

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.727 du 25 octobre 2023

A. 234.236/VIII-11.732

En cause : **la zone de secours Hainaut Centre**,
représentée par son collègue,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Yves VERSLYPE, avocat,
boulevard du Souverain 280
1160 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Laurence RASE et
Jacques CLESSE, avocats,
quai de Rome 2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 juillet 2021, la zone de secours Hainaut Centre demande l'annulation de « l'arrêté [...] de la Ministre de l'Intérieur [...] du 31 mai 2021 “annulant la délibération [...] [du] 17 février 2021 par laquelle le Conseil de la zone de secours Hainaut Centre décide à l'unanimité en son point n° 9 de l'application d'un horaire en shift de 12h et en shift de 24h ainsi que celle du 21 avril 2021 par laquelle le Conseil de la zone de secours Hainaut Centre décide en son troisième article de permettre aux membres du personnel opérationnel de choisir entre les shifts de 12h (horaire en service de garde 12/24/12/48) ou de 24h (horaire en service de garde 24/72)” ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 octobre 2023.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean-Yves Verslype, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laurence Rase, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. En sa séance du 25 novembre 2020, le conseil de zone de la requérante adopte le règlement de travail du personnel opérationnel.

Cette délibération précise qu'un protocole d'accord relatif au règlement de travail du personnel opérationnel a été conclu lors du comité particulier de négociations du 4 novembre 2020.

L'annexe I de ce règlement prévoit la possibilité de choisir entre « l'horaire en service de garde 24/72 et l'horaire en service de garde 12/24/12/48 » (art. 1^{er}, § 3), en précisant que « l'horaire 24/72 consiste en l'alternance de 24 heures de garde en caserne suivie de 72 heures de repos » (art. 3, § 1^{er}).

2. Par un courrier du 6 janvier 2021, le gouverneur de la province du Hainaut indique à la requérante que les décisions adoptées lors de la séance précitée n'appellent aucune remarque de sa part.

3. Par un arrêté du 26 janvier 2021, la ministre de l'Intérieur annule la délibération du conseil du 25 novembre 2020 adoptant le règlement de travail du personnel opérationnel.

S'agissant de l'horaire de service de garde en caserne, la ministre considère que « le fait d'instaurer un horaire de travail de 24 heures alors qu'il était précédemment de 12 heures et de permettre un choix au personnel sans qu'il soit justifié par un besoin opérationnel est contraire à la loi du 19 avril 2014 qui ne peut être lue qu'à la lumière des normes supérieures ». Elle se réfère, à cet égard, au principe de proportionnalité consacré par l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à l'article 17 de la directive 2003/88/CE sur le temps de travail (lire : directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 'concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail') et à l'article 23 de la Constitution.

Cet arrêté est communiqué à la requérante par courrier du 28 janvier 2021.

4. Le 17 février 2021, le conseil de zone de la requérante, après avoir rencontré les objections de la ministre, décide de maintenir sa position quant à la coexistence des *shifts* de 12h et de 24h.

Cette délibération précise, entre autres, « qu'il ressort du Comité Particulier de Négociation qui s'est tenu le 10 février dernier que tant l'autorité que le personnel opérationnel souhaitent maintenir l'existence des *shifts* de 24h en parallèle des *shifts* de 12h ».

5. Par un arrêté du 12 mars 2021, le gouverneur suspend la délibération précitée du 17 février 2021 en se fondant sur les mêmes motifs que ceux de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2021.

Cet arrêté est communiqué à la ministre et à la requérante par des courriers respectifs du 16 mars 2021.

6. Le 21 avril 2021, le conseil de zone de la requérante décide de justifier la délibération suspendue du 17 février 2021, conformément à l'article 126, § 2, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'.

Le même jour, cette délibération est communiquée par courrier électronique à la ministre et au Gouverneur.

7. Par un arrêté du 31 mai 2021, la ministre de l'Intérieur annule les délibérations précitées du 17 février 2021 et du 21 avril 2021, sur la base de l'article 126, § 3, de la même loi.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cet arrêté est communiqué à la requérante par un courrier daté du 31 mai 2021 et reçu le 2 juin 2021.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

La requérante prend un moyen, le deuxième de sa requête, de la violation du Traité instituant la Communauté européenne, notamment son article 249, de la Constitution, notamment ses articles 10, 11 et 33, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', notamment son article 126, de la 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', notamment son article 5, §§ 3 et 4, des principes généraux du droit, notamment ceux de la séparation des pouvoirs, de légalité, de légitime confiance et de non-discrimination, et de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs.

