

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.948 du 10 février 2022

A. 229.278/VIII-11.281

En cause :

1. RADLET André,
2. REMY Jean,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS 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^{es} Nicolas BONBLED et
Camila DUPRET TORRES, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 octobre 2019, André Radlet et Jean Remy demandent l'annulation de l'arrêté royal du 12 juillet 2019 'relatif à la formation des membres de la protection civile et modifiant divers arrêtés royaux', paru au *Moniteur belge* le 5 août 2019.

II. Procédure

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 7 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2021.

Par un avis du 29 octobre 2021, l'affaire a été remise à l'audience du 3 décembre 2021.

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

M^e Lucas Fontaine, *loco* M^{es} Nathalie Fortemps et Virginie Feyens, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Camila Dupret Torres, *loco* 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 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 indiquent qu'ils sont agents de la protection civile, faisant partie de la direction générale Sécurité civile du Service public fédéral (SPF) Intérieur depuis le 9 septembre 1985, pour le premier, et le 1^{er} octobre 1999, pour le second.

Il ressort de leur requête en annulation qu'avant l'entrée en vigueur de la réforme de la protection civile, le premier requérant était porteur du grade d'assistant technique (niveau C) depuis le 1^{er} novembre 2008. Il précise avoir accédé à ce grade et être ainsi devenu officier à la protection civile, au moyen d'une sélection comparative de promotion en 2006 suivie d'une période d'adaptation de six mois.

Le second requérant souligne qu'après avoir été brigadier au sein de la protection civile, il a accédé au grade d'expert technique (niveau B) le 1^{er} novembre 2014. Il précise qu'à cet effet, après avoir obtenu un graduat, il a réussi les épreuves

de sélection comparative de recrutement, au terme desquelles il a accompli un an de stage comprenant une formation de six mois.

2. L'article 156 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' dispose :

« Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le statut administratif et pécuniaire des membres professionnels et volontaires de la Protection Civile ».

3. L'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la protection civile' exécute, en partie, cette disposition.

En son article 36, il prévoit notamment ce qui suit comme conditions de promotion hiérarchique :

« [...] :

5° Pour le grade de capitaine :

[...]

c) être titulaire du brevet OFF2-C, déterminé par Nous;

[...]

6° Pour le grade de major :

[...]

c) être titulaire du brevet OFF3-C, déterminé par Nous;

[...] ».

De même, en son article 68, le même arrêté royal dispose :

« Le contenu des formations spécifiques du membre du personnel est fixé par Nous ».

Cet arrêté royal, qui fait partie intégrante de la réforme de la protection civile entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

4. Selon le mémoire en réponse, les travaux en vue de l'exécution des articles 36 et 68 précités de l'arrêté royal du 29 juin 2018 ont lieu au sein d'un groupe de travail dénommé « le groupe de travail "delta" ».

La partie adverse indique que ce groupe de travail est exclusivement composé de membres du personnel opérationnel de la protection civile, à l'exception d'un membre de la direction des opérations de la direction générale sécurité civile.

Il se réunit les 2, 20 et 28 juin 2017, 8 et 17 octobre 2018, 6 novembre 2018 et 3 décembre 2018.

5. Le 11 janvier 2019, les résultats du groupe de travail « delta » sont discutés et négociés au sein du comité de secteur V du SPF Intérieur. Ce comité de secteur réunit les délégations de l'autorité et des organisations syndicales.

La négociation au sein de cet organe aboutit au projet d'arrêté royal 'relatif à la formation des membres de la protection civile', approuvé par un protocole d'accord n° 2019/01.

Ce protocole d'accord n'est, cependant, finalement signé que par les représentants de l'autorité et de la Confédération des syndicats chrétiens – services publics, mais non par celui du Syndicat libre de la fonction publique et il l'est avec la réserve suivante pour la Centrale générale des services publics : « la CGSP souhaite néanmoins indiquer déplorer la non-reconnaissance des brevets délivrés par l'École Royale de la Protection civile ainsi que des formations certifiées dispensées par l'IFA ».

6. Le 4 février 2019, l'inspecteur des Finances remet son avis dans lequel il estime ne pas devoir formuler d'objection par rapport au projet d'arrêté royal.

7. Le 20 mars 2019, la ministre de la Fonction publique marque son accord sur le projet. Elle formule plusieurs remarques d'ordre technique et attire l'attention du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur sur les points suivants :

« Il semble en outre que l'article 68 de l'arrêté royal du 29 juin 2018 relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile qui précise que le contenu des formations spécifiques du membre du personnel est fixé par le Roi ne semble pas avoir été exécuté complètement.

J'attire également votre attention sur le fait que ce dossier ne peut entrer en contradiction avec les dispositions reprises dans la circulaire du Premier ministre relative aux affaires courantes du 21 décembre 2018 ».

8. Le même jour, la ministre du Budget – qui est également la ministre de la Fonction publique – marque son accord sur le projet d'arrêté royal litigieux, tout en attirant également l'attention de son collègue sur la nécessité de respecter la circulaire du Premier ministre relative aux affaires courantes.

9. Le 10 mai 2019, le projet d'arrêté royal est délibéré en conseil des ministres.

10. Le 3 juin 2019, la section de législation du Conseil d'État remet son avis n° 66.185/2.

11. Le 12 juillet 2019, est adopté l'arrêté royal 'relatif à la formation des membres de la protection civile et modifiant divers arrêtés royaux'.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Les requérants prennent un premier moyen « de la violation des articles 33, 37, 105, 107, alinéa 2, et 108 de la Constitution, de la violation de l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, de la violation des articles 36 et 68 de l'arrêté royal du 29 juin 2018 relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la protection civile et de l'excès de pouvoir ».

Ils indiquent, en premier lieu, que l'acte attaqué dispose, en son article 6, § 2, que pour chaque brevet visé au § 1^{er}, les titres des modules composant la formation et le nombre d'heures minimal par module sont déterminés à l'annexe 1 (alinéa 1^{er}), que le ministre, après avis du centre de connaissances et du conseil supérieur de la formation, peut fixer les objectifs pédagogiques et le mode d'évaluation des modules visés à l'alinéa 1^{er} (alinéa 2) et qu'à défaut de l'exécution de l'alinéa 2, le centre de formation fixe les objectifs pédagogiques et le mode d'évaluation, et les transmet pour approbation au centre de connaissances, lequel statue après avis du conseil supérieur de formation (alinéa 3). Ils en déduisent que le contenu des modules de formation et les compétences à atteindre ne sont pas définis par le Roi mais ont été délégués au ministre ou, à défaut, au centre de formation, et considèrent que ledit contenu est encore totalement indéterminé puisque les titres des modules, très succincts, ne fournissent aucune indication quant aux objectifs devant être poursuivis et compétences à acquérir pour chacun de ceux-ci. Ils ajoutent que pour certains modules, l'annexe 1 de l'acte attaqué dispose que ceux-ci sont identiques aux modules pour le personnel des zones de secours. Ils relèvent que l'arrêté royal du 18 novembre 2015 'relatif à la formation des membres des services publics de secours et modifiant divers arrêtés royaux' prévoit exactement la même délégation au ministre ou, à défaut, au centre de formation, pour la détermination du contenu des modules de formation destinés au personnel des zones de secours, de sorte que cette identité entre les modules pour le personnel de la protection civile et ceux pour le personnel des zones de secours ne rend pas davantage leur contenu défini par le Roi. En deuxième lieu, ils exposent que l'acte attaqué délègue, en son article 7, au ministre, après avis du centre de connaissances et du conseil supérieur

de formation, le soin de créer les certificats sanctionnant une formation spécialisée, c'est-à-dire visant à acquérir les connaissances et les compétences nécessaires à l'exercice d'une fonction spécialisée, de fixer les modules, nombre d'heures et objectifs pédagogiques, mode d'évaluation, et les conditions d'admission aux formations conduisant à l'obtention de certificats. En troisième lieu, ils observent que l'acte attaqué prévoit, en son article 8, que la table des matières, la durée et les modalités d'organisation des formations conduisant à l'obtention d'une attestation visée à l'article 2, 3°, sont déterminées par le Ministre, après avis du Centre de connaissances et du Conseil supérieur de formation. Ils font cependant valoir que, en vertu de l'article 37 de la Constitution, le pouvoir d'exécuter les lois appartient au Roi, que l'article 36 de l'arrêté royal du 29 juin 2018 'statut administratif' prévoit que les brevets conditionnant la promotion hiérarchique sont déterminés par le Roi et que son article 68 dispose que le contenu des formations spécifiques du personnel est fixé par le Roi, que l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 dispose que le Roi fixe, par arrêté royal délibéré en conseil des ministres, le statut administratif et pécuniaire des membres professionnels et volontaires de la protection civile, cette disposition ne prévoyant cependant pas la possibilité, pour le Roi, de déléguer tout ou partie de Ses compétences en la matière au profit du ministre. Ils en déduisent que, conformément aux articles 105 et 108 de la Constitution, le Roi ne pouvait déléguer Ses compétences à Son ministre et qu'en aucun cas Il ne peut déléguer Son pouvoir réglementaire à un tiers, personne privée, tels les centres de formation pour la sécurité civile. Selon eux, le pouvoir réglementaire ainsi délégué ne porte pas sur une question d'importance secondaire.

Dans son mémoire en réponse, après avoir rappelé la jurisprudence en matière de délégation, la partie adverse indique qu'en ce qui concerne les brevets, le pouvoir attribué au ministre par l'acte attaqué n'est que partiel et subsidiaire puisque l'article 6, § 1^{er}, crée les brevets, que l'annexe 1 fixe le titre des modules de chaque formation et le nombre d'heures minimales à suivre par module, et que les articles 17 à 27 fixent les conditions d'accès aux formations. Elle ajoute que la délégation opérée par l'acte attaqué est plus restreinte en matière de brevets qu'en matière de certificats et attestations et estime que la détermination des objectifs pédagogiques et du mode d'évaluation des modules visés à l'annexe 1 de l'acte attaqué, déléguée au ministre, est dès lors manifestement secondaire et accessoire, le ministre étant, qui plus est, tenu de solliciter l'avis du centre de connaissances et du conseil supérieur de formation. Quant à la délégation au centre de formation, elle indique que celle-ci est « infiniment subsidiaire » puisque le centre de formation doit soumettre sa proposition à l'approbation du centre fédéral de connaissances, placé sous le contrôle direct du ministre qui ne peut statuer qu'après avis du conseil supérieur de formation. Elle indique encore que ces centres sont agréés et subventionnés par

l'autorité publique en vertu de l'article 175/1 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' et qu'ils ne constituent pas strictement une personne privée. Elle estime que, dans la mesure où la délégation ne porterait pas sur l'essentiel de la compétence attribuée au Roi mais sur la mise en œuvre des principes qu'Il a établis, elle est admissible et conforme à l'article 36 de l'arrêté royal du 29 juin 2018. Elle relève en outre que des délégations tout à fait similaires peuvent être observées dans la réglementation antérieure en matière de formation au sein de la protection civile (art. 12 de l'arrêté royal du 11 mars 1954, art. 1^{er} de l'arrêté royal du 20 août 1985, art. 14 de l'arrêté royal du 18 novembre 2015) et que la section de législation du Conseil d'État n'a relevé aucune irrégularité à ce sujet dans son avis, ce qui est un élément pertinent à prendre en compte dans l'examen du moyen.

Dans leur mémoire en réplique, les requérants rappellent qu'une délégation au ministre quant à l'exercice d'une compétence attribuée au Roi ne peut être admise que si elle concerne des aspects accessoires ou secondaires, ou encore des mesures d'exécution, d'importance minime, de principes fixés par le Roi. Ils indiquent que, dans ce cadre, a déjà été admise une habilitation au ministre pour déterminer la « forme » – question de détail – et le « contenu d'un rapport », par ailleurs largement déterminé par arrêté royal de sorte que le ministre n'avait plus, là aussi, que des questions mineures à régler. Par contre, ils soulignent que la délégation du pouvoir de fixer les critères et la procédure de sélection d'un jury d'examen vise des points essentiels, de sorte que celle-ci a été jugée illégale et que la délégation portant sur la détermination des diplômes donnant accès à un grade est, elle, tout à fait irrégulière. En l'espèce, ils soutiennent que la délégation au ministre pour fixer les objectifs pédagogiques et le mode d'évaluation des modules de chacun des brevets ne concerne pas des aspects accessoires ou secondaires, ni ne vise des mesures d'exécution d'importance minime de principes fixés par le Roi, puisque le contenu de chaque module de formation visant à l'obtention d'un brevet est encore totalement indéterminé et que les titres des modules, très succincts, ne fournissent aucune indication quant aux objectifs devant être poursuivis et aux compétences à acquérir pour chacun de ceux-ci. Selon eux, la délégation porte ainsi sur l'entière compétence de définir le contenu de chaque formation correspondant au titre de chacun des modules, les compétences à atteindre et le mode d'évaluation et il ne s'agit pas d'exécuter des principes fixés par le Roi, ni de déterminer des aspects accessoires ou secondaires. Ils ajoutent que la délégation subsidiaire au centre de formation pour fixer les objectifs pédagogiques et le mode d'évaluation des modules de chacun des brevets, à défaut de ce faire par le ministre, n'est aucunement justifiable. Enfin, ils constatent que la partie adverse ne répond pas à la critique, formulée par le moyen en deuxième et troisième lieux, visant les articles 7 et 8 de l'acte attaqué, lesquels délèguent au ministre respectivement, en substance, le soin

de créer les certificats sanctionnant une formation spécialisée, d'une part, et le pouvoir de déterminer la table des matières, la durée et les modalités d'organisation des formations conduisant à l'obtention d'une attestation, d'autre part, puisqu'elle se borne à indiquer que la délégation en faveur du ministre prévue par l'acte attaqué est encore plus large que celle relative à la détermination de la formation destinée à l'obtention de brevets. Ils relèvent que, dans son courrier du 20 mars 2019 au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, relatif au projet de l'acte attaqué, la ministre de la Fonction publique a, dans ce sens, indiqué qu'« [i]l semble en outre que l'article 68 de l'arrêté royal du 29 juin 2018 relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la protection civile qui précise que le contenu des formations spécifiques du membre du personnel est fixé par le Roi ne semble pas avoir été exécuté complètement ». Ils se réfèrent, pour le surplus, à leur requête.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste sur le fait que la compétence déléguée par l'article 6, § 2, alinéa 2, de l'acte attaqué de fixer les objectifs pédagogiques et le mode d'évaluation des modules est largement encadrée par l'annexe 1, les articles 13 à 16, 17 à 27 et 28 à 33 de l'acte attaqué et que les intitulés des modules contenus à l'annexe 1 sont suffisamment précis que pour que leur contenu puisse aisément être appréhendé par un agent de la protection civile, de sorte que la délégation opérée doit être considérée comme ne portant que sur des mesures secondaires ou accessoires. Elle observe que la délégation de compétence prévue à l'article 6, § 2, alinéa 3, de l'acte attaqué est également « purement subsidiaire », qu'elle ne trouvera à s'appliquer que dans l'hypothèse où le ministre ne fixe pas les objectifs pédagogiques et le mode d'évaluation des modules et qu'elle porte sur des éléments accessoires ou secondaires suffisamment balisés. Elle répète que cette compétence ne pourra être exercée qu'après approbation du centre fédéral de connaissances, lequel est placé sous le contrôle direct du ministre, que le centre ne pourra statuer qu'après l'avis du conseil supérieur de formation, et que les centres formations sont agréés et subventionnés par l'autorité publique, de sorte qu'ils ne constituent pas strictement une personne privée. Elle estime, dès lors, que la délégation purement subsidiaire de compétence opérée aux profits de ces centres, qui est encore plus encadrée que celle faite au ministre et qui ne porte que sur des éléments accessoires et secondaires, ne méconnaît pas les dispositions invoquées au moyen. Il en est, selon elle, de même de la délégation opérée par l'article 7 de l'acte attaqué. Elle rappelle que la délégation par le Roi de compétences à Ses ministres est admise par la jurisprudence pour autant que le texte déléguant la compétence l'autorise, que la délégation ne porte pas sur l'ensemble de la compétence mais sur des mesures secondaires ou accessoires et que l'acte opérant la délégation fasse l'objet d'une publicité le rendant opposable aux tiers. Elle observe que la délégation opérée par l'article 7 de l'acte attaqué ne vise qu'une catégorie spécifique de

formations, à savoir celles destinées à l'obtention de certificats, visées à l'article 2, 2°, de l'acte attaqué. Elle souligne par ailleurs que la compétence du ministre ne s'exerce qu'après l'avis du centre de connaissance et du conseil supérieur de formation. Elle considère que les mêmes conclusions prévalent s'agissant de la délégation opérée par l'article 8 de l'acte attaqué, qui porte uniquement sur la détermination de la table des matières, de la durée et des modalités d'organisation des formations conduisant à l'obtention d'une attestation visée à l'article 2, 3°, de l'acte attaqué. Elle rappelle que la section de législation du Conseil d'État n'a relevé aucune irrégularité quant à l'étendue de la compétence ainsi déléguée au ministre, qu'un contenu identique aux articles 7 et 8 de l'acte attaqué se retrouvait également aux articles 18 et 19 des arrêtés royaux du 21 février 2011 relatifs à la formation des membres des services publics de secours et que la section de législation du Conseil d'État n'avait pas davantage perçu de difficultés en termes de délégation de pouvoirs.

Dans leur dernier mémoire, les requérants observent, en ce qui concerne les formations destinées à l'obtention des brevets, que les titres des modules, qu'ils soient considérés comme très succincts ou très précis, ne fournissent aucune indication quant aux objectifs à poursuivre et compétences à acquérir pour chacun de ceux-ci. Selon eux, le fait que l'acte attaqué explique le système de modules (art. 13 à 16), définisse les conditions d'admission aux formations (art. 17 à 27) et prévoie certaines dispositions concernant les examens (art. 28 à 33) ne rend pas le contenu de la délégation litigieuse accessoire ou secondaire, dans la mesure où la fixation des objectifs pédagogique et du mode d'évaluation des modules est un élément principal de l'objet de l'acte attaqué, à savoir la formation des membres de la protection civile et qu'il s'agit même de l'essentiel, à savoir déterminer les acquis indispensables à l'exercice de chaque fonction au sein de la protection civile. Ils relèvent que le Roi a Lui-même fixé, dans l'acte attaqué, les objectifs et mode d'évaluation du module 3 du brevet B01-C, du module 3 de la partie 1 du brevet M01-C par recrutement et du module 3 de la partie 1 du brevet OFF2-C par recrutement (art. 31 de l'acte attaqué, renvoyant à l'annexe 2). Ils constatent que l'annexe 2 de l'acte attaqué détermine le contenu du module en question, intitulé « préparation physique », qui est un élément essentiel pour définir le niveau de formation requis de la part des membres de la protection civile. Or ils observent que pour l'ensemble des autres modules, l'article 6, § 2, alinéa 2, de l'acte attaqué délègue au ministre le soin de préciser le niveau de connaissances et de compétences à atteindre pour chaque module, dont est seul déterminé l'intitulé, et la manière dont l'acquisition ou non des connaissances et compétences sera évaluée, et que le Roi n'a rien prévu en ce qui concerne l'étendue des connaissances et compétences à acquérir par rapport à chacun de ces modules ni s'agissant des critères de réussite. Ils

maintiennent, dès lors, qu'il ne s'agit pas de déterminer des aspects accessoires ou secondaires, ni d'exécuter des principes fixés par le Roi, de sorte que cette délégation méconnaît les dispositions visées au moyen. S'agissant de la délégation subsidiaire en faveur de chaque centre de formation, ils relèvent que leur agréation et subventionnement n'en fait pas des personnes publiques et que la délégation a dès lors une portée encore différente de la délégation au conseil d'une zone de secours, personne publique. Ils estiment qu'en tout état de cause, une telle délégation est interdite et soulignent qu'elle ne fait l'objet d'aucune justification particulière, n'a pas de portée limitée ou principalement technique et que rien n'explique qu'elle est nécessaire. Ils n'aperçoivent pas pour quel motif le ministre, s'il fallait considérer que la délégation « principale » à son attention fût régulière, ce qui n'est selon elle pas le cas, ne pourrait exercer la compétence déléguée, ni pour quelle raison il faudrait prévoir l'hypothèse d'une omission de la part du ministre. Enfin, ils observent que les délégations au ministre concernant les formations destinées à l'obtention de certificats et d'attestations (art. 7 et 8 de l'acte attaqué) sont « quasi-totales, voire même totales » et que rien n'est fixé par le Roi à ce sujet.

