

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.190 du 31 août 2020

A. 226.148/VIII-10.943

En cause :

1. **BAUW** Bruno,
2. **BROECKX** Patrick,
3. **BROUILLARD** Joëlle,
4. **CLAUDE** Daniel,
5. **CODDEN** Olivier,
6. **DECAMPS** Dominique,
7. **DEWEER** Jean-Luc,
8. **DUBOIS** Pascal,
9. **DUSART** Christian,
10. **FILBICHE** Jean-Paul,
11. **GELDHOF** Patrick,
12. **HALLET** Christian,
13. **HANNECART** Éric,
14. **LECLERCQ** Freddy,
15. **PHILIPPE** Jean,
16. **QUENON** Philippe,
17. **REMY** Jean,
18. **SIMOENS** Étienne,
19. **VAN GEEL** François,
20. **VAN MERHAEGHE** Pascal,
21. **VAN WYNSBERGHE** Stephen,

ayant tous élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Virginie FEYENS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

En cause :
1. **DOMKEN** Régis
2. **LEDENT** Didier
3. **VILAIN** Christophe,
ayant élu domicile chez
M^e Julien VERMEIREN, avocat,
avenue Blonden 11
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant tous élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

Par une requête introduite le 14 septembre 2018, Bruno Bauw, Jean-Luc Bayard, Patrick Broeckx, Joëlle Brouillard, François Buys, Daniel Claude, Olivier Codden, Dominique Decamps, Jean-Luc Deweer, Pascal Dubois, Christian Dusart, Jean-Paul Filbiche, Patrick Geldhof, Christian Hallet, Éric Hannecart, Freddy Leclercq, Marc Maillet, Éric Moulin, Jean Philippe, Philippe Quenon, Jean Remy, Lucy Romain, Étienne Simoens, Philippe Trebossen, François Van Geel, Pascal Van Merhaeghe et Stephen Van Wynsberghe demandent l'annulation de « l'arrêté royal du 3 juillet 2018 comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile » (A. 226.148/VIII-10.943).

Par une requête introduite le 17 septembre 2018, Régis Domken, Didier Ledent et Christophe Vilain demandent l'annulation de « l'arrêté royal du 3 juillet 2018 comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile, publié au *Moniteur belge* du 19 juillet 2018 » (A. 226.180/VIII-10.949).

II. Procédure

II.1. A. 226.148/VIII-10.943

Un arrêt n° 243.148 du 6 décembre 2018 a décidé que la requête en annulation est réputée non accomplie à l'égard de Jean-Luc Bayard, François Buys, Marc Maillet, Éric Moulin, Lucy Romain et Philippe Trebossen et que la procédure

en annulation se poursuit en ce qui concerne les autres requérants. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur 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 13 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 février 2020. Par un courrier du 7 février 2020, elle a été remise, à la demande de la partie adverse, à l'audience du 20 mars 2020. Par un courriel du 13 mars 2020, elle a été remise *sine die*. Par une ordonnance du 27 mai 2020, elle a été fixée à l'audience du 26 juin 2020.

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

M^e Olivier Vanleemputten, *loco* M^e Jean Bourtembourg et M^e Virginie Feyens, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis partiellement 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.

II.2. A. 226.180/VIII-10.949

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur 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 13 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 février 2020. Par un courrier du 7 février 2020, elle a été remise, à la demande de la partie adverse, à l'audience du 20 mars 2020. Par un courriel du 13 mars 2020, elle a été remise *sine die*. Par une ordonnance du 27 mai 2020, elle a été fixée à l'audience du 26 juin 2020.

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

M^e Sylvie Bredael, *loco* M^{es} Julien Vermeiren et Aurélie Kettels, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis partiellement 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. Les requérants, dans les deux affaires, sont membres du personnel opérationnel de la protection civile et relèvent du rôle linguistique français, avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué.

2. La loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile' régit, dans un premier temps et depuis son entrée en vigueur, le 26 janvier 1964, l'organisation de la sécurité civile et des services d'incendie publics. Les services de la protection civile sont organisés au niveau fédéral. Ils disposent de six unités opérationnelles, réparties sur le territoire belge comme il suit : Brasschaat, Crisnée, Ghlin, Jabbeke, Libramont et Liedekerke.

L'accord de Gouvernement de la coalition fédérale de 2003 mentionne l'ambition de réformer les services d'urgence civils.

3. La loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' (ci-après : loi du 15 mai 2007) abroge la loi du 31 décembre 1963 précitée et organise, désormais, les services d'urgence civils à trois niveaux structurels : le premier niveau, fédéral, est placé sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur et de son administration et comprend un corps fédéral de protection civile organisé en unités opérationnelles, compétentes pour l'ensemble du territoire du Royaume et qui sont chargées de l'exécution des missions de sécurité civile; le deuxième niveau, qualifié d'organisationnel, est constitué par une entité juridique autonome, à savoir la zone de secours; le troisième niveau, de nature purement exécutive, est constitué d'un réseau de postes d'incendie et de secours relevant des différentes zones de secours.

La loi du 15 mai 2007 prévoit deux types de services opérationnels de sécurité civile, à savoir les unités opérationnelles de la protection civile, d'une part, et les postes d'incendie et de secours des zones de secours, d'autre part.

L'article 11 de la même loi définit les missions générales des services opérationnels de la sécurité civile. Son article 12 délègue au Roi la compétence de répartir les tâches entre les zones de secours et les unités opérationnelles de la protection civile. Cette disposition a été mise en œuvre par l'arrêté royal du 10 juin 2014 'déterminant les missions et les tâches de sécurité civile exécutées par les zones de secours et par les unités opérationnelles de la protection civile et modifiant l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention'.

4. Le 18 septembre 2015, le Conseil des ministres restreint marque son accord sur une note relative à la réforme des services opérationnels de la protection civile. L'arrêté royal du 20 septembre 2017 est ainsi adopté et modifie l'arrêté royal du 10 juin 2014 précité et l'arrêté royal du 16 février 2006 'relatif aux plans d'urgence et d'intervention'. Ce nouvel arrêté royal entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Un recours en annulation est introduit à son encontre (A. 223.941/XV-3.587).

5. Par l'arrêté royal du 8 octobre 2017 'déterminant l'implantation des unités de la Protection civile', le nombre d'unités opérationnelles de la protection civile est fixé à deux pour l'ensemble du territoire du Royaume, l'une à Brasschaat (Région flamande), l'autre à Crisnée (Région wallonne). L'arrêté entre également en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Un recours en annulation est introduit à son encontre (A. 224.019/XV-3.605).

6. Un arrêté royal du 29 juin 2018, pris en application de l'article 156 de la loi sur la sécurité civile, établit le nouveau statut administratif du personnel opérationnel de la protection civile. Un recours en annulation est introduit à son encontre (A. 226.182/VIII-10.950).

7. Un arrêté royal adopté le même jour détermine le nouveau statut pécuniaire de ces agents.

8. L'arrêté royal du 3 juillet 2018 'comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile' fait également partie du troisième volet de la réforme. Il s'agit de l'acte attaqué dans les deux présentes causes.

Trois autres recours en annulation sont introduits contre cet acte (A. 225.973/IX-9.360, A. 226.160/IX-9.389 et A. 226.174/VIII-10.946).

9. L'article 2, alinéa 3, de l'acte attaqué dispose que :

« Les emplois vacants ainsi que le formulaire standard et les modalités de traitement des candidatures sont communiqués au personnel opérationnel par avis publié au *Moniteur belge* et par l'un des modes suivants :

- 1° soit par voie électronique dont la réception par l'agent est confirmée;
- 2° soit par la remise de la main à la main à l'agent en échange d'un récépissé portant sa signature et la date à laquelle il est délivré;
- 3° soit par courrier recommandé à la dernière adresse communiquée par l'agent ».

10. L'appel à candidatures pour le recrutement du personnel opérationnel dans les nouveaux grades de la protection civile est publié au *Moniteur belge*, le 1^{er} août 2018.

11. Outre la faculté d'intégrer la nouvelle organisation de la protection civile, les membres du personnel statutaire ont la possibilité de postuler au sein d'une zone de secours ou de la police fédérale. Trois arrêtés royaux relatifs à la mobilité vers les zones de secours et un quatrième pour la mobilité vers la police fédérale sont ainsi adoptés : l'arrêté royal du 14 octobre 2018 'relatif à la mobilité de personnel opérationnel de la Protection civile vers les zones de secours'; l'arrêté royal du 14 octobre 2018 'relatif à la mobilité des agents de la protection civile vers la zone de secours Hainaut-centre pour renforcer l'exécution par la zone de ses missions au *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*'; l'arrêté royal du 14 octobre 2018 'relatif à la mobilité des agents de la Protection civile vers la zone de secours 1 de la Province de Flandre occidentale pour l'exécution par la zone de la

mission de lutte contre la pollution en mer du nord'. Ces arrêtés ont tous été publiés au *Moniteur belge* du 19 octobre 2018. Enfin, l'arrêté royal du 6 septembre 2018 organise le transfert de certains membres du personnel de la direction générale de la sécurité civile du SPF Intérieur vers le cadre d'agents de sécurisation de police de la police fédérale.

12. L'acte attaqué prévoit également une possibilité de réaffectation des membres actuels du personnel opérationnel de la sécurité civile dans les services du SPF Intérieur, dans d'autres services publics fédéraux ou à la police fédérale. Les membres du personnel qui, à partir du 1^{er} janvier 2019, ne sont pas nommés conformément à l'article 5 de cet acte et qui ne sont pas réaffectés en application de son article 11, de l'arrêté royal du 14 octobre 2018 précité 'relatif à la mobilité de personnel opérationnel de la Protection civile vers les zones de secours' ou d'un autre arrêté pris en exécution de l'article 156 de la loi du 15 mai 2007, sont soumis à la mobilité d'office conformément à l'arrêté royal du 15 janvier 2007 'relatif à la mobilité des agents statutaires dans la fonction publique administrative fédérale'.

IV. Jonction

IV.1. Thèses des parties

Par un courrier daté du 29 janvier 2020, la partie adverse demande, notamment, que « l'ensemble des cinq recours introduits contre l'arrêté royal du 3 juillet 2018 [A. 225.973/IX-9.360, A. 226.148/VIII-10.943, A. 226.160/IX-9.389, A. 226.174/VIII-10.946 et A. 226.180/VIII-10.949] soient joints au vu de leur connexité (article 60 du règlement de procédure) et renvoyés devant une chambre bilingue de Votre Conseil ». Elle justifie ce lien par l'identité de l'acte attaqué, la qualité d'agents de la protection civile de l'ensemble des requérants et des moyens soulevés qui se recouvrent presque entièrement. Elle relève que les requêtes introduites dans les causes A. 226.148/VIII-10.943 et A. 226.160/IX-9.389 sont une traduction quasi-identique l'une de l'autre tandis que, pour les autres recours, une simple lecture des moyens soulevés indique, selon elle, la similarité de ceux-ci et l'identité des dispositions et principes sur lesquelles ils prétendent se fonder. La partie adverse estime que le respect des droits de la défense et une bonne administration de la justice imposent la jonction de ces causes, sans que la différence de langues ou l'allongement des débats dans les affaires francophones ne justifient que ces garanties ne soient mises à mal.

Par un courriel du 27 février 2020, le conseil du requérant, dans la cause A. 226.174/VIII-10.946, demande qu'elle soit dissociée des autres affaires,

considérant qu'un seul article de l'acte attaqué s'y trouve visé et que « les moyens soulevés [lire : le moyen unique] diffèrent de ceux des autres requêtes ».

IV.2. Appréciation

Il est de l'intérêt d'une bonne justice de joindre les causes reprises sous les numéros de rôle A. 226.148/VIII-10.943 et A. 226.180/VIII-10.949, en raison du lien de connexité qui les unit et de l'absence d'incidence de cette jonction sur le cours de la procédure et sur les droits des parties. L'acte attaqué est identique, les requérants sont tous des agents de la protection civile et les moyens se recouvrent en tout ou en partie.

Il en va différemment, s'agissant de la cause A. 226.174/VIII-10.946. Comme le relève le requérant dans cette affaire, un seul article de l'acte attaqué s'y trouve visé et le moyen unique soulevé diffère de ceux des autres requêtes. Une bonne administration de la justice ne requiert, dès lors, pas de la joindre aux deux affaires susmentionnées.

S'agissant de la demande de jonction « des cinq recours introduits contre l'arrêté royal du 3 juillet 2018 [...] au vu de leur connexité (article 60 du règlement général de procédure) » et de leur renvoi devant une chambre bilingue, cette demande, formulée *in extremis* et à quelques jours de l'audience initialement fixée le 14 février 2020, est de nature à retarder considérablement le règlement du litige et présente un caractère dilatoire. La partie adverse est la même dans l'ensemble des affaires susvisées et est représentée par le même conseil. Elle ne pouvait, dès lors, ignorer que lesdites causes présentaient des liens de connexité entre elles. Les motifs invoqués par la partie adverse pour justifier sa demande de renvoi devant la chambre bilingue préexistaient largement à la notification du rapport de l'auditeur rapporteur dans les affaires néerlandophones, les 23 et 24 janvier 2020, de telle manière qu'elle aurait pu la formuler plus tôt dans le cours de la procédure. La partie adverse, qui a eu l'occasion de faire valoir l'ensemble de ses arguments dans ses écrits de procédure comme à l'audience, ne démontre, en outre, pas que ses droits de la défense pourraient être méconnus à défaut de renvoi devant la chambre bilingue ni que les conditions d'application de l'article 60 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, seraient réunies en l'espèce.

Les causes reprises sous les numéros de rôle A. 226.148/VIII-10.943 et A. 226.180/VIII-10.949 sont jointes. La demande de jonction est rejetée pour le surplus.

V. Prise en compte des rapports de l'auditeur rapporteur néerlandophone et opportunité d'un renvoi des causes en assemblée générale

V.1. Thèse de la partie adverse

Dans son courrier daté du 29 janvier 2020, la partie adverse demande que les rapports de l'auditeur rapporteur néerlandophone dans les causes A. 225.973/IX-9.360 et A. 226.160/IX-9.389 soient ajoutés au dossier de la procédure dans les trois affaires francophones susmentionnées. Partant, elle sollicite une remise de l'audience prévue initialement le 14 février 2020 et que les débats soient rouverts pour permettre le dépôt de mémoires complémentaires et d'un rapport complémentaire de l'auditeur rapporteur.

Elle s'interroge, par ailleurs, sur l'opportunité d'un renvoi des causes précitées devant l'assemblée générale de la section du contentieux du Conseil d'État, « en vue de leur jonction ou non » et afin d'assurer l'unité de la jurisprudence du Conseil d'État. Elle souligne que le risque de jurisprudences divergentes n'est pas inexistant.

V.2. Appréciation

Aucune règle de procédure n'impose d'ordonner le dépôt des rapports de l'auditeur rapporteur néerlandophone aux dossiers de deux affaires jointes, comme en l'espèce, devant une chambre francophone. Il ne s'agit ni d'une pièce de procédure, ni d'un élément du dossier administratif de ces affaires.

En outre, l'article 92 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, organise le renvoi devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État pour « assurer l'unité de la jurisprudence ». L'unité de la jurisprudence n'étant, cependant, pas à ce stade compromise à défaut de tout arrêt prononcé à l'égard de l'acte attaqué, cette disposition ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

Dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, les requérants, agents opérationnels de la protection civile, soulignent qu'ils sont susceptibles d'être défavorablement affectés par l'acte attaqué, que 23 d'entre eux sont affectés à l'unité

opérationnelle de Ghlin et 4 d'entre eux à l'unité opérationnelle de Libramont, alors que seuls 313 des 450 agents opérationnels actuels de la protection civile, rôles néerlandais et français confondus, peuvent conserver un emploi au sein de la protection civile, ce uniquement dans l'une des deux casernes sises à Brasschaat et à Crisnée. Ils expliquent que, pour espérer conserver cet emploi, les agents en fonction ont dû poser leur candidature aux emplois dans les nouveaux grades pour le 31 août 2018 et doivent se soumettre à un test d'aptitude évaluant les compétences de base en fonction de l'emploi postulé. Ils relèvent que les agents postulent sans précision quant à la caserne à laquelle ils souhaitent être affectés et que la sélection s'opère selon les principes suivants : priorité est donnée à celui qui obtient le plus de points; en cas d'égalité de points, priorité est d'abord donnée au candidat qui a le grade le plus élevé; à égalité de grade, priorité est ensuite donnée au candidat dont l'ancienneté de service est la plus grande; et enfin, à égalité d'ancienneté de service, priorité est donnée au candidat le plus âgé. Quant aux brigadiers opérationnels s'étant portés candidats pour un emploi du cadre moyen, ils indiquent qu'à défaut d'être sélectionnés dans cet emploi, ils peuvent se voir offrir un emploi du cadre de base. Ils ajoutent que, s'ils ne sont pas sélectionnés, les agents peuvent espérer, selon l'acte attaqué, qu'un emploi dans les services du SPF Intérieur, dans d'autres services publics fédéraux ou à la police fédérale, qui corresponde à leur profil et ne s'exerce pas trop loin de chez eux, soit vacant et qu'après avoir soumis leur candidature, celui-ci leur soit octroyé ou qu'à défaut de l'obtention d'un tel emploi, les agents sont soumis à la mobilité d'office telle que régie par l'arrêté royal du 15 janvier 2007 qui prévoit que les agents sont mis à la disposition du Selor et peuvent être contraints de suivre une formation, en vue de leur mobilité d'office. Ils constatent que la possibilité d'une mobilité vers une zone de secours est évoquée dans l'acte attaqué mais que l'arrêté visé n'a pas encore été adopté. Selon eux, il s'ensuit que les agents pourraient ne pas retrouver de fonction équivalente à celle qu'ils exercent actuellement et pourraient même se retrouver sans emploi et forcés à se former à un autre métier.

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, ils exposent qu'ils sont agents de la protection civile, membres statutaires professionnels du personnel opérationnel, et que l'acte attaqué fait bien plus que modifier leur statut, en consacrant des dispositions attentatoires à l'essence même de leurs fonctions et non seulement aux modalités de leur exercice. Ils soulignent que l'acte attaqué prévoit des dispositions ayant les effets suivants : - constituer une forme de « nouvelle » protection civile, en supprimant *de facto* le corps opérationnel existant; - leur imposer des conditions expressément constitutives de conditions de recrutement, dont le non-respect aboutit à la perte complète de l'emploi pour lequel ils étaient nommés; - les exposer à un risque important d'ainsi perdre leur emploi en raison d'une réduction drastique du

nombre d'emplois ouverts pour la même institution que celle au sein de laquelle ils ont été et sont nommés. Ils estiment que le préjudice qu'ils subissent du fait de l'acte attaqué est donc extrêmement grave et qu'ils ont un intérêt évident à son annulation, à savoir de ne plus être menacés de perdre leur emploi sauf par application des règles classiques de fin de fonctions dans la fonction publique.

