lui sont applicables. À la suite de cette décision, quatre fédérations de pompiers européennes dont la fédération allemande et la fédération française ont signé une motion commune<sup>32</sup> demandant la mise en place d'une directive européenne spécifique aux forces de sécurité volontaires. Dans le même sens, la Commission des affaires européennes du Sénat français a rendu un avis politique<sup>33</sup> faisant part de son souhait de voir la Commission européenne engager une initiative législative spécifique garantissant le volontariat dans l'exercice des missions de sécurité civile. Leur crainte est de voir le statut de volontaire requalifié en celui de travailleur, ce qui aurait pour conséquence la remise en cause des modèles d'organisation des services d'urgence dans ces pays.

En réponse à une question parlementaire, la Commission européenne a précisé que l'arrêt «*Matzak*» n'impliquait pas que tout pompier volontaire dans l'UE puisse automatiquement être qualifié de travailleur. <sup>34</sup> Elle a également indiqué qu'à ce stade, elle n'avait pas l'intention de présenter une proposition de directive spécifiquement consacrée aux volontaires dans les services de sécurité et de protection civile. Selon la Commission, tous ne remplissent pas les conditions requises pour être considérés comme des travailleurs en vertu du droit de l'Union et de ce fait l'UE ne dispose pas de la compétence nécessaire pour régler leur temps de travail.

---

<sup>30</sup> Arrêt *Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak* rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 21 février 2018 (affaire C-518/15).

<sup>31</sup> Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail :

<sup>32</sup><https://www.pompiers.fr/actualites/quatre-federations-de-sapeurs-pompiers-europeennes-signent-une-motion-commune-relative> (Consulté en dernière date le 25.08.2020).

<sup>33</sup>[http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires\\_europeennes/avis\\_politiques/Avis\\_politique\\_statut\\_SPV.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/avis_politiques/Avis_politique_statut_SPV.pdf) (Consulté en dernière date le 25.08.2020).

<sup>34</sup> Dans sa réponse au nom de la Commission à une question parlementaire sur le sujet, en date du 30 janvier 2020, le commissaire européen Nicolas Schmitt précise qu'à ce stade la Commission n'a pas l'intention de présenter une proposition de directive spécifiquement consacrée au volontaires dans les services de sécurité et de protection civile, en argumentant que les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en matière de politique sociale ne fournissent pas de base juridique permettant de régler le temps de travail des volontaires qui ne remplissent pas les conditions requises pour être considérés comme des travailleurs en vertu du droit de l'Union.

Voir à ce sujet : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003439-ASW\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003439-ASW_FR.html) (Consulté en dernière date le 25.08.2020).



Cette réponse reste axée sur le cadre précis de la qualification du temps consacré à l'activité de secours. La TFF 2.0 est toutefois d'avis qu'une intervention législative européenne portant sur le thème général du volontariat garantissant pour tous les travailleurs salariés (y compris les frontaliers) le droit de concilier vie professionnelle et activité de volontariat, conformément aux valeurs d'attachement au volontariat promues par le Parlement européen et la Commission européenne, reste une possibilité envisageable qui s'avère aujourd'hui nécessaire en raison de l'importance grandissante de cette thématique.

#### **Conclusion intermédiaire :**

Après avoir procédé à l'examen de différentes pistes de solution au frein signalé, il ressort que la conclusion d'accords bilatéraux entre le Luxembourg et ses pays voisins serait une solution à même d'octroyer le bénéficiaire du congé pour les volontaires des services de secours aux frontaliers travaillant au Luxembourg qui sont parallèlement volontaires d'un service de secours dans leur pays de résidence.

La TFF 2.0 est toutefois d'avis qu'une intervention législative européenne portant sur le thème général du volontariat et garantissant pour tous les travailleurs salariés (y compris les frontaliers) le droit de concilier vie professionnelle et activité de volontariat s'avère aujourd'hui nécessaire en raison de l'importance grandissante de cette thématique.

## **Conclusion**

- Au sein de la Grande Région, le congé des volontaires des services d'incendie et de secours est réglementé de manière différente selon les Etats. Au Luxembourg il prend la forme d'un congé spécial pour certaines activités comme la formation et l'encadrement avec en parallèle un régime de dispense de travail pour les interventions urgentes. En France, il prend la forme d'un régime d'autorisation d'absence et en Allemagne celle d'un régime de dispense de travail. En Belgique il existe une possibilité de bénéficier d'un congé-éducation pour certaines formations.
- Les travailleurs frontaliers volontaires dans leur pays de résidence sont pratiquement exclus de tout bénéfice d'un droit au congé pour l'exercice des activités de





secours. Cela s'explique par le fait qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du pays d'emploi et ne peuvent pas non plus se voir appliquer les dispositions existantes dans leur pays de résidence. Il est donc plus difficile pour ces travailleurs frontaliers de concilier leur vie professionnelle et leur engagement volontaire, ce qui semble contraire à l'idée européenne de mobilité transfrontalière des travailleurs ainsi qu'aux valeurs d'attachement au volontariat promues par l'Union Européenne. Faciliter et encourager l'engagement volontaire de cette catégorie de personne nécessiterait de mettre en place une solution qui leur octroierait le bénéfice d'un droit au congé lorsqu'il existe tout en permettant de maintenir leur rémunération.

- Après avoir procédé à l'examen de différentes pistes de solution au frein signalé, il ressort que la conclusion d'accords bilatéraux entre le Luxembourg et ses pays voisins serait une solution à même d'octroyer le bénéficiaire du congé pour les volontaires des services de secours aux frontaliers travaillant au Luxembourg qui sont parallèlement volontaires d'un service de secours dans leur pays de résidence.
- La TFF 2.0 est d'avis qu'une intervention législative européenne, portant sur le thème général du volontariat, garantissant pour tous les travailleurs salariés (y compris les frontaliers) le droit de concilier vie professionnelle et activité de volontariat s'avère aujourd'hui nécessaire en raison de l'importance grandissante de cette thématique.



## Clause de non-responsabilité

La clause de non-responsabilité s'applique aux informations contenues dans ce dossier d'expertise juridique. Les informations ont été soigneusement collectées et traduites, cependant des erreurs ne peuvent pas être exclues. La TFF 2.0 ne peut pas garantir que le contenu des liens et pages Internet mentionnés reste inchangé.

## Droit d'auteur : © Task Force Frontaliers 2.0, Septembre 2020

Tout droit de reproduction de l'œuvre, incluant toutes ses parties, est réservé. Toute utilisation en dehors des limites étroites de la loi relative aux droits d'auteur est interdite sans autorisation préalable de la Task Force Frontaliers de la Grande Région 2.0.

### Task Force Frontaliers 2.0, Septembre 2020

**Auteures : Alfonsine Camiolo, Céline Laforsch**

Ministère de l'Economie, du Travail, de l'Energie  
et des Transports de la Sarre  
Task Force Frontaliers 2.0  
Franz-Josef-Röder-Straße 17  
66119 Saarbrücken  
taskforce.grenzgaenger@wirtschaft.saarland.de  
www.tf-frontalier.eu

