

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.192 du 31 août 2020

A. 226.182/VIII-10.950

En cause : 1. **LEDENT** Didier,
 2. **DUPONT** Pierre-Marie,
 3. **BENARD** Jean,
 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 élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 septembre 2018, Didier Ledent, Pierre-Marie Dupont et Jean Benard demandent l'annulation de « l'arrêté royal du 29 juin 2018 relatif au statut administratif du personnel opérationnel [de la Protection civile], publié au *Moniteur belge* du 19 juillet 2018 ».

II. Procédure

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 Nicolas Bonbled, avocat, comparaisant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

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

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

III. Faits

1. Les requérants 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 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'. Cet 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). Cet 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. Le 29 juin 2018, l'arrêté royal 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile' est adopté, en application de l'article 156 de la loi sur la sécurité civile.

Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Un arrêté royal du 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.

Cinq recours en annulation sont 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). Par un arrêt n° 248.190 du 31 août 2020, le Conseil d'État joint les deuxième et cinquième recours et annule l'article 2, alinéa 1^{er}, de cet acte. Dans la quatrième cause, il annule également, par un second arrêt n° 248.191 du même jour, l'article 3, § 1^{er}, 1^o, et § 2, 1^o, de cet arrêté royal.

9. L'article 2, alinéa 3, du même arrêté royal, 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'arrêté royal précité du 3 juillet 2018 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, et qui ne sont pas réaffectés en application de l'article 11 du même arrêté royal, 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. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Les requérants excipent de leur intérêt à agir contre l'acte attaqué, en faisant valoir qu'il leur cause manifestement préjudice en leur qualité d'agents de la protection civile, membres statutaires professionnels du personnel opérationnel dont l'acte attaqué porte le nouveau statut administratif et fixe, à ce titre, de nouvelles règles qui leur seront applicables après le 1^{er} janvier 2019. Ils rappellent qu'un agent de l'État a intérêt à poursuivre l'annulation, dans sa totalité, d'un arrêté royal qui modifie le statut et que l'intérêt au recours est encore confirmé pour des dispositions qui ne seraient pas actuellement appliquées à l'agent concerné, mais sont susceptibles de l'être.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle qu'il appartient aux requérants de préciser l'objet de leur recours aussi rigoureusement que possible, que cette exigence permet d'assurer ses droits de la défense ainsi que le bon déroulement de la procédure, et que le respect de cette obligation est apprécié en fonction des circonstances de chaque espèce. Elle rappelle que l'acte attaqué est l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile', que cet arrêté est long de 35 pages dans sa version publiée au *Moniteur belge* et ne compte pas moins de 100 articles et plusieurs annexes. Elle souligne que, sur les 4 pages que compte l'exposé du moyen de la requête, il n'est fait à aucun moment mention de la ou des dispositions de ce statut qui ferai(en)t, en réalité, l'objet des critiques des requérants puisqu'il est invariablement fait référence à « l'acte attaqué » ou au « rapport au Roi » dans les développements du moyen, sans autre précision. Elle soutient que, dans ces circonstances, on ne peut soutenir qu'elle devrait défendre chacun des 100 articles

de cet arrêté au regard des critiques des requérants. Elle indique que, selon l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du règlement général de procédure, la requête doit notamment contenir « l'objet de la demande ou du recours et un exposé des faits et des moyens », que le terme « moyen » doit s'entendre d'une description suffisamment claire de la règle de droit qui a été transgressée et de la manière dont cette règle a été violée par l'acte attaqué et qu'en l'état actuel, elle se trouve dans l'impossibilité d'identifier les dispositions de l'acte attaqué dont la légalité serait contestée par les parties requérantes. Elle rappelle que le mémoire en réplique ne peut servir à pallier cette insuffisance manifeste de l'acte introductif d'instance. Selon elle, la requête est également irrecevable, à défaut d'intérêt suffisant dans le chef des requérants. Elle relève qu'ils considèrent que l'acte litigieux « porte le nouveau statut administratif du personnel opérationnel de la protection civile » et qu'un agent « a intérêt à poursuivre l'annulation, dans sa totalité, d'un arrêté royal qui modifie le statut ». Elle souligne que les deuxième et troisième requérants étaient collaborateurs opérationnels de l'unité de Crisnée et ont réussi les épreuves qu'ils ont présentées, pour être intégrés, l'un et l'autre, comme caporal de sorte que la requête doit être déclarée irrecevable dans leur chef. Quant au premier requérant, elle souligne qu'il était collaborateur opérationnel de l'unité de Crisnée, a postulé les emplois de dispatcheur (choix n° 1) et de sapeur généraliste (choix n° 2) mais ne s'est pas présenté aux examens organisés par le Selor. 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 » 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 le premier requérant 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, elle soutient que le fait, pour le premier requérant, d'être en situation d'incapacité de travail, comme il est apparu en cours de procédure, n'implique pas nécessairement une incapacité à se présenter à une épreuve de sélection, ce que ce requérant ne démontre en tout cas pas. Elle fait, en outre, valoir qu'il conserve les statuts administratif et pécuniaire qui lui étaient applicables précédemment à la réforme, qu'il conserve son échelle de traitement et son ancienneté pécuniaire, de sorte que sa situation n'est pas modifiée et que la fonction qu'il exerçait précédemment à la protection civile est similaire à celle qu'il exerce à présent au support « 112 ». Elle n'observe, dès lors, aucun « recul » *in concreto* dans son chef, l'annulation de l'acte ne pouvant de ce fait lui procurer aucun avantage.