Elle fait valoir que ses délibérations des 17 février et 21 avril 2021 ne violent pas la loi du 19 avril 2014 et en déduit, d'une part, que le gouverneur ne pouvait pas suspendre la première d'entre elles, en vertu de l'article 126, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007, et, d'autre part, que la ministre ne pouvait pas, à son tour et sur la base de l'article 126, § 3, de la même loi, annuler ces délibérations. Partant, elle considère que l'acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente et est

dépourvu de tout fondement légal, en ne pouvant reposer ni sur la décision du gouverneur ni sur une violation de la loi du 19 avril 2014.

Elle soutient, par ailleurs, que l'acte attaqué qui interdit de prévoir une période de travail de 24 heures, viole l'article 5, §§ 3 et 4, de cette loi qui, à ses yeux, l'y autorise expressément. Elle fait valoir que la loi du 19 avril 2014 ne prévoit, à aucun moment, la nécessité de justifier d'un besoin opérationnel pour pouvoir recourir à ces périodes de travail de 24 heures, et ne prescrit elle-même aucune règle selon laquelle il faudrait octroyer en principe un intervalle de repos de 11 heures par période de travail de 24 heures. Elle souligne que les travaux préparatoires de cette loi établissent que le législateur a lui-même considéré que la continuité du service est inhérente à l'activité en cause et qu'il n'est dès lors pas nécessaire de justifier au cas par cas le recours à des périodes de 24 heures. Elle relève, en outre, que la circulaire ministérielle du 24 mai 2016 indique que l'instauration du régime de travail de 24 heures n'est formellement contraire ni à la directive européenne 2003/88/CE ni à la loi du 19 avril 2014, tandis que l'arrêt n° 248.569 du 13 octobre 2020, intervenu au sujet des périodes de 24 heures prévues pour le personnel opérationnel de la protection civile, a constaté que les zones de secours pouvaient de leur côté prévoir des périodes de travail de 24 heures parce que cela était autorisé par la loi du 19 avril 2014.

Elle fait encore valoir qu'à partir du moment où la loi du 19 avril 2014 autorise clairement et expressément le recours à des périodes de travail de 24 heures, la ministre ne peut faire appel à des normes supérieures au regard desquelles la loi précitée devrait être lue afin d'écarter son application. Elle souligne qu'il n'appartient pas à une autorité de tutelle de refuser d'appliquer une loi en arguant de sa contrariété à des normes supérieures, sous peine de violer l'article 33 de la Constitution et les principes de séparation des pouvoirs et de légalité.

De même, à ses yeux, l'acte attaqué viole l'article 249 du Traité CE en appliquant directement la directive européenne 2003/88/CE en lieu et place de la loi du 19 avril 2014 dont l'article 2 indique pourtant qu'elle transpose cette directive. Elle estime qu'en invoquant une violation de cette norme européenne, la ministre fait en réalité valoir une mauvaise transposition par le législateur de la directive précitée.

Elle ajoute que, dans la circulaire ministérielle susvisée du 24 mai 2016, la partie adverse reconnaissait déjà qu'une modification de la loi du 19 avril 2014 était nécessaire pour mettre fin à la possibilité de prévoir des périodes de travail de 24 heures. Elle observe que, dans la mesure où aucune modification de la loi n'est

intervenue, elle pouvait légitimement s'attendre à ce que ses délibérations soient validées de sorte que les principes de légitime confiance et *patere legem quam ipse fecisti* sont également violés.

Elle souligne, enfin, que la ministre a reconnu lors d'une récente question parlementaire, d'une part, qu'une modification de cette loi du 19 avril 2014 était nécessaire pour interdire aux zones de secours le recours à des périodes de travail de 24 heures et, d'autre part, que si l'article 5, § 3, de la loi précitée fixe effectivement la durée maximale d'une prestation de travail à 24 heures, cette disposition doit être interprétée conformément aux normes supérieures.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que la question n'est pas celle de la compétence de l'auteur de l'acte mais de son fondement juridique. Elle soutient que, dans la mesure où tant le gouverneur que la ministre ont estimé que la loi du 19 avril 2014 a été violée, le premier était compétent pour suspendre la délibération du 17 février 2021 et la seconde l'était pour annuler la délibération suspendue et celle du 21 avril 2021, ce indépendamment du bien-fondé de cette violation.

Elle soutient, par ailleurs, que l'acte attaqué est bien motivé. À cet égard, elle expose que l'article 17 de la directive européenne 2003/88/CE permet d'apporter des dérogations au principe du repos journalier prévu à l'article 3 de la même directive. Elle se prévaut d'un arrêt C-518/15 de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 février 2018, selon lequel ces dérogations doivent être interprétées restrictivement.

Elle observe également que la loi du 19 avril 2014 transpose cette directive en droit belge en ce qui concerne les membres professionnels opérationnels des zones de secours, qu'elle fixe le cadre qui permet à toutes les zones de secours de pouvoir déterminer le temps de travail applicable dans leur zone après négociations avec les organisations syndicales représentatives, et que l'avis de la section de législation du Conseil d'État, sollicité en urgence, n'a pas fait d'observations sur les paragraphes 3 et 4 de l'article 5 de cette loi.

Elle indique encore qu'en vertu du principe du *standstill* consacré par l'article 23 de la Constitution, une autorité ne peut, en adoptant un acte réglementaire, réduire de manière sensible le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt

général. Elle observe que l'article 23 de la directive précitée contient une disposition similaire à l'article 23 de la Constitution.

Au sujet du principe de proportionnalité garanti par l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, elle fait enfin observer que la directive 2003/88/CE qui a pour objectif la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs constitue une application de l'article 31 de cette Charte.

Entendant appliquer ces dispositions au cas d'espèce, elle soutient que les paragraphes 3 et de 4 de l'article 5 de la loi du 19 avril 2014 constituent une dérogation fondée sur l'article 17 de la directive au régime de principe édicté à l'article 3 de celle-ci. Elle en infère qu'elle est de stricte interprétation et que sa mise en œuvre doit respecter le principe de proportionnalité garanti par l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux et la règle du *standstill*.

Partant, elle est d'avis qu'elle devait vérifier, dans le cadre du contrôle de tutelle mis en place par l'article 126, § 3, de la loi du 15 mai 2007, si l'instauration d'un système de *shifts* de 24 heures, qui déroge à ce régime de principe, respecte ces règles de proportionnalité et de *standstill*. À ses yeux, cela signifie qu'elle devait, concrètement, déterminer si cette mesure vise bien à assurer la continuité du service qui est un objectif d'intérêt général expressément repris à l'article 17, § 3, c), de la directive. Elle considère que, ce faisant, elle n'a pas outrepassé ses compétences en appliquant les dispositions de la loi du 19 avril 2014 à la lumière de la directive 2003/88/CE qu'elle transpose, et desdits principes de proportionnalité et de *standstill*.

Elle estime enfin que l'acte attaqué ne viole pas l'article 249 du Traité instituant la Communauté européenne, dans la mesure où ce ne sont ni la directive 2003/88/CE ni la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui en constituent le fondement direct, mais la loi du 19 avril 2014 lue à la lumière de ces textes selon les principes de l'interprétation conforme.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Sur la compétence du ministre, elle ne partage pas l'appréciation de l'auditeur rapporteur selon laquelle le ministre serait compétent pour annuler une décision d'une zone de secours qui aurait été suspendue par le gouverneur uniquement si la décision suspendue viole la loi du 19 avril 2014 ou la loi du 15 mai 2007. Elle estime que cette position omet de mentionner que l'acte attaqué vise la

première de ces deux lois et qu'elle était donc bien compétente pour adopter une décision faisant suite à une décision de suspension du gouverneur.

Elle réitère, par ailleurs, que si la loi du 19 avril 2014 permet la possibilité d'un horaire de garde de 24 heures, la directive 2003/88/CE prévoit cette faculté de déroger au régime de principe seulement s'il s'agit d'activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou la production et lorsqu'il s'agit de services d'ambulance, de sapeurs-pompiers ou protection civile. Or elle maintient qu'aucun élément objectif, raisonnable et conforme à la réalité n'a été évoqué par la zone de secours pour justifier le changement de temps de travail litigieux.

Elle ajoute que la loi précitée n'opère plus cette distinction entre le régime de principe et le régime dérogatoire, « distinction qui doit toutefois demeurer de par la préséance des dispositions et de la philosophie de la directive européenne ». Elle en déduit qu'« en ce qu'il mentionne que la loi du 19 avril 2014 permet des *shifts* de 24 heures, le rapport de l'auditeur rapporteur adopte une interprétation extensive des notions en discussion » alors que « s'agissant d'une réglementation d'ordre public [...], ses dispositions doivent s'interpréter de manière stricte », à l'instar de la position retenue par l'acte attaqué.

Elle conteste également la thèse selon laquelle la directive prévoit un régime dérogatoire et que la loi du 19 avril 2014 a été adoptée dans le cadre de cette dérogation. À ses yeux, la directive entend que le régime dérogatoire le soit dans le cadre de ces conditions particulières, à savoir « pour des motifs liés à la continuité du service ou de la production ».

Elle ajoute que, eu égard au défaut d'opposabilité des protocoles d'accord adoptés entre les partenaires sociaux, « ce n'est pas parce que [ceux-ci] auraient marqué leur accord sur le régime de garde de 24 heures que cet accord validerait *ipso facto* la décision de la zone de secours confirmant l'application de ce régime ».

Enfin, elle est d'avis qu'une zone de secours est une autorité publique locale qui est tenue de respecter le principe de proportionnalité et le principe de *standstill* lorsqu'elle édicte un règlement. Elle mentionne à nouveau l'arrêt susvisé de la Cour de justice de l'Union européenne qui, à ses yeux, a fait application de ce principe général et elle en déduit que « ce n'est pas parce que la directive permet une dérogation que cette dérogation doit [...] devenir la règle de principe ». Elle considère qu'en l'espèce, la régression litigieuse est significative.

IV.2. Appréciation

Sur la compétence de l'auteur de l'acte, l'article 126 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' dispose ce qui suit en ses trois premiers paragraphes :

« § 1^{er}. Sous réserve de l'application de l'article 123, le gouverneur peut suspendre, par arrêté et dans un délai de vingt-cinq jours prenant cours le lendemain de la réception de la liste visée à l'article 124 ou de la délibération visée à l'article 125, l'exécution des décisions par lesquelles l'autorité zonale viole les dispositions de la 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 de la présente loi ou prises en vertu de la présente loi. Une copie de l'arrêté de suspension est transmise simultanément au ministre.

§ 2. L'autorité zonale peut, dans les quarante jours à compter du lendemain de l'envoi de l'arrêté suspensif du gouverneur, justifier la délibération suspendue. En ce cas, elle adresse sa délibération justificative au ministre au plus tard le dernier jour du délai susmentionné.

Une copie de la délibération justificative est transmise au gouverneur.

L'autorité zonale peut, dans le même délai, retirer la décision suspendue. Elle en informe le gouverneur et le ministre.

A défaut pour l'autorité zonale de justifier la délibération suspendue dans le délai de quarante jours, la délibération suspendue est considérée comme nulle de plein droit.

§ 3. En cas d'envoi d'une délibération justificative, le ministre peut, par arrêté motivé et dans les quarante jours à compter du lendemain de la réception de la délibération justificative, soit annuler la décision suspendue, soit lever la suspension de ladite décision.

L'arrêté est adressé, au plus tard le dernier jour du délai de quarante jours, à l'autorité zonale.

Une copie est envoyée au gouverneur.

A défaut d'arrêté dans le délai de quarante jours, la suspension est levée ».

En l'espèce, l'acte attaqué a été adopté par la ministre de l'Intérieur sur la base de l'article 126, § 3, précité.

Cette décision annule les délibérations de la requérante respectivement des 17 février 2021 et 12 mars 2021, en ce que la première prévoit dans le règlement de travail la possibilité pour le personnel opérationnel professionnel de choisir entre l'horaire en service de garde 24/72 et l'horaire en service de garde 12/24/12/48, et en ce que la seconde décide de justifier la première, dont l'exécution était suspendue

par la décision du gouverneur de la province du Hainaut du 12 mars 2021, sur la base de l'article 126, § 1^{er}, de la même loi.

Cette dernière décision du gouverneur était elle-même justifiée, entre autres, par le motif que :

« [...] le fait d'instaurer un horaire de travail de 24 heures alors qu'il était précédemment de 12 heures et de permettre un choix au personnel sans qu'il soit justifié par un besoin opérationnel est contraire à la loi du 19 avril 2014 qui ne peut être lue qu'à la lumière des normes supérieures » (p. 2).

L'acte attaqué a confirmé en tout point cette motivation, considérant notamment que « la mise en place structurelle de *shifts* de 24 heures, telle qu'opérée par le règlement de travail, viole le principe de proportionnalité résultant de l'application cumulée de l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et de la loi du 19 avril 2014 en l'absence de circonstances exceptionnelles justifiant la continuité du service » (pp. 2 et 3).

Partant, indépendamment de l'exactitude des motifs de l'acte attaqué examinée ci-après, il n'apparaît pas, et la requérante ne le démontre nullement, que la ministre de l'Intérieur était incompétente pour adopter cet acte.

Par ailleurs, la 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' comporte un chapitre 2 comprenant les articles 2 à 22 de cette loi et qui, selon son article 2, « transpose la Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail [ci-après : directive 2003/88/CE], en ce qui concerne les membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale ».

En son article 1^{er}, § 1^{er}, cette directive 2003/88/CE se donne pour objet de « fixe[r] des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail ». En son article 3, elle érige en principe l'exigence d'un repos journalier :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de vingt-quatre heures, d'une période minimale de repos de onze heures consécutives ».

Néanmoins, ce principe est assorti de dérogations et d'exceptions, ainsi qu'en dispose le chapitre 5 de la directive. Au titre de ces dérogations, l'article 17 prévoit notamment, en ses paragraphes 2 et 3, ce qui suit :

« 2. Les dérogations prévues aux paragraphes 3 [...] peuvent être adoptées par voie législative, réglementaire et administrative ou par voie de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux, à condition que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés.

3. Conformément au paragraphe 2 du présent article, il peut être dérogé aux article 3 [...];

[...];

c) pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production, notamment lorsqu'il s'agit :

[...]

iii) des services de presse, de radio, de télévision, de productions cinématographiques, des postes ou télécommunications, des services d'ambulance, de sapeurs-pompiers ou de protection civile ;

[...] ».

Son article 18 prévoit, au surplus, des « dérogations par voie de conventions collectives » et dispose, en ses alinéas 1^{er} et 3, notamment que :

« Il peut être dérogé aux articles 3 [...] [...], en conformité avec les règles fixées par ces partenaires sociaux, par voie de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux à un niveau inférieur.

[...]

Les dérogations prévues aux premier et deuxième alinéas ne sont admises qu'à condition que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés ».

Dans son arrêt du 21 février 2018 (C-518/15) auquel la partie adverse se réfère, la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé, entre autres, ce qui suit à propos dudit article 17.

« 33. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 17, paragraphe 3, sous c), iii), de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens que les États membres peuvent déroger, à l'égard de certaines catégories de sapeurs-pompiers recrutés par les services publics d'incendie, à l'ensemble des obligations découlant des dispositions de cette directive, y

compris l'article 2 de celle-ci, définissant notamment les notions de "temps de travail" et de "période de repos".

34. À cet égard, la Cour a jugé que l'article 2 de la directive 2003/88 ne figure pas parmi les dispositions de celle-ci auxquelles il est permis de déroger (ordonnance du 4 mars 2011, *Grigore*, C-258/10, non publiée, EU:C:2011:122, point 45).

35. En effet, selon le libellé de l'article 17, paragraphe 1, de la directive 2003/88, les États membres peuvent déroger aux articles 3 à 6, 8 et 16 de cette directive et le paragraphe 3 dudit article précise que, pour les services y énoncés, dont ceux de sapeurs-pompiers, il peut être dérogé aux articles 3, 4, 5, 8 et 16 de ladite directive.

36. Ainsi, le libellé même de l'article 17 de la directive 2003/88 n'autorise pas de dérogation à l'article 2 de celle-ci, lequel définit les notions principales contenues dans cette directive.

37. De surcroît, ainsi que Mme l'avocat général l'a relevé au point 27 de ses conclusions, il n'existe aucune marge pour adopter une interprétation extensive de l'article 17 de ladite directive, pouvant aller au-delà des termes mêmes des dérogations qui y sont autorisées.

38. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, en ce qui concerne les possibilités de dérogation prévues par la directive 2003/88, notamment à l'article 17 de celle-ci, en tant qu'exceptions au régime de l'Union européenne en matière d'aménagement du temps de travail prévu par cette directive, ces dérogations doivent recevoir une interprétation qui limite leur portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que lesdites dérogations permettent de protéger (voir, en ce sens, arrêt du 14 octobre 2010, *Union syndicale Solidaires Isère*, C-428/09, EU:C:2010:612, points 39 et 40) ».