IV.2. Appréciation

En vertu des articles 105 et 108 de la Constitution, « le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même » et Il « fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». Ces dispositions proscrivent la délégation des compétences du Roi à ses ministres. Il est toutefois de jurisprudence constante qu'une telle délégation est envisageable si le texte qui a attribué la compétence l'autorise expressément ou implicitement, si elle ne porte pas sur l'ensemble de la compétence mais sur des mesures secondaires ou accessoires et si l'acte qui opère la délégation fait l'objet d'une publicité le rendant opposable aux tiers. Dans la mesure où la délégation déroge au principe de l'indisponibilité des compétences, ces conditions sont d'interprétation restrictive.

Il convient par ailleurs d'indiquer que la circonstance que la section de législation n'a pas formulé de remarques n'est pas de nature à empêcher la section du contentieux administratif d'exercer son entier contrôle de légalité sur les dispositions attaquées.

L'article 156 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' dispose que « Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le statut

administratif et pécuniaire des membres professionnels et volontaires de la protection Civile ».

Cet article réserve expressément au Roi le soin d'adopter, par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, le statut administratif et pécuniaire des membres du personnel de la protection civile. Cette disposition ne prévoit donc pas la possibilité, pour le Roi, de déléguer tout ou partie de ses compétences en la matière au profit du ministre.

L'article 36 de l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la protection civile' prévoit comme condition de promotion hiérarchique notamment :

« [...] :

5° Pour le grade de capitaine :

[...]

c) être titulaire du brevet OFF2-C, déterminé par Nous :

[...]

6° Pour le grade de major :

[...]

c) être titulaire du brevet OFF3-C, déterminé par Nous;

[...]

[...] ».

L'article 68 du même arrêté dispose que « Le contenu des formations spécifiques du membre du personnel est fixé par Nous ».

Il ressort de ces dispositions que les brevets et le contenu des formations spécifiques doivent être déterminés par un arrêté royal. Dès lors, seule la fixation de mesures secondaires ou accessoires peut être confiée au ministre.

À cet égard, l'acte attaqué établit, en ses articles 2 à 5, trois types de formations. Quant aux formations de base destinées à l'obtention de brevets, l'article 6 de l'acte attaqué dispose :

« § 1^{er}. Les brevets visés à l'article 3, 2° sont les suivants :

1° brevets cadre de base :

- brevet B01-C;

- brevet B02-C;

2° brevets cadre moyen :

- brevet M01-C;

- brevet M02-C;

3° brevets cadre supérieur :

- brevet OFF1-C;
- brevet OFF2-C;
- brevet OFF3-C;

4° brevet M01-C delta;

5° brevet M02-C delta;

6° brevet OFF2-C delta.

§ 2. Pour chaque brevet visé au paragraphe 1^{er}, les titres des modules composant la formation et le nombre d'heures minimal par module sont déterminés à l'annexe 1.

Le Ministre, après avis du centre de connaissances et du Conseil supérieur de formation, peut fixer les objectifs pédagogiques et le mode d'évaluation des modules visés à l'alinéa 1^{er}.

À défaut de l'exécution de l'alinéa 2, le centre de formation fixe les objectifs pédagogiques et le mode d'évaluation, et les transmet pour approbation au Centre de connaissances. Ce dernier statue après avis du Conseil supérieur de formation ».

L'annexe 1 de l'acte attaqué détermine les titres des modules ainsi que le nombre d'heures de ceux-ci. Les intitulés des modules sont très précis, de sorte que leur contenu peut aisément être appréhendé par un agent de la protection civile. En outre, les articles 13 à 16 fixent les règles relatives à l'ordre de suivi des modules, à leur capitalisation ainsi qu'à la durée de validité et aux effets de leur réussite. Les articles 17 à 27 fixent les conditions d'admission à une formation de base. Les articles 28 à 33 déterminent les règles applicables aux examens. Dès lors, la compétence déléguée au ministre par l'article 6, § 2, alinéa 2, précité, de fixer les objectifs pédagogiques et le mode d'évaluation des modules est largement enserrée par les dispositions précitées, de sorte qu'elle peut être considérée comme ne portant que sur des mesures secondaires ou accessoires.

En ce qui concerne la délégation, de nature subsidiaire, énoncée à l'article 6, § 2, alinéa 3, il convient de rappeler que, dans l'avis 55.165/2 rendu le 6 février 2014 sur ce qui deviendra l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours', la section de législation a constaté que plusieurs dispositions du projet qui lui était soumis emportaient la délégation d'un pouvoir réglementaire au conseil de la zone. À cet égard, elle a attiré l'attention de l'auteur du projet :

« de manière générale, sur le fait que l'attribution d'un pouvoir réglementaire au conseil ne paraît pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, sont absentes. Pareille délégation ne se justifie que pour

des raisons pratiques et dans la mesure où elle a une portée très limitée ou principalement technique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause ».

En l'espèce, il n'apparaît pas, et la partie adverse ne démontre pas en quoi, la fixation des objectifs pédagogiques et le mode d'évaluation des modules de la formation de base ne se justifieraient que pour des raisons pratiques, ni en quoi le centre de formation serait mieux à même de prendre cette décision, puisque son intervention n'est prévue qu'à titre subsidiaire, à défaut de l'intervention du ministre lui-même. Il s'ensuit que la délégation prévue à l'article 6, § 2, alinéa 3, de l'acte attaqué au profit des centres de formations méconnaît les dispositions visées au moyen.

En ce qui concerne les formations spécialisées destinées à l'obtention de certificats, l'article 7 de l'acte attaqué dispose que :

- « Le Ministre, après avis du Centre de connaissances et du Conseil supérieur de formation :
- 1° crée les certificats visés à l'article 2, 2°;
 - 2° fixe les titres des modules, le nombre d'heures et les objectifs pédagogiques;
 - 3° fixe le mode d'évaluation;
 - 4° fixe les conditions d'admission aux formations conduisant à l'obtention de certificats ».

Cette délégation quasi-totale ne peut se concilier avec le prescrit de l'article 68, précité, de l'arrêté royal du 29 juin 2018 selon lequel « [l]e contenu des formations spécifiques du membre du personnel est fixé par Nous », lu en combinaison avec l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 qui réserve au Roi le soin d'adopter, par arrêté royal délibéré en conseil des ministres, le statut administratif des membres du personnel de la protection civile. En effet, l'acte attaqué ne détermine aucunement le contenu des formations spécialisées ni ne donne d'indications de nature à en encadrer cette habilitation. Il en résulte que la délégation prévue à l'article 7 au profit du ministre méconnaît les dispositions visées au moyen.

Enfin, concernant les formations continues destinées à l'obtention d'attestations, l'article 8 de l'acte attaqué dispose que « [l]a table des matières, la durée et les modalités d'organisation des formations conduisant à l'obtention d'une attestation visée à l'article 2, 3°, sont déterminées par le Ministre, après avis du Centre de connaissances et du Conseil supérieur de formation ». À nouveau, en habilitant le ministre à fixer la table des matières des formations concernées, cette délégation quasi-totale ne peut se concilier avec le prescrit de l'article 68 de l'arrêté royal du 29 juin 2018, lu en combinaison avec l'article 156 de la loi du 15 mai 2007, précités.

Le premier moyen est donc fondé dans les limites mentionnées ci-dessus.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Les requérants prennent un deuxième moyen « du défaut de motivation, de la violation du principe général de bonne administration et en particulier du principe de préparation avec soin des actes administratifs ou devoir de minutie, de la violation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Ils relèvent que les articles 21 à 23 de l'acte attaqué posent la détention du brevet I, II ou III comme condition d'admission à certaines formations et qu'en son article 1^{er}, l'acte attaqué définit les brevets II et III comme étant ceux visés aux annexes 2 et 3 de l'arrêté ministériel du 18 août 1986 'organisant des cours de formation en matière de protection civile pour certains agents nommés à titre définitif de la Direction générale de la protection civile' alors que cet arrêté ministériel a été abrogé par l'article 30, 2°, de l'arrêté royal du 29 août 2009 'organisant les cours de formation relatifs au brevet I pour les agents opérationnels de la Protection civile' et que la formation et les épreuves sanctionnant la délivrance du brevet III n'ont par ailleurs plus été organisées depuis l'année 2000. Ils font également observer que l'article 17, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 22 septembre 1985 'fixant certaines dispositions particulières en vue d'assurer, au sein du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, l'exécution du statut des agents de l'État' a été implicitement abrogé par l'article 10 de l'arrêté royal du 11 mai 2003 'portant réforme de la carrière de certains agents titulaires de grades opérationnels de la Direction générale de la Sécurité civile', lui-même remplacé par l'article 9 de un arrêté royal du 16 novembre 2006, selon lequel les membres du personnel dans le grade d'assistant technique peuvent participer à une sélection comparative de promotion à une fonction vacante de chef de compagnie dans le grade d'expert technique. Dans le développement de leur moyen, ils expliquent qu'à la suite de leur sélection pour faire partie de la protection civile au 1^{er} janvier 2019, ils ont été nommés dans des emplois du cadre supérieur des officiers, dans les grades respectivement de lieutenant et commandant ; que leurs perspectives de promotion consistent, en vertu de l'article 36 de l'arrêté royal du 29 juin 2018, dans l'accès à une fonction du grade de capitaine ou de major ; et qu'en vertu de cette même disposition, ils doivent obtenir le brevet OFF2-C pour pouvoir prétendre à leur

promotion dans le grade de capitaine, et le brevet OFF3-C pour pouvoir prétendre à leur promotion dans le grade de major. Ils indiquent qu'en vertu de l'article 22 de l'acte attaqué, pour pouvoir accéder à la formation visant à l'obtention du brevet OFF2-C, ils doivent être titulaires soit du nouveau brevet OFF1-C, soit du brevet III et que, pour pouvoir accéder à la formation visant à l'obtention du brevet OFF3-C, ils doivent être titulaires du nouveau brevet OFF2-C, ou du brevet III et du brevet OFF2-C delta. Ils indiquent qu'ils ne sont cependant pas titulaires du brevet III, ce qui signifie qu'afin de pouvoir accéder à la formation qui leur permettrait de prétendre à une promotion, ils devraient, selon l'acte attaqué, obtenir le nouveau brevet OFF1-C. Ils observent que l'accès à la formation en vue de l'obtention du brevet OFF1-C est subordonné par l'article 21 de l'acte attaqué, à la détention du nouveau brevet M02-C, ou du brevet II, ou du brevet I et du nouveau brevet M02-C delta. Ils en déduisent que, n'étant pas non plus titulaires du brevet II mais uniquement du brevet I, ils devraient d'abord suivre la formation en vue de l'obtention du brevet M02-C delta, en vertu de l'article 21 de l'acte attaqué (soit 92 heures de formation, selon l'annexe 1 de l'acte attaqué), à la suite de quoi ils pourraient accéder à la formation en vue de l'obtention du brevet OFF1-C (qui compte 144 heures). Ils soulignent que seulement alors, après avoir obtenu ce dernier brevet, ils pourraient suivre la formation en vue de l'obtention du brevet OFF2-C (174 heures). Ils soulignent qu'ils n'ont jamais eu la possibilité, du fait de la partie adverse, d'obtenir ni le brevet II ni le brevet III puisque ceux-ci n'ont plus été organisés par elle depuis l'année 2000, que « l'arrêté ministériel du 18 août 1986 qui en définissait le contenu a été abrogé par un arrêté royal du 9 août 2009 [lire : 29 août 2009] et un arrêté royal du 11 mai 2003, lui-même remplacé par l'arrêté royal du 16 novembre 2006, a remplacé la condition d'obtention des brevets II et III, en vue de l'accès à une fonction de promotion du niveau C et du niveau B, par la réussite d'une sélection comparative ». Ils expliquent qu'ils ont ainsi pu être promus dans un emploi du cadre supérieur des officiers par le biais d'examens et d'une période d'adaptation ou d'un stage comprenant des cours qui n'ont pas donné lieu à la délivrance de ces brevets, mais qui ont été considérés comme équivalents par la partie adverse puisque ceux-ci leur ont permis d'accéder aux grades d'assistant technique et d'expert technique (lieutenant et commandant). Ils ajoutent que, tout récemment, ils ont même dû démontrer leur aptitude à exercer leur fonction, pour pouvoir la conserver au 1^{er} janvier 2019. Par ailleurs, ils indiquent qu'ils ont continué à se former depuis leur accession au grade dans lequel ils sont actuellement nommés (depuis novembre 2008, soit, au moment de l'introduction de la requête, depuis près de onze ans s'agissant du premier requérant, et depuis novembre 2014, soit depuis près de cinq ans s'agissant du second requérant). Ils indiquent qu'ils n'aperçoivent pas les raisons pour lesquelles la situation antérieure à l'adoption de l'acte attaqué n'a pas été prise en compte par la partie adverse. Ils estiment qu'il est

manifestement déraisonnable, dans les circonstances prédécrites, de leur imposer de suivre des formations et d'obtenir des brevets pour démontrer des compétences qu'ils ont déjà depuis longtemps et que la partie adverse leur a reconnues en les nommant dans la fonction qu'ils occupent. Ils observent que l'acte attaqué les oblige à repasser des brevets alors qu'ils exercent des fonctions qui correspondent à l'obtention de ces brevets. Dans ce sens, ils relèvent que pour accéder au grade de lieutenant, soit le grade dont le premier requérant est titulaire, l'arrêté royal du 29 juin 2018 prévoit qu'il faut être titulaire du brevet OFF1-C (art. 36, 4°).

Dans leur mémoire en réplique, ils rappellent que le régime de promotion applicable avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué ne reposait pas sur l'obtention des brevets II et III et que ce système a été remplacé, par l'arrêté royal du 11 mai 2003, par une sélection comparative de promotion. Ils indiquent que, concrètement, depuis 2000, les agents de la protection civile n'ont plus eu la possibilité d'obtenir les brevets II et III, qu'en lieu et place de l'obtention de ces brevets, ils ont dû étudier par eux-mêmes des matières volumineuses afin de passer un examen de promotion ou de recrutement, lequel était suivi d'une période de stage (de six mois pour le premier requérant, d'un an pour le second) durant laquelle les agents ont suivi de nombreux cours et fait l'acquisition des compétences pratiques de la fonction et qu'à l'issue de ce stage, s'ils étaient considérés comme disposant des compétences requises, les agents étaient nommés dans la fonction vacante de promotion postulée. Ils soulignent qu'ils ont été nommés respectivement au grade d'assistant technique (niveau C) à partir du 1^{er} novembre 2008 et d'expert technique (niveau B) à partir du 1^{er} novembre 2014, correspondant aux grades de lieutenant et de commandant depuis la réforme de la protection civile au 1^{er} janvier 2019. Or ils constatent que ce régime de promotion, soit la réglementation datant de 2003 en vigueur lors de l'adoption de l'acte attaqué, et le régime de recrutement appliqué, n'ont pas été pris en compte par celui-ci. Ils observent que la partie adverse soutient à cet égard que « la réglementation antérieurement applicable aux membres opérationnels de la protection civile, notamment les arrêtés ministériels du 22 septembre 1985 et du 18 août 1986, a été prise en compte », mais que seule cette dernière réglementation, appliquée jusqu'en 2000 a été prise en compte. Il en résulte, selon eux, que le lieutenant, s'il dispose uniquement du brevet I doit repasser un brevet M02-C delta, brevet du cadre moyen, et ensuite le brevet OFF1-C, premier brevet du cadre supérieur, lequel donne accès à la fonction qu'il occupe actuellement, pour pouvoir suivre la formation destinée à l'obtention du brevet qui lui permettra d'accéder à une promotion et qu'il en va de même du commandant, emploi du cadre supérieur des officiers en extinction, dont les perspectives de promotion sont identiques à celles du lieutenant. Ils indiquent que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse se réfère à l'objectif de la réforme de la sécurité civile de faciliter la mobilité inter-services entre les zones de secours et les

unités opérationnelles de la protection civile mais que cet objectif n'explique cependant nullement qu'il n'ait pas été tenu compte de la situation des agents en fonction dans le cadre supérieur des officiers qui ont accédé à cette fonction par un système de promotion ou de recrutement autre que celui des brevets II et III, lequel n'était plus appliqué depuis l'année 2000. Ils ajoutent que la partie adverse soutient également que l'hétérogénéité des régimes réglementaires réglant la formation au sein des deux services (pompiers et protection civile) était telle que la mise en place d'un tableau de formations commun se serait avérée particulièrement compliquée et constatent que cet élément n'explique aucunement le fait que l'acte attaqué ne tient pas compte de la réglementation antérieure en vertu de laquelle, entre 2003 et 2019, il a été pourvu par promotion ou recrutement aux emplois du cadre supérieur des officiers de la protection civile. Selon eux, une chose est la détermination d'un tronc commun de formations, une autre consiste à intégrer les agents en fonction dans le nouveau système de promotion. Ils relèvent que l'acte attaqué prévoit que le membre du personnel de la protection civile, en service à la date de l'entrée en vigueur de l'acte attaqué et porteur du grade de sapeur, est considéré disposer du brevet B01-C (art. 40, § 2) sans qu'apparaisse la raison pour laquelle une telle disposition a été prévue uniquement pour les sapeurs, agents du cadre de base. Ils soulignent aussi ignorer pourquoi il n'a pas été prévu, de manière similaire, que les membres du personnel de la protection civile, en service à la date de l'entrée en vigueur de l'acte attaqué, porteur d'un grade dans le cadre supérieur des officiers, tels les grades de lieutenant et de commandant, étaient considérés disposer du brevet OFF1-C. Ils observent que la partie adverse fait encore valoir que les formations certifiées jusqu'alors octroyées aux membres de la protection civile étaient relativement génériques et ne recouvraient que très partiellement les formations des pompiers et que « les éventuelles épreuves "techniques" d'accession ou de promotion ne constituaient pas des formations reconnues mais uniquement des examens dont pouvaient être dispensés les candidats présentant un diplôme du niveau concerné par la promotion », que seuls les brevets I à III résistaient à une comparaison avec les nouveaux brevets et pouvaient être pris en compte dans le cadre d'une équivalence automatique par l'étendue des matières qu'ils recouvraient et qu'il n'était dès lors pas envisageable d'établir des équivalents de formation entre les pompiers et les membres de la protection civile sans exiger un certain renforcement de la formation de ces derniers. Ces affirmations appellent à leur estime plusieurs observations. Ils indiquent que les formations certifiées ne sont pas celles qui conditionnaient l'accès à une fonction de promotion selon le système antérieur à l'acte attaqué, ou à un recrutement au sein de la protection civile puisque l'accès, pour un agent de niveau D, à un emploi de niveau C, impliquait de réussir une sélection comparative de promotion, qu'il en allait de même pour le passage d'un emploi du niveau C au niveau B et que c'est ce système de promotion au moyen d'une sélection

comparative de promotion, consistant dans la réussite d'un examen sur l'ensemble des matières à connaître, suivie d'un stage comprenant des cours et l'exercice pratique de la fonction, à l'issue duquel l'agent était nommé, qui n'a nullement été pris en compte. Par ailleurs, ils expliquent que des emplois d'officiers au sein de la protection civile ont été pourvus par recrutement au terme d'une procédure de sélection comparable, que les formations certifiées consistaient quant à elles, depuis le système mis en place par la réforme de la fonction publique fédérale dite Copernic, dans des formations accessibles à tous les agents de la fonction publique fédérale – d'où leur caractère « générique » – dont la réussite donnait droit à une prime de développement de compétences et que les pompiers, qui n'ont jamais été agents de l'État, n'avaient pas accès à ces formations certifiées. Ils en déduisent qu'il est donc erroné dans le chef de la partie adverse d'affirmer qu'il aurait été constaté que les formations certifiées accessibles aux membres du personnel de la protection civile auraient été plus génériques que celles ouvertes aux pompiers puisque ces derniers n'avaient pas accès à ces formations précises, et qu'un tel constat ne ressort aucunement des pièces du dossier administratif puisqu'il résulte du procès-verbal de la réunion du groupe de travail « delta » du 8 octobre 2018 qu'ont été comparées, avec les brevets pompiers tels que décrits dans l'arrêté royal de 2015, les « formations reconnues de la PC (stage d'entrée, brevets 1-2-3 et formations certifiées) » et que le tableau *Excel* « comparaison formation pompier », annexé à ce procès-verbal, ne tient ainsi compte que de ces dernières formations. Ils ajoutent que l'examen de promotion ou de recrutement et le parcours de formation suivi durant leur stage n'ont pas été intégrés dans cet exercice de comparaison et que, par conséquent, ce tableau ne saurait nullement justifier, le cas échéant, l'absence de prise en compte des régimes de promotion et de recrutement antérieurs à l'entrée en vigueur de l'acte attaqué, au motif que ceux-ci impliqueraient un déficit de formation. Ils soulignent qu'un tel déficit n'est nullement démontré. Ils ajoutent que, lors des travaux du groupe de travail « delta », les changements dans le temps au niveau des formations et du régime de promotion au sein de la protection civile ont été soulignés et la situation des agents, résumée et que la question de l'équivalence des formations suivies par les agents en fonction a été en particulier discutée. Ils estiment que le fait que les épreuves techniques auxquelles ils ont été soumis afin d'accéder au grade qui est le leur ne constitueraient pas des « formations reconnues » ne justifie nullement qu'il n'ait pas été tenu compte de ces épreuves et du parcours de formation suivi pour accéder à la fonction de promotion qu'ils occupent. Ils rappellent que la partie adverse les a jugés comme disposant des compétences requises à la fonction qu'ils occupent puisqu'après qu'ils ont participé à une sélection comparative de promotion et suivi un stage avec succès, elle les a nommés dans les fonctions respectives de lieutenant et de commandant (anciennement assistant et expert techniques). Le deuxième requérant explique qu'il