IV.2. Appréciation

Sur la recevabilité *ratione materiae* du recours en annulation, il y a lieu d'observer que son objet est suffisamment précis, étant dirigé contre l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile'. Les arguments développés par la partie adverse visent non pas à contester la précision de l'objet du recours mais la précision du moyen unique soulevé par les requérants. Le recours en annulation est donc recevable quant à ce.

Sur la recevabilité *ratione personae* de ce recours, les deuxième et troisième requérants ont réussi les tests de sélection et ont été nommés dans un nouveau grade issu de la réforme. L'acte attaqué portant le statut administratif du personnel opérationnel de la protection civile leur est donc applicable, de sorte qu'ils ont bien intérêt au présent recours.

Quant au premier requérant, il n'a pas présenté les tests de sélections organisés en application de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 'comportant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile', en raison d'une incapacité de travail. Il doit, dès lors, selon ce même arrêté, être réaffecté dans un autre département ou être soumis à la mobilité d'office et n'est donc plus membre du personnel opérationnel de la protection civile. Cependant, à la suite de plusieurs recours en annulation dont il a été l'un des requérants dans l'un d'eux, le Conseil d'État a, par des arrêts n° 248.190 et n° 248.191 du 31 août 2020, annulé les articles 2, alinéa 1^{er}, et 3, § 1^{er}, 1°, et § 2, 1°, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 précité. Il s'ensuit qu'il retrouve une chance d'être à nouveau membre du personnel opérationnel de la protection civile et redevient susceptible de se voir appliquer l'acte attaqué. Il a donc bien un intérêt au présent recours.

Le recours en annulation est recevable.

V. *Moyen unique*

V.1. *Thèse des requérants*

Les requérants prennent un moyen unique de la violation de l'article 23 de la Constitution dont le principe de *stansdtill*, des principes généraux de droit de sécurité juridique et de confiance légitime, du principe général de droit relatif à la mutabilité et à la loi du changement, du principe général de droit 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 l'absence de motifs pertinents, adéquats, suffisants et légalement admissibles et de l'article 159 de la Constitution. Ils font valoir que l'acte attaqué réduit de manière substantielle et sensible leurs droits acquis en vertu de leur statut administratif actuel, alors que les principes de sécurité juridique et de *standstill* interdisent la mise en œuvre d'un recul significatif de la protection des droits économiques et sociaux d'agents de la fonction publique notamment, que le principe de *standstill* empêche qu'il soit porté atteinte aux droits garantis par la législation et qui étaient applicables au jour de l'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution, qu'il appartient à l'autorité qui porte une réduction sensible aux droits économiques et sociaux d'un citoyen ou d'un groupe de citoyens, de justifier soigneusement dans l'acte litigieux les raisons qui motivent cette régression, qu'en l'espèce, la section de législation du Conseil d'État a souligné le recul incontestable et sensible de la protection des droits économiques et sociaux, engendré par l'acte attaqué puisque, en son avis n° 63.326/2 du 28 mai 2018, elle a ainsi précisé que la réorganisation de la protection civile aura des effets importants sur les conditions de travail de tous les membres du personnel professionnel qui y travaillent et a souligné que le rapport au Roi ne contenait aucune justification à cet égard et rappelait les règles applicables en vertu du principe de *standstill*. Ils exposent que ce même rapport au Roi, tel que modifié par après et présenté avant l'adoption de l'acte attaqué, a répondu à cette critique en soutenant que les modifications statutaires n'induiraient pas une réduction sensible du niveau de protection, qu'en ce rapport, la partie adverse a cité certaines dispositions du nouveau statut administratif qui seraient moins avantageuses que le statut précédent, tout en précisant qu'elles seraient toutefois compensées par d'autres dispositions qui augmenteraient la protection des droits des intéressés, que, toutefois, ces considérations ne portaient que sur certaines dispositions du statut et ne résultaient aucunement ni d'une analyse spécifique de chacune des modifications, ni d'une analyse globale des modifications induites par l'adoption de ce nouveau statut, après

