

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.949 du 10 février 2022

A. 229.277/VIII-11.280

En cause : **BROUILLARD** Joëlle,
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, Joëlle Brouillard demande 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. La requérante indique qu'elle est agent de la protection civile, faisant partie de la direction générale Sécurité civile du Service public fédéral (SPF) Intérieur depuis le 30 août 1985.

Il ressort de sa requête en annulation qu'avant l'entrée en vigueur de la réforme de la protection civile, elle obtient le brevet II (280 heures de formation) et le brevet III (200 heures de formation) en décembre 1986, qu'elle réussit l'examen de sous-chef de bureau en 1989, pour devenir chef de peloton (lieutenant) et qu'elle est ensuite nommée dans le grade d'adjoint opérationnel en 1998, étant depuis lors en charge de la direction d'une compagnie. En 2000, elle est nommée au grade d'expert technique. Elle exerce ainsi la fonction de « commandant de compagnie » depuis plus de vingt et un ans.

Dans ce cadre, elle indique avoir suivi de nombreuses formations spécifiques complémentaires, telles que détaillées dans son *curriculum vitae* :

- en matière de *Urban Search And Rescue* (USAR, 320 heures au total);

- en matière d'accidents incluant des matières dangereuses chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires (CBRN, 296 heures au total);
 - de formations génériques (284 heures au total) et
 - de formations internationales (120 heures au total),
- soit plus de 1000 heures de formation au total, parmi lesquelles des formations certifiées donnant droit à des primes de compétences.

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, il 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. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité, en faisant valoir que l'acte attaqué ne lèse pas les intérêts de la requérante, et ce nonobstant l'absence en sa faveur de disposition transitoire similaire à l'article 40, § 3, de l'acte attaqué. Elle estime en effet que la requérante est susceptible de bénéficier de l'équivalence de brevets prévue à l'article 40, § 1^{er}, de cet acte et qu'en conséquence, le brevet III dont elle dispose est assimilé au brevet OFF1-C, ce qui lui permet de s'inscrire sans autre condition à la formation OFF2-C Delta (104 heures) qui lui permettrait de prétendre à une promotion dans le grade immédiatement supérieur de capitaine. Elle ajoute qu'une fois en possession du brevet OFF2-C Delta, elle pourrait s'inscrire directement à la formation OFF3-C (260 heures) nécessaire pour pouvoir prétendre à une promotion dans le grade de major, à savoir deux grades au-dessus de son grade actuel. Elle indique ne pas percevoir pour quelle raison la requérante espérait bénéficier d'une disposition transitoire la dispensant d'obtenir les formations nécessaires pour accéder au grade de major et qu'à le supposer établi, un tel intérêt devrait être considéré comme illégitime.

Dans son dernier mémoire, elle ne revient plus sur cette exception d'irrecevabilité.

IV.2. Examen

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime; ensuite, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Il doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C. C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3; C.E.D.H., 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, req. n° 5475, § 54). S'agissant des actes réglementaires qui sont attaqués devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Ainsi, selon une jurisprudence bien établie, les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

En l'espèce, la requérante est agent de la protection civile. Elle a donc intérêt à contester l'acte attaqué relatif à la formation des membres de la protection civile puisque les dispositions de cet acte sont susceptibles de lui être appliquées au cours de sa carrière. La requérante a donc intérêt au recours.

L'exception est rejetée.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

La requérante prend 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 ».

Elle indique, 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). Elle en déduit 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 considère 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. Elle ajoute que, pour certains de ces modules, l'annexe 1 de l'acte attaqué dispose qu'ils sont identiques à ceux prévus pour le personnel des zones de secours. Elle relève 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, elle expose 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, elle observe 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. Elle fait 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 prévoit que les brevets conditionnant la promotion hiérarchique sont déterminés par le Roi, que son article 68 dispose que le contenu des formations spécifiques du personnel est fixé par le Roi et 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. Elle en déduit 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 le Roi ne peut déléguer Son pouvoir réglementaire à un tiers, personne privée, tels les centres de formation pour la sécurité civile. Selon elle, 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 son mémoire en réplique, la requérante rappelle 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. Elle indique 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, elle souligne 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, elle soutient 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 elle, 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. Elle ajoute 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, elle constate 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. Elle relève 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 ». Elle se réfère, pour le surplus, à sa 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 son dernier mémoire, la requérante observe, 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 elle, 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. Elle relève 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). Elle constate 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, elle observe 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. Elle maintient 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, elle relève que leur agrégation 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. Elle estime qu'en tout état de cause, une telle délégation est interdite et souligne 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. Elle n'aperçoit 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, elle observe 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.

V.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 contrôle de légalité sur les dispositions attaquées.

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:

« 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 :

« [...] :

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.

Le moyen n'est pas fondé, en ce qu'il est dirigé contre l'article 6, § 2, alinéa 2, de l'acte attaqué.

Pour le surplus, il n'y a plus lieu de statuer étant donné que l'arrêt n° 252.948 de ce jour a annulé les articles 6, § 2, alinéa 3, 7 et 8 du même acte.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un deuxième moyen du défaut de motivation, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle indique que, par son article 40, § 3, l'acte attaqué permet à l'agent 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*, d'accéder immédiatement à la formation destinée à l'obtention du brevet OFF3-C, par dérogation à l'article 23. Elle ajoute que l'agent qui répond à ces conditions ne doit ainsi pas être titulaire du brevet OFF2-C ou du brevet III et du brevet OFF2-C delta, comme le prévoit l'article 23 de l'acte attaqué, pour accéder à la formation visant à l'obtention du brevet OFF3-C, de sorte que cette disposition crée une différence de traitement entre les agents qu'elle vise et les autres membres du personnel de la protection civile qui, comme elle, sont titulaires des brevets I, II et III et ont suivi de nombreuses formations spécifiques complémentaires, qui doivent quant à eux obtenir au préalable le nouveau brevet OFF2-C delta, pour pouvoir accéder à la formation destinée à l'obtention du brevet OFF3-C. Elle n'aperçoit pas la justification objective et raisonnable de la différence de traitement ainsi opérée. Elle expose aussi qu'il apparaît manifestement déraisonnable de permettre à un agent qui n'a pas suivi les formations de base pour l'exercice de la fonction d'agent opérationnel de la protection civile ni obtenu le brevet les sanctionnant d'accéder à

la formation destinée à l'obtention des compétences supérieures. Elle explique qu'elle a vocation à accéder au grade de major, pour lequel il faut être titulaire du brevet OFF3-C et qu'elle a donc intérêt au moyen qui prévoit une disposition favorable à une catégorie d'agents les dispensant d'obtenir au préalable le brevet OFF2-C delta pour accéder à la formation destinée à l'obtention du brevet OFF3-C. Elle souligne qu'elle est porteuse de l'attestation d'aptitude de directeur du poste de commandement opérationnel (*Dir-PC-Ops*) et a suivi la formation *Community Mechanism Induction Course*, qu'elle n'a pas pu suivre la formation *Operational Management Course* (EU), du fait de la partie adverse, malgré ses demandes répétées, mais bien le cours *On Site Operational Coordination Centre* (OSOCC) qui en est l'équivalent pour les Nations Unies. Par ailleurs, elle rappelle qu'elle a obtenu les brevets II et III, qu'elle a réussi l'examen de sous-chef de bureau et que depuis qu'elle exerce la fonction de commandant de compagnie, elle a suivi plus de 1000 heures de formations spécifiques, génériques et internationales, parmi lesquelles certaines donnaient droit à des primes de compétences. Elle n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles l'agent porteur du grade de capitaine et ayant réussi les formations de conseiller en substances dangereuses mais ne disposant pas des compétences techniques attestées par la délivrance des anciens brevets I, II et III ou nouveaux brevets allant jusqu'au brevet OFF2-C est traité de manière différente des autres agents, ni pourquoi seule cette situation spécifique a été prise en compte et non la sienne. À tout le moins, elle soutient que l'acte attaqué aurait dû prévoir la même disposition transitoire pour les agents dans la même situation qu'elle.

Dans son mémoire en réplique, elle estime qu'on ne sait pas pourquoi il a été décidé que les capitaines qui auront suivi telle et telle formation spécifique auraient immédiatement accès à la formation permettant d'obtenir le brevet OFF3-C et que la justification avancée par la partie adverse pour la différence de traitement, qui serait liée « à la formation » ne justifie rien. Elle ne voit pas en quoi le niveau de formation des capitaines aurait « été évalué récemment et (serait) d'ores et déjà harmonisé » ni surtout en quoi ce fait justifierait qu'ils soient considérés comme mieux formés que les agents dans sa situation de sorte que ceux-ci ont immédiatement accès à la formation OFF3- C, tandis qu'elle doit obtenir au préalable le brevet OFF2-C delta. Elle estime que sa situation de formation n'a pas été prise en compte. Elle constate que la partie adverse affirme que les lieutenants et commandants disposant de parcours de formations divers, il aurait été « impossible » de prévoir dans leur cas une disposition transitoire mais soutient que cette affirmation n'est nullement démontrée et que ce motif ne ressort pas des pièces du dossier administratif et apparaît dès lors invoqué *a posteriori*, pour les besoins de la cause. Elle ajoute que le fait qu'elle pourrait éventuellement solliciter une dispense ou équivalence auprès du ministre ne rend pas la différence de traitement

acceptable. Pour le surplus, elle conteste les considérations formulées par la partie adverse dans son mémoire en réponse, qui ne répondent nullement au moyen. Elle observe que cette dernière fait 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, 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. Elle explique que, comme elle l’a relevé dans sa requête, les formations certifiées consistent dans un type de formation parmi l’ensemble des formations accessibles aux agents de la protection civile et qu’elle a suivies, que ces formations certifiées consistaient, 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. Elle en déduit qu’il est donc erroné 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 GT 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 et non de l’ensemble des formations suivies par les agents de la protection civile de sorte qu’il ne démontre pas que les agents de la protection civile, en comparaison avec les pompiers à grade égal, présenteraient un déficit de formation. Enfin, elle relève que ce n’est pas elle qui a signé le protocole d’accord pour la Centrale générale des services publics.

Dans son dernier mémoire, elle renvoie à ses précédents écrits de procédure.

VI.2. Appréciation

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.

L'article 36 de l'arrêté royal du 29 juin 2018 prévoit ce qui suit :

« Les conditions de promotion sont :

[...]

6° Pour le grade de major :

- a) être nommé au grade de lieutenant, de commandant ou de capitaine;
 - b) avoir obtenu au moins la mention "répond aux attentes" ou "exceptionnel" lors de la dernière évaluation;
 - c) être titulaire du brevet OFF3-C, déterminé par Nous;
 - d) avoir réussi l'examen de promotion visé à l'article 37;
 - e) ne pas être sous le coup d'une sanction disciplinaire non radiée.
- [...] ».

L'article 23 de l'acte attaqué dispose comme suit :

- « 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 ».

L'article 40, § 1^{er}, alinéa 5, de l'acte attaqué assimile le brevet III, en combinaison avec le brevet OFF2-C delta, au brevet OFF2-C.

L'article 40, § 3, dispose comme suit :

- « 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 ».

En l'espèce, la partie adverse relève qu'il existe une différence objective entre la requérante 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 la requérante appartient 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 d'équivalence automatique. Or 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.

Au regard de l'objectif poursuivi par la réforme litigieuse, ce critère s'avère pertinent. Selon les termes de l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014, cet objectif a été 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 la requérante, 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, il n'est pas contesté que 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 manifestement 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).

Dans le cas de la requérante, bien qu'elle dispose des brevets I à III et justifie d'une expérience et d'un nombre de formations importants, il n'apparaît pas, et elle ne démontre pas, qu'elle appartiendrait à une catégorie d'agents susceptibles de disposer de formations suffisamment homogènes pour bénéficier d'une mesure transitoire comparable à celle de l'article 40, § 3, de l'acte attaqué. En revanche, elle invoque sa propre situation, laquelle peut, à défaut de donner lieu à une équivalence automatique comme le prévoit cet article, être prise en compte à titre individuel sur la base des articles 35 et 36 de cet acte, qui disposent comme suit :

« 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 ».

Ces dispositions offrent 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'affirme la requérante, elle ne doit pas nécessairement représenter toutes les épreuves qu'elle aurait déjà présentées avec fruit, en vue d'une promotion future. À l'inverse et 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 la requérante repose sur un critère objectif et raisonnable, et s'avère proportionnée à l'objectif poursuivi.

Le deuxième moyen n'est donc pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un troisième 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.

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

Dans son mémoire en réplique, elle relève 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. Elle constate 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 puisque ces travaux 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 et que ces travaux 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. Elle ajoute 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. Elle relève 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 elle, 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. Elle indique 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. Elle souligne 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. Elle en déduit que l'adoption de l'acte attaqué ne pouvait être considérée comme une affaire courante.

Dans son dernier mémoire, elle indique 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, elle estime 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. Elle indique que des choix ayant un impact défavorable important pour les membres de la protection civile en fonction dans la même situation qu'elle ont ainsi dû être posés après la démission du gouvernement, lors de l'élaboration du projet de l'acte attaqué. Elle répète 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 la requérante se réfère, 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 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 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, être considéré comme une affaire dont le traitement donne 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 troisième moyen n'est donc pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

L'arrêt n° 252.948 prononcé le même jour que le présent arrêt ayant annulé les articles 6, § 2, alinéa 3, 7 et 8 de l'acte attaqué et ayant pour effet qu'il n'y a plus lieu de statuer quant à ce dans le cadre du présent recours, il y a lieu de considérer la requérante comme étant la partie ayant obtenu gain de cause, au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

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

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

Article 1^{er}.

Il n'y a plus lieu de statuer sur le recours, en tant qu'il porte sur 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'.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

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