Dans son mémoire en réponse, dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, la partie adverse relève que la requête est irrecevable à défaut d'intérêt puisque, si les requérants invoquent, dans celle-ci, le désavantage qu'ils auraient à supporter s'ils ne réussissaient pas les tests de sélection organisés par l'acte attaqué – ce qu'ils ne font pas expressément –, ils n'invoqueraient alors qu'une situation hypothétique, ne sachant pas encore, au moment de l'introduction de la requête, s'ils ont réussi les tests de sélection et s'ils peuvent intégrer le nouveau service de la protection civile. Or, elle constate que Bruno Bauw, Daniel Claude, Olivier Codden, Dominique Decamps, Jean-Luc Deweer, Pascal Dubois, Éric Hannecart, Pascal Van Merhaeghe et Stephen Van Wynsberghe ont tous postulé l'emploi de sapeur généraliste, présenté et réussi les tests de sélection et ont été utilement classés. Elle en déduit qu'ils ne disposent plus d'aucun intérêt (actuel) au recours. Elle ajoute que Patrick Broeckx, Jean-Paul Filbiche, Christian Hallet, Jean Remy et François Van Geel, ainsi que Joëlle Brouillard, ont tous réussi l'épreuve de sélection comme officier et que, pour ce motif, ils ne disposent pas non plus d'un intérêt au recours. Enfin, elle souligne que Freddy Leclercq et Jean Philippe ont fait le choix de ne pas présenter les examens auxquels ils s'étaient inscrits. À cet égard, elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle « le fait pour un requérant qui attaque des promotions de ne pas avoir présenté sa candidature à la même promotion ouverte en cours d'instance prive celui-ci de son intérêt à agir. En effet, en s'abstenant de présenter sa candidature, le requérant manifeste un désintérêt pour la fonction, incompatible avec l'intérêt au recours qui doit perdurer durant toute la procédure ». Elle souligne qu'un candidat qui invoque, à l'appui de son intérêt, le désavantage éventuel de perdre son poste actuel et qui, aux conditions modifiées, peut être employé ailleurs, est à tout le moins tenu d'affirmer expressément sa volonté de conserver son poste en y participant, autrement dit en prenant part à la sélection organisée.

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, elle estime que la requête est irrecevable, à défaut d'intérêt suffisant dans le chef des requérants. Elle expose que ceux-ci considèrent que l'acte litigieux « porte le nouveau statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile (requête, p. 15) » – ce qu'il ne fait manifestement pas – et qu'un agent « a intérêt à poursuivre l'annulation, dans sa totalité, d'un arrêté royal qui modifie le statut (p. 16) ». Elle constate que les

requérants se méprennent manifestement sur la portée et le contenu de l'acte qu'ils attaquent en l'espèce puisqu'ils semblent viser l'arrêté royal du 29 juin 2018 portant le statut administratif et, partant, ne justifient pas d'un intérêt quelconque à l'annulation de l'acte attaqué. Elle ajoute que, même s'ils invoquaient, dans leur requête, le désavantage dont ils souffriraient directement et personnellement, s'ils ne réussissaient pas les tests de sélection organisés par l'acte attaqué – ce qu'ils ne font pas expressément –, ils n'invoqueraient qu'une situation hypothétique, étant entendu qu'ils ne savaient pas encore s'ils avaient réussi les tests de sélection et s'ils pourraient intégrer le nouveau service de la protection civile. Elle observe que Régis Domken et Christophe Vilain ont tous deux réussi les épreuves qu'ils ont présentées, que le premier, collaborateur opérationnel de l'unité de Crisnée, a postulé l'emploi de sapeur généraliste et a réussi et que le second, brigadier opérationnel de l'unité de Ghlin, a postulé l'emploi de sergent généraliste et a également réussi. Selon elle, dès lors que les requérants ont réussi les tests de sélection, ils ne disposent plus d'aucun intérêt actuel au recours. Enfin, elle souligne que Didier Ledent, collaborateur opérationnel de l'unité de Crisnée, a postulé l'emploi de dispatheur (choix n° 1) mais n'a pas présenté l'examen, qu'il a également postulé pour devenir sapeur généraliste (choix n° 2) mais ne s'est pas davantage présenté à l'examen organisé par le Selor. Elle rappelle la jurisprudence susmentionnée du Conseil d'État sur la perte d'intérêt à agir du fait d'attaquer des promotions sans avoir présenté sa candidature à la même promotion ouverte en cours d'instance et que doit être déclaré irrecevable, à défaut d'intérêt, « le recours porté par une candidate évincée contre la promotion d'un autre agent au grade de directeur général (...), dès lors qu'elle ne s'est portée candidate à aucune des fonctions (...) à pourvoir au SPF Affaires étrangères (...). Il en résulte que l'expérience dans la fonction de directeur général que la candidate évincée ne pourra pas faire valoir (...) [ne résulte pas de l'acte attaqué] mais de l'attitude de la requérante qui n'a pas postulé dès le premier appel à candidatures ». Elle souligne qu'il ne ressort pas clairement de la requête pour quelles raisons Didier Ledent n'a pas pris part aux procédures de sélection, qu'il s'agisse d'obtenir un emploi au sein de la protection civile ou en vue d'accéder à d'autres emplois dans les zones de secours, au sein du SPF Intérieur ou de la police fédérale, et indique qu'« un candidat qui invoque, à l'appui de son intérêt, le désavantage éventuel de perdre son poste actuel et qui, aux conditions modifiées, peut être employé ailleurs, est à tout le moins [tenu] d'affirmer expressément sa volonté de conserver son poste en y participant, autrement dit en prenant part à la sélection organisée ».

Dans son dernier mémoire dans la cause A. 226.148/10.943, elle souligne que les requérants Bruno Bauw, Patrick Broeckx, Daniel Claude, Olivier Codden, Dominique Decamps, Jean-Luc Deweer, Pascal Dubois, Jean-Paul Filbiche,

Christian Hallet, Éric Hannecart, Jean Remy, François Van Geel, Stephen Van Wynsberghe et Joëlle Brouillard ont réussi les tests de sélection et sont utilement classés, de sorte qu'ils ne disposent plus à ses yeux d'aucun intérêt au recours. Se fondant sur des pièces nouvelles, elle fait encore valoir que les requérants Christian Dusart, Étienne Simoens et Pascal Van Merhaeghe ont réussi la sélection relative à l'emploi de sapeur généraliste mais n'étaient pas classés en ordre utile au moment des résultats. Les deux premiers de ces requérants ont en revanche été classés aux 73^e et 74^e places et auraient pu faire partie de la nouvelle protection civile mais ont expressément renoncé à une fonction future dans ces services, respectivement, les 26 et 31 décembre 2018. Pascal Van Merhaeghe s'est également désisté le 3 janvier 2019. Enfin, que ce soit ces 3 requérants ou Patrick Geldhof, Freddy Leclercq, Jean Philippe et Philippe Quenon, elle souligne qu'ils n'ont pas introduit de recours contre les actes individuels de reclassement ou les soumettant à la mobilité d'office au 1^{er} janvier 2019, de sorte que ces décisions sont devenues définitives et ont eu pour effet qu'il n'entrent plus dans le champ d'application de l'acte attaqué.

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, elle partage le constat de l'auditeur rapporteur, concernant l'irrecevabilité du recours formé par Régis Domken. Elle estime, en revanche, que le fait pour Didier Ledent d'être en incapacité de travail n'implique pas nécessairement une incapacité de se présenter à une épreuve de sélection et qu'il ne démontre pas qu'il en aurait été de la sorte. Elle souligne également qu'à défaut de bénéficier du nouveau statut pécuniaire, ce requérant conserve les statuts administratif et pécuniaire qui lui étaient applicables avant la réforme. Cela signifie qu'il conserve son échelle de traitement et son ancienneté pécuniaire, sa situation ne se trouvant dès lors pas modifiée, tandis qu'elle relève que la comparaison entre la fonction qu'il exerçait précédemment à la protection civile et celle qu'il exerce au support « 112 » permet de constater que ces deux fonctions sont similaires. Elle aperçoit, en tout cas, mal où se situerait une régression puisque le profil de fonction générique est identique. Quant à Christophe Vilain, elle relève qu'il s'est désisté de la sélection relative à la réforme de la protection civile dans un courriel du 31 décembre 2018, indiquant avoir accepté un poste de pompier auprès de la zone de secours « Dinaphi ».

VI.2. Appréciation

VI.2.1. A. 226.148/VIII-10.943

S'agissant d'un recours en annulation dirigé contre des dispositions réglementaires, l'intérêt personnel suffisant réside dans la possibilité que ces dispositions puissent être appliquées aux parties requérantes personnellement.

L'intérêt à attaquer une norme réglementaire devant le Conseil d'État est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont en effet susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer, et par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement les effets.

En l'espèce, depuis l'introduction de leur recours, Bruno Bauw, Joëlle Brouillard, Patrick Broeckx, Daniel Claude, Olivier Codden, Dominique Decamps, Jean-Luc Deweer, Pascal Dubois, Jean-Paul Filbiche, Christian Hallet, Éric Hannecart, Jean Remy, François Van Geel et Stephen Van Wynsberghe ont réussi les tests de sélection mis en œuvre en application de l'acte attaqué et ont été classés utilement. Néanmoins, les troisième et quatrième moyens dénonçant, d'une part, une modification importante de leur quotidien, notamment en termes de déplacements domicile – lieu de travail et de conditions de travail et, d'autre part, l'attribution d'échelles de traitement en extinction ne tenant pas compte des diplômes et brevets obtenus et ne valorisant pas l'ancienneté acquise dans leurs fonctions, il s'impose de lier l'examen de la recevabilité du recours à l'examen de ces moyens quant au fond.

La même conclusion s'impose pour Pascal Van Merhaeghe qui a réussi l'épreuve de sélection et a finalement vu son classement évoluer en ordre utile pour se voir proposer un poste de sapeur généraliste au sein de la nouvelle protection civile. Il a, cependant, opté pour une mesure de mobilité au sein du SPF Intérieur, sans que ce « choix » ne puisse lui être reproché, ayant manifestement été dicté par les mêmes modifications importantes de ses conditions de travail que celles précitées. Comme pour les requérants précédents, il s'impose, tout au plus, de lier l'examen de la recevabilité du recours à l'examen du troisième moyen quant au fond.

Christian Dusart, Patrick Geldhof, Philippe Quenon et Étienne Simoens ont soit réussi le test de sélection sans être utilement classés, soit raté ce test et sont réaffectés dans un autre département. De la même manière, Freddy Leclercq et Jean Philippe n'ont pas présenté les tests de sélection organisés en application de l'acte attaqué. Ces circonstances n'enlèvent cependant rien au fait que ce dernier est susceptible d'avoir une répercussion sur leur situation professionnelle. En effet, à défaut d'avoir présenté les tests ou de les avoir présentés utilement, ils doivent logiquement être réaffectés dans un autre département ou être soumis à la mobilité d'office.

Pour Christian Dusart et Étienne Simoens, il ne peut, en outre, leur être reproché d'avoir « renoncé » à une fonction future au sein de la nouvelle protection

civile. Ces requérants ont, en effet, été pressés d'opérer un choix pour le 31 décembre 2018 par le service du personnel « HRST SELECT » de la partie adverse, alors qu'ils n'étaient pas classés en ordre utile au moment où ils ont dû faire ce choix. Compte tenu de l'incertitude à laquelle ils étaient confrontés, il ne peut être question de renonciation dans leur chef.

Enfin, la circonstance que Christian Dusart, Patrick Geldhof, Freddy Leclercq, Jean Philippe, Philippe Quenon, Étienne Simoens et Pascal Van Merhaeghe n'ont pas contesté les actes individuels de reclassement ou de mobilité d'office n'implique pas que le recours serait irrecevable dans leur chef dès lors qu'un acte réglementaire est susceptible d'être attaqué au contentieux de l'annulation par toutes les personnes auxquelles il s'applique, par celles auxquelles il a vocation à s'appliquer et par celles qui en subissent directement les effets, à l'instar de ces requérants.

VI.2.2. A. 226.180/VIII-10.949

L'erreur que contiennent les développements relatifs à l'intérêt à agir des requérants dans leur requête en annulation ne porte pas préjudice à la recevabilité de leur recours. En effet, ils permettent, sans aucune ambiguïté, de constater qu'il est bien dirigé contre l'arrêté royal du 3 juillet 2018 'comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la protection civile'. Les développements du mémoire en réponse démontrent d'ailleurs que la partie adverse ne s'est pas méprise quant à l'objet du présent recours.

Par ailleurs, depuis l'introduction du recours, Régis Domken a réussi les tests de sélection mis en œuvre en application de l'acte attaqué et a été nommé dans un nouveau grade issu de la réforme. De même, Christophe Vilain a réussi les tests de sélection mais a « renoncé » aux fonctions au sein de la protection civile pour accepter un emploi de pompier. Or, les moyens invoqués dans cette cause dénonçant les conséquences de l'organisation de la sélection sur les possibilités pour les requérants de conserver un emploi statutaire à la protection civile, l'annulation de l'acte attaqué n'apporterait aucun avantage à ces requérants, Régis Domken ayant pu conserver un emploi statutaire au sein de la protection civile et Christophe Vilain y ayant renoncé. Le recours est donc devenu irrecevable à leur égard.

En revanche, Didier Ledent n'a pas présenté les tests de sélection organisés en application de l'acte attaqué en raison d'une incapacité de travail. Cette circonstance n'enlève rien au fait que l'acte attaqué est bien susceptible d'avoir une répercussion sur sa situation professionnelle puisque, à défaut d'avoir présenté les

tests, il doit logiquement être réaffecté dans un autre département ou être soumis à la mobilité d'office. Le recours est donc recevable en ce qui le concerne.

VII. Premier (A. 226.148/VIII-10.943) et second (A. 226.180/VIII-10.949) moyens

VII.1. Thèses des parties

Dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, les requérants prennent un premier moyen du défaut de motivation, de l'insuffisance des motifs, de la violation de l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', de la violation du principe général de droit de proportionnalité, de la violation du principe général de bonne administration dont découle le devoir de minutie ou le principe de préparation avec soin des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir. Ils font valoir que « l'acte attaqué prévoit en son article 2 que le nombre d'emplois ouverts aux membres du personnel opérationnel professionnel de la protection civile dans les nouveaux grades opérationnels de la protection civile est fixé à 188 emplois dans le cadre de base, 62 emplois dans le cadre moyen et 63 emplois dans le cadre supérieur, soit 313 au total », alors que les membres du personnel opérationnel professionnel de la protection civile auxquels s'applique l'acte attaqué sont au nombre de 450, avant la réforme. Ils constatent que le nombre (313) d'emplois ouverts aux agents opérationnels de la protection civile n'est aucunement expliqué et que la mesure consistant à réduire de 450 à 313 le nombre d'agents opérationnels de la protection civile, sans prévoir de système transitoire permettant aux agents actuels de terminer leur carrière, tel que par l'intermédiaire d'un cadre en extinction qui aurait des effets moindres sur la situation des agents, apparaît manifestement disproportionnée. Ils en déduisent que l'acte attaqué, « en son article 2 », viole les principes généraux de la motivation matérielle et de bonne administration et résulte, de surcroît, d'une erreur manifeste d'appréciation. Ils rappellent que l'action du Roi ne peut être arbitraire et qu'aucun acte administratif ne saurait être valide s'il ne repose pas sur des motifs de droit et de fait réels, pertinents et admissibles en droit, lesquels doivent ressortir du dossier administratif.

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, ils prennent un moyen, le second de leur requête, de la violation des principes du raisonnable, de proportionnalité et de bonne administration, des principes de sécurité juridique et de confiance légitime, de l'article 23 de la Constitution dont le principe de *standstill*, du principe de la hiérarchie des normes et de l'article 159 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe de bonne administration selon lequel l'autorité doit prendre sa décision en parfaite connaissance de cause, du défaut de motifs adéquats, pertinents et

légalement admissibles et de l'erreur manifeste d'appréciation. Ils font valoir que l'acte attaqué consacre un nombre limité d'emplois, inférieur au nombre préexistant, induisant ainsi nécessairement la perte d'emploi pour certains agents dont eux-mêmes potentiellement, que la détermination des nombres consacrés par l'acte attaqué ne repose sur aucune justification et que le rapport au Roi précédant cet arrêté est composé de 4 pages seulement, pour un arrêté qui constitue sans doute la norme réglementaire ayant les effets les plus graves et attentatoires aux droits acquis des agents nommés au sein du service opérationnel de la protection civile. Ils notent que les arrêtés du 20 septembre 2017 fixant les nouvelles missions et tâches et du 8 octobre 2017 fixant l'implantation et le nombre des unités opérationnelles, ne comportaient non plus aucune référence qui permettrait de faire le lien entre les modifications apportées aux missions et tâches de la protection civile, et à la nécessité de réduire le nombre d'emplois au sein de son service opérationnel. Ils constatent qu'il n'existe donc, dans le cadre de ces différents actes réglementaires ayant mené à la réduction très importante du nombre d'emplois du personnel opérationnel de la protection civile, aucune justification de la réduction et des chiffres déterminés et que, dès lors, sa proportionnalité n'est pas établie et que le principe de bonne administration n'est pas respecté, l'autorité n'ayant pas statué en parfaite connaissance de cause et avec minutie, à l'instar de ce qui a été jugé par un arrêt n° 217.053 du 23 décembre 2011. Ils soutiennent que la nécessité de réduire le nombre d'emplois au sein de la protection civile se devait d'être particulièrement justifiée, en sus des nombres d'emplois en tant que tels, que la nécessité de réduire les emplois devait reposer sur un constat de « surpopulation » de la protection civile, lequel n'est pas non plus établi par l'acte attaqué ni par son rapport au Roi et qu'il n'est pas démontré que la protection civile assumant des missions et tâches partiellement modifiées n'aurait pas pu fonctionner de manière efficace et complète en maintenant le nombre d'emplois existants en son sein. Ils estiment encore qu'il convient d'écarter l'arrêté royal du 8 octobre 2017 qui ne semble pas plus reposer sur une analyse minutieuse des données existantes, pour conclure à la prétendue nécessité de réduire le nombre d'unités opérationnelles de 6 à 2 puisque, pour les mêmes raisons que celles exposées à propos du nombre d'emplois, le nombre d'unités est dénué de toute justification et de toute proportionnalité.

Dans son mémoire en réponse, dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, la partie adverse relève que le premier moyen doit être déclaré irrecevable en ce qu'il est pris de la violation « de l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 » et du « devoir de minutie », à défaut d'exposer, dans son « développement », les motifs pour lesquels les requérants considèrent que cet article et ce principe général seraient violés par l'acte attaqué (*exceptio obscuri libelli*). Sur le fond, elle soutient que les seules critiques réellement formulées par ce premier moyen concernent le fait que le

nombre d'emplois ouverts « n'est aucunement expliqué » et que l'absence de système transitoire permettant aux agents actuels de terminer leur carrière « apparaît manifestement disproportionnée ». S'agissant de la première critique, elle ne peut que renvoyer aux développements relatifs à la réforme de la protection civile et rappeler que la « nécessité de réduire le nombre (d'emplois) existant » a été largement justifiée, notamment dans le rapport au Roi précédant l'arrêté du 29 juin 2018 portant le statut administratif, auquel l'acte attaqué est indissociablement lié. Elle ajoute que la motivation interne de l'acte attaqué ressort notamment du rapport au Roi mais également de la note au Conseil des ministres du 4 avril 2018 selon laquelle :

« [l]e 4 avril 2017, le Gouvernement a conclu un accord relatif à la réforme de la Protection civile. Cette réorganisation approfondie consiste premièrement en une réorientation des missions des services d'incendie, d'une part, et de la Protection civile, d'autre part. Les missions de première ligne seront ainsi assurées par les zones de secours, et la Protection civile évoluera vers un service d'intervention spécialisé de deuxième ligne, organisé en 3 *clusters* 'CBRN' (substances dangereuses chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires), '*Search & Rescue*' et '*Heavy Support & Crisis Management*'. À l'avenir, la Protection civile ne disposera dès lors plus que de deux unités opérationnelles, l'une en Wallonie, l'autre en Flandre. En principe, après la réforme, la Protection civile n'assurera que des missions d'intérêt national [...] ».

Elle estime qu'il est clairement établi que la réorganisation des missions entre les services d'incendie et la protection civile explique à suffisance les raisons pour lesquelles ce service ne requiert plus autant d'agents qu'actuellement. Elle ajoute que, dans la mesure où la transformation des 251 services d'incendie locaux en 34 zones de secours a conduit à l'augmentation du nombre d'agents et de la capacité d'intervention des nouvelles zones, une révision de la répartition des missions entre les zones d'urgence et les unités opérationnelles de la protection civile était indispensable. Elle fait valoir qu'à la lumière de cette modification de la répartition des tâches, l'organisation de la protection civile a également été revue et justifie à suffisance le nombre plus restreint d'emplois ouverts aux agents opérationnels de la protection civile. Elle souligne encore que les statistiques des interventions montrent, depuis longtemps, que celles-ci sont réalisées très majoritairement entre 7 heures et 19 heures, que, dans le cadre de la réforme, un nouveau règlement du temps de travail a été adopté le 17 août 2018 et que, plutôt que de disposer du même nombre d'agents opérationnels 24 heures sur 24, il a été décidé de réduire la durée des prestations de travail à 12 heures 40 (7 heures – 19 heures 40 et 19 heures – 7 heures 40). Elle indique qu'ainsi, le nombre d'agents opérationnels jusqu'au grade de lieutenant travaillant la journée du lundi au samedi sera trois fois plus important que l'effectif prévu la nuit et la journée du dimanche et que les autres officiers travailleront uniquement en service de jour de 7 heures 36, du lundi au vendredi. Selon elle, conformément au principe général de droit de

motivation interne, l'acte attaqué repose donc sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et admissibles qui se dégagent en effet du dossier administratif, comme l'exige la jurisprudence. Pour le surplus et quant au choix précis des nombres d'emplois retenus pour chaque unité opérationnelle, elle soutient qu'il en va d'une appréciation en opportunité qui lui revient et à laquelle le Conseil d'État, juge de la légalité, ne pourrait substituer sa propre appréciation. Elle ajoute que les requérants ne démontrent pas que ses choix seraient constitutifs d'une erreur manifeste d'appréciation. S'agissant de la seconde critique qui a trait à l'absence de mesures transitoires, elle souligne que c'est sans fondement que les requérants se prévalent de ce qu'ils semblent (implicitement) considérer comme une obligation dans son chef à cet égard. Elle constate qu'il ne peut, en effet, être déduit de la jurisprudence une obligation générale d'instaurer un tel régime transitoire lorsque les pouvoirs publics mettent en œuvre le principe de mutabilité et qu'une telle obligation priverait très largement le principe de mutabilité de son effet utile, empêchant son application immédiate. Partant et concernant le respect du principe de proportionnalité, elle souligne que l'acte attaqué prévoit, en cas de non réussite des examens de sélection, la possibilité de réaffectation des membres actuels du personnel opérationnel de la protection civile dans les services du SPF Intérieur, dans d'autres services publics fédéraux ou à la police fédérale, que les agents réaffectés conservent, dans leur nouveau service, les anciennetés de classe, de grade, de niveau et de service qu'ils ont acquises avant leur réaffectation et que, le cas échéant, ils conservent le bénéfice de l'échelle de traitement dont ils bénéficiaient au jour de leur réaffectation, pour autant qu'elle soit plus favorable. Elle rappelle également que les membres du personnel qui, à partir du 1^{er} janvier 2019, n'ont pas été nommés conformément à l'article 5 de l'acte attaqué et qui ne sont pas réaffectés en application de son article 11, sont soumis à la mobilité d'office conformément à l'arrêté royal du 15 janvier 2007 'relatif à la mobilité des agents statutaires dans la fonction publique administrative fédérale'. Elle estime que l'ensemble de ces mesures d'accompagnement dément donc l'allégation selon laquelle l'absence de système transitoire permettant aux agents actuels de terminer leur carrière serait « manifestement disproportionnée ».

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, elle rappelle que les requérants ne peuvent se prévaloir d'aucun « droits acquis » en vertu de leur statut administratif, lequel est au contraire soumis à la loi du changement et au principe de mutabilité. Elle constate, ensuite, que les normes de référence vantées par le second moyen se confondent très largement avec celles évoquées par le premier moyen, sans que les requérants ne développent les motifs pour lesquels il serait porté atteinte à ces normes et principes. Elle en déduit que le second moyen est donc irrecevable, en ce qu'il invoque le principe de sécurité juridique et de confiance légitime,

l'article 23 de la Constitution ou encore le principe de hiérarchie des normes. Sur le fond, elle réitère que la « nécessité de réduire le nombre (d'emplois)] existant » a été largement justifiée, notamment dans le rapport au Roi précédant l'arrêté du 29 juin 2018, déjà cité à de nombreuses reprises dans l'exposé de la réforme de la protection civile et auquel l'acte attaqué est indissociablement lié. Quant au choix précis des nombres d'emplois retenus pour chaque unité opérationnelle, elle estime qu'il en va d'une appréciation en opportunité de sa part, à laquelle le Conseil d'État, juge de la légalité, ne pourrait substituer sa propre appréciation et que les requérants ne démontrent pas que les choix seraient constitutifs d'une erreur manifeste d'appréciation. Enfin, elle relève que les requérants postulent, apparemment sur la base de l'article 159 de la Constitution, « d'écarter » l'arrêté royal du 8 octobre 2017 déterminant l'implantation des unités de la protection civile, sans mentionner le lien existant entre cette demande et le présent litige, et qu'ils se limitent à critiquer celui-ci « qui ne semble pas plus reposer sur une analyse minutieuse des données existantes, pour conclure à la prétendue nécessité de réduire le nombre d'unités opérationnelles de 6 à 2 ». Elle estime que, comme il ne convient pas d'appliquer cet arrêté en l'espèce, il ne pourrait être fait droit à cette demande. Elle ajoute que, contrairement aux allégations non étayées des requérants, cet arrêté a bien été fondé sur « une analyse minutieuse des données existantes » puisque l'arrêté royal du 20 septembre 2017 a modifié la liste des tâches dévolues aux zones de secours et aux unités opérationnelles de la protection civile, que le rapport au Roi précédant cet arrêté expose ainsi qu'il a été décidé de réorganiser la protection civile, en s'appuyant sur une adaptation de la répartition existante des missions avec les zones de secours qui vont exécuter toutes les missions urgentes, la protection civile se recentrant sur les missions spécialisées et/ou de longue durée, que les tâches de première ligne pour lesquelles les zones de secours pouvaient, jusqu'à présent, également demander du renfort à la protection civile, sont désormais entièrement confiées aux zones de secours, qui s'apportent entre elles les renforts nécessaires lorsque leurs moyens propres ne suffisent pas, que les unités opérationnelles exécutent désormais uniquement des missions spécialisées qui exigent un matériel rarement utilisé, un entraînement spécifique et un engagement d'une durée plus longue, que ces choix ont un impact sur la structure organisationnelle de ces services, notamment en ce qui concerne le nombre de casernes opérationnelles de la protection civile et leur implantation, qui doivent être adaptés en fonction des objectifs précités et de la réforme, alors récente, des zones de secours, que la question s'est donc posée de la détermination des casernes devant rester opérationnelles et que le choix des deux unités opérationnelles retenues a été fondé sur la base d'une analyse concurrentielle composée de trois volets : une analyse économique coûts-bénéfices, une analyse opérationnelle et historique et une analyse de risques.

Dans son dernier mémoire, dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, elle réitère les arguments de son mémoire en réponse. S'agissant de la première critique, sur le manque d'explications du nombre d'emplois ouverts – la seule sur laquelle elle revient –, elle rappelle que la « nécessité de réduire le nombre (d'emplois) existant » a été justifiée, notamment, dans le rapport au Roi précédant l'arrêté du 29 juin 2018 portant le statut administratif et auquel l'acte attaqué est lié, ainsi que dans la note au Conseil des ministres du 4 avril 2018 dont elle cite à nouveau le passage susmentionné. Elle maintient que la réorganisation des missions entre les services d'incendie et la protection civile permet de justifier les raisons pour lesquelles ce service ne requiert plus autant d'agents. Elle dépose des pièces nouvelles à l'appui de son écrit de la procédure. Elle fait valoir que, dans le cadre de la préparation de l'arrêté royal du 20 septembre 2017, il était nécessaire, dans un premier temps, de pouvoir établir une estimation de l'impact du transfert de certaines tâches de la protection civile vers les zones de secours et qu'à ce titre, une analyse détaillée des missions de la protection civile sur la base de statistiques des années 2011 à 2015 a été réalisée (nouvelle pièce n° 19 du dossier administratif). Elle déduit de cette analyse que « 28 % du temps de travail total que la Protection civile effectuait durant cette période a été transféré vers les zones de secours en fonction de la nouvelle version de l'arrêté royal de répartition des missions ». Elle ajoute qu'il était également primordial de quantifier l'impact de la modification des missions de la protection civile sur le cadre du personnel et que, pour ce motif, dans un second temps, une méthodologie dont elle fait état a été mise sur pied en se basant sur les mêmes statistiques des années 2011 à 2015. Le résultat de cette analyse a permis, selon elle, de fournir une estimation du personnel nécessaire à l'accomplissement des missions qui devraient revenir à la protection civile à la suite de la modification de l'arrêté royal de répartition des missions. Cette analyse démontre également, selon elle, la nécessité d'une diminution du cadre afin d'arriver à un total approximatif de 319 agents opérationnels tous grades confondus, total qui a été affiné par la suite pour aboutir finalement au total de 313 agents opérationnels lorsque l'organigramme précis a été développé. Elle fait ensuite état d'un rapport de la Cour des comptes du 16 octobre 2013 sur les allocations et indemnités accordées au personnel du SPF Intérieur (nouvelle pièce n° 20 du dossier administratif). Elle considère qu'au départ du constat qui y est établi, il a été décidé de procéder à une analyse de la répartition des missions de la protection civile sur une semaine. D'après elle, les statistiques d'intervention 2015-2018 indiquent que la majorité des interventions de la protection civile se déroulent en journée et en semaine, ce qui l'a conduite à réduire de deux tiers le nombre d'agents présents durant la nuit et la journée le dimanche. Cette diminution, poursuit-elle, a nécessairement engendré une diminution du nombre total d'agents nécessaires pour garantir l'opérationnalité du service puisque, pour une présence identique en journée, le besoin en personnel a été

réduit d'un peu plus d'un tiers. Elle fait, enfin, valoir que, jusqu'à la moitié de l'année 2018, certaines unités opérationnelles effectuaient encore des missions habituellement exécutées par les zones de secours, ce sur la base de l'article 3 de l'arrêté royal du 7 avril 2003 'répartissant les missions en matière de protection civile entre les services publics d'incendie et les services de la protection civile' et de l'article 2 de l'arrêté royal du 10 juin 2014 qu'elle cite. Elle relève que 4 unités effectuaient des missions d'ambulance dans le cadre de l'aide médicale urgente (Liedekerke, Brasschaat, Jabbeke et Crisnée) et 2 unités effectuaient également des missions de premier départ de feu (Liedekerke et Crisnée), en attendant la reprise effective de celles-ci par les zones de secours. Elle expose que, si l'arrêté royal du 10 juin 2014 a abrogé l'arrêté royal du 7 avril 2003 à partir du 1^{er} janvier 2015, la protection civile a continué à accomplir les missions relatives à l'aide médicale urgente jusqu'à la seconde moitié de l'année 2018. Elle en déduit que la reprise de ces missions par les zones de secours a engendré une diminution notable du personnel de la protection civile et que, précisément, la disparition de ces quatre permanences d'ambulance dans le cadre de l'aide médicale urgente a conduit à la suppression de 48 équivalents temps plein. Selon elle, il a été établi que, pour l'année 2016, les missions ne représentaient pas moins de 40 % de l'ensemble des missions effectuées par la protection civile (nouvelle pièce n° 22 du dossier administratif). Elle en conclut que l'acte attaqué repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et admissibles qui se dégagent du dossier administratif et des pièces déposées avec le dernier mémoire, conformément au principe général de droit de motivation interne. Elle rappelle que le choix précis des nombres d'emplois retenus pour chaque unité opérationnelle relève de son appréciation en opportunité à laquelle le Conseil d'État ne peut substituer sa propre appréciation et qu'il n'est pas établi que ce choix serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, elle réitère les arguments développés dans son mémoire en réponse et dans le dernier mémoire déposé dans la cause A. 226.148/VIII-10.943

VII.2. Appréciation

VII.2.1. Recevabilité des moyens

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, le moyen, au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui suppose qu'à peine d'irrecevabilité, il comporte à tout le moins

l'indication des dispositions légales ou réglementaires qui auraient été violées ainsi que l'indication de la manière dont elles auraient été méconnues.

Dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, le premier moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation « de l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 » et du « devoir de minutie », à défaut d'exposer les motifs pour lesquels les requérants considèrent que cet article et ce principe général seraient violés par l'acte attaqué

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949 et pour les mêmes motifs, le second moyen est irrecevable, en ce qu'il invoque le principe de sécurité juridique et de confiance légitime, l'article 23 de la Constitution ou le principe de hiérarchie des normes. Le moyen est également irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', inapplicable aux actes réglementaires tels que celui attaqué en l'espèce.

VII.2.2. Sur le fond

A. Quant à la réduction du nombre d'emplois de 450 à 313 unités (A. 226.148/VIII-10.943 et A. 226.180/VIII-10.949)

Sur le premier grief, il résulte de la formulation des deux moyens à l'examen qu'ils tendent à démontrer l'irrégularité du seul article 2, alinéa 1^{er}, de l'acte attaqué, en ce qu'il fixe à 313 le nombre total d'emplois ouverts au sein de la protection civile.

L'examen de ces moyens est, dès lors, circonscrit à cette seule disposition qui est libellée comme suit :

- « Le nombre d'emplois ouverts dans les nouveaux grades opérationnels de la Protection civile est fixé comme suit :
- 1° 188 emplois dans le cadre de base dans les grades de sapeur et de caporal, dont maximum 20 dans la fonction de dispatcheur, maximum 16 dans la fonction de plongeur et maximum 8 dans la fonction de pilote de drone ;
 - 2° 62 emplois dans le cadre moyen des sous-officiers dans le grade de sergent, dont maximum 4 dans la fonction de plongeur et maximum 4 dans la fonction de pilote de drone ;
 - 3° 63 emplois dans le cadre supérieur des officiers dans les grades de lieutenant, commandant, capitaine, major et colonel ».

Le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

Son contrôle sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Il lui revient, dès lors, de vérifier l'exactitude et la pertinence des situations de fait en fonction desquelles les décisions attaquées ont été adoptées. Le contrôle de l'appréciation est, par contre, marginal et limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À ce titre, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité qui a statué. L'erreur manifeste d'appréciation est celle que ne commettrait pas une autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances.

En l'espèce, le dossier administratif contient plusieurs pièces qui fondent les motifs qui ont permis à la partie adverse de considérer, sans que les requérants n'établissent pareille erreur manifeste d'appréciation à ce propos, qu'il était nécessaire de « réduire le nombre (d'emplois) existant », dans le cadre de la réforme dont la protection civile a fait l'objet.

Comme cela résulte de l'examen qui suit, ces pièces ne comportent, en revanche, pas d'éléments ou critères suffisants permettant de justifier, fût-ce approximativement, la manière dont la partie adverse est arrivée à la conclusion de réduire les effectifs de ce service de 450 à 313 agents. Les documents déposés ultérieurement par la partie adverse, en annexe de ses derniers mémoires n'y contribuent pas davantage, étant entendu que le Conseil d'État ne peut, en règle, y avoir égard, dès lors que ces documents auraient dû figurer dans les dossiers administratifs déposés conjointement avec les mémoires en réponse, sauf à établir qu'ils ne pouvaient l'être plus tôt, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Ce n'est, dès lors, qu'à titre surabondant que ces pièces seront examinées ci-après (lesquelles portent respectivement les n^{os} 19 ou 18, 20 ou 19, et 22 ou 21, dans les causes A. 226.148/VIII-10.943 et A. 226.180/VIII-10.949).

Contrairement à ce que la partie adverse soutient, le constat qui précède n'implique pas que le Conseil d'État substituerait son appréciation à la sienne. Il ne s'agit, en effet, pas d'apprécier l'opportunité du nouvel effectif tel que fixé par l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'acte attaqué mais uniquement de constater l'absence de motifs qui le justifient exclusivement en vertu de l'obligation de motivation matérielle et au regard du dossier administratif. S'il peut être admis que l'autorité ne doit pas être en mesure de justifier, avec toute la précision souhaitée par les requérants, la réduction des 137 emplois concernés, l'obligation de motivation matérielle invoquée au moyen impose toutefois qu'elle soit en mesure de donner, à tout le moins globalement, les principaux motifs et critères ayant conduit à cette estimation sur la base du dossier administratif.

Le rapport au Roi précédant l'arrêté du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile', de même que la note au Conseil des ministres du 4 avril 2018 précédant l'adoption de l'acte attaqué rappellent les rétroactes de cette réforme qui procède de l'adoption de plusieurs arrêtés royaux et découle, pour l'essentiel, de la réforme des services de secours, passant de 251 à 35 entités, soit 34 zones de secours et le service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette réorganisation, qui s'est accompagnée d'une réduction du nombre de casernes de la protection civile, passant de 6 à 2 unités, a visiblement justifié la réorientation des missions entre les zones de secours et la protection civile, les premières exécutant toutes les missions urgentes ou « de première ligne », tandis que la protection civile doit se recentrer sur les missions spécialisées et/ou de longue durée et s'organiser en « *clusters* », au nombre de trois. Cette spécialisation des fonctions au sein de la protection civile a raisonnablement pu conduire la partie adverse à juger nécessaire de réduire les effectifs de la protection civile. Elle ne donne, cependant, pas d'indication quant aux chiffres des effectifs retenus à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'acte attaqué. De la même manière, la comparaison des missions de la protection civile, avant et après la réforme opérée par l'arrêté royal du 20 septembre 2017 modifiant l'arrêté royal du 10 juin 2014, ne permet pas de conclure que la diminution de son personnel serait irrégulière dans son principe, cette comparaison ne permettant, toutefois, pas davantage de justifier l'ampleur de celle-ci.

La partie adverse produit, par ailleurs, en pièces n^{os} 12 et 21 de son dossier administratif, dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, les statistiques des interventions, pour les années 2015-2018, qui sont de nature à corroborer les conclusions du rapport de la Cour des comptes de 2013 (pièce 20 ou 19, mentionnée à titre surabondant), selon lesquelles l'efficience du régime de travail de la sécurité civile pose question. Il ressort, en effet, de ces statistiques que la majorité des interventions de la protection civile se déroulaient en journée et en semaine, ce qui a raisonnablement pu inciter la partie adverse à rationaliser le temps de travail, *via* l'adoption du nouveau règlement de travail en 2018, et l'amener à considérer que le nombre d'agents présents durant la nuit et la journée du dimanche pouvait, à ce titre, être réduit. Partant, ce constat a également pu contribuer, dans son chef, à justifier la diminution du nombre total d'agents nécessaires pour garantir l'opérationnalité du service. Aucune estimation n'est cependant, à nouveau, livrée quant à l'impact de cette réorganisation sur les besoins en personnel.

Concernant la prise en charge, par certaines unités opérationnelles de la protection civile, de missions en principe dévolues aux zones de secours, l'arrêté

royal du 7 avril 2003 en prévoyait expressément la possibilité, en son article 3, tant pour les services d'incendie que pour l'aide médicale urgente. Cet arrêté royal a, ensuite, été abrogé, au 1^{er} janvier 2015, par l'arrêté royal du 10 juin 2014 précité. L'article 3, alinéa 2, de ce dernier arrêté royal a, néanmoins, maintenu la possibilité pour les zones de secours de faire appel aux unités opérationnelles de la protection civile lorsque l'exécution de ces missions nécessitait des moyens dont la zone ne disposait pas. Ce n'est, finalement, qu'à compter du 1^{er} janvier 2019 que cette possibilité a été abrogée par l'arrêté royal du 20 septembre 2017 modifiant celui du 10 juin 2014, en sorte que l'on comprend que les besoins en personnel peuvent diminuer. Cette évolution ne donne cependant pas d'indication quant à l'ampleur de la diminution requise.

Concernant l'aide médicale urgente, la partie adverse expose encore que certaines unités opérationnelles de la protection civile ont continué d'effectuer des missions des zones de secours en la matière, sur la base de l'article 3 de l'arrêté royal du 7 avril 2003 susvisé. Elle ajoute que cette prise en charge s'est poursuivie jusqu'à la moitié de l'année 2018, soit après l'abrogation de cet arrêté royal par celui du 10 juin 2014, le 1^{er} janvier 2015, et ce malgré l'article 2, alinéa 1^{er}, de ce dernier arrêté royal qui exclut les missions d'aide médicale urgente de son champ d'application. La pièce n° 22 ou 21 que la partie adverse a jointe en annexe de ses derniers mémoires et qui est mentionnée à titre surabondant indique, certes, que quatre unités, à savoir Liedekerke, Brasschaat, Jabbeke et Crisnée, ont assuré des départs d'ambulances durant l'année 2016, à raison de 3.992 interventions sur un total qui doit avoisiner un peu plus de 10.000 interventions, si l'on considère le tableau qui reprend, par unité, le « % du nombre total d'interventions » et dont la somme représente environ 40 %. La partie adverse relève, toutefois, elle-même que la fin de ces missions a conduit à la suppression de 48 équivalents temps pleins, ce qui est en-deçà des 137 agents correspondant à la diminution induite par l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'acte attaqué. Ces explications qui ne sont, en outre, pas corroborées par les pièces qu'elle a déposées, ne sont donc pas suffisantes.

Dans le même sens et, de nouveau, à titre surabondant, la pièce n° 19 ou 18 à laquelle la partie adverse se réfère dans ses derniers mémoires ne permet pas davantage de tirer les conclusions qu'elle suggère, à savoir que « 28 % du temps de travail total que la Protection civile effectuait durant cette période a été transféré vers les zones de secours en fonction de la nouvelle version de l'arrêté royal de répartition des missions ». Le tableau de cette pièce ne porte pas tant sur les heures prestées, par année, par les unités de la protection civile, durant les années 2011 à 2014, comme l'intitulé de cette pièce pourrait le laisser penser erronément (« *gemiddelde gepresteerde manuren door CB eenheden in periode 2011-2014* »).

Ce tableau reprend, en réalité, les rubriques de l'annexe de l'arrêté royal du 10 juin 2014, en y détaillant, par zone de secours et pour la seule colonne 1 consacrée aux « missions et tâches des zones de secours avec, si nécessaire, appui d'autres zones et des unités opérationnelles », le nombre moyen d'heures prestées par année, au cours des quatre années antérieures à l'entrée en vigueur de cet arrêté royal. Il aboutit ainsi au constat que 21.949 heures ont été consacrées, en moyenne par année, à ces missions et tâches, ce qui représente 28 % du nombre total d'heures prestées, non seulement, au titre de cette colonne 1 mais aussi de la colonne 2 qui a trait aux « missions et tâches d'appui technique spécialisé spécifiques des unités opérationnelles », ces dernières missions et tâches représentant, dès lors, 56.805 heures ou 72 % de ce total. Cette lecture montre, dès lors, que les 28 % précités ont une portée bien plus large que ce que soutient la partie adverse puisqu'ils englobent l'ensemble des « missions et tâches des zones » au sens de l'article 3 de cet arrêté royal du 10 juin 2014, lequel permettait certes, à l'époque et comme on l'a indiqué ci-dessus, de faire appel aux unités opérationnelles de la protection civile lorsque l'exécution de ces missions nécessitait des moyens dont la zone ne disposait pas. Mais ces 28 % ne peuvent se résumer à ce type d'appels. Il s'ensuit qu'encore une fois, ce tableau ne permet pas de déterminer, fût-ce approximativement, le nombre d'agents de la protection civile qui se chargeaient de missions incombant aux zones de secours et dont il a pu être décidé de réduire le nombre conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'acte attaqué.

Comme le relève l'auditeur rapporteur, la seule justification ou, à tout le moins, la seule référence à la diminution des membres du personnel qui ressort du dossier administratif se trouve dans la note au Conseil des ministres du 4 avril 2018, susmentionnée, sous le titre « volet financier ». La partie adverse ne s'en prévaut, cependant, dans aucun de ses écrits de procédure, ce qui suggère que cette justification budgétaire n'est pas déterminante dans son chef. Toujours est-il que l'extrait pertinent mentionne ce qui suit :

« Budget : Le budget structurel disponible s'élève à 24.600 kEUR. Il inclut, d'une part, l'enveloppe fermée octroyée de 24.000 kEUR, qui équivaut au volume des coûts salariaux de la protection civile de l'année de référence (2015) et, d'autre part, l'estimation des économies susceptibles d'être réalisées grâce à la fermeture de quatre unités.

En outre, il est également fait appel à des crédits de transition. Pour la période 2019-2023 et dans l'hypothèse que les crédits limitatifs sont insatisfaisantes (cf. principe des blocages administratifs), des crédits seront réservés aux fonds Seveso et Nucléaire.

Dans le cas échéant, ces fonds organiques – qui font partie des crédits de l'Intérieur – offrent assez de marge financière. De plus, les lois concernées permettent à porter les-dites frais soit directement, soit indirectement (par blocages administratifs sur les Fonds et déblocages aux crédits limitatifs ailleurs).

Coût : Le coût structurel de la réforme s'élève à 24.142 kEUR. Cette enveloppe permet à la protection civile réformée de garder en service 302 membres du personnel opérationnel et 16 membres administratifs. Dans le cadre des tâches déléguées d'intérêt national (Jabbeke et Shape), il y a lieu de prévoir une dotation maximale et récurrente de 1.381 kEUR. Ces crédits compensent le coût salarial pour la reprise de maximum 9 et 7 ETP par respectivement la zone de secours 1 et la zone de secours Hainaut-Centre.

En ce qui concerne les dépenses par rapport point (g1) et (g2) du tableau ci-dessus, le Gouvernement prendra position, de l'opportunité en du financement, ultérieurement.

En plus des coûts structurels, des crédits doivent être réservés car nécessaires pour le financement des frais de transition. Ces coûts de transition sont estimés à 4.887 kEUR pour 2019. Il s'agit du/de :

- une provision quinquennale de 200 kEUR/an, établie en vue de financer le paiement des congés de nuit constitués dans le passé ;
- les frais d'insertion. Ils incluent les coûts liés aux membres du personnel qui feront partie de la nouvelle protection civile.

Les coûts de transition diminueront de manière constante et sont estimés à 1.661 kEUR en 2024. En fonction du nombre de membres du personnel qui n'auront pas pu être réaffectés au 1^{er} janvier 2019 (cf. « catégorie restante ») et de leur départ naturel, les coûts de transition continueront à baisser pour atteindre 0 kEUR ».

Cette justification ne traduit, cependant, que la mise en œuvre budgétaire des mesures litigieuses sans que le dossier administratif ne contienne d'éléments permettant de justifier que ce budget, calculé sur la base de l'enveloppe équivalant aux coûts salariaux de la protection civile de l'année 2015 (soit pour 450 membres du personnel prestant selon un régime horaire de 24h/24h) auxquels est ajoutée une estimation des économies pouvant être réalisées en raison de la fermeture de 4 unités, ne permet plus de couvrir que les coûts salariaux d'un peu plus de 302 personnes, et de fonder ainsi l'effectif final retenu par l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'acte attaqué.

Le premier moyen, dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, et le second moyen, dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, sont donc fondés en ce qu'ils font grief à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'acte attaqué d'être entaché d'un défaut de motivation interne. Ils sont rejetés pour le surplus.

B. Quant à l'absence de mesures transitoires (A. 226.148/VIII-10.943)

Concernant l'absence de mesures transitoires, la Cour constitutionnelle a souligné récemment ce qui suit :

« B.8.1. À peine de rendre impossible toute modification législative ou toute réglementation entièrement nouvelle, il ne peut être soutenu qu'une disposition

nouvelle serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

B.8.2. Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Ce principe est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes » (C.C., n° 183/2018 du 19 décembre 2018; voir aussi, dans le même sens, C.C., n° 109/2019 du 10 juillet 2019).

Il ressort également de cet arrêt que les agents statutaires doivent admettre que leur fonction ou des éléments de leur statut puissent être modifiés unilatéralement par application de la « loi du changement » et qu'ils peuvent toutefois s'attendre, dans le cas de la modification ou de la suppression de leur fonction, « à ce que des dispositions transitoires adéquates soient prises, comme, le cas échéant, le transfert dans une autre fonction, un autre service ou une autre institution, afin de tenir compte du caractère permanent de l'emploi qui constitue une caractéristique substantielle de la fonction statutaire » (C.C., n° 183/2018, précité, B.11.1.).

L'enseignement de cet arrêt peut être transposé en l'espèce. Si l'arrêté attaqué ne contient pas, à proprement parler, de mesures transitoires, il tient compte du caractère permanent de l'emploi des agents statutaires de la protection civile qui n'auront pas été nommés dans un des nouveaux grades opérationnels ou qui n'auront pas été transférés dans un autre service. Il ressort, en effet, de l'article 12 de cet arrêté que :

« Les membres du personnel qui à partir du 1^{er} janvier 2019 n'ont pas été nommés conformément à l'article 5 et qui ne sont pas réaffectés en application de l'article 11 de cet arrêté, de l'arrêté royal relatif à la mobilité de personnel opérationnel de la Protection civile vers les zones de secours ou d'un autre arrêté pris en exécution de l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, sont soumis à la mobilité d'office conformément à l'arrêté royal du 15 janvier 2007 relatif à la mobilité des agents statutaires dans la fonction publique administrative fédérale ».

Le premier moyen n'est donc pas fondé quant à ce second grief, dans la cause A. 226.148/VIII-10.943.

VIII. Deuxième moyen (A. 226.148/VIII-10.943)

VIII.1. Thèse des requérants

Dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la violation de l'article 23 de la Constitution, du défaut de motivation, de l'insuffisance des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir. En une première branche, ils font valoir qu'en s'inscrivant dans la réforme de la protection civile, laquelle s'inscrit elle-même dans la réforme globale de la sécurité civile, l'acte attaqué prévoit, en ses articles 3 et 4, que les agents opérationnels de la protection civile en fonction doivent se soumettre à une sélection pour pouvoir conserver un emploi au sein de la protection civile à dater du 1^{er} janvier 2019 et que seuls les meilleurs sont retenus (et à égalité de points, les plus haut gradés, à égalité de grade, les plus anciens et à égalité d'ancienneté, les plus âgés). Ils constatent, toutefois, que, dans le cadre de la réforme de la sécurité civile, les agents des services d'incendie communaux ont tous été automatiquement transférés au sein des zones de secours (articles 203 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' et 308 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours') et que les agents communaux des centres du système d'appel unifié ont tous pu bénéficier d'un détachement auprès du SPF Intérieur, auquel a été transférée la mission de gérer le système d'appel de secours, en vue de leur nomination en tant qu'agent de l'État. Ils ajoutent que ceux-ci ont néanmoins bénéficié d'une formation dans ce cadre (article 206 de la loi du 15 mai 2007 précitée et arrêté royal du 12 octobre 2011 'portant le détachement ou la mise à disposition de membres du personnel en service dans les centres du système d'appel unifié vers le SPF Intérieur'). Ils estiment que, dès lors que les missions allouées à la protection civile restent quasiment identiques au 1^{er} janvier 2019, il est discriminatoire et injustifié que certains agents en fonction soient écartés de la protection civile tandis que les sapeurs-pompiers professionnels ont tous pu conserver leur emploi lors de la création des zones de secours, de même que les agents communaux des centres du système d'appel unifié lors de la création des centres « 112 » fédéralisés. Ils soutiennent, à titre subsidiaire et dans l'hypothèse où il faut considérer que les missions allouées à la protection civile à dater du 1^{er} janvier 2019 sont différentes car plus spécialisées que les missions dévolues antérieurement à la réforme, qu'il n'est pas moins discriminatoire ni injustifié que les agents ne reçoivent pas de formation pour accéder aux emplois dans les nouveaux grades opérationnels de la protection civile, à l'instar des agents des centres du système d'appel unifié lors de leur transfert vers le SPF Intérieur. En une seconde branche, ils observent qu'en vertu de l'article 16 de l'acte attaqué, les 650

membres du personnel volontaire de la protection civile qui en ont fait la demande ont été nommés d'office dans le grade de sapeur volontaire le 1^{er} janvier 2019 et qu'ils n'ont ainsi pas été soumis à la sélection imposée aux membres du personnel professionnel alors qu'ils sont cependant appelés à exercer les mêmes fonctions que les membres du personnel opérationnel professionnel de la protection civile et que les uns et les autres constituent, dès lors, des catégories comparables (C.C., 9 juillet 2013, n° 103/2013, B.5.2.). Selon eux, il apparaît discriminatoire de traiter ces deux catégories d'agents de manière différente, tenant compte des objectifs poursuivis. Ils ajoutent que, s'il prévoit que les brigadiers opérationnels candidats à un emploi du cadre moyen qui ne sont pas sélectionnés sont candidats d'office à un emploi du cadre de base (article 4, § 8), l'acte attaqué ne prévoit pas que l'ensemble des agents en fonction, qu'ils soient collaborateurs opérationnels – soit ce qui correspondra au nouveau grade de sapeur – ou qu'ils n'aient pas été sélectionnés pour un grade supérieur, seront tous repris comme sapeur au 1^{er} janvier 2019. Ils estiment qu'il est ainsi porté atteinte de manière significative au droit des agents au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, l'acte attaqué favorisant le travail précaire au détriment de la stabilité d'emploi des agents définitifs, sans qu'existent pour ce faire de motifs d'intérêt général. Ils déduisent des deux branches de leur moyen une violation du principe de motivation interne, des articles 10 et 11 de la Constitution, de même que de son article 23 et du principe de *standstill* qui en découle.

Dans leur mémoire en réplique, ils rappellent, s'agissant de la première branche, que le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, qui comprend notamment le droit à une rémunération et à des conditions de travail équitables, est inscrit à l'article 23, 1°, de la Constitution et que, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution, cette disposition constitutionnelle permet à chacun de soulever qu'il se voit traiter différemment, sans justification raisonnable et donc de manière discriminatoire, en matière de droit à des conditions de travail équitables. En l'espèce, ils soulignent que, depuis de nombreuses années, le Gouvernement envisage de réformer la sécurité civile, c'est-à-dire les pompiers, la protection civile et l'aide médicale urgente et que l'accord de Gouvernement de la coalition fédérale de 2003 mentionnait déjà l'ambition de réformer les services d'urgence civils afin de les actualiser en fonction des besoins. Ils indiquent que cette réforme de la sécurité civile s'est concrétisée en trois temps : dans un premier temps, en 2011, par le transfert des agents communaux des centres du système d'appel unifié (« centres 100 ») auprès du SPF Intérieur, afin de continuer à exercer l'emploi de *calltaker*, dans les nouveaux centres « 112 » fédéralisés; est ensuite intervenue, entre 2014 et 2016, la transformation des services d'incendie communaux et

intercommunaux en 34 zones de secours couvrant l'intégralité du territoire du pays et le SIAMU pour Bruxelles; enfin l'actualisation de la protection civile et l'entrée en vigueur de la réforme de la protection civile étaient prévues au 1^{er} janvier 2019. Ils ajoutent qu'il a été prévu, pour les membres du personnel communal statutaire ou contractuel en service dans les centres « 100 », qu'ils étaient tous détachés pendant un an auprès du SPF Intérieur et qu'à l'issue de la période complète de détachement, les membres du personnel détachés étaient nommés en tant que membres du personnel statutaire du SPF Intérieur et qu'ils bénéficiaient d'une formation dans ce cadre (article 206 de la loi du 15 mai 2007 et arrêté royal du 12 octobre 2011 précités). Quant aux membres du personnel professionnel et volontaire des services d'incendie en service dans une commune, ils soulignent qu'ils sont tous devenus du personnel opérationnel de la zone dont fait partie cette commune (articles 202 et suivants de la loi du 15 mai 2007 précitée et article 308 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 précité). Or, ils constatent que l'acte attaqué prévoit, en ses articles 3 et 4, une procédure de sélection pour que les agents opérationnels de la protection civile en fonction puissent conserver leur emploi au sein de celle-ci, que seuls les 313 agents les plus aptes ont été retenus et sont, au 1^{er} janvier 2019, nommés d'office dans le nouveau grade mentionné à l'article 5 de l'acte attaqué. Ils soutiennent que le fait de transférer différemment et sans justification raisonnable les agents opérationnels de la protection civile et les agents communaux des services d'incendie et des centres du système d'appel unifié constitue une discrimination, puisque seuls les seconds ont dû se soumettre à une procédure éliminatoire de sélection. Ils estiment qu'il est également discriminatoire que les agents de la protection civile ne se voient pas offrir de formation pour accéder aux emplois, à l'instar des agents des centres du système d'appel unifié lors de leur transfert vers le SPF Intérieur, ce qui est d'autant plus vrai que les agents de la protection civile doivent passer avec succès un examen éliminatoire pour être transférés et que les nouveaux grades ne tiennent pas compte des diplômes et brevets obtenus et de l'ancienneté acquise. Selon eux, contrairement à ce que soutient la partie adverse, au regard de l'objectif qu'elle poursuit, qui est d'assurer une plus grande efficacité des interventions et une meilleure complémentarité des missions des unités opérationnelles de la protection civile et des zones de secours, de sorte qu'une meilleure protection puisse être offerte à la population, et ce de manière plus efficace, la distinction faite entre les agents opérationnels de la protection civile et les autres agents de la sécurité civile n'est pas pertinente et ne permet pas de justifier raisonnablement la différence de traitement dénoncée. Au contraire, au vu desdits objectifs, ils sont d'avis qu'il eût été pertinent de conserver tout le personnel de la protection civile, à l'instar de ce qui s'est fait pour les deux premiers temps de la réforme de la sécurité civile. Ils ajoutent que les mesures de compensation prévues par la partie adverse ne sont pas pertinentes, puisqu'elles ne permettent pas aux agents de la protection civile de conserver leur

emploi mais, uniquement, d'être reclassés dans d'autres emplois. Quant à la réaffectation vers les zones de secours, elles précisent que les 3 arrêtés royaux du 14 octobre 2018 ne concernent que les collaborateurs et brigadiers opérationnels (cadre de base). Si l'acte attaqué procède certes d'une application par la partie adverse de la loi du changement ou de mutabilité, ils soulignent que son exercice doit se concilier avec le respect du principe d'égalité, en fonction des circonstances de la cause, sauf à considérer que l'administration, qui poursuit par définition l'intérêt général, ne pourrait jamais commettre de discrimination lorsqu'elle modifie unilatéralement et pour l'avenir les conditions de travail de ses agents. Enfin, quant aux « raisons budgétaires » qui pourraient être prises en compte pour apprécier une violation (alléguée) du principe d'égalité, ils constatent qu'il en va d'une pure pétition de principe de la partie adverse, qui n'est ni développée ni étayée de pièces probantes et que toute réforme a nécessairement des implications budgétaires, ce qui ne pourrait permettre de conclure qu'elle n'est de ce fait pas discriminatoire, sauf à nouveau à vider les articles 10 et 11 de la Constitution, en l'espèce combinés à son article 23, de leur substance. S'agissant de la seconde branche, ils rappellent que, s'il n'est pas permis de traiter différemment, sans justification raisonnable, des membres statutaires entre eux, il n'est pas non plus permis de traiter différemment des membres statutaires et des membres volontaires. Or, ils indiquent que l'article 16 de l'acte attaqué prévoit que les 650 membres volontaires de la protection civile qui en font la demande sont nommés d'office dans le grade de sapeur volontaire le 1^{er} janvier 2019 et que les membres volontaires ne sont donc pas soumis à la sélection imposée aux membres du personnel professionnel. Ils ajoutent que les autres dispositions de l'arrêté ne s'appliquent pas à eux, conformément à l'article 1^{er} de celui-ci. Or, ils constatent que la situation des pompiers volontaires et celle des pompiers professionnels est comparable, comme la Cour constitutionnelle l'a récemment rappelé, en jugeant qu'ils « accomplissent des missions semblables dans un même corps » (C.C., n° 103/2013, précité, B.5.2.). Ils considèrent que cet enseignement est transposable à la situation des membres professionnels et des membres volontaires de la protection civile, visée à l'article 155 de la loi du 15 mai 2007 précitée, puisque les missions et les prestations sont semblables. Ils estiment que seul l'aménagement du temps de travail diffère puisque les seconds n'exercent pas leur activité à titre principal, la formation des membres professionnels et des membres volontaires étant d'ailleurs identique. C'est, dès lors, à tort, selon eux, que, d'après la partie adverse, les membres volontaires se trouveraient dans une situation « manifestement différente » de celle des membres du personnel opérationnel, et ce par la seule référence aux coûts moindres que génèrent les volontaires. En outre, ils n'aperçoivent pas en quoi le caractère principal des fonctions des membres professionnels serait de nature à justifier que, pour des prestations exercées de manière identique au sein d'un même corps, un transfert différent soit organisé selon

qu'il concerne un membre professionnel ou un membre volontaire de la protection civile. Ils n'aperçoivent pas plus en quoi les objectifs poursuivis par l'acte attaqué, qui sont d'assurer une plus grande efficacité des interventions et une meilleure complémentarité des missions des unités opérationnelles de la protection civile et des zones de secours, en vue d'un objectif final qu'une meilleure protection puisse être offerte à la population, justifient une telle différence de traitement. Selon eux, le fait que les membres professionnels soient soumis à une sélection et que seuls les plus aptes soient nommés aux nouveaux grades de la protection civile alors que les pompiers volontaires ne sont pas soumis à la sélection imposée aux membres du personnel et peuvent tous, sur simple demande, être nommés d'office dans le grade de sapeur volontaire au 1^{er} janvier 2019 pour les mêmes prestations, est discriminatoire.

Dans leur dernier mémoire et s'agissant de la première branche, ils contestent l'appréciation de l'auditeur rapporteur qui estime que le personnel de la protection civile ne se trouve pas dans une situation comparable à celle du personnel des zones de secours ou du centre d'appel unifié. Ils citent plusieurs extraits de doctrine pour indiquer que l'existence d'une comparabilité est étroitement liée à un cadre de référence, c'est-à-dire au contexte qui justifie l'adoption de la norme incriminée. Ils considèrent qu'en l'espèce, le cadre de référence applicable consiste dans l'objet de la norme incriminée et dans le contexte de la réforme de la protection civile, qui entend promouvoir une meilleure protection de la population. Ils font valoir que l'objet de l'acte attaqué est, selon le rapport au Roi, d'une part, de déterminer comment le personnel opérationnel statutaire actuellement en service à la protection civile peut accéder aux nouveaux grades de la protection civile et, d'autre part, de créer le cadre pour l'accès à des emplois en dehors de celle-ci. Concernant le contexte, ils rappellent que le Gouvernement envisage la réforme de la protection civile de longue date et qu'elle s'est concrétisée en trois temps, respectivement pour le *calltaker* en 2011, les zones de secours et le SIAMU en 2014 et 2016 et la protection civile au sens strict à partir du 1^{er} janvier 2019. Ils en déduisent que l'ensemble des agents concernés se trouve dans une situation suffisamment comparable au regard du cadre de référence ainsi décrit, alors que seuls les agents de la protection civile doivent refaire leurs preuves et pas les autres membres de la sécurité civile. S'agissant de la seconde branche, ils constatent que la partie adverse ne conteste pas la différence de traitement entre membres professionnels et volontaires, seule la comparabilité de leurs situations étant défendue. Ils renvoient à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 103/2013 relatif aux pompiers, de même qu'à son arrêt n° 144/2011 du 22 septembre 2011, dans lesquels la Cour a, selon eux, en admettant l'existence d'une discrimination, implicitement reconnu que les pompiers volontaires et professionnels se trouvaient dans des situations comparables. Ils

réitèrent l'argument selon lequel les deux catégories de membres du personnel sont appelées à effectuer les mêmes missions. Ils estiment que la nouvelle pièce n° 23 que la partie adverse a déposée en annexe de son dernier mémoire et qui porte sur les statistiques 2015-2020 des volontaires ne permet pas de soutenir que ces derniers étaient principalement réquisitionnés pour des missions particulières que les agents professionnels n'effectuaient pas, cette pièce ne pouvant dès lors servir à justifier que les uns et les autres se trouveraient dans des situations non comparables. Ils considèrent au contraire que les rapports d'activités du SPF Intérieur confortent leur thèse, tandis que la différence quant au caractère principal ou accessoire de l'activité est, selon eux, sans incidence quant à ce. Ils contestent encore l'argument de la partie adverse selon lequel la situation des volontaires se marquerait par une « absence de formation », ce qu'elle ne démontre pas, selon eux. Ils maintiennent que les missions et formations des professionnels et des volontaires étaient identiques, les exemples de la partie adverse (port de l'appareil respiratoire ou de la tenue anti-gaz) plaidant en défaveur de la partie adverse. Ils relèvent que la partie adverse confirme, en page 23 de son dernier mémoire, que les agents volontaires et professionnels disposent d'une formation identique – mais ce uniquement depuis la réforme, ce qui n'est pas exact selon eux.

VIII.2. Appréciation

VIII.2.1. Première branche

Les articles 10 et 11 de la Constitution, qui consacrent le principe d'égalité et de non-discrimination, imposent de réserver un même traitement, en droit, à des situations identiques en fait, et impliquent que des situations factuellement différentes fassent l'objet d'un traitement juridique distinct. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En l'espèce, les requérants soutiennent que le personnel de la protection civile serait dans une situation comparable à celle du personnel des zones de secours et à celle du personnel du centre d'appel unifié. Or, si ces trois catégories de personnel œuvrent à la sécurité civile, ce constat ne suffit pas à considérer qu'elles se trouvent dans des situations comparables et doivent, par conséquent, être traitées

de manière identique. Il s'agit, en effet, de trois catégories de personnel distinctes qui exercent des missions différentes comme cela ressort de la loi du 15 mai 2007 'relative à la Sécurité civile'. Précédemment, la loi du 31 décembre 1963 'relative à la Protection civile', envisagée au sens large selon cette loi, opérait déjà une distinction entre les services d'incendie et la protection civile au sens strict. En outre, comme l'indiquent les requérants, la réforme de la sécurité civile s'est effectuée en trois étapes distinctes, chaque étape étant consacrée à une catégorie de personnel spécifique (centre d'appel, zones de secours et, enfin, protection civile). L'objet de la norme incriminée portant, par ailleurs, sur les modalités d'accès aux nouveaux grades de la protection civile, elle se limite expressément à l'une de ces catégories de personnel, tandis que le contexte dans lequel la réforme de la sécurité civile intervient, s'il est commun à chacune des trois, ne peut suffire à établir un degré de comparabilité suffisant entre lesdites catégories.

La première branche n'est donc pas fondée.

VIII.2.2. Seconde branche

Dans la seconde branche du moyen, les requérants critiquent principalement la différence de traitement induite par l'article 16 de l'acte attaqué qui dispense les membres du personnel volontaire de l'obligation de présenter les épreuves de sélection visées aux articles 3 et 4 de cet arrêté, alors que ces membres exercent, selon eux, les mêmes missions que les membres du personnel professionnel. Ils dénoncent également une atteinte significative au droit des agents au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, cette seconde critique recoupant néanmoins celle du troisième moyen où elle sera dès lors examinée.

Sur la première critique, il ressort du rapport au Roi, précédant l'acte attaqué, que : « Le projet a pour objet d'une part de déterminer comment le personnel opérationnel statutaire actuellement en service à la Protection civile peut accéder aux nouveaux grades de la Protection civile et d'autre part de créer le cadre pour l'accès à des emplois en dehors de la Protection civile ». L'article 1^{er} de cet acte limite son champ d'application aux seuls membres du « personnel opérationnel » de la protection civile, lesquels désignent les membres du personnel professionnel, par opposition aux membres du personnel volontaire dont seul l'article 16 précité leur est consacré. Dans l'économie du système retenu par la partie adverse, ledit article 1^{er} doit se lire en combinaison avec la diminution contestée des effectifs. Les articles 3 à 7 de l'acte attaqué déterminent les modalités d'accès des agents concernés au sein de la nouvelle protection civile, aux emplois

finalement retenus. Les articles 8 à 11 concernent les modalités de transfert au sein du SPF Intérieur, dans un autre SPF ou vers la police fédérale. Les articles 12 à 15 déterminent, enfin, les modalités d'attribution d'une nouvelle fonction par le biais de la mobilité d'office, pour les agents qui n'auraient pas retrouvé un emploi selon les dispositions précitées.

Il s'ensuit que l'acte attaqué est entièrement conçu en vue de régler le sort des agents professionnels de la protection civile, contrairement aux membres du personnel volontaire dont les effectifs demeurent inchangés. Ces deux catégories de personnel se trouvent, dès lors, dans des situations qui ne sont pas comparables, indépendamment de la nature des missions qui leur sont imparties et des formations qu'ils doivent suivre. Il n'est pas déraisonnable, dans de telles conditions, d'imposer une épreuve de sélection afin de retenir les candidats membres du personnel professionnel de la protection civile les plus aptes, tout en dispensant les membres du personnel volontaire qui ne sont pas affectés par une telle diminution des effectifs.

La seconde branche n'est donc pas fondée.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

IX. Troisième (A. 226.148/VIII-10.943) et premier (A. 226.180/VIII-10.949) moyens

IX.1. Thèse des requérants

Dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, les requérants prennent un troisième moyen de la violation des articles 22 et 23, alinéas 1^{er} à 3, 1^o de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de la violation du principe général de droit de proportionnalité, du défaut de motivation, de la violation des principes généraux de droit de sécurité juridique et de légitime confiance, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir. Ils font valoir qu'à défaut d'être sélectionnés dans un emploi dans un nouveau grade opérationnel de la protection civile en vertu des articles 3 et 4 de l'acte attaqué, l'article 8 du même arrêté prévoit que les membres du personnel opérationnel professionnel de la protection civile peuvent, tant qu'ils sont nommés à la direction générale de la sécurité civile dans un des grades visés à l'article 1^{er}, être réaffectés à concurrence des places vacantes dans les services du SPF Intérieur dans d'autres services publics fédéraux ou à la police fédérale, que les articles 9, 10 et 11 de l'acte attaqué renseignent que cette réaffectation dépend des places vacantes communiquées par les services visés à l'article 8, que les agents opérationnels de la

protection civile pourront se porter candidats à ces places vacantes à condition qu'ils répondent aux exigences de la fonction à conférer, et qu'ils devront le cas échéant passer un test afin que le candidat le plus apte soit choisi, qu'enfin, l'article 12 de l'acte attaqué dispose que « les membres du personnel qui à partir du 1^{er} janvier 2019 n'ont pas été nommés conformément à l'article 5 et qui ne sont pas réaffectés en application de l'article 11 de cet arrêté, de l'arrêté royal relatif à la mobilité de personnel opérationnel de la protection civile vers les zones de secours ou d'un autre arrêté pris en exécution de l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, sont soumis à la mobilité d'office conformément à l'arrêté royal du 15 janvier 2007 relatif à la mobilité des agents statutaires dans la fonction publique administrative fédérale ». Ils constatent que l'arrêté royal précité 'relatif à la mobilité de personnel opérationnel de la protection civile vers les zones de secours', également visé dans le préambule de l'acte attaqué comme datant du 29 juin 2018, n'existe pas et que la circonstance que les agents doivent se soumettre à une sélection pour conserver un emploi au sein de la protection civile, combinée au fait qu'en cas de non-sélection, leur situation est totalement indéterminée, rendent les articles 3, 4, et 8 à 12 de l'acte attaqué manifestement disproportionnés. Selon eux, ces dispositions indiquent que la partie adverse n'a pas tenu compte des intérêts des membres du personnel opérationnel professionnel de la protection civile, dont « le sort est livré à l'inconnue totale » et qu'au vu de leurs tâches, régime de travail et compétences prédécrits, le régime prévu par l'acte attaqué emporte une modification substantielle, « voire radicale », pour un grand nombre des agents de la protection civile et au moins 137 d'entre eux, de leurs conditions de travail et du contenu de leur travail. Ils estiment donc que l'acte attaqué porte ainsi une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale, au droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle ainsi qu'au droit à des conditions de travail équitables des membres du personnel opérationnel professionnel de la protection civile, que les dispositions précitées de l'acte attaqué régissant le sort réservé aux agents actuels de la protection civile dans le cadre de la réforme globale de la sécurité civile ne sont pas nécessaires au regard du but poursuivi par la partie adverse, que de fait, d'autres mesures moins attentatoires aux droits fondamentaux des agents permettraient d'atteindre de la même manière le but poursuivi par la partie adverse, telle l'instauration d'un régime transitoire permettant aux agents en fonction de conserver leur emploi tout en tenant compte de l'importance nouvelle des trajets domicile – lieu de travail au vu de la réduction de 6 casernes à 2, en encourageant éventuellement à la mobilité volontaire vers un autre service fédéral ou une zone de secours, que l'absence de tout régime transitoire à leur égard n'est pas justifiée et que les dispositions de l'acte attaqué, régissant de manière floue l'avenir des agents de la protection civile qui ne seront pas

sélectionnés dans les nouveaux grades, apparaissent dans ce cadre mal motivées et résulter d'une erreur manifeste d'appréciation.

Dans la cause A . 226.180/VIII-10.949, ils prennent un premier moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution dont le principe de *standstill*, de la violation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime, de la violation du principe général de droit relatif à la mutabilité et à la loi du changement, de la violation du principe de bonne administration relatif à la prudence, au devoir de minutie et à l'obligation de prendre ses décisions en parfaite connaissance de cause, de la violation de la liberté de commerce et d'industrie consacrée par le décret d'Allarde et du libre choix d'une activité professionnelle consacré par l'article 23 de la Constitution et l'article 6 du Pacte international « relatif aux droits sociaux et économiques » [lire : Pacte international 'relatif aux droits économiques, sociaux et culturels'], de l'absence de motifs pertinents, adéquats, suffisants et légalement admissibles et de l'article 159 de la Constitution. Ils invoquent, tout d'abord, la violation du principe de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution et dont ils rappellent la portée. Ils relèvent, en l'espèce, que le rapport au Roi précédant l'acte attaqué ne contient aucune justification des atteintes portées à leurs droits économiques et sociaux et que cette lacune est d'autant plus grave qu'il s'agit d'anéantir purement et simplement le bénéfice de leur nomination et de porter ainsi atteinte à l'essence même de leur droit social et économique au travail. Ils considèrent que pareil recul est particulièrement significatif et sensible, s'agissant de supprimer la garantie essentielle de la position statutaire dans la fonction publique. Ils soulignent que la partie adverse n'invoque aucun motif d'intérêt général établissant la nécessité de prendre une telle mesure qui expose des fonctionnaires nommés au risque de perdre littéralement leur emploi, ce alors que cet emploi n'est pas supprimé. Ils relèvent que la protection civile dans laquelle ils sont nommés ne disparaît en effet pas mais se trouve réformée, avec des missions et des tâches qui ont évolué – sans cependant que ces évolutions ne nécessitent de supprimer les droits acquis des membres du personnel opérationnel qui le composent par le biais de la suppression de leur emploi. Ils en déduisent que le recul que représente l'acte attaqué pour leur situation professionnelle n'est pas justifié et porte dès lors atteinte au principe de *standstill* comme à celui de motivation interne. Ils estiment aussi que la justification de la proportionnalité des mesures consacrées est, *a fortiori*, tout aussi inexistante. Se fondant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, ils constatent qu'en l'espèce, la partie adverse n'expose pas en quoi la mesure qui a pour effet de faire perdre leur emploi à une partie du corps opérationnel de la nouvelle protection civile, serait nécessaire pour répondre aux nouvelles missions et tâches de l'institution en cause et serait dès lors proportionnée. Ces constats les amènent, ensuite, à considérer que l'acte attaqué

porte atteinte à la liberté de commerce et d'industrie, consacrée notamment par le décret d'Allarde du 2 mars 1791, au droit au libre choix d'une activité professionnelle consacré également par l'article 23 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 6 du Pacte international 'relatif aux droits économiques, sociaux et culturels'. Ils estiment, en effet, que l'acte attaqué n'empêche pas l'accès à une fonction déterminée mais retire le bénéfice d'un accès pré-acquis par un particulier déterminé, ce qui constitue l'atteinte la plus grave qui soit. Ils considèrent, par ailleurs, que le principe de mutabilité ne peut commander ni justifier les mesures consacrées par l'acte attaqué, cette règle n'ayant pas pour vocation de supprimer des emplois mais d'adapter un service public à des besoins à satisfaire. Ils indiquent qu'une telle suppression d'emplois ne peut, cependant, s'envisager que s'il est précisément et soigneusement démontré que la satisfaction de ces besoins à travers la modification des missions et tâches requiert nécessairement la diminution du nombre d'emplois à court terme. Or, ils renouvellent le constat qu'aucune explication n'est donnée quant au fait que la modification des missions et tâches était nécessaire pour servir l'évolution de besoins spécifiques, qu'il était nécessaire de réduire le nombre d'emplois au cadre pour ajuster l'institution à ces nouvelles missions et qu'il était nécessaire de le faire par le biais d'une procédure telle que celle mise en place par l'acte attaqué, à savoir une procédure qui induit la perte très rapide d'un emploi par un fonctionnaire nommé – sans attendre par exemple des admissions à la pension ou autres mesures qui auraient pour effet de respecter les droits acquis, les nominations définitives, tout en diminuant le nombre d'emplois de manière progressive. Ils font encore valoir que l'acte attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution puisque les agents nommés se voient imposer des conditions d'accès aux emplois pour lesquels ils ont pourtant déjà « franchi le cap » de la nomination et ont donc répondu aux conditions d'accès aux emplois concernés, de la même manière que s'ils n'avaient jamais accédé auxdits emplois ni exercé les fonctions y afférentes. Ils estiment pourtant se trouver dans une situation objectivement différente de celles de candidats à un recrutement, ne bénéficiant d'aucune nomination aux emplois concernés, d'aucun droit acquis au jour de l'adoption de l'acte attaqué. Ils observent que cette situation n'est ni justifiée par rapport à un objectif d'intérêt général, ni explicité au regard du principe de proportionnalité, lequel est d'autant plus méconnu qu'ils n'ont, pour conserver leur emploi, qu'une seule possibilité de se soumettre à l'épreuve de sélection litigieuse. À défaut de motivation interne, ils ajoutent que les dispositions de l'acte attaqué ne semblent reposer sur aucune analyse circonstanciée des données en cause et méconnaissent ainsi le principe général de bonne administration visé au moyen. Elles ne reposent pas, selon eux, sur une analyse des alternatives qui auraient été moins attentatoires aux droits en cause comme le maintien des emplois, diminution progressive en fonction des fins de carrière ou autres fins de fonctions classiquement

prévues, modalités d'évaluation visant à assurer un niveau de compétence actualisé, et permettant aux agents en cause d'évoluer pour satisfaire à ce niveau, sans remettre immédiatement en cause leur emploi.

Dans leur mémoire en réplique, dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, ils indiquent que le présent moyen se distingue du précédent, en ce qu'il ne combine plus l'article 23 de la Constitution avec les articles 10 et 11 de cette dernière et qu'il invoque à présent la violation des articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce de manière non incantatoire, contrairement à ce que soutient la partie adverse. Ils rappellent l'enseignement de l'arrêt du 16 décembre 1992 de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt *Niemietz c. Allemagne* du 16 décembre 1992, requête n° 13710/88) pour indiquer que des éléments de la vie professionnelle peuvent relever de la vie privée et familiale protégée par l'article 8 de la Convention en fonction des circonstances de chaque espèce. Ils soulignent que la modification importante des conditions de travail par l'acte attaqué constitue une ingérence dans la vie privée et familiale de l'individu qui viole l'article 8 de la Convention si elle n'est pas justifiée par des motifs d'intérêt général admissibles et pertinents. Ils soutiennent que, si l'on prend la situation des requérants qui ont réussi l'épreuve de sélection et ont été classés dans les nouveaux grades, le lieu et les conditions de leur travail ont été modifiés de manière substantielle puisque les emplois ouverts dans les nouveaux grades de l'acte attaqué conformément à son article 2 le sont dans les unités opérationnelles désignées par l'arrêté royal du 8 octobre 2017 'déterminant l'implantation des unités de la Protection civile', avec l'éloignement et les déplacements qui peuvent le cas échéant en résulter, ce sans que l'acte de candidature des membres professionnels de la protection civile aux emplois ouverts dans les nouveaux grades n'ait permis aux agents de préciser la caserne à laquelle ils souhaiteraient être affectés. Ils expliquent également que, si l'on prend la situation des agents non sélectionnés dans les nouveaux grades, leur réaffectation implique également un changement important en termes de lieu de travail, de même qu'une nouvelle autodétermination par rapport à des fonctions et tâches différentes et qui leur sont étrangères. Ils relèvent que, pour les autres agents qui n'ont pas été sélectionnés ou nommés dans les nouveaux grades, l'acte attaqué viole également l'article 23 de la Constitution et le principe de motivation matérielle des actes administratifs, eu égard à l'extrait de l'avis n° 63.326/2 du 28 mai 2018 rendu par la section de législation du Conseil d'État sur le projet d'arrêté royal établissant le statut administratif. Ils rappellent l'argumentation du mémoire en réponse pour indiquer que, là où le Conseil d'État fait état de « tous les membres opérationnels de la Protection civile », la partie adverse ne répond qu'en se référant au sort réservé aux membres professionnels sélectionnés dans les emplois ouverts dans les nouveaux grades opérationnels de la

protection civile. Selon eux, le rapport au Roi paraphrase en réalité des mesures prévues par les arrêtés royaux des 29 juin 2018, l'un portant statut administratif, l'autre portant statut pécuniaire du personnel opérationnel de la protection civile, qui ne s'appliquent effectivement qu'aux membres du personnel professionnel sélectionnés et classés conformément aux articles 3 et 4 de l'acte attaqué. Ils soulignent que le rapport au Roi précédant l'acte attaqué est en réalité totalement muet sur la situation des 137 agents concernés, de sorte que la partie adverse reste en défaut de motiver matériellement le respect de l'article 23 de la Constitution, alors qu'elle y a été expressément invitée lors de l'élaboration de l'acte attaqué. Ils en déduisent une régression significative et non justifiée par des motifs d'intérêt général pertinents et admissibles des droits sociaux – notamment le droit au libre choix d'une activité professionnelle –, en visant à exclure totalement du champ d'application de la protection civile toute une catégorie de personnes qui n'ont pas été sélectionnées et nommées dans les nouveaux grades, soit 137 personnes au total. Ils indiquent qu'à propos de situations semblables, la Cour constitutionnelle conclut à l'existence d'une régression significative des droits que protège l'article 23 de la Constitution et que les possibilités de réaffectation, que la partie adverse qualifie dans le mémoire en réponse de mesures de compensation ou d'accompagnement, ne relativisent en rien un tel recul, puisque, comme membres professionnels de la protection civile, ils perdront tout simplement leur travail s'ils échouent aux tests de sélection. Ils ajoutent qu'à la lecture des différents arrêtés royaux adoptés, la mobilité vers les zones de secours ne concerne que le cadre de base et qu'une telle régression est d'autant plus significative au regard des tâches, du régime de travail et des compétences particulières des agents opérationnels de la protection civile. Quant à la motivation, ils rappellent qu'il n'y a tout simplement pas eu de réelle réorganisation des missions des services de la protection civile et que le caractère d'urgence pour différencier les différents types de missions est erroné puisque les missions de la protection civile sont également par nature urgente. Ils indiquent que, pour les agents sélectionnés, la modification du lieu de travail et la diminution du nombre d'unités opérationnelles est de nature à réduire les capacités d'intervention des agents de la protection civile sur l'ensemble du territoire du Royaume et que, pour les agents non sélectionnés, si, comme le relève la partie adverse, il n'y a effectivement pas d'obligation de mise en place d'un système transitoire dans le cadre de la réforme actuellement menée, il s'imposait toutefois de choisir la mesure la moins attentatoire à la protection sociale parmi plusieurs mesures possibles et d'expliquer en quoi la mise en place d'un régime transitoire n'était pas nécessaire au vu de l'objectif poursuivi, ce qu'elle reste en défaut de faire. Ils constatent qu'il est, à cet égard, inhabituel qu'une autorité publique réduise de manière importante le nombre de ses agents sans prévoir de cadre en extinction, ce qui aurait des effets moindres sur la situation des 137 agents, qui auraient pu exercer leur fonction

jusqu'à leur départ à la pension, le cadre s'éteignant une fois que le dernier de ces 137 agents a été admis à la pension. Ils ajoutent qu'il est révélateur que les arrêtés royaux relatifs à la mobilité du personnel opérationnel de la protection civile ont été adoptés plusieurs mois après l'acte attaqué et précisent que, contrairement à ce que prétend la partie adverse, l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif à la mobilité de personnel opérationnel de la protection civile vers les zones de secours', visé au préambule de l'acte attaqué, n'existait pas lors de l'adoption de l'acte attaqué et que l'article 12 de l'acte attaqué en témoigne lorsqu'il vise uniquement l'arrêté royal 'relatif à la mobilité du personnel opérationnel de la protection civile vers les zones de secours', sans précision quant à sa date d'adoption.

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, ils répliquent que la partie adverse se retranche derrière une analyse qu'ils qualifient de trop générale de la section de législation du Conseil d'État dont il résulterait qu'il n'existe pas de recul sensible interdit. Ils indiquent que la situation de Didier Ledent atteste que l'acte attaqué peut pourtant opérer un recul sensible dans la protection des droits d'un agent concerné puisque cet acte a pour effet de le priver purement et simplement des droits tirés de sa nomination dans un emploi déterminé et que l'absence de toute mesure permettant de pallier une incapacité de travail, du reste, a pour conséquence de renforcer cette atteinte, ce requérant perdant le droit d'obtenir un emploi similaire, suffisamment proche et comparable à l'emploi auquel il était nommé. Ils exposent que l'acte attaqué porte encore atteinte à la sécurité juridique et la confiance légitime, soit précisément aux droits qui étaient tirés de la nomination dans l'emploi déterminé qui était celui de Didier Ledent avant le 1^{er} janvier 2019. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, ils affirment que le principe de mutabilité ne supprime pas la confiance légitime et la sécurité juridique en toute hypothèse puisque, contrairement aux actes réglementaires, cette prétendue supériorité ne s'applique pas lorsque des droits acquis résultent d'un acte administratif individuel. Ils indiquent que le principe d'intangibilité des situations définitivement acquises empêche qu'il soit porté atteinte aux droits créés par un acte administratif individuel légal et qu'en l'espèce, il est bien question de droits acquis par la nomination, laquelle intervient non uniquement en qualité d'agent non autrement qualifié au sein d'une administration fédérale, pas plus que comme agent au sein du SPF Intérieur en général, mais dans un emploi déterminé correspondant à des fonctions et missions spécifiques. Ils ajoutent que le principe de mutabilité du statut applicable à cet emploi doit être distingué de la question de la modification de ce qui caractérise l'emploi lui-même. Ils soulignent que la justification et la proportionnalité des mesures consacrées par l'acte attaqué sont inexistantes, que la partie adverse invoque la justification générale de la réforme mais que cette justification ne peut suffire à motiver la proportionnalité de l'atteinte portée aux

droits acquis par une nomination dans un emploi déterminé. Ils estiment qu'il n'est pas démontré que les objectifs de la réforme ne puissent pas être atteints par d'autres voies que celles autorisant le retrait de droits acquis par la nomination dans un emploi déterminé, qu'en l'espèce, la partie adverse a choisi d'adopter des dispositions qui feront nécessairement perdre leur emploi à une partie du corps opérationnel d'une protection civile qui est maintenue, dont Didier Ledent, et ce dans le cadre d'une modification des seules missions et tâches de cette institution, qu'elle n'expose pas en quoi cette mesure serait nécessaire pour répondre aux nouvelles missions et tâches de l'institution en cause, que l'acte attaqué et son rapport au Roi n'exposent pas en quoi il était donc nécessaire de recourir à cette mesure extrêmement grave pour assurer le respect des missions et tâches ainsi modifiées, mais néanmoins liées à l'essence des missions et tâches qui ont toujours été celles de la protection civile, qu'il n'est pas exposé pourquoi la réforme ne pourrait pas être menée par d'autres biais, notamment moyennant une suppression d'emploi au fur et à mesure des départs, notamment à la retraite et qu'aucune explication n'est donnée qui permettrait de comprendre que la modification des missions et tâches était nécessaire pour servir l'évolution de besoins spécifiques et qu'il était nécessaire de réduire le nombre d'emplois au cadre pour ajuster l'institution à ces nouvelles missions. Ils s'en réfèrent pour le surplus à leur requête.

Dans leur dernier mémoire, dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, ils maintiennent la position défendue dans leurs écrits antérieurs et soulignent que les possibilités de réaffectation, qualifiées par la partie adverse de mesures de compensation ou d'accompagnement, ne relativisent pas le recul qu'ils dénoncent dès lors que les agents concernés ont perdu leur travail pour une fonction en grande partie différente, tant en ce qui concerne les tâches à accomplir que les compétences techniques requises. Ils contestent l'analyse de la partie adverse qui considère que de nombreux agents ont été réaffectés dans des fonctions qui seraient similaires aux fonctions qu'ils exerçaient à la protection civile. Ils exposent leur raisonnement par rapport aux cas du requérant Pascal Van Merhaeghe, devenu collaborateur technique des centres « 112 » avant de travailler au service des cuisines, des requérants Christian Dusart, Patrick Geldhof, Freddy Leclercq, Jean Philippe et Étienne Simoens, dont la fonction d'agent opérationnel de la protection civile n'est pas comparable à celle de centraliste « 1733 » qui dépend des centres d'appel « 112 », ou du requérant Philippe Quenon, passé de la fonction d'agent opérationnel de la protection civile à « homme à tout faire – Niveau D » dans une autre direction générale du SPF Intérieur. Ils soulignent enfin que, dans le cas du requérant Pascal Van Merhaeghe, il est faux de considérer qu'il aurait quitté le service « 112 », ayant demandé ce changement en faisant valoir qu'il se sentait mal dans un travail logistique et ayant des lacunes en informatique. Il n'a pas obtenu cette place mais

s'est, en revanche, retrouvé en état de « *burn out* », sans que sa reprise au service « 112 » ne soit prévue à court terme en raison des retentissements sur sa santé. Ils renvoient également à leurs développements sur la recevabilité du recours en ce qui concerne la prétendue mutation volontaire au « 1733 Hainaut » des requérants Christian Dusart, Étienne Simoens et Pascal Van Merhaeghe.

Dans leur dernier mémoire, dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, ils soutiennent que la partie adverse se contente de reproduire les considérations de son mémoire en réponse, sans rencontrer les critiques de l'auditeur rapporteur. Ils relèvent, en particulier, qu'elle indique que le recul du niveau de protection ne serait pas sensible ou significatif, malgré le constat clair de l'auditeur rapporteur de ce que le dossier ne permet pas de comprendre les motifs – non de la réforme ou de l'évolution du statut de la protection civile – mais de l'atteinte portée aux droits des agents non repris dans cette protection civile après la réforme. Ils critiquent également la vision de la partie adverse pour qui il ne pourrait y avoir de tel recul significatif étant donné que sont conservés les statuts administratifs et pécuniaires des agents de l'État au sens large, ainsi que l'échelle de traitement et l'ancienneté pécuniaire. Ils jugent cette approche manifestement erronée et réductrice des droits protégés au titre du *standstill*, lesquels ne se limitent pas au statut, grade ou rémunération de l'agent mais s'étendent à l'exercice des fonctions et compétences déterminées, soit à la réalité des fonctions exercées, élément essentiel de la protection d'un agent et de la qualité de l'emploi qu'il a choisi. Ils considèrent, en outre, que cette approche démontre que la partie adverse n'a pas cherché à motiver le recul litigieux. Concernant les mesures de compensation invoquées par la partie adverse, ils soulignent encore que, consistant dans la réaffectation à d'autres fonctions en d'autres SPF ou à la police fédérale, elles ne peuvent servir de réponse à leurs critiques qui dénoncent précisément que ces réaffectations sont à l'origine du recul significatif. Ils se réfèrent aux cas des requérants Didier Ledent et Christophe Vilain. Ils soulignent enfin que la proportionnalité des mesures n'est pas justifiée.

IX.2. Appréciation

IX.2.1. Recevabilité du moyen (A. 226.180/VIII-10.949)

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de la liberté de commerce et d'industrie consacrée par le décret d'Allarde. Comme le relève la partie adverse, la liberté de commerce et de l'industrie est désormais réglée par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et non plus par le décret d'Allarde, que ledit Code a remplacé.

Le moyen est également irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 159 de la Constitution, à défaut pour les requérants d'exposer en quoi cette disposition est violée.

IX.2.2. Sur le fond

En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée et familiale, dont les requérants, dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, invoquent la violation, ils se prévalent principalement de l'éloignement de leur nouveau lieu de travail par rapport à leur domicile. Il convient, cependant, de constater que, pour les agents sélectionnés dans les nouveaux grades, cet éloignement ne résulte pas de l'acte attaqué mais de l'arrêté royal du 8 octobre 2017 'déterminant l'implantation des unités de la Protection civile', dont l'objet a précisément été de créer les deux unités actuelles de la protection civile auxquelles sont affectés les agents ayant réussi la sélection et ayant été classés. Pour les requérants non sélectionnés dans les nouveaux grades et réaffectés sur la base des articles 8 à 11 de l'acte attaqué, l'éloignement résulte du choix qu'ils ont opéré puisqu'il ressort, notamment de l'article 10, qu'ils peuvent se porter candidat pour une ou plusieurs fonctions à conférer dans les services du SPF Intérieur, dans d'autres SPF ou à la police fédérale. En outre, si leur nouvelle affectation est plus éloignée de leur domicile, le régime de temps de travail qui leur est applicable n'est plus le même que celui qui leur était applicable avant la réforme de la protection civile. Enfin, les requérants qui tombent dans le champ d'application de l'article 12 de l'arrêté attaqué et qui sont soumis à la mobilité d'office conformément à l'arrêté royal du 15 janvier 2007, ne démontrent pas que l'affectation opérée en raison de la mise en œuvre de la mobilité d'office nuirait concrètement à leur vie privée. Le moyen n'est donc pas fondé quant à ce.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 23 de la Constitution, celui-ci dispose :

- « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.
Ces droits comprennent notamment :
1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
[...] ».

Si cette disposition ne précise pas ce qu'impliquent les droits économiques, sociaux et culturels dont seul le principe est exprimé, il consacre néanmoins une obligation dite de *standstill*, qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général (voy. not. : C.C., n° 67/2015 du 21 mai 2015, B.8; C.C., n° 2/2011 du 13 janvier 2011, B.4.2; C.C., n° 131/2010 du 18 novembre 2010, B.8.2; C.C., n° 113/2010, 14 octobre 2010, B.3.2; C.C., n° 94/2010, 29 juillet 2010, B.6.2). Pour établir une violation de l'obligation de *standstill*, il y a, dès lors, lieu d'établir une diminution du niveau de protection, ensuite de démontrer le caractère sensible de cette régression et, enfin, de démontrer que les justifications avancées ne constituent pas des motifs d'intérêt général admissibles. L'article 23 de la Constitution n'exclut donc pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au travail et à une rémunération équitable, à condition que cette ingérence soit légalement prévue et que ces limitations légales soient justifiées par des impératifs d'intérêt général ou de sécurité publique et revêtent un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs. Cette obligation ne confère aucun droit absolu à l'exercice d'une profession, le législateur pouvant apporter des restrictions au choix de celle-ci, pour autant qu'elles soient dûment justifiées. Ce constat vaut à l'évidence aussi pour les agents du secteur public, sous peine de porter atteinte à la loi du changement dont le principe de *standstill* n'empêche pas l'application. S'agissant de la régression qui est visée par l'obligation de *standstill*, le caractère sensible de celle-ci s'apprécie tant au regard de la norme contestée que du niveau de protection existant avant et après la modification législative ou réglementaire litigieuse. En outre, cette régression éventuelle peut être admise si elle est compensée par une augmentation de la protection dans d'autres domaines ou si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général. Enfin, il y a lieu de rappeler que le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut, dès lors, sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste.

En l'espèce, il convient d'abord d'observer que, pour les requérants qui ont réussi l'épreuve de sélection et ont été nommés d'office ou ont renoncé à cette nomination dans les nouveaux grades, la violation de cette disposition est invoquée pour les mêmes raisons que celles exposées dans le cadre de la méconnaissance du droit à la vie privée. Or, comme exposé ci-avant, l'éloignement de leur nouveau lieu de travail par rapport à leur domicile ne résulte pas de l'acte attaqué mais de l'arrêté royal du 8 octobre 2017 précité. C'est, en effet, cet arrêté qui a créé les deux unités

actuelles de la protection civile auxquelles seront affectés les agents ayant réussi la sélection et ayant été classés.

Il en résulte que Bruno Bauw, Daniel Claude, Olivier Codden, Dominique Decamps, Jean-Luc Deweer, Pascal Dubois, Éric Hannecart, Pascal Van Merhaeghe et Stephen Van Wynsberghe, requérants dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, perdent leur intérêt au recours, en ce qu'ils le lient spécifiquement, dans leur mémoire en réplique, à la circonstance que l'acte attaqué emporterait « une modification importante de leur quotidien, notamment en termes de déplacement domicile – lieu de travail et de conditions de travail, ce que dénonce notamment le 3^{ème} moyen de la requête en annulation ».

Quant aux autres requérants qui n'ont pas été nommés dans les nouveaux grades de la protection civile ou n'y ont pas été sélectionnés, s'il apparaît que le cadre et la nature de leur travail sont modifiés par l'effet de l'acte attaqué, ils n'établissent pas qu'il s'agirait d'une régression contraire à l'obligation de *standstill* précitée. Il n'est, en effet, pas exact de soutenir, à cet égard, qu'ils perdraient le bénéfice de leur nomination d'origine. Celle-ci n'est pas remise en cause et ne peut simplement pas être confondue avec leur affectation qui se trouve, seule, modifiée. Or, selon la jurisprudence constante, un agent n'a pas de droit acquis au maintien de son affectation. En vertu de la loi du changement, les droits et obligations des agents des services publics peuvent être modifiés unilatéralement par l'autorité, ces agents n'ayant, sauf disposition contraire, pas droit au maintien des avantages qu'un ancien statut leur aurait accordés.

En l'occurrence et ainsi que le souligne la partie adverse, l'acte attaqué prévoit la possibilité de réaffecter les membres du personnel opérationnel de la protection civile dans les services du SPF Intérieur, dans d'autres services publics fédéraux ou à la police fédérale, conformément aux articles 8 à 11 de cet arrêté. De même, selon son article 12, les membres du personnel qui, à partir du 1^{er} janvier 2019, n'ont pas été nommés conformément à l'article 5 de l'acte attaqué et qui ne sont pas réaffectés en application de son article 11, ou de l'arrêté royal 'relatif à la mobilité de personnel opérationnel de la Protection civile vers les zones de secours', ou encore d'un autre arrêté pris en exécution de l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', sont soumis à la mobilité d'office conformément à l'arrêté royal du 15 janvier 2017 'relatif à la mobilité des agents statutaires dans la fonction publique administrative fédérale'. En outre, dans tous ces cas, les agents réaffectés conservent « dans leur nouveau service, les anciennetés de classe, de grade, de niveau et de service qu'ils ont acquises avant leur réaffectation » (art. 13), « s'il y échet, le bénéfice de l'échelle de traitement dont ils bénéficiaient au jour de

leur réaffectation, pour autant qu'elle soit plus favorable » (art. 14) ou encore « dans leur nouveau service, le droit aux congés annuels de l'année en cours ainsi que les congés annuels qui ont été réglementairement reportés ou épargnés, pour autant qu'ils ne les aient pas encore utilisés » (art. 15).

Il s'ensuit que l'acte attaqué comporte lui-même des mesures qui tendent à garantir le maintien des droits des travailleurs concernés et à compenser, pour le surplus, les effets de l'acte attaqué sur leurs conditions de travail, bien qu'ils ne soient plus repris au cadre de la nouvelle protection civile. De telles mesures contribuent au maintien de leur niveau de protection, en dépit de leur changement d'affectation et des éventuels changements de fonction au sein de la fonction publique fédérale. Elles permettent, en outre, de concilier, de manière non disproportionnée, le maintien de conditions de travail avec les exigences de la loi du changement, dans un secteur dont les éléments versés au débat montrent qu'il évolue vers une plus grande spécialisation de ses missions et dont il n'est pas démontré que la diminution du nombre de ses effectifs révélerait une erreur manifeste d'appréciation, ainsi qu'il a été relevé lors de l'examen des premier (A. 226.148/VIII-10.943) et second (A. 226.180/VIII-10.949) moyens. Plus largement, il a aussi été avancé que la réforme de la protection civile tend à assurer une organisation optimale des secours à la population, à améliorer la sécurité des citoyens et des secouristes et à garantir une professionnalisation du cadre de travail des membres des services de secours. Des motifs d'intérêt général se dégagent ainsi, également, de l'ensemble de cette réforme en cours depuis plusieurs années et dans laquelle s'inscrit l'acte attaqué. Les observations formulées par la section de législation du Conseil d'État, dans son avis n° 63.326/2 du 28 mai 2018 se trouvent ainsi rencontrées à travers les différents documents qui composent le dossier administratif et qui retracent les évolutions de ladite réforme dont l'ampleur dépasse le cadre d'un seul arrêté royal. Les moyens ne sont pas fondés en tant qu'ils sont pris de la violation de l'article 23 de la Constitution et de l'obligation de *standstill* qui en découle, de même que du défaut de motivation interne et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les moyens ne sont pas davantage fondés en ce qu'ils dénoncent une violation du principe général de proportionnalité, compte tenu du contrôle strictement marginal qui peut être réalisé à ce propos dans le cadre du contentieux objectif de la légalité. Outre ce qui précède, les requérants ne démontrent, en effet, pas que les mesures critiquées ne seraient pas nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis dans le cadre de la réforme susmentionnée. Il est, de même, sans incidence qu'aucune mesure transitoire ne soit prévue, ainsi qu'il résulte de l'examen du premier moyen dans la cause A. 226.148/VIII-10.943. Quant à l'arrêt

de la Cour constitutionnelle n° 61/2017 du 18 mai 2017, celle-ci devait se prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition qui excluait du droit à l'aide sociale les étrangers titulaires d'un droit de séjour légal en Belgique, s'ils étaient titulaires d'un permis de travail B ou d'une carte professionnelle les autorisant à exercer une profession indépendante. Or, la Cour a conclu à l'absence de justification du recul qualifié de significatif de ces mesures, après avoir constaté que les motifs invoqués à ce titre par le législateur n'étaient pas pertinents. Tel n'est pas le cas en l'espèce, la comparaison ne pouvant, au demeurant, être établie entre la privation de l'aide sociale, d'une part, et le changement d'affectation d'un agent qui conserve ses prérogatives sur le plan statutaire et pécuniaire, d'autre part.

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, n'est pas fondé, pour les mêmes motifs, le moyen pris de la violation de l'article 6 du Pacte international 'relatif aux droits économiques, sociaux et culturels' et du principe de bonne administration relatif à la prudence, au devoir de minutie et à l'obligation de prendre ses décisions en parfaite connaissance de cause. De même, les requérants ne démontrent aucune atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution pris seuls ou en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, dans la mesure où la situation des requérants nommés mais dont l'affectation est modifiée, ne peut pas être comparée avec celle de candidats à une nomination qui n'en auraient encore jamais bénéficié. Il ne peut davantage être allégué que l'acte attaqué favoriserait le travail précaire des requérants, alors que la stabilité de leur emploi, fût-ce avec leur nouvelle affectation, n'est pas remise en cause.

Enfin, le principe général de droit de la confiance légitime, auquel est associé celui de la sécurité juridique, est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. Selon une jurisprudence bien établie, la violation de ce principe général suppose une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée et l'absence d'un motif permettant de revenir sur cette reconnaissance. Dans la mesure où les requérants n'invoquent aucune erreur particulière dans le chef de la partie adverse de nature à susciter une attente légitime dans leur chef, les deux moyens à l'examen sont non fondés en tant qu'ils sont pris de la violation de ce principe général.

Le troisième moyen, dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, et le premier moyen, dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, sont partiellement irrecevables ou, à tout le moins, non fondés.

Partant et comme indiqué plus haut, Bruno Bauw, Daniel Claude, Olivier Codden, Dominique Decamps, Jean-Luc Deweer, Pascal Dubois, Éric Hannecart, Pascal Van Merhaeghe et Stephen Van Wynsberghe, requérants dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, perdent leur intérêt au recours.

X. Quatrième moyen (A. 226.148/VIII-10.943)

X.1. Thèse des requérants

Les requérants prennent un quatrième moyen du défaut de motivation, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir. Ils indiquent que l'acte attaqué prévoit, en son article 4, § 9, alinéa 3, que les membres du personnel opérationnel porteurs du grade d'assistant technique, sélectionnés en vertu des articles 3 et 4 pour un emploi du cadre supérieur, peuvent participer à une sélection spécifique pour le grade de commandant, que le grade de commandant est toutefois un grade en extinction, qu'en vertu de l'article 5 de l'acte attaqué, l'agent qui sera ainsi promu commandant bénéficiera de l'échelle de traitement OE2 en extinction. De même, ils relèvent qu'en vertu de l'article 4, § 9, alinéa 4, de l'acte attaqué, les membres du personnel opérationnel, porteurs du grade de collaborateur opérationnel ou de brigadier opérationnel sélectionnés pour un emploi du cadre de base ou moyen, peuvent participer à une sélection spécifique pour le grade de lieutenant, qu'en application de l'article 5 de l'acte attaqué, l'agent qui sera ainsi promu lieutenant le sera dans le grade de lieutenant avec une échelle de traitement OE1-1 en extinction alors qu'il existe une autre échelle de traitement O1-1, supérieure, pour le grade de lieutenant. Ils estiment que l'article 5 précité de l'acte attaqué ne tient pas compte des brevets obtenus, formations suivies et fonctions effectivement exercées par les agents pour déterminer le grade et l'échelle dans lesquels les agents sélectionnés seront nommés au 1^{er} janvier 2019. Ils soulignent que tel a, en revanche, été le cas pour les pompiers appartenant au cadre supérieur, dès lors que le pompier lieutenant ayant suivi la formation en gestion de situation de crise et disposant de plus de 7 années d'ancienneté comme officier a obtenu le grade de capitaine et que le pompier capitaine-chef de service ayant suivi la formation en gestion de situation de crise disposant de plus de 3 années d'expérience utile dans la fonction de chef de service a obtenu le grade de major lors de l'entrée en vigueur de la réforme des services d'incendie, de même que le capitaine-commandant (annexe 3 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 précité). En l'espèce, il est donc, selon eux, manifestement déraisonnable de promouvoir des agents dans des grades et/ou échelles en extinction. Une telle mesure est, en outre, discriminatoire, la différence de traitement opérée entre les agents qui sont promus dans le grade de lieutenant à la faveur de la

sélection prévue à l'article 4, § 9, de l'acte attaqué et celle prévue dans l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la protection civile' n'étant ni justifiée ni proportionnée. Ils ajoutent que le fait que les agents opérationnels de la protection civile qui sont sélectionnés pour faire partie de la protection civile au 1^{er} janvier 2019 se voient conférer un grade sans considération des brevets acquis, des formations suivies, de l'ancienneté de fonction et des fonctions spécifiques éventuellement exercées apparaît de surcroît injustifié et discriminatoire au vu de la situation réservée aux pompiers.

Dans leur mémoire en réplique, ils explicitent leur argumentation. Ils soulignent que l'alinéa 3 de l'article 4, § 9, dispose que les membres du personnel opérationnel porteurs du grade d'assistant technique (niveau C) sélectionnés pour un emploi du cadre supérieur peuvent participer à une sélection spécifique pour le grade de commandant et qu'en vertu de l'article 5 de l'acte attaqué, l'agent qui est ainsi promu commandant bénéficie de l'échelle de traitement OE2 en extinction. La lecture du tableau de l'article 5 permet également d'observer, selon eux, que l'expert technique BT1 (niveau B) sélectionné conformément aux articles 3 et 4 bénéficie de la même échelle de traitement OE2 et qu'aucun passage du rapport au Roi précédant l'acte attaqué, ni aucun élément du dossier administratif, ne permet de comprendre pourquoi des membres du personnel qui relevaient de grades différents sont intégrés dans un même échelle, à savoir l'échelle OE2 en extinction. Ils rappellent, par ailleurs, que le grade d'assistant technique est accessible au collaborateur ou au brigadier opérationnel qui a réussi l'examen d'accession de niveau C organisé par le Selor tandis que le grade d'expert technique est accessible à l'agent qui réussit l'examen d'accession au niveau B organisé par le Selor. Partant, l'alinéa 4 de l'article 4, § 9, de l'acte attaqué souffre, selon eux, des mêmes critiques puisqu'il prévoit que les membres du personnel opérationnel porteurs du grade de collaborateur opérationnel ou de brigadier opérationnel sélectionnés pour un emploi du cadre de base ou moyen peuvent participer à une sélection spécifique pour le grade de lieutenant et qu'en application de l'article 5 de l'acte attaqué, l'agent qui est ainsi promu lieutenant l'est dans le grade de lieutenant avec une échelle de traitement OE1-1 en extinction. Il existe néanmoins, selon eux, une autre échelle de traitement O1-1 pour le grade de lieutenant, supérieure à l'échelle en extinction précitée et, à nouveau, l'assistant technique CT2 (niveau C) sélectionné conformément aux articles 3 et 4 bénéficiera de la même échelle de traitement, alors même qu'il n'a pas la même formation que le collaborateur opérationnel (niveau D, sans brevet) ou que le brigadier opérationnel (niveau D, avec « Brevet 1 »). Ils soulignent que l'acte attaqué, en son article 5, ne tient donc pas compte des brevets obtenus, formations suivies et fonctions effectivement exercées par les agents pour déterminer le grade et l'échelle dans lesquels les agents sélectionnés seront nommés

au 1^{er} janvier 2019, ce qui apparaît manifestement disproportionné et n'est, en tout cas, pas motivé. Ils ajoutent que le rapport au Roi est muet sur la critique liée à l'application des articles 4 et 5 de l'acte attaqué ou, tout au plus, les passages de celui-ci paraphrasent les dispositions que le projet institue ensuite. Ils rappellent que l'avis du Conseil d'État a été sollicité sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o des lois coordonnées, de sorte que son examen s'est limité au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées, et que la partie adverse se contente d'indiquer, par son mémoire en réponse, qu'en ce qui concerne l'intégration dans un grade ou une échelle en extinction, il s'agit principalement de ménager la susceptibilité de personnes qui portaient déjà sur leur uniforme des insignes correspondant à un grade de lieutenant, pour les assistants techniques (niveau C), et de commandant, pour les experts techniques (niveau B). Outre que ces explications ne ressortent pas du dossier administratif et sont donc tardives, ils estiment qu'elles ne justifient pas qu'il ne soit pas tenu compte de la formation des agents lors de leur intégration dans les nouveaux grades. De plus, ils estiment que les articles 4, § 9, alinéa 4, et 5 de l'acte attaqué apparaissent discriminatoires puisqu'ils instaurent une différence de traitement non justifiée entre les agents qui sont sélectionnés dans le grade de lieutenant à la faveur de la sélection spécifique prévue à l'article 4, § 9, de l'acte attaqué et les agents qui sont promus dans le grade de lieutenant conformément aux articles 35 et suivants de l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile', les premiers bénéficiant d'une échelle de traitement OE1-1 en extinction tandis que les seconds bénéficient de la nouvelle échelle ordinaire de lieutenant O1-1 qui est nettement supérieure et que cette nouvelle échelle ordinaire de lieutenant est applicable par promotion aux sergents, soit les anciens brigadiers opérationnels sélectionnés conformément aux articles 3 et 4 de l'acte attaqué. Quant à la discrimination par rapport à l'intégration dans les nouveaux grades du cadre supérieur des pompiers, ils constatent que, contrairement aux agents opérationnels professionnels de la protection civile, la partie adverse a tenu compte, pour les pompiers, de leurs formations et expériences puisque, par exemple, conformément à l'article 308 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours', lors du transfert vers la zone, en principe, le sous-lieutenant et le lieutenant se voient octroyer le grade de lieutenant. Toutefois, ils constatent que ceci se fait, toujours selon l'article 308 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 précité, « sans préjudice des règles spécifiques d'intégration reprises au sein du tableau visé à l'annexe 3 », lesquelles tiennent compte de la détention du diplôme de niveau A, de l'obtention ultérieure des brevets de prévention et de gestion de crise et de la valorisation de l'expérience acquise pour les officiers non titulaires d'un diplôme de niveau A mais

détenteurs du brevet de gestion de crise, alors que rien de tel n'existe pour les agents de la protection civile, où les nouveaux grades et nouvelles échelles de traitement du cadre supérieur tiennent uniquement compte de l'obtention du diplôme de niveau A ou B (sous réserve des hypothèses de l'article 4, § 9, de l'acte attaqué). Ainsi, ils exposent que, par exemple, un expert technique (niveau B) avec plus de 25 ans d'ancienneté se retrouvera dans une échelle en voie d'extinction de commandant, inférieure à celle de capitaine. Ils peinent à comprendre pourquoi la partie adverse vante la complexité de l'intégration dans les nouveaux grades de pompiers, dans la mesure où une telle complexité ne l'a pourtant en rien empêchée de tenir compte des brevets obtenus et de valoriser l'expérience acquise des pompiers transférés.

Dans leur dernier mémoire, ils relèvent que ni la partie adverse, ni l'auditeur rapporteur ne répondent à la critique selon laquelle il est manifestement déraisonnable de « promouvoir » des agents dans des grades et/ou échelles en extinction. Ils notent que s'il n'est pas inhabituel qu'une autorité publique réduise le nombre de ces agents en prévoyant un cadre d'extinction, ce qui aura pour effet que le cadre s'éteint une fois en principe le départ à la retraite du dernier d'entre eux, il est illogique et contradictoire d'en créer un nouveau en extinction. Ils relèvent que ce choix de promouvoir des agents dans des grades d'extinction est injustifié et procède d'une erreur manifeste d'appréciation. Le fait que l'article 4 de l'acte attaqué transfère des agents dans des grades en extinction, après avoir réussi la sélection générale et la sélection spécifique, défie la raison, alors qu'ils devraient se voir appliquer des grades normaux. Ils renvoient, par ailleurs, à la seconde branche du deuxième moyen en ce qui concerne la comparaison entre les membres des zones de secours et le personnel de la protection civile.

X.2. Appréciation

L'article 4, § 9, alinéas 1^{er} à 4, de l'acte attaqué dispose :

- « § 9. Après le traitement des candidatures conformément aux paragraphes 1^{er} à 8, certains membres du personnel peuvent encore participer à une sélection spécifique pour être nommés dans un des emplois vacants du cadre supérieur qui ne sont pas encore remplis, suivant la procédure décrite dans ce paragraphe.

Les membres du personnel opérationnel porteurs du grade d'expert technique qui ont été sélectionnés pour un des emplois visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 3^o, peuvent participer à la sélection spécifique pour le grade de capitaine s'ils sont détenteurs ou s'ils sont dispensés de la première et de la deuxième séries de tests de la sélection comparative pour l'accession au niveau A visée à l'article 70bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

Les membres du personnel opérationnel porteurs du grade d'assistant technique qui ont été sélectionnés pour un des emplois visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 3^o,

peuvent participer à la sélection spécifique pour le grade de commandant s'ils sont détenteurs ou s'ils sont dispensés du premier module de la sélection comparative pour l'accèsion au niveau B visée à l'article 70bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

Les membres du personnel opérationnel porteurs du grade de collaborateur opérationnel ou de brigadier opérationnel qui ont été sélectionnés pour un des emplois visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1^o ou 2^o, peuvent participer à la sélection spécifique pour le grade de lieutenant s'ils sont détenteurs ou s'ils sont dispensés du premier module de la sélection comparative pour l'accèsion au niveau C visée à l'article 70bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État ».

Il ressort de l'article 5 de l'acte attaqué que les titulaires du grade d'assistant technique qui se sont vus appliquer l'article 4, § 9, alinéa 3, précité, sont nommés d'office, à partir du 1^{er} janvier 2019, au grade en extinction de commandant, avec l'échelle en extinction OE2-1, et que les brigadiers ou les collaborateurs opérationnels qui se sont vus appliquer l'article 4, § 9, alinéa 4, sont nommés d'office au grade en extinction de lieutenant avec l'échelle de traitement en extinction OE1-1.

Ces règles sont justifiées comme suit dans le rapport au Roi qui précède l'acte attaqué :

« L'article 2 détermine le nombre d'emplois dans les nouveaux grades et la façon selon laquelle ces emplois seront déclarés vacants. Pour répondre à l'observation du Conseil d'État, il convient d'observer qu'aucun des grades actuels ne correspond au nouveau grade d'adjudant. Dans un premier temps, les fonctions d'adjudant seront remplies par des membres du personnel qui seront nommés au grade de lieutenant avec une échelle de traitement en extinction puis, progressivement, par la promotion de sergents au grade d'adjudant selon les règles statutaires.

[...]

Après ces sélections générales pour le cadre de base et le cadre moyen, des sélections spécifiques seront organisées pour combler les fonctions vacantes du cadre supérieur. Etant donné que, dans l'organisation actuelle, il y a trop peu de membres du personnel de niveau A, B et C pour compléter le futur cadre supérieur, il est prévu au paragraphe 9 une sélection spécifique qui offre aux membres du personnel de niveau inférieur l'occasion de combler les fonctions vacantes du cadre supérieur:

- 1^o de niveau B vers capitaine;
- 2^o de niveau C vers commandant;
- 3^o de niveau D vers lieutenant ».

Les requérants ne démontrent pas que ces justifications quant au fait, non de promouvoir, mais de verser dans des grades ou échelles en extinction des agents de la protection civile, lors de la réorganisation en profondeur de ses services, seraient erronées ou manifestement déraisonnables, au point qu'aucune autre

autorité administrative normalement prudente et diligente n'aurait pu adopter pareille mesure.

Les requérants n'établissent, par ailleurs, pas de différence de traitement entre les assistants techniques « en application de l'article 4, § 9 » et les experts techniques dits « BT1 », tous deux versés dans le grade en extinction de commandant, avec l'échelle de traitement en extinction OE2-1, selon le tableau de l'article 5 de l'acte attaqué. Pour les premiers, cette nomination au grade de commandant procède de la réussite d'une sélection spécifique tandis que, pour les experts techniques, la nomination dans le grade de commandant correspond à leur grade de niveau B d'expert technique. Le même raisonnement est applicable *mutatis mutandis* pour les brigadiers et les collaborateurs opérationnels « article 4, § 9 » et les assistants techniques dits « CT2 ».

Les requérants ne démontrent pas davantage de discrimination entre les agents sélectionnés dans le grade de lieutenant « en application de l'article 4, § 9 » et les agents qui sont promus dans ce grade, conformément aux articles 35 et suivants de l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile'. Ils constatent que l'échelle de traitement des seconds est plus favorable que celle des premiers. Les situations mises en parallèle par les requérants ne sont, toutefois, pas comparables. Ils comparent, en effet, les situations des agents qui sont nommés d'office dans le grade de lieutenant, à la suite d'une sélection spécifique, et des agents qui, une fois cette réforme mise en œuvre, peuvent être promus au grade de lieutenant. Ces situations sont différentes et, au demeurant, régies par des règles différentes. Les premiers bénéficient, en quelque sorte, d'une possibilité de nomination au niveau supérieur par application de l'article 4, § 9, de l'acte attaqué, lors de l'opération visant à transférer les agents de la protection civile « avant réforme » dans les nouveaux grades issus de la réforme, alors que les seconds doivent, pour leur part et notamment, réussir un examen de promotion.

Enfin, aucune discrimination n'est établie entre les pompiers et les agents de la protection civile qui, s'ils œuvrent les uns et les autres pour la sécurité civile, ne se trouvent pas non plus dans des situations comparables justifiant de les traiter de manière identiques. À cet égard, il est renvoyé *supra* à l'examen de la première branche du deuxième moyen, sous le numéro VII.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

Partant, Patrick Broeckx, Joëlle Brouillard, Jean-Paul Filbiche, Christian Hallet, Jean Remy et François Van Geel, perdent leur intérêt au recours, en ce qu'ils le lient spécifiquement, dans leur mémoire en réplique, à la circonstance que l'acte attaqué les aurait « placés dans des échelles en extinction ou dans les échelles nouvellement créées qui ne tiennent nullement compte des diplômes et brevets obtenus ni ne valorisent l'ancienneté acquise dans leurs fonctions, ce que dénonce le quatrième moyen ».

XI. Indemnité de procédure et dépens

XI.1. Thèse des requérants

Dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, les requérants demandent que les dépens soient mis à charge de la partie adverse, si le recours est déclaré irrecevable en raison des résultats des épreuves de sélection organisées à partir du 17 septembre 2018 et de leur perte d'intérêt en cours d'instance. Ils estiment n'avoir eu d'autre choix que d'introduire le présent recours en annulation, compte tenu des délais de prescription impartis pour agir. Ils soutiennent, en outre et en application des articles 30/1, § 2, alinéas 1^{er}, 2^o et 3^o, et 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 67, 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, que l'indemnité de procédure maximale doit être prononcée en leur faveur et être doublée, pour s'élever au montant de 2800 euros. Ils invoquent la complexité du litige qui a nécessité d'importants développements en urgence dans leur dernier mémoire, compte tenu du dépôt de l'argumentation modifiée de la partie adverse dans son dernier mémoire et des 20 nouvelles pièces y annexées. Ils invoquent également le caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, ils demandent l'indemnité de procédure de base d'un montant de 700 euros.

XI.2. Appréciation

XI.2.1. A. 226.148/VIII-10.943

Dans la cause A. 226.148/VIII-10.943, le recours est irrecevable pour plusieurs des requérants, indépendamment de l'issue de l'épreuve de sélection susvisée qu'ils ont présentée. Sont ainsi concernés Bruno Bauw, Patrick Broeckx, Joëlle Brouillard, Daniel Claude, Olivier Codden, Dominique Decamps, Jean-Luc Deweer, Pascal Dubois, Jean-Paul Filbiche, Christian Hallet, Éric Hannecart, Jean

Remy, François Van Geel, Pascal Van Merhaeghe et Stephen Van Wynsberghe. Ces requérants supportent leurs propres dépens.

La partie adverse prend, en revanche, à sa charge les dépens de Christian Dusart, Patrick Geldhof, Freddy Leclercq, Jean Philippe, Philippe Quenon et Étienne Simoens.

Concernant l'indemnité de procédure, l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose comme suit, en son paragraphe 1^{er} :

« § 1^{er}. Le montant de base de l'indemnité de procédure est de 700 euros, le montant minimum de 140 euros et le montant maximum de 1.400 euros.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le montant maximum est porté à 2.800 euros pour les litiges relatifs à la réglementation sur les marchés publics et certains marchés de travaux, de services et de fournitures ».

Sur la base de l'article 30/1, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le montant de l'indemnité de procédure peut être augmenté pour tenir compte de la complexité de l'affaire ou du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Ledit article 30/1 indique, par ailleurs, ce qui suit, en son paragraphe 2, alinéa 3 :

« Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par la section du contentieux administratif ».

En l'espèce, les requérants ne démontrent pas que le litige présente une complexité particulière, en raison des pièces nouvelles déposées par la partie adverse, en annexe à son dernier mémoire. Ces pièces ne concernent, pour l'essentiel, que la première branche du premier moyen alors que le recours en compte quatre. En outre, ils ne justifient pas en quoi la situation serait manifestement déraisonnable.

Par ailleurs, lorsqu'un avocat ou un même cabinet d'avocats introduit une requête au nom de plusieurs requérants, il n'y a lieu d'allouer qu'une seule indemnité de procédure.

Il y a dès lors lieu d'accorder le montant de base liquidé à la somme de 700 euros, à diviser entre Christian Dusart, Patrick Geldhof, Freddy Leclercq, Jean Philippe, Philippe Quenon et Étienne Simoens.

XI.2.2. A. 226.180/VIII-10.949

Dans la cause A. 226.180/VIII-10.949, le recours étant irrecevable en ce qui concerne Régis Domken et Christophe Vilain, ils supportent leurs propres dépens.

Le recours est, en revanche, recevable et fondé en ce qui concerne Didier Ledent. Les dépens sont, dès lors, mis à charge de la partie adverse, en ce qui le concerne, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée au montant de base de 700 euros.

XI.3. Contributions

Au moment de l'introduction des recours, les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 'instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne' et de la loi du 26 avril 2017 'régulant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers', les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros de rôle A. 226.148/VIII-10.943 et A. 226.180/VIII-10.949 sont jointes.

Article 2.

Les recours en annulation sont irrecevables en tant qu'ils sont introduits, d'une part, par Bruno Bauw, Patrick Broeckx, Joëlle Brouillard, Daniel Claude, Olivier Codden, Dominique Decamps, Jean-Luc Deweer, Pascal Dubois, Jean-Paul Filbiche, Christian Hallet, Éric Hannecart, Jean Remy, François Van Geel, Pascal Van Merhaeghe et Stephen Van Wynsberghe et, d'autre part, par Régis Domken et Christophe Vilain.

Article 3.

L'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 'comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile', est annulé.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 5.

Dans l'affaire A. 226.148/VIII-10.943, Bruno Bauw, Patrick Broeckx, Joëlle Brouillard, Daniel Claude, Olivier Codden, Dominique Decamps, Jean-Luc Deweer, Pascal Dubois, Jean-Paul Filbiche, Christian Hallet, Éric Hannecart, Jean Remy, François Van Geel, Pascal Van Merhaeghe et Stephen Van Wynsberghe supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 3.000 euros, à concurrence de 200 euros chacun et la partie adverse supporte le reste des dépens, à savoir le droit de rôle de 1.200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure

unique de 700 euros accordée à Christian Dusart, Patrick Geldhof, Freddy Leclercq, Jean Philippe, Philippe Quenon et Étienne Simoens.

Dans l'affaire A. 226.180/VIII-10.949, Régis Domken et Christophe Vilain supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, à concurrence de 200 euros chacun et la partie adverse supporte le reste des dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à Didier Ledent.

Article 6.

Dans l'affaire A. 226.148/VIII-10.943, les 20 contributions de 20 euros indûment perçues, soit un montant de 400 euros, seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Dans l'affaire A. 226.180/VIII-10.949, les 2 contributions de 20 euros indûment perçues, soit un montant de 40 euros, seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé, le 31 août 2020, par la VIII^e chambre composée de :

Frédéric Gosselin,	conseiller d'État, président de chambre f.f.,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin