

CIRCULAIRE MINISTERIELLE DU 3 JUIN 2022 RELATIVE AUX SHIFTS DE 24 HEURES.
(M.B.16.06.2022)

Madame, Monsieur le Président,

Cette circulaire remplace et abroge la circulaire ministérielle du 24 mai 2016 relative aux shifts de 24 heures.

Elle contient le résultat des discussions initiées suite aux demandes du personnel opérationnel de certaines zones de secours d'introduire un système horaire avec la possibilité de travailler en 24 shifts de 24 heures. Ces discussions ont eu lieu dans le cadre d'un groupe de travail composé de représentants des syndicats représentatifs, de Netwerk Brandweer, de ReZonWal, d'experts du SPF Stratégie et Appui, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et de mes services.

Le groupe de travail avait pour mission d'examiner si, et dans quelles conditions, les zones de secours peuvent mettre en place un régime de travail comprenant des shifts de 24 heures. Sur la base des conclusions finales de ce groupe de travail, je considère qu'il est nécessaire de vous fournir quelques lignes directrices minimales au cas où votre zone de secours envisagerait un tel régime.

Ces lignes directrices s'inspirent et sont fondées sur des préoccupations relatives à la santé, à la sécurité et au bien-être des membres du personnel, mais aussi de celles relatives à la sécurité des citoyens et par conséquent la qualité du service ainsi que l'opérationnalité des zones de secours. Elles s'inscrivent dans le cadre juridique existant applicable, tant au niveau belge qu'au niveau de la législation et de la jurisprudence européennes, comme expliqué ci-dessous.

Cadre juridique

Du point de vue purement juridique et formel, le régime de travail par shifts de 24 heures n'est pas contraire à la directive européenne 2003/88/CE¹, qui permet des dérogations à la règle du repos journalier de 11 heures.

Néanmoins, c'est de la Charte sociale européenne que l'on peut déduire qu'il est interdit de travailler plus de 16 heures par jour. En effet, l'article 2, §1^{er}, de la Charte sociale européenne dispose que " *en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à des conditions de travail équitables, les [États] Parties s'engagent à fixer une durée raisonnable au travail journalier* ".

A plusieurs reprises, le Comité européen des Droits sociaux a considéré à cet égard qu'une durée de travail journalière supérieure à 16 heures devait être considérée comme déraisonnable².

Il est vrai que la Charte sociale européenne dispose également que les engagements relatifs au temps de travail sont considérés comme remplis par les États signataires dès lors que ces dispositions sont appliquées à la grande majorité des travailleurs d'un Etat.

Dès lors, le fait qu'il persiste un régime dérogatoire (shifts de 24 heures) dans certains postes des zones de secours, strictement parlant, ne viole pas directement les engagements internationaux pris par la Belgique découlant de la Charte sociale européenne.

Cependant, la Cour constitutionnelle consacrait déjà à plusieurs reprises le principe de « *standstill* » dans les matières visées par l'article 23 de la Constitution³, qui vise, entre autres, le droit à des conditions de travail équitables. Ce principe de « *standstill* » interdit, selon la jurisprudence et la doctrine nationale et européenne, de réduire, sensiblement, le niveau de protection que la réglementation offrait avant sa modification.

L'article 6 de la loi du 19 avril 2014⁴ prévoit clairement que les zones de secours doivent déterminer leurs propres horaires de travail, dans les limites de la loi. En effet, ces règles ont été incluses dans la loi en raison de la grande diversité et de l'histoire spécifique des régimes horaires dans les corps de pompiers. L'Exposé des motifs de cet article précise que « la zone de secours fixe les régimes de travail

¹ Directive européenne 2003/88/CE du 22 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

² e.a. Conclusions XIV-2 et XVI-2 du C.E.D.S., Norvège et Digest de jurisprudence du C.E.D.S. de décembre 2006, p. 45.

³ Entre autres, C.A. 137/2006.

⁴ Loi du 19 avril 2014 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.



et les horaires (qui peuvent être différents par poste et/ou fonction) et les inscrit dans le règlement de travail ». ⁵ Il en résulte que la loi du 19 avril 2014 impose aux zones de secours de fixer les horaires dans le règlement de travail. Celles-ci ne peuvent donc pas se limiter à fixer uniquement le nombre d'heures de travail hebdomadaire moyen dans ce règlement.

La loi du 19 avril 2014 susmentionnée ne donne pas de compétence au ministre de l'Intérieur à cet égard. Néanmoins, à la lumière de mes compétences, je considère comme ma tâche de rappeler les risques potentiels, les obligations et les conséquences au niveau de la santé et du bien-être du personnel et des citoyens.

À la lumière de et sur base de qui précède, il est donc important de veiller à ce qu'une modification du régime du travail ne viole pas le principe de « *standstill* », ce qui pourrait entraîner une condamnation de l'État belge pour violation de ses engagements internationaux et de la zone de secours pour violation de la Constitution.

Application dans la pratique : des lignes directives minimales à respecter

Sur la base du grand nombre d'études analysées par le groupe de travail, passer d'une durée maximale de shifts de 12 heures ou de 8 heures à une durée maximale de 24 heures demande une réflexion conjointe entre l'employeur et les travailleurs et le respect de différentes mesures de protection et des garanties (telles que les temps de pause et de repos, des locaux de repos suffisants et bien équipés, avec la possibilité de choisir un autre régime de shift que les shifts de 24 heures, ... cf. ci-dessous) afin de garantir la protection des travailleurs.

La spécificité de l'organisation d'une zone de secours peut aboutir à exiger des règles spécifiques. Des gardes dans la caserne peuvent s'avérer nécessaires et, conformément à la loi du 19 avril 2014, même des gardes de 24 heures ne peuvent pas être exclues dans certaines circonstances. Mais un régime de shift de 24 heures dans lequel le personnel doit constamment être actif au travail, sans périodes de repos suffisantes n'est pas possible. Toutefois, un régime de shift de 24 heures peut être accepté si celui-ci est conforme aux normes supérieures (notamment le Code du bien-être au travail et le principe de la proportionnalité) et s'il ne constitue pas une régression significative de la protection et des droits fondamentaux des travailleurs, comme expliqué ci-dessous.

Le fait que ce régime est demandé par les travailleurs eux-mêmes n'est pas un argument suffisant en soi pour motiver des shifts de 24 heures. Il existe des cas dans lesquels les travailleurs doivent être protégés malgré eux. Le droit du travail prévoit ainsi des dispositions impératives instaurant des mesures de protection des travailleurs auxquelles ceux-ci ne peuvent pas renoncer. La Cour de cassation l'a encore rappelé par un arrêt du 30 janvier 2017⁶. La Cour de Justice européenne ajoute même, dans une jurisprudence constante, que le travailleur ne peut renoncer à la protection des dispositions impératives même s'il obtient en contrepartie des inconvénients qui résultent de cette renonciation, des avantages nouveaux, tels qu'il n'est pas placé, globalement, dans une situation moins favorable que celle qui était la sienne antérieurement⁷.

À la lumière de la jurisprudence européenne⁸ et donc au risque d'un arrêt potentiellement défavorable par la Cour de Justice européenne, chaque décision d'une zone, pour autant qu'elle décide de mettre en place un régime de shifts de 24 heures, doit être spécialement motivée, notamment sur la base de sa propre analyse des risques, telle que visée dans le Livre X, Titre 1 du Code du bien-être au travail (« Organisation du travail et catégories spécifiques de travailleurs - Travailleurs de nuit et travailleurs postés).

S'agissant d'une décision de la zone, celle-ci en porte l'entière responsabilité tant en matière d'organisation (c.à.d. disposer au moins de personnel suffisant et reposé) que sur le plan financier. Elle en supporte donc les coûts supplémentaires éventuels et les charges qui en découlent. À la lumière de qui précède, ces coûts supplémentaires ne peuvent pas être considéré comme un surcoût à charge de

⁵ Projet de loi fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours, *Doc. Parl.* Chambre 2013-2014, 3353/001, 9.

⁶ Cass. (3ème ch.), 30 janvier 2017, n°rôle S.15.0119.F, Jurportail

⁷ C.J.C.E., 25 juillet 1991, (D'Urso), C-362/89, point 11, C.J.C.E., 14 novembre 1996, point 19 ; C.J.C.E., 12 mars 1998 (Dethier Equipment.), point 40.

⁸ Par exemple: C.J.C.E., 21 février 2018, C-518/15, point38.



l'Etat fédéral.

La consultation des syndicats est primordiale dans le domaine du régime du travail ; le règlement de travail constitue d'ailleurs une matière soumise à la concertation.

Pour satisfaire les exigences de proportionnalité et le principe du « *standstill* » susmentionnées, relevant de la jurisprudence de la Cour de Justice européenne, une série de garanties et de mesures, en particulier pour protéger les travailleurs, doivent par conséquent accompagner la mise en place d'un régime de shifts de 24h, dont notamment au minimum les mesures suivantes :

- La zone doit conduire une analyse des risques sur la base du Code du bien-être au travail, y compris une motivation spécifique concernant la mise en place d'un régime de shifts de 24 heures ;
- Pour autant que la zone de secours connaisse actuellement un (ou des) autre(s) système(s) que le système de 24 heures, le système de 24 heures ne peut être le seul système mis en place par la zone. Quand un régime de 24 heures est mis en place, le membre du personnel doit avoir la possibilité de continuer à travailler dans son régime horaire actuel (il ne peut en effet pas y avoir de détérioration de la protection du travailleur) ; outre les mesures particulières prévues par l'article 12 de la loi du 19 avril 2014 ;
- La zone doit mener une politique active pour inciter les collaborateurs à prendre assez de repos avant et après le shift de 24 heures ;
- La zone doit instaurer de mesures de compensation et de garanties telles que :
 - Un taux d'activité raisonnable durant le shift : c-à-d : l'importance d'octroyer/garantir des temps de repos adéquats durant le shift (en concertation avec le conseiller en prévention) ;
 - L'importance de prévoir assez de temps entre 2 shifts de 24h ou entre un shift de 24h et un shift préalable ou suivant ayant une durée plus courte et une régularité dans la planification des shifts ;
 - L'importance de prévoir des locaux de repos suffisants et bien aménagés (conformément aux articles III.1-60 et III.1-61 du Code du bien-être au travail) ;
 - L'évaluation de la nécessité éventuelle, à évaluer par la zone de secours sur base de l'analyse de risques visée à l'article 5 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, d'engager du personnel supplémentaire et ensuite recruter ce personnel.

Si la zone permet des shifts de 24 heures, il est conseillé de différencier les effectifs minimaux de jour et de nuit, en fonction du nombre différent d'interventions de jour et de nuit, par exemple en prévoyant des shifts supplémentaires plus courts qui ne sont effectuées que pendant la journée ou en incluant des règles spécifiques à ce sujet dans le règlement de travail. En cas d'intervention de longue durée ou d'interventions plus fréquentes, comme c'est plus souvent le cas pour les missions d'ambulance, les membres du personnel ne doivent, dans tous les cas, pas avoir une trop longue période d'activité consécutive pendant leur shift. Afin d'offrir au membre du personnel du repos suffisant sans pour autant diminuer la qualité et le niveau de service au citoyen, il faut prévoir au moins l'une des mesures suivantes:

- soit prévoir structurellement un effectif de garde surdimensionné pour pouvoir remplacer le personnel sur le terrain ;
- soit s'assurer que tout le personnel de garde en caserne réalise les interventions les plus fréquentes ;
- soit pouvoir rappeler du personnel professionnel ou volontaire.

Il va de soi que le contenu de cette circulaire pourra être adapté à la lumière des évolutions futures, particulièrement de la jurisprudence et de la réglementation nationales et européennes.

J'espère de vous avoir donné suffisamment d'information à ce sujet.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