Dans cette affaire, il apparaît d'emblée que la Cour devait se prononcer sur la question de savoir si, s'agissant de sapeurs-pompiers recrutés par les services publics d'incendie, il pouvait être dérogé à l'article 2 de la directive 2003/88/CE qui n'est toutefois pas repris parmi les dispositions auxquelles il est permis de déroger, selon l'article 17 de celle-ci. La problématique est, dès lors, différente du cas d'espèce puisqu'en l'occurrence, c'est la dérogation à l'article 3 qui est concernée, lequel est formellement visé à l'article 17, § 3, c), précité.

En outre, si ledit arrêt énonce que les possibilités de dérogations prévues par la directive 2003/88/CE, notamment à l'article 17 de celle-ci, « doivent recevoir une interprétation qui limite leur portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que lesdites dérogations permettent de protéger », il y a lieu de tenir compte du paragraphe précédent selon lequel cet article 17 ne peut faire l'objet d'une interprétation extensive, « pouvant aller au-delà des termes mêmes des dérogations qui y sont autorisées ». La Cour impose, dès lors, une interprétation stricte des termes de cet article, mais non une interprétation restrictive de ceux-ci. En d'autres termes, elle n'exige pas qu'en sus du respect des conditions qui

subordonnent leur octroi, l'autorité compétente procède à une analyse au cas par cas, fondée sur le principe de proportionnalité, pour accorder ces dérogations.

Selon la jurisprudence de la Cour, ce n'est en réalité que si cette autorité est confrontée à un cas non visé par l'une des dispositions de la directive 2003/88/CE qui permet d'octroyer des dérogations, qu'elle doit vérifier s'il est néanmoins susceptible de relever de ces dispositions, la liste de ces cas n'étant pas exhaustive. L'arrêt *Union syndicale Solidaires Isère* auquel il est fait référence dans l'extrait précité précise, à cet égard, que :

« 38. Il ressort de ce qui précède qu'est en principe incompatible avec la directive 2003/88 une réglementation nationale telle que celle en cause au principal qui, tout en limitant l'activité exercée dans le cadre de contrats d'engagement éducatif à 80 jours par an, ne prévoit pas que les membres du personnel occasionnel et saisonnier des centres de vacances et de loisirs titulaires de tels contrats bénéficient du repos minimal journalier requis par l'article 3 de cette directive.

39. Il n'en irait autrement que si une telle réglementation relevait des possibilités de dérogation prévues par la directive 2003/88, notamment à son article 17.

40. En tant qu'exceptions au régime de l'Union en matière d'aménagement du temps de travail prévu par la directive 2003/88, lesdites dérogations doivent recevoir une interprétation qui limite leur portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que ces dérogations permettent de protéger (voir arrêt Jaeger, précité, point 89).

[...]

47. Par ailleurs, ainsi que la Commission le fait valoir, eu égard aux caractéristiques des activités et du fonctionnement des centres de vacances et de loisirs, ces activités pourraient éventuellement relever également de la dérogation à l'article 3 de la directive 2003/88 prévue à l'article 17, paragraphe 3, sous c), de celle-ci, relative aux activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production.

48. Certes, les activités du personnel occasionnel et saisonnier des centres de vacances et de loisirs ne sont pas mentionnées dans la liste figurant dans cette disposition. Toutefois, il convient de relever, d'une part, qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive et, d'autre part, que, ainsi qu'il ressort du point 45 du présent arrêt, lesdites activités sont également caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service, dès lors que les mineurs accueillis dans ces centres vivent, pendant la durée totale de leur séjour, en permanence avec et sous la surveillance du personnel desdits centres ».

Partant, il n'apparaît nullement que, dans son application des dispositions précitées, spécialement lorsque le cas envisagé relève de la liste des dérogations possibles, la Cour de justice de l'Union européenne entende en restreindre la portée, notamment à l'aune du principe de proportionnalité éventuellement déduit de l'article 52 de la Charte de l'Union européenne, comme le soutient la partie adverse.

En droit belge, il a été relevé ci-dessus que l'article 2 de la loi du 19 avril 2014 prévoit que le chapitre 2 de cette loi transpose la directive 2003/88/CE « en ce qui concerne les membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Cette loi vise ainsi les « membres professionnels opérationnels », c'est-à-dire les « pompiers professionnels » et les « ambulanciers professionnels, non-pompier », au sens de l'article 103, alinéas 1^{er}, 1° et 3°, et 3, de la loi du 15 mai 2007.

Ces agents relèvent, dès lors, expressément de la liste de l'article 17, § 3, c), iii), de la directive européenne précitée et peuvent, à ce titre et moyennant le respect des conditions fixées au paragraphe 2 du même article, bénéficier de la dérogation qu'il comporte, leurs « activités » étant « caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service [...] ».

Dans son arrêt n° 35/2016 du 3 mars 2016, la Cour constitutionnelle considère, dans le même sens, qu'« [u]ne telle dérogation est autorisée par l'article 17 de cette directive pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service et de la production, notamment lorsqu'il s'agit des services de sapeurs-pompiers ou de protection civile (article 17.3, c, iii) [...] » (B.21.3).

Partant, c'est à bon droit que l'article 5 de la loi du 19 avril 2014 dispose, en ses paragraphes 3 et 4 :

« § 3. La durée de chaque prestation de travail ne peut excéder vingt-quatre heures sauf dans les cas prévus au § 2, alinéa 2.

§ 4. Chaque prestation de travail dont la durée est comprise entre douze heures et vingt-quatre heures doit être suivie d'une période de repos minimale de douze heures consécutives ».

En son paragraphe 2, il est à noter que cet article 5 prévoit également que :

« § 2. Le temps de travail ne peut pas excéder la limite absolue de soixante heures au cours de chaque semaine, y compris les heures additionnelles visées à l'article 7.

Il n'est pas tenu compte, pour l'application de limite fixée à l'alinéa 1^{er}, des dépassements effectués pour l'exécution :

- de travaux entrepris en vue de faire face à un accident survenu ou imminent ;
- de travaux commandés par une nécessité imprévue, moyennant l'information du fonctionnaire désigné par le Roi.

Les dépassements visés à l'alinéa 2 sont compensés par un congé de récupération équivalent pris dans les quatorze jours.

L'article 6, § 1^{er}, de la même loi dispose encore que :

« Dans chaque zone de secours et dans le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, les régimes de travail sont fixés en respectant les dispositions de l'article 5.

Les différents horaires qui sont prévus au niveau zonal en exécution des régimes de travail qui y sont applicables sont repris dans le règlement de travail ».

Les travaux préparatoires de cette loi exposent, à cet égard, ce qui suit :

« [...] »

Le présent projet de loi prévoit, d'une part, la transposition de cette directive européenne en ce qui concerne les membres professionnels opérationnels des zones de secours et, d'autre part, le cadre légal qui permet à toutes les zones de secours de pouvoir déterminer le temps de travail applicable dans leur zone après négociation avec les organisations syndicales représentatives, et ce en tenant compte de la réalité d'aujourd'hui et de la nécessité de ne pas mettre en péril la continuité du service » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3353/001, p. 3).

De même, ils précisent que :

« vu la réalité du terrain aujourd'hui, une certaine souplesse est nécessaire pour assurer la continuité du service » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3353/001, p. 7).

Le législateur considère ainsi que la nécessité du service est inhérente à l'activité en question. Dès lors, contrairement à ce que soutient la partie adverse, les dispositions de l'article 5, §§ 3 et 4, précitées, sont conformes à l'article 17, §§ 2 et 3, c), iii), de la directive 2003/88/CE, sans qu'il soit nécessaire de tenir compte du principe de proportionnalité ni partant de justifier la dérogation à l'aune d'un élément objectif, raisonnable et conforme à la réalité. Il n'est pas davantage question d'une interprétation extensive de cet article de la directive, mais uniquement d'une interprétation stricte de celle-ci.

En outre, il est inexact de soutenir que cette interprétation aurait pour effet de supprimer la distinction alléguée entre le régime de principe et le régime dérogatoire qui découlerait de « la préséance des dispositions et de la philosophie de la directive européenne ». Ce raisonnement perd, en effet, de vue que la loi du 19 avril 2014 ne tend à transposer cette directive que pour la catégorie limitée des « membres professionnels opérationnels » notamment des zones de secours, soit celle qui relève entièrement de la dérogation prévue à l'article 17, § 3, c), iii), de la

directive 2003/88/CE. Il ne peut donc plus être question, dans ladite loi, d'un régime de principe opposé à un régime d'exception pour ces agents, comme c'est le cas dans la directive, dont le champ d'application est bien plus large, eu égard notamment au prescrit de son article 1^{er}, § 3.

Par ailleurs, l'acte attaqué se méprend lorsqu'il considère que ladite loi « qui transpose la directive prévoit de telles dérogations (lire : celles visées à l'article 17 de la directive 2003/88/CE) uniquement lors de circonstances exceptionnelles » (p. 3). Il reproduit, à cet égard, un extrait des travaux préparatoires de la loi du 19 avril 2014 sur les cas de force majeure. Or, cet extrait est certes issu du commentaire de l'article 5, § 3, en cause en l'espèce, mais il porte, en réalité, tant sur ce paragraphe 3 que sur le paragraphe 2, précité, qui a trait à la « limite absolue de soixante heures au cours de chaque semaine ». Pris dans son intégralité, ce commentaire expose en effet ce qui suit :

« L'article 5, § 3 prévoit en outre qu'une prestation de travail ne peut pas dépasser 24 heures.

Les limites absolues par semaine et par jour ne peuvent être dépassées que dans deux cas de force majeure. Les cas de force majeure sont notamment ceux des travaux entrepris en vue de faire face à un accident ou de ceux commandés par une nécessité imprévue.

La portée de cette règle dérogatoire est limitée, il faut en effet que les critères de la force majeure soient bien présents : événement imprévisible et urgent, qui ne peut dès lors être pris en charge dans le cadre de l'activité habituelle du service de secours et qui ne résulte pas d'une faute (par exemple une mauvaise organisation du travail). Toutes les interventions non urgentes n'entraînent donc pas l'application du présent article. Un incendie de cheminée est, par exemple, urgent et imprévisible, mais représente, en réalité, une activité habituelle du service de secours. Les grandes catastrophes ou calamités sont également imprévisibles et urgentes, mais peuvent nécessiter des prestations supérieures à 60 heures pour pouvoir assurer la sécurité de la population.

Si, dans l'exemple ci-dessus d'une semaine, une catastrophe telle que celle de Wetteren se produit, il est toutefois possible d'effectuer des prestations supérieures à 60 heures. Dans ce cas, toutes les heures prestées au-delà des 60 heures devront être compensées dans les 14 jours qui suivent leur prestation.

Le paragraphe 4 prévoit qu'un intervalle de repos doit être accordé immédiatement après une prestation de travail comportant au minimum 12 heures.

Ces règles participent au respect des principes généraux en matière de sécurité et santé des travailleurs de la directive européenne » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3353/001, pp. 8 et 9).

Enfin, si, d'après l'acte attaqué, « le fait de passer de prestations de travail de 12 à 24 heures est [...] constitutif d'une régression significative de la protection de la santé des travailleurs » (p. 5), il faut relever que cette situation, à la

supposer avérée, ne serait en tout état de cause pas contraire à la loi du 19 avril 2014 qui autorise expressément, conformément à l'article 17 de la directive 2003/88/CE et pour la catégorie de personnel concernée, le recours à des périodes de travail de 24 heures si chacune d'entre elles est suivie d'une phase de repos minimale. Or c'est à l'aune de cette seule loi qu'en l'espèce, selon l'article 126, §§ 1^{er} et 3, de la loi du 15 mai 2007, le contrôle de tutelle de la ministre de l'Intérieur peut s'exercer.

Il résulte de l'ensemble de ces considérations qu'en prévoyant, dans son règlement de travail, la possibilité de demander un horaire de garde en caserne de 24 heures, moyennant un repos de 72 heures, la requérante n'a pas violé la loi du 19 avril 2014, lue seule ou à la lumière des normes supérieures invoquées par la partie adverse.

Partant, le deuxième moyen est fondé, en tant qu'il est pris de la violation de l'article 5, § 3, de la 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 de l'erreur dans les motifs.

V. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du deuxième moyen, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté de la ministre de l'Intérieur du 31 mai 2021 annulant la délibération du 17 février 2021 par laquelle « le Conseil de la zone de secours Hainaut Centre décide à l'unanimité en son point n° 9 de l'application d'un horaire en shift de 12h et en shift de 24h » ainsi que celle du 21 avril 2021 par laquelle « le

Conseil de la zone de secours Hainaut Centre décide en son troisième article de permettre aux membres du personnel opérationnel de choisir entre les shifts de 12h (horaire en service de garde 12/24/12/48) ou de 24h (horaire en service de garde 24/72) ».

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 octobre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux