CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 255.652 du 31 janvier 2023

A. 228.005/VIII-11.837

En cause : **CHRISTIAENS** Bernard,
ayant élu domicile chez
M^es Nathalie FORTEMPS et
Virginie FEYENS, avocats,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **MESTRÉ** Jean-Christophe,
2. **LEYDER** René,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Sandra PIERRE, avocat,
avenue Roi Albert 200
5300 Andenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 avril 2019, Bernard Christiaens demande l'annulation :

« - des arrêtés royaux de nomination des lauréats de la sélection spécifique de lieutenant au sein de la Protection civile, datant du 27 février 2019 ;
- de la décision de la partie adverse constatant [son] échec au premier module du test de sélection spécifique de lieutenant, portée à [sa] connaissance par un *email* du 27 novembre 2018 ».

II. Procédure

Un arrêt n° 252.111 du 10 novembre 2021 a renvoyé l'affaire au rôle général pour être attribuée à une chambre francophone.

Un arrêt n° 252.977 du 14 février 2022 a accueilli les requêtes en intervention introduites par Jean-Christophe Mestré et René Leyder, a rouvert les débats et a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 janvier 2023.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Virginie Feyens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Sandra Pierre, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans les arrêts n° 252.111 et n° 252.977, précités.

IV. Objet du recours

Il ressort du mémoire en réponse que le premier objet du recours vise « dix arrêtés royaux de nomination des lauréats de la sélection spécifique de lieutenant au sein de la Protection civile du 27 février 2019, nommant […] » et que le second est « la décision de la partie adverse constatant l'échec du requérant au premier module du test de sélection spécifique de lieutenant portée à la connaissance du requérant par un *e-mail* du 27 novembre 2018 ».

Il résulte de l'arrêt de la chambre bilingue n° 252.111 du 10 novembre 2021, et il n'est pas contesté par les parties à l'audience, que le présent recours ne vise en son premier objet que les nominations des agents du rôle linguistique français.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Le dernier mémoire de la première partie intervenante

Le premier intervenant indique qu'il persiste à soutenir que le requérant ne démontre pas qu'il tirerait un avantage personnel de l'annulation de la nomination « des 5 personnes, dont lui-même », qui ont réussi l'épreuve spécifique litigieuse. Il expose que cette épreuve était organisée pour permettre aux membres du personnel opérationnel de l'ancienne protection civile sélectionnés pour accéder à l'un des grades de la nouvelle protection civile, d'être nommés dans un des emplois vacants du cadre supérieur, en l'espèce le grade de lieutenant, qui n'auraient pas encore été remplis après le traitement des candidatures destinées à pourvoir aux emplois selon la procédure générale. Il indique qu'« au dossier administratif, rien ne laisse apparaître que, parmi les 63 emplois du cadre supérieur des officiers, comportant 63 agents, le nombre d'emplois du grade de lieutenant qui seraient restés vacants à la suite de la procédure générale était limité à 5 agents (francophones) ». Il explique que dans la mesure où il est possible que malgré ces cinq nominations, des emplois soient restés inoccupés, le requérant ne tirerait aucun avantage de l'annulation de sa nomination et de celle de ses collègues parce que le seul effet d'un

tel arrêt consisterait à retrouver des emplois vacants auxquels le requérant pourrait accéder, ce qui n'est pas nécessaire si des emplois demeuraient vacants et accessibles à l'époque. Il ajoute qu'à supposer même que la totalité des emplois aient été pourvus à l'époque, *quod non*, le requérant ne justifierait d'un intérêt à contester qu'une seule nomination, celle du lauréat le moins bien classé, pour obtenir, par les effets d'un arrêt d'annulation, que la place redevenue vacante soit remise en compétition et le cas échéant, avoir une chance d'être nommé par priorité sur cet agent, moyennant un meilleur résultat à l'épreuve de sélection qui devrait être réorganisée si le moyen devait être déclaré fondé, ce qu'il estime particulièrement hypothétique.

Il observe par ailleurs qu'un arrêt n° 248.190 du 31 août 2020 a annulé l'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 'comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile', et que la norme qui fixait le nombre de personnes pouvant être nommées dans la nouvelle protection civile dans les différents cadres de la hiérarchie ayant été ainsi annulée *ab initio*, la partie adverse n'a, à ce jour, pas encore fixé un nouveau cadre. Selon lui, « rien n'indique donc que le nouveau cadre que fixera la partie adverse ne contiendra pas un nombre d'emplois plus élevé que le nombre de personnes qui ont été nommées au 1er janvier 2019 et qu'ainsi, au bénéfice d'une nouvelle épreuve spécifique, le requérant ne pourra accéder à une nomination au grade de lieutenant ». Il en conclut que l'intérêt du requérant à obtenir l'annulation de sa nomination et de celle de ses quatre collègues lauréats de l'épreuve spécifique est hypothétique, et que le recours est irrecevable en son premier objet.

Il fait encore valoir que le requérant s'est abstenu d'attaquer sa nomination au grade de caporal, et que l'épreuve de sélection spécifique à laquelle il a échoué et dont il conteste l'échec s'inscrivait dans le cadre du processus d'attribution des emplois vacants au sein de la nouvelle protection civile. Il explique qu'il « s'agissait d'un dispositif "*one shot*", destiné à pourvoir pour la première fois aux emplois vacants dans la nouvelle structure, qu'à l'issue de ce processus, le requérant a été nommé au grade de caporal dans la nouvelle protection civile au 1er janvier 2019, que cette nomination est définitive et que le requérant, malgré la contestation du processus qui l'a privé d'une nomination au grade de lieutenant dans la nouvelle structure, ne l'a pas contestée ». Il en déduit que si l'annulation de son échec à la procédure de sélection spécifique litigieuse lui offrirait de retrouver une chance de pouvoir repasser et réussir une épreuve lui permettant de bénéficier d'une nomination au grade de lieutenant avec effet au 1er janvier 2019, il faudrait constater qu'il ne pourrait être nommé dans ce grade d'officier à cette date puisque sa

nomination au grade de caporal est définitive et que l'on ne peut être simultanément nommé dans deux grades distincts.

À titre infiniment subsidiaire, il souligne que si sa nomination au grade de lieutenant au 1er janvier 2019, date de mise en œuvre de la nouvelle structure de la protection civile, devait être annulée au motif que l'épreuve de sélection spécifique organisée fin 2018 comportait le vice soulevé par le requérant, il serait impossible à la partie adverse de réorganiser une épreuve de même nature puisque depuis près de quatre ans, la structure a évolué au point tel que l'évaluation prévue à l'époque n'est, selon lui, plus envisageable. Il en conclut que l'annulation des nominations survenues sur la base de cette épreuve le placerait, avec ses collègues, dans une situation de non-droit qui ne saurait justifier l'intérêt du requérant.

V.1.2. Le dernier mémoire de la seconde partie intervenante

Le second intervenant estime que le recours en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt dès lors que le requérant est actuellement titulaire du grade de caporal alors que, conformément à l'article 36 de l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile', le grade de lieutenant n'est accessible par promotion qu'aux titulaires des grades de sergent ou d'adjudant.

Il ajoute que le requérant a actuellement atteint l'âge de 62 ans et que, dans ces conditions, il n'aperçoit pas l'avantage qui lui serait procuré en cas d'annulation de sa nomination au grade de lieutenant.

V.1.3. Le dernier mémoire du requérant

Le requérant réplique que les actes attaqués ont été adoptés en application de l'arrêté royal du 3 juillet 2018, et non sur la base de l'arrêté royal du 29 juin 2018. Il estime qu'il n'est ni contestable ni contesté qu'il avait vocation, comme les intervenants, à être promu au grade de lieutenant en vertu de l'arrêté royal du 3 juillet 2018. Il relève que l'arrêt n° 252.977, qu'il cite, rappelle que, dans une opération administrative complexe, l'illégalité d'un acte interlocutoire emportant des effets définitifs peut être soit alléguée directement à l'appui d'un recours en annulation, soit invoquée indirectement à l'appui du recours dirigé contre la décision à la préparation de laquelle il concourt.

Il en conclut qu'il a bien intérêt à contester les décisions de désignation dans des emplois de lieutenant qui ont clôturé la procédure dont il a été exclu, ce qui

lui permettra d'obtenir une nouvelle chance de bénéficier de la désignation convoitée, et ajoute que la circonstance qu'il est âgé de 62 ans ne lui fait pas perdre cet intérêt.

V.2. Appréciation

Comme suite aux exceptions d'irrecevabilité soulevées dans l'arrêt n° 252.977 au regard des mémoires en réponse et en intervention, il y a lieu de constater que le moyen critique la légalité du deuxième acte attaqué, en l'occurrence l'échec du requérant au premier module du test de sélection spécifique de lieutenant, en tant qu'acte interlocutoire ayant conduit à l'adoption des arrêtés de nomination du 27 février 2019 qui constituent le premier objet de la requête.

Partant, pour les motifs exposés dans ledit arrêt, le recours est recevable *ratione materiae*.

En vertu de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl*., Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3) elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.2). La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, req. n° 5475/06, §§44 et 53 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, req. n° 18880/15, §39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, req. n° 32610/07, §32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, précité, §43), abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, précité, §46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, req. n° 40160/12, §88). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'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 de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, l'annulation du second acte attaqué obligerait la partie adverse à tenir compte de sa disparition rétroactive et à en tirer toutes les conséquences juridiques qui s'imposent, en se plaçant la veille de son adoption soit en l'espèce, et à défaut de dépôt de son *instrumentum*, le 26 novembre 2018, veille de sa notification. À cette date, le requérant n'était pas encore caporal dès lors que sa nomination à ce grade date du 20 décembre suivant et est entrée en vigueur le 1er janvier 2019.

En tout état de cause, exiger du requérant que, dans le seul but de préserver un intérêt procédural à son recours, il sollicite l'annulation d'un acte emportant sa nomination au grade de caporal, témoignerait d'un formalisme excessif au regard du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette désignation lui procure en effet, par essence, un avantage et il ne serait par conséquent, au regard de la jurisprudence constante, pas recevable à en solliciter l'annulation dans la mesure où elle ne lui cause pas grief.

Enfin, l'annulation prononcée par l'arrêt n° 248.190 a pour seul effet de faire disparaître avec effet rétroactif l'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 'comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile' qui, avant ledit arrêt, était libellé dans les termes suivants :

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

En vertu de l'article 4, § 9, alinéa 1er, dudit arrêté royal, « certains membres du personnel peuvent encore participer à une sélection spécifique pour être nommés dans un des emplois vacants du cadre supérieur qui ne sont pas encore remplis », cadre qui, au regard de l'article 5 de l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile', comprend les grades d'officiers (lieutenant, commandant, capitaine, major et colonel). Il ressort de l'arrêt n° 252.111 que les actes attaqués font suite à l'inscription du requérant à l'épreuve d'accession au grade de lieutenant pour participer au « test d'insertion » afférent à cette « sélection spécifique » qui se compose de deux modules, le second acte attaqué constatant l'échec, éliminatoire, du requérant au premier de ceux-ci.

Dans ses écrits de procédure, la partie adverse ne donne aucune indication quant aux suites qu'elle a réservées à l'arrêt n° 248.190 susvisé, de telle sorte qu'il n'est pas établi que l'annulation des nominations attaquées n'est pas susceptible d'augmenter les chances du requérant d'être nommé à un des emplois ainsi attribués.

Le recours est recevable.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles 33 et 37 de la Constitution, de l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', et de l'article 4, § 9, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 'comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la protection civile'.

Le requérant fait valoir que l'article 4, § 9, alinéa 7, susvisé, dispose que les candidats aux sélections spécifiques de, respectivement, capitaine, commandant ou lieutenant doivent réussir un test d'insertion relatif à la motivation, l'expérience et les compétences génériques et techniques nécessaires pour les emplois correspondants et que le premier module de ce test, qui en compte deux, consiste en un test écrit relatif aux compétences techniques. Il ajoute que l'alinéa suivant habilite le directeur général de la direction générale de la Sécurité civile à déterminer les questions du test pour le premier module. Il indique que les compétences

techniques nécessaires pour l'emploi de lieutenant n'ont pas été définies par le Roi, que le premier module du test de sélection spécifique pour l'emploi de lieutenant ne pouvait être organisé sans la définition préalable des compétences techniques requises et qu'à défaut de définition de celles-ci, le directeur général susvisé n'était pas en mesure de déterminer les questions du test pour le premier module.

Il soutient que « s'il fallait considérer que le Roi a délégué ce pouvoir au directeur général de la direction générale de la Sécurité civile, par l'article 4, § 9, alinéa 8, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018, il échet de constater qu'une telle délégation de pouvoir réglementaire n'est pas légale ». Il rappelle que les pouvoirs sont d'attribution et que celui d'exécuter les lois appartient au Roi, que l'article 156 de la loi du 15 mai 2007 dispose qu'Il fixe, par arrêté royal délibéré en conseil des ministres, le statut administratif et pécuniaire des membres professionnels et volontaires de la Protection civile. Il fait valoir que s'il est admis que les délégations à un fonctionnaire peuvent porter sur des mesures individuelles d'application d'une règlementation, celles-ci « ne peuvent en aucune manière s'entendre, sous peine de violer l'article 37 de la Constitution, comme conférant à ce dernier l'exercice d'un pouvoir réglementaire », et que l'illégalité de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 rejaillit sur l'acte attaqué dont il constitue le fondement juridique.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution habilitent le Roi à fixer le statut des agents de l'État et à organiser l'administration, ce qui lui permet de créer des départements ministériels, des services en leur sein et d'en fixer les attributions. Elle indique que des délégations peuvent se justifier uniquement pour des raisons pratiques et avec une portée limitée. Elle fait valoir qu'une délégation est régulière si elle a une telle portée, qu'elle concerne des matières purement techniques ou pratiques « et que l'on peut considérer que les agents ou organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée ». Elle déduit d'un avis de la section de législation et de la doctrine qu'une délégation de pouvoir réglementaire ne peut être autorisée lorsqu'elle concerne des parties essentielles de la réglementation.

Elle cite l'article 4, § 9, alinéa 7 et suivants, et l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018, et souligne que cette dernière disposition précise que le test d'aptitude est « 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 ». Elle en

déduit que les compétences techniques ont bien été fixées par le Roi et ajoute qu'en tout état de cause, ces dispositions délèguent au directeur général de la direction générale de la Sécurité civile la compétence de déterminer les questions du test et d'organiser celui-ci conformément à ces articles, ce qu'elle estime avoir été le cas en l'espèce. Elle précise que l'exécution de ces tâches ne lui a nullement conféré un quelconque pouvoir réglementaire, et que le requérant n'expose pas en quoi cette délégation serait illégale.

Elle observe qu'un moyen identique concernant une délégation royale audit directeur général a été soumis au Conseil d'État qui, dans un arrêt n° 229.078 du 5 novembre 2014 qu'elle cite, n'a, selon elle, « identifié aucune illégalité et l'a rejeté ».

VI.1.3. Les requêtes et mémoires en intervention

La première partie intervenante s'en réfère à l'argumentation développée par la partie adverse, et la seconde ne se prononce pas sur le deuxième moyen.

VI.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse répète que les compétences techniques requises à l'article 4, § 9, alinéa 7, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 pour devenir lieutenant peuvent être définies au départ de l'article 4, § 3, alinéa 2, du même arrêté. Elle conteste soutenir que les compétences techniques qui sont attendues d'un lieutenant seraient identiques à celles qui sont attendues d'un sergent. Elle précise qu'elle considère que ces dernières sont de même nature (« les procédures et le matériel des unités opérationnelles de la Protection civile et sur les connaissances théoriques en chimie, physique, hydraulique et électricité ») et qu'exiger que les compétences techniques attendues d'un lieutenant soient radicalement différentes de celles attendues d'un sergent serait incompréhensible, voire dénué de sens, dès lors qu'une des conditions pour être promu lieutenant au terme de la procédure de sélection comparative prévue par l'arrêté royal du 29 juin 2018, est d'être revêtu du grade d'adjudant ou de sergent.

Elle ajoute que les compétences techniques pour exercer une fonction opérationnelle au sein de la Protection civile découlent directement des missions fixées par le Roi par son arrêté du 10 juin 2014 'déterminant les missions et les tâches de sécurité civile exécutées par les zones de secours et par les unités opérationnelles de la protection civile et modifiant l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence'. Selon elle, « la différence ne porte donc que sur le

niveau de compétence attendu, qui dépend lui-même du niveau de l'emploi (niveau A pour un capitaine, niveau B pour un commandant et niveau C pour un lieutenant). Dès lors, comme le précise l'article 4, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018, pour le grade de sergent, l'appel à candidature pour le grade de lieutenant publié au *Moniteur belge* le 25 octobre 2018 par la direction générale de la Sécurité civile (nouvelle pièce n° 29) précise également qu'il est attendu du candidat qu'il dispose "de compétences en chimie, en physique, en hydraulique et en électricité", l'appel à candidature mentionnant que le niveau de compétence attendu dans ces matières est équivalent à celui attendu, dans les mêmes matières, dans le cadre d'un CESS ».

Elle répond encore qu'une des conditions fixées par le Roi pour participer à la sélection spécifique pour le grade de lieutenant était d'être lauréat (ou dispensé) du « premier module de la sélection comparative pour l'accession au niveau C visée à l'article 70*bis* de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État », et conclut qu'il existait bien, à l'instar de ce qui est prévu dans les conditions de promotion fixées par l'arrêté royal du 29 juin 2018, une exigence préalable en matière de brevet ou de certificat.

Elle conteste le rapport de l'auditeur rapporteur et répète qu'il ressort des articles 4, § 3, alinéa 2, et 4, § 9, alinéa 7, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 que les compétences techniques dont il y est question ont bien été déterminées par le Roi lui-même, et que les compétences techniques pour exercer une fonction opérationnelle au sein de la Protection civile découlent directement des missions fixées par le Roi par son arrêté du 10 juin 2014 susvisé. Elle précise qu'elle ne prétend pas que le Roi aurait chargé le directeur général de la Sécurité civile d'arrêter les compétences dont la réponse aux questions posées doit permettre la vérification, et que la seule qu'Il lui a valablement déléguée « est celle de déterminer les questions du test pour le premier module et d'organiser ce test, l'exécution de ces tâches ne conférant à ce dernier aucun pouvoir réglementaire quelconque ». Elle observe que cette délégation a une portée très limitée et se justifie pour des raisons techniques, qu'elle n'est donc pas contraire à l'article 37 de la Constitution ni à l'article 156 de la loi du 15 mai 2007, et que la simple identification, c'est-à-dire la description des compétences techniques nécessaires à un emploi, ne relève pas d'un pouvoir réglementaire et ne devait donc pas nécessairement être effectuée par le Roi. Selon elle, les compétences techniques nécessaires pour exercer un emploi public découlent directement des missions légales de l'administration et de la fonction à pourvoir au sein de celle-ci, et elles sont habituellement reprises dans une description de fonction fixée par l'autorité administrative qui procède au recrutement ou à la promotion.

Elle expose que le Roi ou la loi fixent les conditions de recrutement ou de promotion (diplôme, *etc*.) mais que c'est l'autorité qui engage qui identifie les compétences qui seront comparées et qui permettront de départager les candidats. Elle donne comme exemple l'article 36 « du statut administratif du 29 juin 2018 » qui fixe les conditions requises pour postuler dans le cadre d'une promotion au grade de lieutenant, et elle cite l'article 37 selon lequel « le président ou son délégué détermine le contenu et les modalités de ces épreuves de promotion ».

Elle cite encore l'article 71, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 et relève que « lorsque le Conseil d'État rédige un avis tel que celui paru au *Moniteur belge* du 22 février 2019 (nouvelle pièce n° 30) et fixe les six épreuves du concours, il le fait nécessairement après avoir identifié les compétences techniques attendues d'un auditeur adjoint en fonction des missions légales du Conseil d'État et de la place fonctionnelle d'un auditeur adjoint au sein de l'organisation ».

VI.1.5. Les derniers mémoires des première et seconde parties intervenantes

Les parties intervenantes se limitent à contester la recevabilité du recours et ne développent aucune argumentation quant aux moyens soulevés.

VI.2. Appréciation

Les articles 33 et 37 de la Constitution visés au moyen prescrivent respectivement que tous les pouvoirs émanent de la Nation et sont exercés de la manière établie par le Constitution, et que le pouvoir exécutif fédéral tel qu'il est réglé par la Constitution appartient au Roi.

L'article 156 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', stipule 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 ». Sur la base de cette disposition, l'article 5 de l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile' prescrit que les différentes fonctions à remplir à la protection civile sont assurées par le cadre de base qui comprend les grades de sapeur et de caporal, le cadre moyen qui comprend les grades de sous-officiers (sergent et adjudant), et le cadre supérieur qui comprend les grades d'officiers (lieutenant, commandant, capitaine, major et colonel).

L’article 4 de l’arrêté royal du 3 juillet 2018 ‘comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile’, dispose comme suit pour ce qui concerne la sélection des candidats à ces nouveaux grades opérationnels de la Protection civile :

« Art. 4. § 1er. Les candidats sont sélectionnés en fonction des aptitudes visées aux paragraphes 2 à 6.

Si, conformément aux paragraphes 2 à 6, un candidat est sélectionné pour plusieurs emplois, seule sa sélection pour l’emploi pour lequel il a marqué sa plus haute préférence dans le formulaire standard figurant en annexe 1, est retenue.

§ 2. Pour les candidats à des emplois visés à l’article 2, alinéa 1er, 1° et 2° à l’exclusion des fonctions de dispatcheur, de plongeur ou de pilote de drone, les aptitudes suivantes sont pondérées de la manière suivante si les candidats peuvent apporter la preuve de ces aptitudes à la date d’introduction de leur candidature :

1° un certificat valable de porteur de tenue anti-gaz délivré conformément à l’arrêté ministériel du 22 novembre 2004 relatif au certificat et à la formation de porteur de tenue anti-gaz : 7 points ;

2° un brevet I visé à l’arrêté royal du 16 novembre 2006 portant réforme de la carrière de certains agents titulaires de grades opérationnels de la Direction générale de la Sécurité civile : 3 points ;

3° un certificat en sauvetage et déblaiement de niveau 1, 2 ou 3, ou un diplôme, certificat ou attestation assimilé tel que visé à l’arrêté ministériel du 21 mars 2006 relatif au détachement d’intervention en cas de calamité ou de catastrophe à l’étranger (DICa-DIR) et à la cellule de coordination du détachement d’intervention en cas de calamité ou de catastrophe à l’étranger (cellule de coordination du DICa-DIR) : 3 points.

§ 3. Les candidats à des emplois visés à l’article 2, alinéa 1er, 1°, à l’exclusion des fonctions de dispatcheur, de plongeur ou de pilote de drone sont 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.

Les candidats à des emplois visés à l’article 2, alinéa 1er, 2°, à l’exclusion des fonctions de plongeur ou de pilote de drone sont 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.

Le test d’aptitude est différent pour chacun des cadres visés à l’article 2, alinéa 1er, 1° et 2°. Le Directeur général de la Direction générale de la Sécurité civile détermine les questions du test et organise le test.

Les candidats à des emplois visés à l’article 2, alinéa 1er, 3°, sont soumis à un test d’aptitude composé d’une *interview* relative à la motivation, l’expérience et les compétences génériques.

Le test d’aptitude est coté sur 50 points. Le seuil de réussite est fixé à 60 %.

§ 4. Les candidats à une fonction de dispatcheur dans un des emplois visés à l’article 2, alinéa 1er, 1° doivent réussir un test d’aptitude relatif aux connaissances pratiques suivantes : radios, *easy-cad*, *abiware*, centrale téléphonique, sirènes, *Microsoft Word* et *Microsoft Excel*. Le Directeur général de la Direction générale de la sécurité civile détermine les questions du test et organise le test.

Le seuil de réussite est fixé à 60 %.

§ 5. Les candidats à une fonction de plongeur dans un des emplois visés à l'article 2, alinéa 1er, 1° ou 2°, doivent :

1° produire une attestation médicale ;
2° être détenteur d'un brevet *Padi Advanced* ou IFRAS 2 étoiles ;
3° réussir un test d'aptitude pratique.

Le test d'aptitude est différent pour chacun des cadres visés à l'article 2, alinéa 1er, 1° et 2°. Le Directeur général de la Direction générale de la Sécurité civile détermine le contenu du test pratique et organise le test.

Le seuil de réussite est fixé à 60 %.

§ 6. Les candidats à une fonction de pilote de drone dans un des emplois visés à l'article 2, alinéa 1er, 1° ou 2°, doivent :

1° produire une attestation médicale ;
2° être pilote de drone au sein de la Protection civile ou être détenteur d'une licence de télépilote d'aéronef télépiloté (RPA) conformément à l'arrêté royal du 10 avril 2016 relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotés dans l'espace aérien belge ;
3° réussir un test d'aptitude pratique.

Le test d'aptitude est différent pour chacun des cadres visés à l'article 2, alinéa 1er, 1° et 2°. Le Directeur général de la Direction générale de la Sécurité civile détermine le contenu du test pratique et organise le test.

Le seuil de réussite est fixé à 60 %.

§ 7. Le jury du test d'aptitude est composé de trois membres du personnel du SPF Intérieur.

Le Président du SPF Intérieur désigne les personnes qui composent le jury. Les membres du jury disposent au moins du même niveau que les candidats qui participent au test d'aptitude.

Le président du jury est un membre du personnel dont les compétences en matière de sélection ont été certifiées conformément à l'article 42, § 1er, alinéa 1er, b) de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

Tous les membres du jury appartiennent au rôle linguistique des candidats. Aucun membre du jury d'examen ne peut être le conjoint, le parent ou l'allié jusqu'au troisième degré inclus d'un candidat.

Un délégué par organisation syndicale représentative peut siéger en tant qu'observateur.

Les candidats qui ont réussi le test d'aptitude sont classés par le jury en fonction des points obtenus au test d'aptitude visé au paragraphe 3 ou 4 augmentés, le cas échéant, des points obtenus à la pondération des aptitudes visée au paragraphe 2. Le Directeur général de la Direction générale de la Sécurité civile valide le classement.

En cas d'égalité de points, priorité est donnée :

1° au candidat qui a le grade le plus élevé ;
2° à égalité de grade, au candidat dont l'ancienneté de service est la plus grande ;
3° à égalité d'ancienneté de service, au candidat le plus âgé.

§ 8. Les brigadiers opérationnels candidats à un emploi visé à l'article 2, alinéa 1er, 2° qui ne sont pas sélectionnés pour cet emploi sont candidats d'office à un emploi visé à l'article 2, alinéa 1er, 1°.

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

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

Les membres du personnel opérationnel porteurs du grade d'assistant technique qui ont été sélectionnés pour un des emplois visés à l'article 2, alinéa 1er, 3°, peuvent participer à la sélection spécifique pour le grade de commandant s'ils sont détenteurs ou s'ils sont dispensés du premier module de la sélection comparative pour l'accession au niveau B visée à l'article 70*bis* de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

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

Les conditions de participation ainsi que les modalités des sélections spécifiques telles que mentionnées dans ce paragraphe sont communiquées aux membres du personnel visés aux alinéas 2 à 4 par avis publié au *Moniteur belge* et par l'un modes suivants :

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

Sont seules prises en considération, les candidatures qui sont envoyées au plus tard 14 jours après la publication au *Moniteur belge* de l'avis de vacance visé à l'alinéa précédent à l'adresse indiquée dans l'avis de vacance selon l'un des modes de communication mentionnés à l'alinéa précédent, 1° à 3°. La candidature transmise selon les modalités visées à l'alinéa précédent, 1° à 3° n'est opposable qu'à condition que le candidat dispose d'un accusé de réception qui atteste de l'introduction de la candidature.

Les candidats aux sélections spécifiques de respectivement capitaine, commandant ou lieutenant doivent réussir un test d'insertion relatif à la motivation, l'expérience et les compétences génériques et techniques nécessaires pour l'emploi de respectivement capitaine, commandant ou lieutenant. Ce test d'insertion se compose de deux modules dont le seuil de réussite de chaque module est fixé à 60 %. Le premier module consiste en un test écrit relatif aux compétences techniques. Seuls les candidats ayant réussi le premier module sont admis au deuxième module qui consiste en une *interview* relative à la motivation, l'expérience et les compétences génériques.

Le Directeur général de la Direction générale de la sécurité civile détermine les questions du test pour le premier module et organise le test.

Le jury du test d'insertion est composé de trois membres du personnel du SPF Intérieur dont au moins un membre de la Direction des Opérations de la Direction générale de la Sécurité civile ou des unités opérationnelles de la Protection civile.

Le Président du SPF Intérieur désigne les personnes qui composent le jury. Les membres du jury disposent au moins du même niveau que les candidats qui participent au test d'insertion.

Le président du jury est un membre du personnel dont les compétences en matière de sélection ont été certifiées conformément à l'article 42, § 1er, alinéa 1er, b), de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

Tous les membres du jury appartiennent au rôle linguistique des candidats. Aucun membre du jury d'examen ne peut être le conjoint, le parent ou l'allié jusqu'au troisième degré inclus d'un candidat.

Un délégué par organisation syndicale représentative peut siéger en tant qu'observateur.

Les candidats qui ont réussi les deux modules du test d'insertion sont classés par le jury en fonction de la somme des points obtenus aux deux modules. Le Directeur général de la Direction générale de la Sécurité civile valide le classement.

En cas d'égalité de points, priorité est donnée :
1° au candidat dont l'ancienneté de service est la plus grande ;
2° à égalité d'ancienneté de service, au candidat le plus âgé.

Les candidats qui ont réussi les deux modules du test d'insertion sont ensuite sélectionnés pour les emplois vacants du cadre supérieur qui ne sont pas encore remplis, et ce suivant l'ordre fixé aux deux alinéas précédents et à raison d'un nombre maximal de :
1° pour le grade de capitaine : la différence entre 23 et le nombre de membres du personnel sélectionnés pour le grade de capitaine, major ou colonel ;
2° pour le grade de commandant : la différence entre 16 et le nombre de membres du personnel sélectionnés pour le grade de commandant après exécution de 1° ;
3° pour le grade de lieutenant : la différence entre 24 et le nombre de membres du personnel sélectionnés pour le grade de lieutenant après exécution de 2°.

Les candidats qui n'ont pas été sélectionnés conformément à ce paragraphe, conservent leur sélection pour un emploi qui résulte des paragraphes 1 à 8. La réussite des deux modules du test d'insertion ne donne pas d'autres droits que ceux mentionnés dans ce paragraphe.

§ 10. Un membre du personnel qui a été sélectionné peut renoncer à sa sélection avant le 1er janvier 2019. Dans ce cas il est remplacé par le candidat qui suit au classement visé au paragraphe 7 ».

Les emplois correspondant aux nouveaux grades de la protection civile dans les cadres de base, moyen et supérieur précités, distincts les uns des autres, sont donc attribués sur la base des procédures de sélection comparatives prévues par cette disposition, en fonction des aptitudes déterminées spécifiquement pour chacun des emplois ou catégories d'emplois visés à ses §§ 2 à 6, évaluées dans le cadre des tests

d'aptitudes correspondants, la référence à l'ancien article 2, alinéa 1er, 1°, 2° et 3°, renvoyant respectivement au cadre de base, au cadre moyen et au cadre supérieur définis par l'arrêté royal du 29 juin 2018 précité. Ainsi :

- le test d'aptitude à des emplois du cadre de base dans les grades de sapeur ou de caporal (à l'exclusion des fonctions de dispatcheur, de plongeur ou de pilote de drone) est « composé de questions écrites à choix multiple portant sur les procédures et le matériel des unités opérationnelles de la Protection civile » (article 4, § 3, alinéa 1er) ;
- le test d'aptitude à des emplois du cadre moyen des sous-officiers dans le grade de sergent (à l'exclusion des fonctions de plongeur ou de pilote de drone) est « 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 » (article 4, § 3, alinéa 2) ;
- le test d'aptitude à des emplois du cadre supérieur des officiers dans les grades de lieutenant, commandant, capitaine, major et colonel est « composé d'une interview relative à la motivation, l'expérience et les compétences génériques » (article 4, § 3, alinéa 4) ;
- le test d'aptitude à une fonction de dispatcheur dans un des emplois du cadre de base dans les grades de sapeur ou de caporal est « relatif aux connaissances pratiques suivantes: radios, *easy-cad*, *abiware*, centrale téléphonique, sirènes, *Microsoft Word* et *Microsoft Excel* » (article 4, § 4, alinéa 1er) ;
- le test d'aptitude à une fonction de plongeur dans un des emplois du cadre de base dans les grades de sapeur ou de caporal ou dans un des emplois du cadre moyen des sous-officiers dans le grade de sergent consiste en un « test d'aptitude pratique », étant entendu que ce test est différent selon que l'emploi ressortit au cadre de base ou au cadre moyen (article 4, § 5, alinéas 1er et 2) ;
- le test d'aptitude à une fonction de pilote de drone dans un des emplois du cadre de base dans les grades de sapeur ou de caporal ou dans un des emplois du cadre moyen des sous-officiers dans le grade de sergent consiste en un « test d'aptitude pratique », étant entendu que ce test est différent selon que l'emploi ressortit au cadre de base ou au cadre moyen (article 4, § 6, alinéas 1er et 2).

Pour chacun de ces tests d'aptitude, il est prévu que le seuil de réussite est de 60 %. Il n'est pas contesté ni contestable que ces tests d'aptitude consistent en des sélections comparatives dès lors que l'article 4, § 7, dispose que les candidats ayant réussi leur test sont « classés par le jury en fonction des points obtenus au test d'aptitude visé au paragraphe 3 ou 4 ».

Après la phase des sélections générales, une deuxième phase dite de « sélection spécifique » est prévue par l'article 4, § 9, pour combler les fonctions vacantes du cadre supérieur, étant donné que, selon le rapport au Roi, l'ancien cadre comprenait trop peu de membres du personnel de niveau A, B et C pour compléter le futur cadre supérieur. Ces sélections spécifiques offrent ainsi aux membres du personnel de niveau inférieur (B, C et D) l'occasion de combler les fonctions vacantes du cadre supérieur. Moyennant le respect des conditions de participation prescrites respectivement aux alinéas 2 à 4 de l'article 4, § 9, certains membres du personnel opérationnel des niveaux B, C et D déjà sélectionnés pour un emploi inférieur dans la cadre de la première phase des sélections générales peuvent donc participer à des sélections comparatives organisées pour des emplois de, respectivement, capitaine, commandant ou lieutenant.

Selon l'article 4, § 9, alinéa 7, la sélection des candidatures aux emplois, notamment, de lieutenant comme en l'espèce, est réalisée sur la base d'un « test d'insertion relatif à la motivation, l'expérience et les compétences génériques et techniques nécessaires » pour cet emploi. Ces tests d'insertion sont composés de deux modules, le premier (éliminatoire et dont le seuil de réussite est de 60 % des points) consistant en un test écrit relatif aux « compétences techniques » et le second consistant en une *interview* relative à « la motivation, l'expérience et les compétences génériques » (ayant également un seuil de réussite de 60 %). Comme pour les tests d'aptitude prévus dans le cadre de la phase des sélections générales, le seuil de réussite des tests d'insertion est fixé à 60 %, et les candidats qui ont réussi les deux modules du test d'insertion sont classés par le jury sur la base de leurs points obtenus. Les compétences dont doivent ainsi faire preuve les candidats aux emplois respectifs de capitaine, commandant et lieutenant dans le cadre des tests d'insertion doivent donc être déterminées spécifiquement pour chacun de ces emplois et, contrairement aux tests d'aptitude qui visent en principe à sélectionner les candidats pouvant être retitularisés dans un emploi et un grade plus ou moins équivalent à leurs anciens emplois et grades respectifs, les tests d'insertion visent en principe à sélectionner des candidats en vue d'une re-titularisation dans un emploi ou un grade d'un niveau supérieur à celui qu'ils occupaient auparavant.

En l'espèce, le second acte attaqué notifie au requérant son échec au « module 1 test spécifique accession au grade de lieutenant [dont il est question à l']art. 4, § 9, alinéa 7 » soit, selon cette disposition, un « test écrit relatif aux compétences techniques » dont les questions sont, en vertu de l'alinéa 8 du même article, déterminées par le directeur général de la direction générale de la Sécurité civile.

Force est toutefois de constater que ces compétences techniques, dans le cadre tout à fait spécifique de mesures transitoires destinées à la réforme du statut de la Protection civile qui détermine des nouvelles fonctions, dont celle de lieutenant, ne sont nullement définies ni même exposées, fût-ce par référence à d'autres, dans l'arrêté royal du 3 juillet 2018.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, ces compétences techniques requises pour un emploi du cadre supérieur visées à l'article 4, § 9, alinéa 7, ne sont pas définies à l'article 4, § 3, alinéa 2, dès lors que celui-ci concerne le test d'aptitude organisé en vue de la sélection des candidats à un emploi du cadre moyen. En outre, ces compétences techniques ne peuvent être déduites des missions légales et des fonctions à pourvoir au sein de la nouvelle Protection civile, dès lors que la fonction de lieutenant était inexistante jusque-là, et que les missions légales de la Protection civile ne suffisent pas à déterminer le contenu des compétences techniques de la fonction en cause.

À défaut de toute définition réglementaire de ces compétences techniques dans l'arrêté royal susvisé, le directeur général de la direction générale de la Sécurité civile ne pouvait déterminer les questions y afférentes. L'appel à candidatures publié le 25 octobre 2018 dont excipe le dernier mémoire n'est assurément pas de nature à pallier ce défaut dès lors qu'il s'agit d'un simple acte préparatoire à la procédure de sélection, et non pas d'un arrêté réglementaire qui viendrait compléter l'arrêté royal du 3 juillet 2018 pour définir, de façon générale, les compétences techniques dont il est question à l'article 4, § 9, alinéa 7, de celui-ci.

Le deuxième moyen est fondé.

Le second acte attaqué, qui constate l'échec du requérant au premier module sur la base de questions portant sur les compétences techniques élaborées par une autorité incompétente pour déterminer ces dernières est irrégulier. Le classement subséquent ainsi que les désignations visées au premier objet du recours le sont également par voie de conséquence.

VII. Autres moyens

L'annulation des actes attaqués pouvant être prononcée sur la base du deuxième moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen de la requête ni le nouveau moyen développé dans le mémoire en réplique.

VIII. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les arrêtés royaux du 27 février 2019 nommant René Leyder, Jean-Christophe Mestré, Gérard Mouchart, Stéphane Notte et Pascal Scalais en qualité d'agents de l'État dans le grade de lieutenant au Service public fédéral Intérieur auprès de la direction générale de la Sécurité civile ainsi que la décision prise par la partie adverse constatant l'échec de Bernard Christiaens au premier module du test de sélection spécifique de lieutenant, portée à sa connaissance par un courriel du 27 novembre 2018, sont annulés.

Article 2.

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

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le 31 janvier 2023, par :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence Van Hove Luc Detroux