et sur la base de l'analyse individuelle de chaque mesure, et que ce rapport au Roi ne contredit donc pas pertinemment les constats posés par la section de législation. Selon eux, l'acte attaqué engendre donc bien un recul significatif de la protection de droits économiques et sociaux. S'agissant des motifs d'intérêt général qui pourraient guider pareil recul sensible, ils constatent que le rapport au Roi qui précède l'acte attaqué justifie les modifications du statut comme suit : « La réforme de la Protection civile se fonde donc sur un motif d'intérêt général, à savoir faire bénéficier la population d'un service de meilleure qualité tout en améliorant la sécurité des intervenants ». Ils soutiennent que cette motivation implique nécessairement que la partie adverse a estimé qu'il était d'intérêt général d'opérer une réforme pour assurer un service de meilleure qualité et qu'il était nécessaire, selon elle, que des agents soient mieux formés et plus compétents pour assurer le service public de la protection civile que ceux qui exerçaient déjà sous couvert d'une nomination définitive, parfois depuis de très nombreuses années. Ils sont néanmoins d'avis que cette justification, mise en évidence par la partie adverse, appelle deux constats essentiels. D'une part, toutes les modifications du statut administratif attaqué ne sont pas liées aux compétences des agents et, donc, au service qu'ils fournissent à la population. Le but légitime invoqué de part adverse ne peut donc pas, à leurs yeux, constituer un but légitime pour les modifications du statut administratif qui sont étrangères à la compétence des agents. D'autre part, pour considérer qu'il serait légitime de soumettre des agents en place, nommés, à un statut administratif totalement réformé, ce dans le but d'améliorer leurs compétences, encore fallait-il constater en amont, comme postulat de base, que le corps opérationnel déjà en fonction ne permettait pas d'assurer pareille qualité du service, ce qui n'est pas le cas. En outre et même à admettre que la volonté d'assurer un meilleur service de la part de la protection civile constitue un motif légitime pour fonder les modifications statutaires drastiques imposées par l'acte attaqué et que les mesures ainsi adoptées servent toutes ce motif légitime, ils estiment que la proportionnalité des mesures choisies, soit des modifications statutaires imposées, n'est aucunement démontrée puisque le rapport au Roi est parfaitement muet quant à l'analyse de chaque mesure modificative du statut administratif, à sa nécessité particulière mais encore à sa proportionnalité par rapport à l'objectif prétendument poursuivi.

Dans leur mémoire en réplique, ils rappellent qu'il appartient à l'autorité qui porte une réduction sensible aux droits économiques et sociaux d'un citoyen ou d'un groupe de citoyens, de justifier soigneusement dans l'acte litigieux, les raisons qui motivent cette régression. Ils constatent que la partie adverse se retranche derrière une analyse posée par la section de législation du Conseil d'État, dont il résulterait qu'il n'existe pas de pareil recul sensible interdit, que l'analyse ainsi

posée reste, toutefois, générale puisque la situation individuelle des requérants n'est pas abordée et la situation de chaque catégorie d'agents pouvant subir les réformes statutaires visées n'a pas été analysée. Ils ajoutent 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 des requérants avant le 1^{er} janvier 2019. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, ils estiment que le principe de mutabilité ne supplante pas la confiance légitime et la sécurité juridique en toute hypothèse, que si des droits acquis résultent d'un acte administratif individuel, cette prétendue supériorité ne s'applique pas comme elle s'applique à propos des actes réglementaires et que le principe d'intangibilité des situations définitivement acquises empêche qu'il soit porté atteinte aux droits créés par un acte administratif individuel légal. Ils font observer 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 et que l'acte attaqué porte donc bien atteinte à des droits acquis octroyés par un acte individuel créateur de droits, bien que par le biais d'une modification statutaire qui s'accompagne d'un nouvel acte de nomination. Ils estiment aussi que la justification et la proportionnalité des mesures consacrées par l'acte attaqué est inexistante ou, à tout le moins, insuffisante, que la justification soulevée par la partie adverse, au titre de la justification générale de la réforme, ne peut suffire à motiver la proportionnalité de l'atteinte portée aux droits acquis par une nomination dans un emploi déterminé. Selon eux, 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. Ils s'en réfèrent pour le surplus à leur requête.

Dans leur dernier mémoire, ils attirent l'attention du Conseil d'État sur le fait que l'avis de la section de législation n° 63.326/2 du 28 mai 2018 relève que l'acte attaqué a des effets très importants sur le statut et les conditions de travail des agents de la protection civile, que certes le rapport au Roi a fourni quelques explications à ce propos, lesquelles ne sont cependant que ponctuelles et exemplatives, qu'il n'existe dès lors pas de justification suffisante de l'ensemble des effets négatifs importants imposés par l'acte attaqué sur les conditions de travail des membres professionnels de la protection civile et que de telles justifications devaient pourtant être fournies par la partie adverse au regard du recul sensible constaté par la section de législation du Conseil d'État qui a qualifié les effets sur les conditions de travail d'« effets importants ».

V.2. Appréciation

Tout recours en annulation doit, pour être recevable, invoquer au moins un moyen de droit. Un moyen, au sens de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', doit s'entendre d'une description suffisamment claire de la règle de droit qui a été transgressée et de la manière dont cette règle a été violée par l'acte attaqué. Il faut que la partie adverse saisisse avec précision la critique formulée. Cette exigence participe, notamment, du respect du principe du contradictoire de la procédure.

En l'espèce, si le moyen invoque la violation des principes généraux de droit de sécurité juridique et de confiance légitime, du principe général de droit relatif à la mutabilité et à la loi du changement, des principes généraux de droit de bonne administration relatifs à la prudence, au devoir de minutie et à l'obligation de prendre ses décisions en parfaite connaissance de cause, de l'absence de motifs pertinents, adéquats, suffisants et légalement admissibles, et enfin de l'article 159 de la Constitution, les requérants ne développent aucunement en quoi l'acte attaqué aurait méconnu ces règles et principes généraux.

Le moyen est donc irrecevable à cet égard.

En ce qui concerne la violation de l'article 23 de la Constitution et de l'obligation de *standstill* qu'il impose, il importe de rappeler que l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution établit une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. Pour établir une violation de l'obligation de *standstill*, il y a lieu d'abord 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.

En l'espèce, force est de constater que les requérants n'expliquent pas concrètement en quoi l'acte attaqué opère un recul sensible du niveau de protection par rapport au statut qui leur était précédemment applicable. Or, l'établissement des éléments qui permettent d'apprécier concrètement l'existence d'une régression sensible et la qualité de la justification éventuelle participent de l'exposé d'un moyen recevable pris de la violation du principe de *standstill* et doivent figurer dans la requête. Les quelques éléments fournis tardivement à l'occasion du mémoire en réplique ne constituent pas la « démonstration » concrète de la diminution du niveau

de protection. Il s'ensuit que le caractère sensible de cette régression n'est pas démontré par les requérants.

À titre surabondant, il faut d'ailleurs observer que, dans son avis n° 63.326/2 du 28 mai 2018 relatif au projet d'arrêté royal qui deviendra l'acte attaqué, la section de législation a indiqué ce qui suit :

« [...] »

Comme le précise son article 2, § 1^{er}, l'arrêté en projet ne s'appliquera pas à tous les membres du personnel professionnel de la Protection civile mais uniquement à ceux qui seront sélectionnés conformément aux articles 3 et 4 du projet d'arrêté royal 'comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile', qui fait l'objet, ce jour de l'avis n° 63.328/2.

Ce dernier fixe le nombre d'emplois ouverts dans les nouveaux grades opérationnels de la Protection civile (article 2), détermine comment les membres du personnel opérationnel de la Protection civile peuvent accéder aux nouveaux grades de la Protection civile (articles 3 et suivants) et fixe les règles selon lesquelles les membres non retenus sont réaffectés dans un des services du SPF Intérieur, dans d'autres services publics fédéraux ou à la police fédérale (articles 8 et suivants).

Il suit de ce qui précède que la réorganisation de la Protection civile aura des effets importants sur les conditions de travail de tous les membres du personnel professionnel de la Protection civile. Force est de constater que le rapport au Roi ne contient aucune justification particulière à ce sujet.

Or, comme l'a rappelé la section de législation,

“ Dans l'hypothèse où les mesures du projet auraient pour effet de réduire le niveau de protection de certaines catégories de travailleurs en matière de droit du travail, il faut souligner que l'article 23 de la Constitution, qui garantit notamment le droit à des conditions de travail équitables, s'oppose en principe à l'adoption de normes qui, par rapport au niveau de protection offert par la réglementation applicable au moment où cet article constitutionnel est entré en vigueur, réduisent d'une manière sensible le degré de protection des droits qu'il reconnaît. Selon la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill* 'qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général' ”.

Certes, la loi du changement ou de mutabilité autorise les pouvoirs publics à modifier à tout moment les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics, ainsi que les conditions dans lesquelles les prestations sont fournies au public, afin d'adapter rapidement les services publics au progrès et à l'évolution des besoins à satisfaire.

Cependant, pour ce qui concerne les conditions d'exercice du droit à des conditions de travail équitables, l'auteur du projet ne peut pas imposer des limitations dont les effets seraient manifestement disproportionnés par rapport au but poursuivi ni, sans nécessité, des restrictions à l'égard de certaines catégories de personnes.

L'auteur du projet doit être en mesure de fournir une justification adéquate sur ce point.

[...] ».

En réponse à cette observation, le rapport au Roi précédant cet arrêté a indiqué :

« [...]

Le Conseil d'État relève dans son avis sur le présent projet, que "la réorganisation de la Protection civile aura des effets importants sur les conditions de travail de tous les membres professionnels de la Protection civile". Cette réorganisation, et le présent projet en particulier, ne réduit toutefois pas, de manière globale, le degré de protection offert par la réglementation que ce projet remplace. Ainsi, si certaines limitations aux droits actuels sont instaurées par la réglementation en projet, elles ne réduisent pas le degré de protection de la réglementation antérieure de manière sensible. Elles sont par ailleurs compensées, en général, par l'octroi d'une protection supplémentaire. Par exemple, certains congés, difficilement conciliables avec l'organisation d'un service opérationnel en continu et le travail en équipe, sont limités ou diminués. Ceci est compensé par des dispositions transitoires prévoyant le maintien des congés en cours. Des obligations spécifiques sont également précisées dans le présent projet, comme l'obligation relative au maintien de la condition physique des intervenants, et ceci afin de pouvoir garantir une intervention de qualité et assurer la sécurité de la population et des intervenants.

De même, une série de dispositions règlent à présent de façon assez globale le statut des membres du personnel volontaire, là où jusqu'à présent seules quelques dispositions leur étaient applicables.

Il convient enfin de noter que le statut pécuniaire est revalorisé de façon significative. Le statut pécuniaire des agents de la Protection civile est aligné sur celui, plus avantageux, des pompiers (arrêté royal du 19 avril 2014 portant le statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours).

Les règles applicables en matière d'intégration dans les nouveaux grades de la Protection civile ne conduisent jamais à une diminution du traitement mais bien à des augmentations notables.

En outre, certaines primes actuelles qui étaient plutôt symboliques sont remplacées par une prime d'opérationnalité qui est de 38 % du traitement pour les grades de sapeur, de caporal, de sergent et d'adjudant, de 28 % du traitement pour

les grades de lieutenant, de commandant et de capitaine, de 22 % pour le grade de major et de 18 % pour le grade de colonel.

Enfin, certaines anciennes allocations sont maintenues : l'allocation linguistique, l'allocation pour prestations supplémentaires et l'allocation pour mission opérationnelle à l'étranger.

Les modifications apportées aux conditions de travail ne sont pas de façon globale disproportionnées par rapport à l'objectif final qui est d'apporter un service de secours optimal à la population, ce service étant structuré à deux niveaux, local et fédéral.

[...] ».

Cet extrait du rapport au Roi précité justifie les raisons pour lesquelles il est permis de considérer que la situation des agents de la protection civile qui sont soumis à l'acte attaqué ne constitue pas un recul sensible par rapport au niveau de protection qui leur était offert par le statut applicable avant la réforme. Les requérants ne démontrent pas le contraire ni n'exposent concrètement en quoi les dispositions du nouveau statut opéreraient un recul sensible de la protection offerte par l'ancien statut.

Le moyen unique est, dès lors, irrecevable ou, à tout le moins, non fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VII. Contributions

Au moment de l'introduction du 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}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Article 3.

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