

M. Martin Guesdon, rapporteur
M. Laurent Cytermann, rapporteur public
SCP THOUVENIN, COUDRAY, GREVY, avocats

Lecture du mardi 19 avril 2022

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 15 avril et 13 juillet 2021 et le 24 février 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat SUD SDIS National demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande d'abrogation des articles R. 723-6 et R. 723-10 du code de la sécurité intérieure en tant qu'ils permettent l'engagement et la participation à des opérations de lutte contre l'incendie ou de secours de mineurs âgés de moins de dix-huit ans en qualité de sapeurs-pompiers volontaires ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de procéder à l'abrogation des articles R. 723-6 et R. 723-10 du code de la sécurité intérieure en tant qu'ils permettent l'engagement de mineurs en qualité de sapeurs-pompiers volontaires, dans un délai d'un mois, sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention internationale du travail n° 138 de l'Organisation internationale du travail concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi, adoptée à Genève le 26 juin 1973 ;
- la charte sociale européenne, signée à Strasbourg le 3 mai 1996 ;
- la convention internationale du travail n° 182 de l'Organisation internationale du travail concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, adoptée à Genève le 17 juin 1999 ;
- la directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 ;
- la directive 94/33/CE du Conseil du 22 juin 1994 ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code du travail ;
- le décret n° 2003-1141 du 28 novembre 2003 ;
- l'arrêté du 6 mai 2000 fixant les conditions d'aptitude médicale des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et les conditions d'exercice de la médecine professionnelle et préventive au sein des services départementaux d'incendie et de secours ;
- l'arrêté du 22 août 2019 relatif aux formations des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Martin Guesdon, auditeur,
- les conclusions de M. Laurent Cytermann, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat du syndicat SUD SDIS

National ;

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat SUD SDIS National a demandé au Premier ministre, par une lettre en date du 15 décembre 2020, d'abroger les dispositions des articles R. 723-6 et R. 723-10 du code de la sécurité intérieure, dans leur rédaction issue du décret du 29 novembre 2003, en tant qu'elles permettent à des personnes mineures âgées d'au moins seize ans de s'engager comme sapeurs-pompiers volontaires. Le syndicat demande au Conseil d'Etat d'annuler la décision implicite ayant rejeté sa demande.

2. L'article R. 723-6 du code de la sécurité intérieure, dont l'abrogation est ainsi demandée, prévoit que : " L'engagement de sapeur-pompier volontaire est subordonné aux conditions suivantes : / 1° Etre âgé de seize ans au moins. Si le candidat est mineur, il doit être pourvu du consentement écrit de son représentant légal. Les candidats aux fonctions d'officier de sapeurs-pompiers volontaires doivent être âgés de vingt et un ans au moins ; (...) ". Selon l'article R. 723-10 du même code, dont l'abrogation est de même demandée : " Un sapeur-pompier volontaire de moins de dix-huit ans doit, pour participer à une opération d'incendie ou de secours, être placé, pendant toute la durée de celle-ci, sous la surveillance d'un autre sapeur-pompier ayant la qualité de chef d'équipe ou comptant, à défaut, au moins cinq ans de services effectifs ".

Sur les dispositions applicables :

3. Aux termes de l'article L. 723-1 du code de la sécurité intérieure : " Le caractère dangereux du métier et des missions exercées par les sapeurs-pompiers est reconnu ". 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 ". Aux termes de l'article L. 723-6 du même code : " Le sapeur-pompier volontaire prend librement l'engagement de se mettre au service de la communauté. Il exerce les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels. Il contribue ainsi 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 qui en sont investis à titre permanent mentionnés au premier alinéa du I de l'article L. 721-2. Il concourt aux objectifs fixés à l'article L. 112-1 ". Aux termes de l'article L. 723-8 du même code : " L'engagement du sapeur-pompier volontaire est régi par le présent livre ainsi que par la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers. Ni le code du travail ni le statut de la fonction publique ne lui sont applicables, sauf dispositions législatives contraires, et notamment les articles 6-1 et 8 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers. Les sapeurs-pompiers volontaires sont soumis aux mêmes règles d'hygiène et de sécurité que les sapeurs-pompiers professionnels ". Aux termes de l'article L. 723-13 du même code : " Les sapeurs-pompiers volontaires bénéficient d'actions de formation adaptées aux missions qui leur sont confiées en tenant compte des compétences qu'ils ont acquises, dans les conditions fixées aux articles L. 1424-37 et L. 1424-37-1 du code général des collectivités territoriales ".

4. En vertu de l'article R. 723-7 du même code : " L'engagement est subordonné à des conditions d'aptitude physique et médicale définies par arrêté du ministre chargé de la sécurité civile et correspondant aux missions effectivement confiées aux sapeurs-pompiers volontaires. / Il est précédé d'un examen médical pratiqué par un médecin de sapeurs-pompiers désigné par le médecin chef du service départemental d'incendie et de secours ainsi que d'un examen d'aptitude physique organisé par ce service. A l'issue de ces examens, le médecin de sapeurs-pompiers certifie que le candidat remplit les conditions d'aptitude physique et médicale exigées ". Aux termes de l'article R. 723-15 du même code : " Le premier engagement comprend une période probatoire, permettant l'acquisition de la formation initiale, qui ne peut être inférieure à un an ni supérieure à trois ans. / L'autorité de gestion peut, après avis du comité consultatif des sapeurs-pompiers volontaires compétent, résilier d'office l'engagement du sapeur-pompier volontaire en cas d'insuffisance dans l'aptitude ou la manière de servir de l'intéressé durant l'accomplissement de sa période probatoire. / L'autorité de gestion met fin à la période probatoire dès l'acquisition de la formation initiale. / La période probatoire validée entre en compte pour la détermination de l'ancienneté du sapeur-pompier volontaire, notamment pour ses droits à l'avancement ". Aux termes de l'article R. 723-16 du même code : " La formation dont bénéficie le sapeur-pompier volontaire comprend : / 1° Une formation initiale adaptée aux missions effectivement confiées au sapeur-pompier volontaire et nécessaire à leur accomplissement. Dans l'attente de l'acquisition de cette formation, le sapeur-pompier volontaire peut être engagé sur des opérations au fur et à mesure de l'acquisition des unités de valeur. Dès son recrutement, il peut être engagé en qualité de sapeur-pompier volontaire apprenant, dès lors qu'il a reçu une formation aux règles de sécurité individuelle et collective sur intervention ; / 2° La formation continue et de perfectionnement destinée à permettre le maintien des compétences, l'adaptation aux fonctions, l'acquisition et l'entretien des spécialités. / Le contenu et les modalités d'organisation, notamment dans le temps, de la formation, le contenu des épreuves ainsi que la liste des organismes agréés pour dispenser les enseignements correspondants sont fixés par un arrêté du ministre chargé de la sécurité civile ".

Sur les moyens tirés de la méconnaissance de l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et d'un principe général du droit :

5. Aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 : " La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. / Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs (...) ". Il résulte de ces dispositions une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

6. En vertu des dispositions du code de la sécurité intérieure mentionnées aux points 2 à 4 ci-dessus, l'engagement de mineurs âgés de plus de seize ans comme sapeurs-pompiers volontaires, susceptibles d'exercer les mêmes missions, potentiellement dangereuses, que les sapeurs-pompiers volontaires majeurs, repose sur le volontariat et le bénévolat et nécessite, outre le choix volontaire du mineur, le consentement écrit de son représentant légal. Cet engagement est subordonné à des conditions d'aptitude physique et médicale, certifiée par un médecin après examen de l'intéressé. Il résulte en outre des dispositions contestées de l'article R. 723-10 que les sapeurs-pompiers volontaires mineurs doivent être encadrés en permanence, dans le cadre de leur participation à une opération d'incendie ou de secours, par un sapeur-pompier expérimenté. Les intéressés bénéficient aussi, avant toute participation à une activité opérationnelle, d'une formation adaptée dispensée tout au long d'une période probatoire qui ne peut être inférieure à un an et leur engagement opérationnel se fait de manière progressive au fur et à mesure de l'acquisition des compétences indispensables à leur sécurité. Ainsi, la participation des sapeurs-pompiers volontaires mineurs à des activités de lutte contre l'incendie ou de secours, potentiellement dangereuses, est assortie de garanties pour assurer leur sécurité et préserver leur santé. Dans ces conditions, eu égard à ce que prévoient les articles R. 723-6 et R. 723-10 du code de la sécurité intérieure, contestés par la requête, et eu égard au contenu et à la portée des autres dispositions législatives et réglementaires applicables, les articles réglementaires critiqués ne peuvent être regardés comme portant atteinte à l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le moyen tiré de la méconnaissance de cette exigence constitutionnelle doit, par suite, être écarté.

7. Doit de même, et en tout état de cause, être écarté le moyen soulevé par le syndicat requérant, tiré de la méconnaissance d'un principe général qui interdirait l'emploi de personnes de moins de dix-huit ans exposées à des risques pour leur santé, leur sécurité, leur moralité ou à des travaux excédant leur force.

Sur le moyen tiré de la méconnaissance de la directive 94/33/CE :

8. Aux termes de l'article 1er de la directive 94/33/CE du Conseil du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail : " 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour interdire le travail des enfants. (...) / 2. Les États membres veillent à ce que le travail des adolescents soit strictement réglementé et protégé selon les conditions prévues par la présente directive ". Selon l'article 2 de la directive, cette dernière s'applique " à toute personne âgée de moins de dix-huit ans ayant un contrat de travail ou une relation de travail défini(e) par le droit en vigueur dans un État membre et/ou soumis au droit en vigueur dans un État membre ".

9. Selon l'article 7 de la directive : " 1. Les États membres veillent à ce que les jeunes soient protégés contre les risques spécifiques pour la sécurité, la santé et le développement, résultant d'un manque d'expérience, de l'absence de la conscience des risques existants ou virtuels, ou du développement non encore achevé des jeunes. / 2. Sans préjudice de l'article 4 paragraphe 1, les États membres interdisent, à cet effet, le travail des jeunes pour des travaux qui : / a) vont objectivement au-delà de leurs capacités physiques ou psychologiques ; / (...) / d) présentent des risques d'accident dont on peut supposer que des jeunes, du fait de leur manque de sens de la sécurité ou de leur manque d'expérience ou de formation, ne peuvent les identifier ou les prévenir / ou / e) qui mettent en péril la santé en raison d'extrêmes de froid ou de chaud ou en raison de bruit ou de vibrations. / Parmi les travaux qui sont susceptibles d'entraîner des risques spécifiques pour les jeunes, au sens du paragraphe 1, figurent notamment : / - les travaux qui impliquent une exposition nocive aux agents physiques, biologiques et chimiques visés à l'annexe point I / et / - les procédés et travaux visés à l'annexe point II. / 3. Les États membres peuvent, par voie législative ou réglementaire, autoriser, pour les adolescents, des dérogations au paragraphe 2, lorsqu'elles sont indispensables à la formation professionnelle des adolescents et à condition que la protection de la sécurité et de la santé de ceux-ci soit assurée du fait que les travaux sont effectués sous la surveillance d'une personne compétente au sens de l'article 7 de la directive 89/391/CEE et sous réserve de garantir la protection assurée par ladite directive ". Parmi les travaux visés à l'annexe point II de la directive figurent les travaux " comportant le risque d'effondrement " et ceux " comportant des risques électriques de haute tension ".

10. Eu égard aux missions qu'ils exercent, notamment de lutte contre les incendies et de secours aux personnes, les sapeurs-pompiers volontaires mineurs sont susceptibles d'effectuer des travaux les exposant à certains des risques mentionnés au paragraphe 2 de l'article 7 de la directive 94/33/CE du 22 juin 1994. Toutefois, ainsi qu'il a été dit précédemment, ils bénéficient, avant toute participation à une activité opérationnelle, d'une formation initiale adaptée aux missions qui leur sont effectivement confiées. Leur engagement opérationnel, qui suppose une actualisation continue des compétences, s'effectue de manière progressive, en fonction des modules de formation validés. Un tel apprentissage progressif est indispensable à la formation professionnelle de ces adolescents qui ont choisi de s'engager comme sapeurs-pompiers volontaires, laquelle implique nécessairement d'acquérir une expérience concrète et opérationnelle, et peut ainsi relever des dérogations autorisées par le paragraphe 3 de l'article 7 de la directive 94/33/CE. Dès lors que ces sapeurs-pompiers volontaires 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, satisfaisant ainsi aux conditions prévues par le paragraphe 3 de l'article 7 de la directive 94/33/CE, le pouvoir réglementaire a pu, sans méconnaître les objectifs de cette directive, autoriser des mineurs âgés de plus de seize ans à assurer des missions de sapeurs-pompiers volontaires. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions réglementaires contestées du code de la sécurité intérieure méconnaîtraient les objectifs de l'article 7 de la directive 94/33/CE du Conseil du 22 juin 1994 doit être écarté.

Sur les moyens tirés de la méconnaissance des autres engagements internationaux de la France :

11. Les stipulations d'un traité ou d'un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution peuvent utilement être invoquées à l'appui d'une demande tendant à ce que soit annulé un acte administratif ou écartée l'application d'une loi ou d'un acte administratif incompatibles avec la norme juridique qu'elles contiennent, dès lors qu'elles créent des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir. Sous réserve des cas où est en cause un traité pour lequel la Cour de justice de l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour déterminer s'il est d'effet direct, une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers. L'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit.

12. Aux termes de l'article 7 relatif au droit des enfants et des adolescents à la protection de la charte sociale européenne révisée signée à Strasbourg le 3 mai 1996 : " En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, les Parties s'engagent : / (...) 2. à fixer à 18 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi pour certaines occupations déterminées, considérées comme dangereuses ou insalubres ; (...) ". Aux termes de l'article 3 de la convention internationale du travail n° 138 concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi, adoptée à Genève le 26 juin 1973 : " 1. L'âge minimum d'admission à tout type d'emploi ou de travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents ne devra pas être inférieur à dix-huit ans. / 2. Les types d'emploi ou de travail visés au paragraphe 1 ci-dessus seront déterminés par la législation nationale ou l'autorité compétente, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, s'il en existe. / 3. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 ci-dessus, la législation nationale ou l'autorité compétente pourra, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, s'il en existe, autoriser l'emploi ou le travail d'adolescents dès l'âge de seize ans à condition que leur santé, leur sécurité et leur moralité soient pleinement garanties et qu'ils aient reçu, dans la branche d'activité correspondante, une instruction spécifique et adéquate ou une formation professionnelle ". Aux termes de l'article 3 de la convention internationale du travail n° 182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, adoptée à Genève le 17 juin 1999 : " Aux fins de la présente convention, l'expression les pires formes de travail des enfants comprend : / (...) (d) les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant ". Aux termes de l'article 7 de la même convention n° 182 : " 1. Tout Membre doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en oeuvre effective et le respect des dispositions donnant effet à la présente convention, y compris par l'établissement et l'application de sanctions pénales ou, le cas échéant, d'autres sanctions. / 2. Tout Membre doit, en tenant compte de l'importance de l'éducation en vue de l'élimination du travail des enfants, prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour : / (a) empêcher que des enfants ne soient engagés dans les pires formes de travail des enfants ; (...) ".

13. Ces différentes stipulations laissent une marge d'appréciation aux Etats parties à ces conventions internationales et requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers. Elles sont, par suite, dépourvues d'effet direct. Dès lors, le syndicat requérant ne peut utilement les invoquer à l'appui de ses conclusions.

14. Il résulte de tout ce qui précède que le syndicat SUD SDIS National n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite rejetant sa demande d'abrogation des articles R. 723-6 et R. 723-10 du code de la sécurité intérieure. Ses conclusions à fin d'injonction et d'astreinte ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1er : La requête du syndicat SUD SDIS National est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au syndicat SUD SDIS National, au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.