a pu remettre la main sur un document *Excel* reprenant le contenu de son stage d'un an d'accession au grade d'expert technique et que, dans son cas, alors qu'il était déjà membre du personnel de la protection civile, il a accédé à une fonction de promotion, après avoir obtenu un graduat en électromécanique (trois ans d'études), par une procédure de recrutement conditionnée par la réussite, dans un premier temps, d'un examen portant sur un ensemble volumineux de matières qu'il a dû étudier au préalable, et dans un deuxième temps par la réussite du stage dans toutes les matières reprises audit document, dont le contenu est équipollent aux anciens brevets II et III. Il indique qu'il a accompli son stage avec fruit, lequel a été validé par la commission de stage, ce qui lui a permis de reprendre immédiatement le commandement de la 2^e compagnie de l'unité de Ghlin. Rien n'explique, à leurs yeux, qu'ils doivent à présent refaire la preuve de leurs compétences avant de pouvoir accéder à la formation qui leur permettrait de prétendre à une promotion. Ils ajoutent qu'il n'est pas compréhensible que la partie adverse nie, par l'acte attaqué, à l'égard des agents dans leur situation, qu'ils disposent des compétences pour exercer la fonction qu'ils occupent depuis plusieurs années et qu'aucune autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait adopté de dispositions ayant de tels effets. Enfin, selon eux, les conséquences du système prévu par l'acte attaqué critiquées par le moyen sont également constitutives d'une violation des principes de sécurité juridique et de légitime confiance puisqu'à aucun moment, ils n'auraient pu prévoir que nonobstant l'examen de sélection qu'ils ont dû passer et l'ensemble des cours qu'ils ont suivi ensuite pour accéder à leur fonction, ils devraient, après avoir exercé cette fonction pendant de nombreuses années, suivre à nouveau des formations de base (92 heures – M02-C delta – et 144 heures – OFF1-C –) pour pouvoir accéder à la formation de 174 heures qui leur permettrait de prétendre à une promotion. Ils constatent que la partie adverse ne répond nullement à cette critique formulée par le moyen.

Dans leur dernier mémoire, ils n'ajoutent rien à l'argumentation qui précède.

V.2. Appréciation

En vertu du devoir de minutie, il est requis que l'autorité prépare avec soin ses actes, ce qui implique qu'avant de statuer, elle s'informe complètement. Le principe général de motivation interne vise également à éviter l'arbitraire et impose que tout acte administratif repose sur des motifs objectivement exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents en fait et admissibles en droit, qui se dégagent soit du texte de la décision elle-même, soit du dossier administratif sur la base duquel elle a été adoptée. Enfin, l'erreur manifeste d'appréciation est celle qu'aucune autre

autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances que la partie adverse n'aurait commise.

En l'espèce, les requérants sont respectivement lieutenant et commandant. Ils ont donc vocation à être promus au grade de capitaine ou de major. À cet effet, l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la protection civile' prévoit notamment ce qui suit, en son article 36, comme conditions de promotion hiérarchique :

« [...] :

5° Pour le grade de capitaine :

[...]

c) être titulaire du brevet OFF2-C, déterminé par Nous;

[...]

6° Pour le grade de major :

[...]

c) être titulaire du brevet OFF3-C, déterminé par Nous;

[...] ».

Les articles 21 à 23, 35, 36 et 40 de l'acte attaqué disposent, par ailleurs comme suit :

« Art. 21. Sont admis à la formation destinée à l'obtention du brevet OFF1-C, les membres de la protection civile qui portent au minimum le grade de sergent et qui sont titulaires :

1°. du brevet M02-C ou

2°. du brevet II ou

3°. du brevet I et le brevet M02-C delta » ;

« Art. 22. §1^{er}. Sont admis à la formation destinée à l'obtention du brevet OFF2-C par promotion, les membres de la protection civile qui portent au minimum le grade d'adjudant et qui sont titulaires :

1°. du brevet OFF1-C ou

2°. du brevet III.

§ 2. Sont admis à la formation destinée à l'obtention du brevet OFF2-C par recrutement, les capitaines stagiaires de la protection civile » ;

« Art. 23. Sont admis à la formation destinée à l'obtention du brevet OFF3-C, les membres de la protection civile qui portent au minimum le grade de lieutenant, qui sont titulaires :

1°. du brevet OFF2-C ou

2°. du brevet III et le brevet OFF2-C delta » ;

« Art. 35. Conformément à l'article 175/7, § 1^{er}, 6°, de la loi du 15 mai 2007, le Ministre se prononce sur les demandes d'équivalence de diplômes, de cours ou de brevets, après avoir recueilli l'avis du Conseil supérieur de formation » ;

« Art. 36. Conformément à l'article 175/7, § 1^{er}, 6°, de la loi du 15 mai 2007, le Ministre se prononce sur les demandes de dispenses de cours et d'examens, après avoir recueilli l'avis du Conseil supérieur de formation » ;

« Art. 40. § 1^{er}. Le brevet I en combinaison avec le brevet M01-C delta est assimilé au brevet M01-C.
Le brevet I en combinaison avec le brevet M02-C delta est assimilé au brevet M02-C.
Le brevet II est assimilé au brevet M02-C.
Le brevet III est assimilé au brevet OFF1-C.
Le brevet III en combinaison avec le brevet OFF2-C delta est assimilé au brevet OFF2-C.

§ 2. Le membre du personnel de la protection civile, en service à la date de l'entrée en vigueur de cet arrêté, porteur du grade de sapeur est considéré disposer du brevet B01-C.

§ 3. Par dérogation à l'article 23, le membre de la protection civile, en service à la date de l'entrée en vigueur de cet arrêté, au moins porteur du grade de capitaine, qui a réussi les formations de Conseiller en Substances Dangereuses, qui est porteur de l'attestation d'aptitude de directeur du poste de commandement opérationnel (*Dir-PC-Ops*) et qui a suivi les formations *Community Mechanism Induction Course* et *Operational Management Course*, est admis à la formation destinée à l'obtention du brevet OFF3-C. ».

Il ressort de l'article 40, § 1^{er}, précité, lu en combinaison avec les articles 22 et 23 de l'acte attaqué, que seuls les brevets I, II et III détenus par les membres de la protection civile en service avant la réforme de la protection civile sont, de manière générale, pris en considération dans le cadre d'une assimilation aux nouveaux brevets. Les brevets I, II et III ont été instaurés par l'arrêté ministériel du 22 septembre 1985 'fixant certaines dispositions particulières en vue d'assurer, au sein du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, l'exécution du statut des agents de l'État'. La partie adverse explique, cependant, dans son mémoire en réponse, que « le système de brevets I, II et III [...] a été abrogé [...] par l'arrêté royal du 29 août 2009 organisant les cours de formation relatifs au brevet I pour les agents opérationnels de la protection civile » et qu'il « se déduit [...] de l'abrogation des articles 10 à 16 de l'arrêté royal du 11 mars 1954 [...] que, à défaut de base réglementaire, le système de brevets I à III n'était déjà plus en vigueur en 2003 » (p. 6). Pour les agents de la protection civile, le système de brevets à obtenir pour prétendre à une promotion ou à un recrutement dans le cadre supérieur d'officier a donc été remplacé, à partir de cette période, par un système de sélections comparatives. Cela signifie que les agents concernés ont dû, pour être promus ou recrutés dans un tel emploi, présenter des examens et suivre une période d'adaptation ou de stages comprenant des cours. Or à l'appui du présent moyen, les requérants critiquent le fait que ce système de sélections comparatives et de formations et épreuves subséquentes n'a pas été pris en compte de manière automatique, au titre de mesures provisoires. Ils déplorent, par conséquent, que l'acte attaqué impose, sans motif apparent, aux agents intéressés de représenter un ensemble de formations pour obtenir les brevets correspondant au niveau qu'ils occupent déjà, s'ils ne sont pas titulaires des anciens brevets I, II et III, seuls encore pris en compte au titre de ces mesures transitoires.

Ce raisonnement des requérants n'est, cependant, que partiellement fondé en droit et, contrairement à ce qu'ils soutiennent, le dispositif décrit ci-avant de l'acte attaqué est adéquatement motivé. Il s'impose d'emblée d'avoir égard aux articles 35 et 36 précités de l'acte attaqué, qui tempèrent les conséquences que les requérants déduisent de cet acte. Ces dispositions offrent, en effet, la possibilité aux membres de la protection civile de demander, à titre individuel et sous la supervision du conseil supérieur de formation, des équivalences ou dispenses de diplômes, brevets, cours et examens, s'ils estiment qu'ils justifient des connaissances requises sans devoir suivre les formations en vue d'obtenir les brevets réglementairement requis. Cela signifie que, contrairement à ce qu'affirment les requérants, ils ne sont pas nécessairement tenus, s'ils ne disposent pas des brevets I à III délivrés par le passé, de refaire toutes les formations qu'ils auraient déjà suivies pour retrouver un niveau de brevets équivalents au leur, en vue d'une promotion future.

En outre et comme le relève la partie adverse, l'acte attaqué s'inscrit dans le cadre de la réforme de la sécurité civile dont l'objectif a été, selon les termes de l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014, de veiller à ce qu'« une partie de la formation de base [soit] commune, de manière à permettre la mobilité entre les unités et les zones de secours », ainsi que le rappelle le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la protection civile' précité. Ce rapport au Roi relève, dans le même sens, que :

« Dans le souci de permettre la mobilité entre les zones et la protection civile, les grades opérationnels des zones de secours sont repris, ainsi que la carrière, les conditions de promotion qui concernent principalement la possession du brevet pour le grade supérieur. La procédure de promotion doit dès lors être organisée également de la même manière, donc par le biais d'un concours de promotion, avec un stage pour certains grades et une évaluation pendant ce stage. Il s'agit de la seule manière de garantir l'équivalence entre les grades de la protection civile et ceux des zones de secours. Pour l'évaluation pendant le stage de promotion, le système d'évaluation fédéral sera respecté dans la mesure du possible ».

Dans cette perspective et tenant compte de l'hétérogénéité des régimes réglementaires organisant la formation au sein des deux services, ainsi que de la difficulté corrélative de mettre en place un tableau de formation commun à ceux-ci – ce dont témoignent les procès-verbaux des réunions du groupe de travail « delta » en vue de l'élaboration de l'acte attaqué –, la partie adverse souligne, sans être contredite sur ce point par les requérants, qu'il a été décidé de prendre l'arrêté royal du 18 novembre 2015 'relatif à la formation des membres des services publics de secours et modifiant divers arrêtés royaux' comme point d'ancrage de la réforme de la formation des membres de la protection civile. Cet arrêté royal reprend essentiellement, en termes de formation, les acquis de l'arrêté royal du 8 avril 2003

‘relatif à la formation des membres des services publics de secours’, en transformant le nom des brevets et en prévoyant une équivalence des anciens brevets aux nouveaux. Cette situation a eu comme conséquence que les agents des zones de secours ont bénéficié d’un régime de brevets depuis 2003, ce qui a facilité l’équivalence entre les brevets acquis sous le régime de l’arrêté du 8 avril 2003 et les brevets découlant de l’arrêté du 18 novembre 2015, ainsi qu’en atteste l’article 67 de l’arrêté royal du 18 novembre 2015 précité. À l’inverse et comme il a été relevé ci-avant, les formations qui ont été prodiguées aux membres du personnel opérationnel de la protection civile n’ont plus bénéficié, depuis le début des années 2000, du système de brevets précédemment applicables. Si la partie adverse expose que cette situation a imposé de mettre en place un nouveau système de formation cohérent et uniforme au moyen de l’acte attaqué, l’article 40, § 1^{er}, de l’acte attaqué, qui est le pendant de l’article 67 précité, procède du constat que seuls les anciens brevets I à III ont résisté à une comparaison avec les nouveaux brevets et peuvent, à ce titre, être pris en compte dans le cadre d’une équivalence automatique par l’étendue des matières qu’ils recouvrent.

En ce qui concerne les autres formations ayant existé par le passé au sein de la protection civile, les procès-verbaux des réunions du groupe de travail « delta » indiquent qu’elles ont suscité l’attention des participants, bien qu’il a finalement été décidé qu’elles ne pouvaient faire l’objet de cette équivalence automatique. Leur diversité et la difficulté de les appréhender sous une forme suffisamment homogène expliquent que la partie adverse ait posé ce choix. Dès la réunion du 2 juin 2017, s’il a été souligné que « toutes les formations de la PC doivent être prises en compte en ce compris les formations certifiées, les formations spécifiques complémentaires (techniques, internationales, etc.) dont certaines ont été organisées par l’ERPC », il a aussi été relevé qu’« actuellement, il n’y a pas de formation spécifique, homogène et déterminée pour les agents de la PC mais uniquement un stage ». De même, au cours des réunions des 20 et 28 juin 2017, il a été précisé que : « • Les formations certifiées doivent être prises en compte en complément des brevets. • Quid des formations spécifiques qui devraient aussi être prises en considération ? [...] » mais aussi que « • Le delta de formation pour tous les officiers PC semble énorme si on applique les règles transitoires chez les pompiers » (p. 6). Le procès-verbal de la réunion du 3 décembre 2018 mentionne encore que : « • L’art. 67 de l’AR formation pompier règle l’équivalence des anciens brevets pompiers avec les nouveaux brevets comme définis dans l’annexe du présent AR. Or, le nouveau statut de la PC crée de nouveaux grades pour lesquels il n’existe pas de formation antérieure comparable. Compte tenu de ce point et de l’AR mesures diverses qui règle l’insertion des agents dans le nouveau statut, la question se pose de la reconnaissance des formations des agents afin qu’ils ne doivent refaire l’ensemble des formations des grades inférieurs

s'ils veulent postuler pour un grade supérieur. • Question : est-il possible de reconnaître que tous les agents insérés dans leur nouveau grade sont *de facto* porteurs du brevet équivalent à ce grade ? • Si oui, il faut combiner l'art 50 du même AR qui règle l'équivalence en cascade des brevets (ex : M01=B02 et B01). • La combinaison des deux précédents points permettrait de reconnaître la formation/expérience acquise des agents » (p. 1). Les requérants eux-mêmes disent comprendre « que la partie adverse n'a pas pris en compte les matières évaluées lors des examens de promotions et de recrutement et de la formation dispensée en caserne durant le stage, antérieures, dès lors qu'il n'aurait pas été aisé de les rassembler ou que celles-ci n'auraient pas été formalisées, comme l'avaient été les brevets sous l'empire de la précédente réglementation » (mémoire en réplique, p. 11). S'ils ajoutent que « ceci peut expliquer qu'il n'ait pas été tenu compte de ces formations dispensées en interne pour le travail de détermination d'un tronc commun de formation entre pompiers et protection civile, mais n'explique en rien que l'on n'ait pas tenu compte de la situation des agents en fonction tels les requérants, issue de la réglementation antérieure, lors de l'adoption de l'acte attaqué » (mémoire en réplique, pp. 11 et 12), il se déduit de leur interprétation que la prise en compte automatique des situations individuelles se concilie difficilement avec l'objectif poursuivi par l'acte attaqué qui est de veiller à ce qu'« une partie de la formation de base [soit] commune, de manière à permettre la mobilité entre les unités et les zones de secours » (accord de gouvernement du 9 octobre 2014, *cfr supra*). Or, comme il a été relevé ci-avant, le système susmentionné d'équivalences et de dispenses, tel qu'il est organisé par les articles 35 et 36 précités de l'acte attaqué pour valoriser les diplômes, brevets, cours et examens effectués précédemment, donne précisément la possibilité de contourner cet écueil, sur une base individuelle et non automatique.

Il s'ensuit que l'acte attaqué est adéquatement motivé et que la partie adverse n'a pas méconnu son devoir de minutie. L'acte attaqué n'est pas davantage entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que les mesures susvisées ont d'abord été élaborées, comme il a été relevé précédemment, au sein du groupe de travail « delta », dont la partie adverse indique, sans être contredite par les requérants, qu'il était principalement composé de membres du personnel opérationnel de la protection civile. En outre, il ressort du dossier administratif que, si, lors de la signature du protocole d'accord, la déléguée de la Centrale générale des services publics, requérante dans l'affaire n° 229.277/VIII-11.280, a assorti sa signature de la remarque manuscrite selon laquelle « la CGSP souhaite néanmoins indiquer déplorer la non-reconnaissance des brevets délivrés par l'École Royale de la Protection civile ainsi que des formations certifiées dispensées par l'IFA » tandis que le représentant du Syndicat libre de fonction publique s'est abstenu de le signer,

au préalable et jusqu'à cette étape ultime, aucune remarque de cet ordre n'avait été formulée à ce sujet, en ce compris par les représentants de ces organisations syndicales qui, comme pour les autres syndicats et dans un premier temps, ont exprimé le souhait de signer ledit protocole d'accord. Les requérants ne démontrent ainsi pas que la partie adverse aurait commis une erreur qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente n'aurait commise en de pareilles circonstances.

Enfin, les requérants n'établissent nullement que l'acte attaqué porterait atteinte au principe général de droit de légitime confiance. Ce principe signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret. La violation du principe général de confiance légitime suppose trois conditions : une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif permettant de revenir sur cette reconnaissance.

En l'espèce, il résulte de l'examen qui précède que la partie adverse n'a commis aucune erreur, au regard des règles et principes visés au moyen, en adoptant l'acte attaqué. En outre, les requérants ne prétendent pas, ni *a fortiori* ne démontrent, que la partie adverse se serait engagée, par une ligne de conduite claire et constante ou des promesses données, à ne jamais modifier les conditions de promotion au point de créer l'attente qu'ils revendiquent. Pareille attente ne pourrait en tout état de cause pas s'avérer légitime dans la mesure où en vertu de la loi du changement, à laquelle est subordonné ledit principe général de croyance légitime, l'autorité qui fixe unilatéralement le statut de ses agents, peut, dans l'intérêt général, modifier pour l'avenir ses règles d'organisation et de fonctionnement de sorte que, sauf disposition contraire, il n'existe pas de droit acquis au maintien d'un statut.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Les requérants prennent un troisième moyen « du défaut de motivation, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'excès de pouvoir ».

Ils indiquent que l'acte attaqué comporte deux différences de traitement. Après avoir rappelé l'article 40 de celui-ci, ils constatent que la situation des agents disposant des grades de lieutenant et de commandant, qui comme eux, avant l'entrée

en vigueur de l'acte attaqué, ne disposaient pas des brevets II et III, n'est pas prise en compte. Ils soulignent qu'en premier lieu, il n'est pas prévu que ceux-ci sont considérés comme disposant du brevet OFF1-C ou comme étant admis à la formation destinée à l'obtention du brevet OFF2- C, par dérogation à l'article 22 de l'acte attaqué et qu'ils sont dès lors traités de manière différente des sapeurs en service lors de l'entrée en vigueur de l'acte attaqué considérés comme disposant du brevet B01-C, en vertu de l'article 40, § 2, et des agents porteurs au moins du grade de capitaine visés à l'article 40, § 3, de l'acte attaqué, ce sans justification objective et raisonnable. En deuxième lieu, ils considèrent que les membres du personnel de la protection civile sont discriminés par rapport aux membres du personnel des zones de secours, pour lesquels l'arrêté royal du 18 novembre 2015 'relatif à la formation des membres des services publics de secours et modifiant divers arrêtés royaux' prend en compte la situation des agents en service lors de son adoption (voy. les art. 67 à 69) et qu'en particulier, les brevets précédemment délivrés aux membres du personnel des zones de secours pour accéder à un emploi d'officier sont assimilés au brevet OFF1. Concernant la première discrimination alléguée, ils rappellent que, pour accéder au grade qui est le leur actuellement, ils ont dû réussir un examen et accomplir un stage et que depuis lors, ils ont suivi avec succès des formations certifiées à l'« IFA », des formations internes et externes ayant donné lieu à des attestations et certifications. Ils n'aperçoivent pas pourquoi seule la situation particulière de l'agent au moins porteur du grade de capitaine telle que visée à l'article 40, § 3, de l'acte attaqué, avant son entrée en vigueur, a été prise en compte. Concernant la seconde discrimination, ils rappellent que la protection civile et les zones de secours forment ensemble la sécurité civile, que celle-ci a fait l'objet d'une réforme ces dernières années, qui a d'abord été mise en œuvre chez les pompiers et, dans un deuxième temps, chez les membres de la protection civile, que néanmoins, ils n'aperçoivent pas pourquoi les membres du personnel de la protection civile sont traités de manière à ce point inconsidérée, à l'inverse des pompiers. Selon eux, les articles 67 à 69 de l'arrêté royal du 18 novembre 2015 paraissent ainsi prendre en compte la situation de chacun des agents des zones de secours avant l'entrée en vigueur de cet arrêté royal puisque, notamment, sont pris en compte les brevets et divers certificats délivrés sous l'empire de la précédente réglementation, ce qui n'est pas le cas dans l'acte attaqué, s'agissant des membres du personnel de la protection civile.

En réplique, ils font valoir que, dans son avis sur le projet d'arrêté royal, la section de législation relevait qu'en vertu de l'article 40, § 1^{er}, de l'acte attaqué, les brevets délivrés sous l'ancien système sont, le cas échéant moyennant certaines modalités, assimilés à divers nouveaux brevets créés par le projet et ajoutait : « il convient que l'auteur du projet soit à même de justifier ce régime au regard des

articles 10 et 11 de la Constitution, question sur laquelle la section de législation n'a pas été en mesure de se prononcer au regard des éléments figurant dans le dossier de la demande d'avis et en l'absence d'un éventuel débat contradictoire devant elle à ce sujet ». Ils constatent, cependant, que le dossier administratif déposé dans le cadre du présent recours ne fournit pas plus d'éléments justifiant ce régime au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Ils observent que la partie adverse justifie, dans son mémoire en réponse, la première différence de traitement par le niveau de formation dont les catégories d'agents comparées ont bénéficié sans qu'à leurs yeux, cette différence quant au niveau de formation ne soit démontrée. Ils soulignent que la partie adverse se réfère aux tests d'aptitude auxquels ont été soumis les agents en vue de leur sélection dans un emploi ouvert dans les nouveaux grades opérationnels de la protection civile, par application de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 'comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la protection civile'. Ils indiquent que, selon cet arrêté royal, les candidats à un emploi du cadre de base et du cadre moyen des sous-officiers ont été soumis à un test d'aptitude composé de questions écrites à choix multiple portant sur les procédures et le matériel des unités opérationnelles de la protection civile et sur les connaissances théoriques en chimie, physique, hydraulique et électricité, et que les candidats à un emploi du cadre supérieur des officiers ont été soumis à un test d'aptitude composé d'une *interview* relative à la motivation, l'expérience et aux compétences génériques (art. 4, § 3, de l'arrêté royal précité, 'diverses mesures'). Selon eux, il ne se déduit nullement de ce que les agents du cadre de base et ceux du cadre supérieur des officiers ont été soumis à des tests d'aptitude distincts (les uns, un questionnaire à choix multiple, les autres, une *interview*), en vue de conserver leur emploi au sein de la protection civile au 1^{er} janvier 2019, qu'ils disposeraient d'un niveau de formation différent de sorte que cet élément ne justifie pas raisonnablement la différence de traitement dénoncée par le moyen, entre les sapeurs en fonction à la date de la réforme, qui sont considérés par l'acte attaqué comme disposant du nouveau brevet correspondant à leur grade, et les officiers tels les requérants. Ils ajoutent que, comme il a été relevé dans la discussion du deuxième moyen, l'idée que laisse sous-entendre la partie adverse, selon laquelle les lieutenants et commandants présenteraient un déficit de formation au regard de leur grade, n'est pas établie. Ils estiment que la partie adverse n'a tout simplement pas tenu compte ni examiné leur parcours issu de la réglementation antérieure à l'acte attaqué. Quant à la situation préférentielle des capitaines, ils constatent qu'elle la justifie sans étayer ses propos, en se référant au fait que cette catégorie d'agents était, en substance, « homogène » et par le fait que, pour les lieutenants et commandants disposant de parcours de formations divers, il aurait été « impossible » de prévoir dans leur cas une disposition transitoire. Ils relèvent que ce motif ne ressort pas des pièces du dossier administratif et apparaît dès lors invoqué *a posteriori*, pour les besoins de la cause.

Ils attirent l'attention sur le fait que le groupe de travail « delta » a suggéré, lors de sa dernière réunion notamment, que l'ensemble des agents opérationnels de la protection civile en fonction soient considérés *de facto* comme titulaires du nouveau brevet correspondant à leur grade (procès-verbal de la réunion du 3 décembre 2018) et que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que cela aurait été impossible, ce toutefois sans s'en expliquer. S'agissant de la différence de traitement avec les pompiers, qui eux ont tous été considérés comme disposant *de facto* du nouveau brevet correspondant à leur grade, ils renvoient aux développements du deuxième moyen. Ils ajoutent que le fait de pouvoir éventuellement solliciter une dispense ou équivalence auprès du ministre ne rend pas les différences de traitement acceptables.

Dans leur dernier mémoire, ils se réfèrent, en ce qui concerne la « première différence » alléguée, à leurs précédents écrits de procédure, ainsi qu'au rapport. Ils maintiennent que les critères de distinction avancés par la partie adverse, outre qu'ils ne ressortent pas du dossier administratif, ne sont pas objectifs puisqu'ils ne sont pas établis. Ils en déduisent que les distinctions ne sont pas raisonnablement justifiées. En ce qui concerne la « deuxième différence » invoquée, ils font valoir que la partie adverse elle-même considère que les zones de secours et la protection civile sont comparables et qu'elle ne l'a pas contesté dans son mémoire en réponse.

VI.2. Appréciation

En tant que le moyen dénonce la différence de traitement en faveur des sapeurs, fondée sur l'article 40, § 2, de l'acte attaqué, il convient de constater d'office que les requérants ne justifient pas de l'intérêt au moyen, dès lors que cette disposition prévoit que le membre du personnel de la protection civile, en service à la date de son entrée en vigueur, porteur du grade de sapeur, est considéré disposer du brevet B01-C. Or cet agent appartient au cadre de base, contrairement aux requérants qui ressortissent, l'un et l'autre, au cadre supérieur des officiers. L'annulation de cet article 40, § 2, qu'ils demandent expressément dans leur dernier mémoire (voir le point III « Quant à la portée de l'annulation ») ne leur procurerait, dès lors, aucun avantage, fût-ce en cas de réfection dudit paragraphe. Le moyen est donc irrecevable sur ce point.

Quant aux deux autres différences de traitement, il est de jurisprudence constante que 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, concernant la différence de traitement en faveur des capitaines visés à l'article 40, § 3, de l'acte attaqué, la partie adverse relève qu'il existe une différence objective entre les requérants et les capitaines visés par cette disposition qui est fondée sur la formation de ces derniers. Elle indique que leur situation ne concerne que quatre agents recrutés récemment sur la base d'une exigence de connaissances techniques poussées et de la détention d'un diplôme d'ingénieur industriel ou équivalent, alors que les requérants appartiennent à une catégorie d'agents dont les diplômes et parcours de formation qui leur ont été reconnus se sont avérés à ce point variés qu'il aurait été impossible d'en déduire une règle transitoire commune. Il ressort, en effet, du procès-verbal des réunions du groupe de travail « delta » des 20 et 28 juin 2017 que, pour le grade de capitaine de la protection civile, cela « concerne 4 personnes (les nouveaux capitaines) » pour qui il est prévu, d'une part, « un an de stage » – avec la question « que contient le stage ? », à vérifier « auprès de PERS » – ainsi que, d'autre part, une « formation à la carte ». Si les formations que ces agents avaient lors de leur recrutement ne sont pas précisées dans ces documents, il n'en demeure pas moins que leur faible nombre et leur récent recrutement, attestés par les éléments relevés ci-avant, sont de nature à corroborer l'argument de la partie adverse qui met en exergue l'homogénéité et la possibilité corrélative et accrue de les harmoniser. C'est, dès lors, à bon droit qu'elle souligne que ce critère s'avère objectif et pertinent, eu égard à l'objectif poursuivi par la réforme litigieuse et ainsi qu'il résulte de l'examen du deuxième moyen. À l'inverse, les requérants se prévalent du fait que rien ne permet de considérer que d'autres catégories homogènes n'auraient pas pu être dégagées. Ils ne démontrent, toutefois, nullement qu'à l'instar des quatre capitaines susmentionnés, ils relèveraient effectivement d'une telle catégorie homogène d'agents quant à leur parcours de formation. Il résulte de l'examen du deuxième moyen que c'est précisément la diversité et la difficulté d'appréhender sous une forme suffisamment homogène leurs formations respectives, à défaut d'être détenteurs des anciens brevets I à III susmentionnés, qui a visiblement contribué à justifier le choix de la partie adverse de ne pas retenir l'option d'assimiler de manière automatique leurs carrières respectives aux brevets correspondant à leur grade. En outre et comme il a

déjà été relevé, leur situation ne signifie pas qu'ils doivent nécessairement représenter l'ensemble des épreuves pour obtenir le brevet correspondant à leur grade, avant de pouvoir suivre la formation OFF3-C. Pour rappel, les articles 35 et 36 de l'acte attaqué leur permettent de bénéficier aussi, fût-ce à titre individuel et non automatique, des équivalences et des dispenses pour valoriser les diplômes, brevets, cours et examens effectués précédemment. De leur côté, les quatre capitaines doivent avoir réussi les formations de conseiller en substances dangereuses, être porteurs de l'attestation d'aptitude de directeur du poste de commandement opérationnel (*Dir-PC-Ops*) et avoir suivi les formations *Community Mechanism Induction Course* et *Operational Management Course*, avant d'être admis à la formation destinée à l'obtention du brevet OFF3-C. Il s'ensuit que la différence de traitement invoquée par les requérants repose sur un critère objectif et raisonnable, et s'avère proportionnée à l'objectif poursuivi.

Enfin, en tant que le moyen critique la différence de traitement par rapport aux agents des zones de secours, il y a lieu de considérer que, si ces catégories de personnel œuvrent à la sécurité civile, ce constat ne suffit pas à considérer qu'elles se trouvent dans des situations suffisamment comparables et doivent, par conséquent, être traitées de manière identique. Il ressort de l'examen du deuxième moyen qu'à la différence des agents de la protection civile, les agents des zones de secours ont bénéficié d'un régime de brevets depuis 2003, ce qui a facilité l'équivalence entre les brevets acquis sous le régime de l'arrêté du 8 avril 2003 et les brevets découlant de l'arrêté du 18 novembre 2015. Il s'agit, en outre, de catégories de personnel qui, en dépit des volontés de rapprochement au niveau de leur carrière, 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 'sur 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. Par après, la réforme de la sécurité civile s'est effectuée en plusieurs étapes distinctes, chaque étape étant consacrée à une catégorie de personnel spécifique (centre d'appel, zones de secours et, enfin, protection civile). En l'espèce, l'objet de la norme incriminée portant, par ailleurs, sur les modalités de formation des membres 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 de ces différentes catégories, ne peut suffire à établir un degré de comparabilité suffisant entre celles-ci.

Le troisième moyen est donc partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Les requérants prennent un quatrième moyen « de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du non-respect de la coutume constitutionnelle sur le traitement des affaires courantes et de l'excès de pouvoir ».

Ils constatent que l'acte attaqué a été adopté alors que le gouvernement était, à la suite des élections du 26 mai 2019, démissionnaire, que des discussions étaient menées pour la constitution d'un nouveau gouvernement et qu'il n'apparaît pas que l'adoption de l'acte attaqué puisse être considérée comme une affaire courante.

Dans leur mémoire en réplique, ils relèvent que, dans ses deux courriers du 20 mars 2019, la ministre de la Fonction publique et du Budget attirait l'attention du ministre de l'Intérieur sur le fait que ce dossier ne pouvait entrer en contradiction avec les dispositions reprises dans la circulaire du Premier ministre relative aux affaires courantes du 21 décembre 2018. Ils constatent que les travaux du « groupe GT delta formation » n'ont nullement conduit à la rédaction d'un projet d'arrêté royal relatif à la formation des membres du personnel de la protection civile puisqu'ils ont dressé un état des lieux de la situation en termes de formation au sein de la protection civile et mené à la comparaison de certaines formations de la protection civile (brevets I à III, formations certifiées) avec les nouveaux brevets des pompiers, qu'ils ont posé la question de la reconnaissance des diverses autres formations et parcours de promotion suivis par les agents de la protection civile et suggéré l'insertion des agents en fonction dans le nouveau système de formation et de promotion en leur reconnaissant la détention *de facto* du nouveau brevet correspondant à leur grade. Ils ajoutent que la partie adverse ne fournit aucune indication quant à la date à laquelle et la façon dont a été rédigé le projet d'arrêté royal qui a été soumis au comité de secteur V le 11 janvier 2019, qu'elle soutient qu'il a été rédigé avant la tenue des élections fédérales alors qu'il se déduit du fait que la dernière réunion du « groupe GT delta formation » s'est tenue le 3 décembre 2018, et que le projet d'arrêté royal était prêt le 11 janvier 2019, que celui-ci a dû être rédigé dans la précipitation, alors que le gouvernement était démissionnaire dès le 21 décembre 2018. Ils relèvent par ailleurs que le préambule de l'acte attaqué mentionne que l'avis du conseil supérieur de formation (non produit au dossier administratif) a été donné le 17 décembre 2018, soit quatre jours avant la démission du gouvernement de sorte qu'une grande partie du travail d'élaboration de l'acte attaqué, comprenant son entière rédaction, a dû être réalisée alors que le

gouvernement était démissionnaire, et ce dans la précipitation. En outre, selon eux, si le principe de constituer un tronc commun de formation facilitant la mobilité entre zones de secours et protection civile était acquis selon la partie adverse depuis l'accord de gouvernement, elle relève que l'ensemble des choix politiques pris par l'acte attaqué n'était nullement résolu à la date de la démission du gouvernement. Ils indiquent qu'il en va ainsi notamment de la question de la manière dont les agents en fonction seraient intégrés dans le nouveau système de formation et de promotion. Ils soulignent aussi que, la majorité des démarches relevant du contrôle administratif et budgétaire a été accomplie après que le gouvernement a démissionné puisque l'avis de l'inspecteur des Finances (4 février 2019), l'accord de la ministre de la Fonction publique ainsi que de la ministre du Budget (20 mars 2019), la délibération en conseil des ministres (10 mai 2019) et l'avis du Conseil d'État (3 juin 2019), sont postérieurs à la démission du gouvernement. Ils en déduisent que l'adoption de l'acte attaqué ne pouvait être considérée comme une affaire courante.

Dans leur dernier mémoire, ils indiquent que, si le projet d'adoption d'une nouvelle réglementation relative à la formation des membres du personnel de la protection civile est bien antérieur à la démission du gouvernement, le projet d'arrêté en tant que tel n'a été rédigé qu'après cette démission. Or ils estiment que, lors de la dernière réunion du groupe de travail, le 3 décembre 2018, rien n'indiquait que cette nouvelle réglementation aurait la portée qu'a l'acte attaqué mais qu'au contraire, la question fut posée de la reconnaissance des diverses autres formations et parcours de promotion suivis par les agents de la protection civile et fut suggérée l'insertion des agents en fonction dans le nouveau système de formation et de promotion en leur reconnaissant *de facto* la détention du nouveau brevet correspondant à leur grade. Ils indiquent que des choix ayant un impact défavorable important pour les membres de la protection civile en fonction dans la même situation qu'eux ont ainsi dû être posés après la démission du gouvernement, lors de l'élaboration du projet de l'acte attaqué. Ils répètent que la majorité des démarches relevant du contrôle administratif et budgétaire a été accomplie après la démission du gouvernement.

VII.2. Appréciation

Dans une période où du fait de la dissolution des chambres législatives, le gouvernement est privé de sa base parlementaire et échappe au contrôle de la Chambre des représentants, il ne dispose plus de la plénitude de ses attributions et peut uniquement expédier les « affaires courantes ». Il en est de même lorsque le gouvernement a présenté sa démission au Roi. Relèvent des affaires courantes, les affaires de gestion journalière, les affaires constituant la poursuite normale d'une

procédure régulièrement engagée avant la dissolution ou la démission, et les affaires urgentes. La deuxième catégorie d'affaires, à laquelle les requérants se réfèrent, ne peut relever des affaires courantes que si la procédure d'élaboration répond à des conditions bien précises. Une affaire dont l'importance dépasse celle des affaires de gestion journalière et qui n'est pas urgente peut ainsi être finalisée par le gouvernement ou l'un de ses membres, malgré la dissolution du parlement ou la démission du gouvernement, si la procédure qui a donné lieu à la décision concernée a été engagée bien avant la période critique, si elle a ensuite été réglée sans précipitation et si les questions politiques, qui ont pu se poser sur le plan administratif, ont été résolues avant cette période critique. Ne relèvent, en revanche, pas de cette deuxième catégorie, les affaires dont le traitement donne lieu à des choix politiques importants, c'est-à-dire des affaires qui impliquent des options dont l'importance sur le plan de la politique générale est par essence telle que ces affaires ne pourraient être décidées que par un gouvernement qui a l'appui du parlement et qui risque de perdre cet appui en raison de la décision qu'il a prise.

En l'espèce, le dossier administratif démontre que les réflexions relatives à la formation des membres de la protection civile ont été entamées dans le cadre du groupe de travail « delta » dès le 2 juin 2017. Ce groupe s'est réuni les 20 et 28 juin 2017, les 8 octobre et 17 octobre 2018, le 6 novembre 2018 et le 3 décembre 2018. Les résultats de ce groupe de travail ont été présentés le 17 décembre 2018. Le projet d'arrêté royal qui deviendra l'acte attaqué trouve donc incontestablement son origine à un moment antérieur à la démission du gouvernement, même si sa procédure d'élaboration au sens strict a été entamée après cette démission. En outre, l'élaboration de l'acte attaqué postérieure à la démission du gouvernement ne s'est pas faite dans la précipitation. Il apparaît, en effet, que le projet d'arrêté a été soumis au comité de secteur V-Intérieur le 11 janvier 2019, que l'avis de l'inspection des Finances a été donné le 4 février 2019, que les courriers de la ministre du Budget et de la Fonction publique portent la date du 20 mars 2019, que le conseil des ministres s'est réuni et a délibéré du projet d'arrêté royal le 10 mai 2019 et que l'avis du Conseil d'État a été donné le 3 juin 2019. L'acte attaqué ne peut, par ailleurs, pas être considéré comme une affaire dont le traitement a donné lieu à des choix politiques importants, c'est-à-dire comme une affaire qui impliquerait des options dont l'importance sur le plan de la politique générale relèverait d'un gouvernement qui ne serait pas en affaires courantes. En particulier, ne peut être considéré comme tel le choix lié à la reconnaissance des diverses autres formations et parcours de promotion suivis par les agents de la protection civile puisqu'il s'avère qu'une solution alternative, fondée sur les articles 35 et 36 du futur acte attaqué, a pu être mise en place. Enfin, s'agissant de la référence dans les courriers de la ministre du Budget et de la Fonction publique à la circulaire du Premier ministre du 21

décembre 2018, ce courrier n'indique pas en quoi cette circulaire relative à la prudence budgétaire pendant la période d'affaires courantes n'aurait pas été respectée.

Le quatrième moyen n'est donc pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

Les requérants sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

IX. Contributions

Lors de l'introduction de la présente requête, 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 de la contribution indûment perçue.

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

Article 1^{er}.

Les articles 6, § 2, alinéa 3, 7 et 8 de l'arrêté royal du 12 juillet 2019 'relatif à la formation des membres de la protection civile et modifiant divers arrêtés royaux' sont annulés.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

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

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée aux parties requérantes.

Article 4.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée 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 à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 10 février 2022, par :

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin