

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.606 du 29 novembre 2024

A. 236.626/VIII-11.990

En cause :

A. G.,

ayant élu domicile chez
M^e Isabelle COOREMAN, avocat,
avenue Charles Quint 586/9
1082 Bruxelles,

contre :

**la zone de police 5344 Schaerbeek – Evere –
Saint-Josse-Ten-Noode** (zone « POLBRUNO »),
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jennifer DUVAL et
Clémence LECOMTE, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 juin 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 20 décembre 2021 de la partie adverse, par laquelle cette dernière a décidé qu[’elle] ne bénéficierait plus de l’assurance hospitalisation gratuite à partir du 1^{er} janvier 2022 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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 1^{er} octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 novembre 2024.

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

M^e Brent Van Sande, *loco* M^e Isabelle Cooreman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sacha Hancart, *loco* M^{es} Jennifer Duval et Clémence Lecomte, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, 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 est membre du cadre administratif et logistique (ci-après : CALog) de la partie adverse depuis 2003.

Elle y est affectée au service d'assistance policière aux victimes en qualité de conseillère.

2. Le 20 décembre 2021, le directeur du personnel lui adresse le courrier suivant :

« [...] »

Concerne : Votre assurance hospitalisation – courrier recommandé et *mail*

Chère Madame,

Nous vous écrivons dans le cadre de l'assurance hospitalisation dont vous disposez ce jour et la couverture des soins de santé gratuits.

En vertu de l'article X.I.1 de l'arrêté royal PJPol, le membre du personnel du cadre administratif et logistique (CALog) exerçant une fonction permanente de soutien opérationnel bénéficie exclusivement des soins de santé gratuits.

Il ressort de l'annexe 13 de l'arrêté ministériel Dino que votre fonction actuelle d'assistance policière aux victimes, est considérée comme une fonction permanente de soutien opérationnel et que vous entrez donc en ligne de compte pour bénéficier exclusivement d[u] système des soins de santé gratuits.

La direction du personnel a constaté que vous bénéficiez également de l'assurance hospitalisation gratuite offerte aux membres du personnel CALog exerçant une fonction administrative.

Compte tenu de ces éléments, et dans la mesure où vous souhaitez poursuivre la couverture d'assurance hospitalisation au-delà du 31/12/2021, nous vous remercions de bien vouloir nous communiquer le formulaire en pièce jointe complété et signé avant le mardi 28 décembre 2021. Vous trouverez également les informations relatives aux tarifs dans le tableau repris à la fin du présent courrier.

Dans la mesure où vous bénéficiez de soins médicaux gratuits, vous pouvez nous communiquer le formulaire "fiche de renseignements" en annexe complété et signé.

Vous trouverez davantage d'informations relatives à la couverture de soins de santé gratuits via le lien suivant : <http://www.smdpol.be/page/soins.htm>.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

3. Le 28 décembre 2021, la requérante conteste ce changement de régime et fait valoir notamment les arguments suivants :

« [...]

- L'annexe 13 de l'AM portant exécution de l'AR du 30 mars 2001 (modifié en 2007) mentionne seulement les "membres du personnel affectés à l'assistance aux victimes en service extérieur".

J'exerce principalement une fonction en service intérieur. Ce n'est que très rarement que je me déplace à domicile ou à l'extérieur au commissariat. En outre, je n'assure pas de service de garde.

[...]

L'annexe 13 de l'AM portant exécution de l'AR du 3 mars 2001 existe depuis 2007 dans sa forme actuelle.

De 2007 à présent, il n'y a eu aucun changement de statut. Au contraire, à plusieurs reprises tant la direction du personnel qu'AG *Insurance* ont confirmé que les membres du service d'assistance policière aux victimes ne tombaient pas sous l'annexe 13 et bénéficient donc de l'assurance hospitalisation gratuite.

Je vous demande donc respectueusement de bien vouloir réviser votre décision du 20 décembre 2021 et de bien vouloir confirmer au plus vite que je bénéficie toujours de l'assurance hospitalisation gratuite.

[...] ».

4. Le 13 janvier 2022, à la suite d'un échange que la requérante a apparemment eu avec le directeur du personnel, celui-ci lui communique des informations complémentaires sur l'assurance hospitalisation et sur les modalités pratiques relatives aux soins médicaux gratuits.

5. Le même jour, la requérante accuse réception du courriel du directeur du personnel et des informations qu'il lui a transmises. Elle lui demande de lui communiquer, en outre, les références légales de la modification statutaire litigieuse, et de donner suite à son courrier du 28 décembre 2021.

6. Le 14 janvier 2022, le directeur répond que son courriel de la veille constituait sa réponse officielle à ce courrier.

Il précise par ailleurs ce qui suit, après avoir reproduit le texte des dispositions citées dans son courrier du 20 décembre 2021 :

« En réalité, votre régime juridique n'a pas changé depuis le nouveau statut CALog qui a été mis en œuvre à partir de 2007 mais l'application concrète n'était pas conforme (deux régimes d'application) ».

7. Le 31 janvier 2022, le conseil de la requérante répond au courrier précité du directeur du personnel que « de nombreuses questions restent sans réponse », notamment par rapport à l'observation « selon laquelle elle exerce principalement une fonction en service intérieur, alors que l'annexe 13 de l'AM DINO vise les fonctions en service extérieur ».

8. Le 14 avril 2022, le directeur du personnel répond en ces termes :

« [...] »

En réponse aux arguments évoqués, l'objectif premier de notre service n'est pas de retirer un droit à [la requérante] ou aux autres membres du personnel ayant bénéficié de cet avantage, mais bien de rétablir une situation d'équité entre les différents membres du personnel.

Conformément au règlement statutaire et des fonctions reprises et visées à l'annexe 13 de l'AM Dino, la fonction qu'occupe [la requérante] en tant que membre du personnel SAPV, affectée à l'assistance aux victimes en service extérieur, celle-ci ne peut bénéficier à la fois du système de soins médicaux et de l'assurance hospitalisation gratuits.

Par la présente, nous ne remettons pas en cause la situation du passé (et les frais potentiellement engendrés) et souhaitons simplement rétablir une situation d'équité entre les membres du personnel au regard du statut.

[...]

Aucun membre du personnel de la police intégrée ne peut bénéficier à la fois du régime des soins médicaux gratuits et de l'assurance hospitalisation gratuite. Compte tenu des dispositions statutaires, [la requérante], ainsi que les autres membres du personnel se trouvant dans la même situation, bénéficient uniquement du régime des soins médicaux gratuits (le choix entre les deux régimes n'étant plus possible). Comme indiqué lors d'un entretien en notre office, [la requérante] peut bénéficier pour l'avenir, à tarif préférentiel (via le contrat "police" passé par le service social de la police ssd GPI), d'une assurance

hospitalisation. Nous avons veillé à ce qu'aucun stage d'attente ne soit appliqué au cas où elle choisit volontairement cette formule.

[...] ».

9. Le 23 mai 2022, le conseil de la requérante relève que le directeur du personnel ne répond pas aux questions posées dans sa lettre du 31 janvier précédent et notamment le fait que sa cliente « exerce principalement une fonction en service intérieur », que « ce n'est que très rarement qu'elle se déplace à domicile ou à l'extérieur au commissariat » et qu'« elle n'assure pas de service de garde ».

10. Le 25 mai 2022, le directeur répond ce qui suit au courriel du 23 mai 2022 :

« [...] »

Contact pris avec la police fédérale, il appert que le “choix” entre l'assurance hospitalisation et les soins médicaux gratuits était en réalité une forme de tolérance [...].

Au sujet de l'affectation de votre cliente, je vous confirme, comme dans mon précédent échange, qu'elle fait bien partie de la catégorie “Membres du personnel affectés à l'assistance aux victimes en service extérieur”. Le fait de ne pas participer au service de garde (pour motif médical ou autre) ou d'exercer principalement ses missions à l'intérieur (sans exclure le déplacement en service extérieur) n'a aucun impact sur son affectation de service principale.

La base réglementaire en vigueur nous impose donc de ne plus laisser de choix à aucun membre du personnel et il ressort de la disposition légale évoquée que votre cliente bénéficie uniquement du mécanisme des soins médicaux gratuits.

Par ailleurs, votre cliente peut bénéficier d'un système d'assurance hospitalisation à un tarif préférentiel en vigueur pour les membres du personnel de la police intégrée.

Compte tenu de ces éléments, je souhaite maintenant clore ce débat [...] ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Un premier moyen est pris de la « violation de l'article 10.1.1 AR PJPol et de l'annexe 13 AM DINO, du principe de minutie, du principe de transparence, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, de l'obligation de motivation matérielle, [...] de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, de l'absence, l'insuffisance et de l'inexactitude des motifs [et] de l'erreur manifeste d'appréciation [...] ».

La requérante cite l'article X.I.1. de l'arrêté royal du 30 mars 2001 'portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol)' en ce qu'il prévoit notamment que bénéficient des soins de santé gratuits : « 2° le membre du personnel du cadre administratif et logistique exerçant une fonction permanente de soutien opérationnel fixée par le ministre ». Elle mentionne ensuite l'annexe 13 à l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 'portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police' (qu'elle identifie comme l' « AM DINO ») en ce que cette annexe définit les « membres du personnel du cadre administratif et logistique exerçant une fonction permanente de soutien opérationnel » comme étant les « membres du personnel affectés à l'assistance aux victimes en service extérieur ».

Elle fait par après valoir que, de 2003 à 2021, la partie adverse a toujours estimé que ladite annexe 13 ne lui était pas applicable. Elle cite également le cas de plusieurs de ses collègues se trouvant, selon elle, dans la même situation qu'elle et qui auraient reçu la confirmation, en 2016 ou en 2021, de pouvoir continuer à bénéficier de l'assurance hospitalisation gratuite et de l'inapplicabilité de l'annexe 13 à leur fonction.

Elle demande que la partie adverse verse au dossier administratif la liste, éventuellement anonymisée, des agents se trouvant dans la même position qu'elle afin de lui permettre de prendre connaissance de la politique générale appliquée au changement de régime intervenu. Elle estime qu'en effet, toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation doivent recevoir le même traitement, sous peine d'« arbitraire total ». Elle demande aussi d'y joindre les avis de la police fédérale cités par le courriel du directeur du personnel du 25 mai 2022.

Elle indique qu'elle exerce principalement une fonction en service intérieur et ne se déplace que très rarement à l'extérieur du commissariat et qu'elle n'assure pas de service de garde. Elle est d'avis qu'en l'absence de définition légale ou réglementaire des notions de service intérieur ou de service extérieur, il faut interpréter ces termes selon le langage courant, c'est-à-dire à l'intérieur ou à l'extérieur du commissariat. Elle considère qu'en étant membre du personnel du cadre administratif et logistique exerçant une fonction permanente de soutien opérationnel, elle relève bien d'un service intérieur.

Elle observe, par ailleurs, que les arguments de la partie adverse sont très vagues. Celle-ci se limite à ses yeux à faire référence à l'article X.I.1 PJPol et à l'annexe 13 précités, et affirme sans plus qu'elle exerce bien une fonction en service extérieur, ce qui revient à motiver sa décision en niant ses arguments ou à se justifier par de simples allégations. Il s'agit à ses yeux d'une motivation qui n'est ni

suffisante ni adéquate. Elle estime que la partie adverse reste aussi imprécise sur l'existence d'un choix entre les deux régimes, avant d'être retiré ou de s'interpréter comme une forme de tolérance.

Elle relève encore que la partie adverse ne motive pas son revirement d'attitude, laquelle va selon elle à l'encontre du devoir de minutie, du principe *patere legem quam ipse fecisti* et de l'obligation de motivation formelle et matérielle.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante maintient sa demande de compléter le dossier administratif en faisant valoir que la version anonymisée du fichier *Excel* déposé de manière confidentielle aurait à tout le moins pu lui être communiquée.

Elle estime qu'en tout état de cause, une différence de traitement ressort déjà de la pièce 11 de son dossier, établissant qu'une collègue bénéficie toujours de la couverture d'hospitalisation gratuite. Elle relève en outre que, même si les contacts avec la police fédérale n'ont eu lieu que par téléphone, la partie adverse aurait pu lui en demander la confirmation écrite.

S'agissant de la prétendue irrecevabilité du moyen en tant qu'il est pris de la violation du principe de transparence, elle est encore d'avis que le point 14 de sa requête explique en quoi ce principe a été violé.

Sur le fond, le défaut de communication avancé par le mémoire en réponse entre la partie adverse et la police fédérale n'explique pas, à ses yeux, les raisons pour lesquelles l'interprétation antérieure de la partie adverse ne pourrait pas être la bonne. Elle soutient que puisque cette interprétation a été maintenue pendant dix-huit ans, elle devrait prévaloir sur la nouvelle ou, à tout le moins, que ces deux interprétations devraient être considérées comme équivalentes, en l'absence de toute motivation vérifiable.

Pour le surplus, elle observe que le mémoire en réponse ne fait qu'affirmer qu'elle relève du service d'assistance aux victimes en service extérieur sans le démontrer. Elle estime que la partie adverse ne définit pas les termes « service extérieur », ce qui lui permet de les interpréter de manière totalement arbitraire. Elle ajoute que ni elle-même ni le Conseil d'État ne peuvent vérifier si la partie adverse donne une interprétation raisonnable à ces termes.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

À l'appui de son dernier mémoire, la requérante conteste la position de l'auditeur rapporteur, en ce qu'il estime que le moyen pris de l'erreur manifeste d'appréciation est irrecevable à défaut de pouvoir d'appréciation en l'espèce. Selon elle, la décision attaquée n'a pas été adoptée sur la base de la simple application des conditions réglementaires mais sur la base de l'appréciation ou interprétation de la partie adverse.

Elle juge aussi que l'analyse de l'auditeur rapporteur est « trop formelle » en ce qu'il refuse d'examiner les critiques énoncées au n° 14 de sa requête qui se rapportent à des échanges postérieurs à l'adoption de l'acte attaqué.

Elle admet, par ailleurs, que la violation du principe d'égalité n'est pas énoncée explicitement mais estime qu'elle l'est implicitement et que les autres articles et principes invoqués à l'appui de sa requête mènent au même résultat. Elle ajoute que l'obligation dans le chef de l'administration de devoir transmettre un dossier administratif complet ne dépend pas des griefs qu'elle soulève et qu'il n'est pas répondu à la question de savoir pourquoi, d'une part, les annexes A et B doivent être tenues pour confidentielles et pas seulement anonymisées et, d'autre part, il faudrait écarter les pièces concernant ses collègues C. R. et R. V.

Elle conteste encore l'affirmation selon laquelle l'acte attaqué serait motivé à suffisance de droit. Elle souligne que « l'auditorat remplit lui-même le terme de “service extérieur” », ce qui démontre le contraire selon elle, d'autant, ajoute-t-elle, qu'« il n'appartient pas à l'auditorat (ni au Conseil d'État) de donner lui-même une interprétation au terme “service extérieur”, mais seulement de contrôler l'interprétation par la partie adverse ». En outre, elle est d'avis que l'interprétation de l'auditorat n'est pas une interprétation selon le langage courant.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé [...] des moyens ». L'alinéa 2 du même article 2, § 1^{er}, énonce que « le moyen consiste en « l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter la législation interne, en particulier en ce qui concerne les règles procédurales, 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*, requête n° 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 44 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, ECLI:CE:ECHR:2016:0602JUD001888015, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD003261007, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato*, précité, § 43). Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

En l'espèce, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe général de transparence. La requérante n'indique en effet pas de quelle manière ce principe aurait, le cas échéant, été méconnu en l'espèce. L'extrait de sa requête qu'elle cite dans son mémoire en réplique ne modifie pas ce constat, puisque s'il mentionne le caractère vague, imprécis et équivoque des explications de la partie adverse, il se conclut par le constat du défaut de « motivation suffisante et adéquate ».

L'article X.I.1 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 'portant la position juridique du personnel des services de police' (ci-après : PJPOL) dispose :

« Sans préjudice de l'article X.I.2 et sans préjudice des indemnités prévues par la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles, les membres du personnel suivants bénéficient des soins de santé gratuits :

1° le membre du personnel du cadre opérationnel ;

2° le membre du personnel du cadre administratif et logistique exerçant une fonction permanente de soutien opérationnel fixée par le ministre.

Les soins de santé visés à l’alinéa 1 comprennent les soins médicaux, les soins infirmiers, la kinésithérapie, les soins dentaires, les prothèses, les médicaments et les hospitalisations, en ce compris les transports en ambulance.

À l’exception du membre du personnel visé à l’alinéa 1^{er}, 2^o, le membre du personnel du cadre administratif et logistique bénéficie d’une assurance hospitalisation, de même que les soins médicaux, infirmiers et dentaires dispensés par un prestataire de soins du service médical dans les locaux de ce service ».

L’article X.14 de l’arrêté ministériel du 28 décembre 2001 ‘portant exécution de certaines dispositions de l’arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police’ (ci-après : AEPol) dispose par ailleurs :

« Les membres du personnel du cadre administratif et logistique visés à l’article X.I.1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, PJPol, sont ceux repris en annexe 13 ».

Cette annexe 13, qui a été remplacée par un arrêté royal du 26 mars 2007, vise désormais notamment les « membres du personnel affectés à l’assistance aux victimes en service extérieur ».

Il résulte de ces dispositions qu’en principe, les membres du personnel du CALog bénéficient de l’assurance hospitalisation ainsi que de certains soins dispensés par un prestataire de soins du service médical dans les locaux de ce service.

Par dérogation, les membres du CALog qui exercent une fonction permanente de soutien opérationnel au sens de l’annexe 13 susvisée, ne peuvent bénéficier de ces avantages mais uniquement des soins de santé gratuits, ces deux interventions étant exclusives l’une de l’autre. Parmi ces membres, figurent notamment ceux qui relèvent du service d’« assistance aux victimes en service extérieur ».

La partie adverse considère que la requérante est affectée au « Service d’Assistance Policière aux Victimes (SAPV), service extérieur » et relève à ce titre de ladite annexe 13. La requérante admet, pour sa part, qu’elle est « conseillère au Service d’Assistance aux Victimes (SAPV) » (mémoire en réplique, p. 2) mais soutient, en se prévalant du sens commun des mots et à défaut d’une définition légale ou réglementaire, qu’elle est affectée à un « service intérieur » puisqu’elle travaille essentiellement à l’intérieur d’un commissariat et non à l’extérieur de celui-ci.

Avant toute chose, les normes susvisées ne confèrent aucun pouvoir d’appréciation à la partie adverse pour déterminer si la requérante ressortit à un tel

service en étant affectée au service d'assistance policière aux victimes. La compétence de cette autorité est entièrement liée à cet égard, de telle sorte que le moyen manque en droit en tant qu'il est pris de l'erreur manifeste d'appréciation.

La discussion qui oppose les parties relève, en réalité, de la qualification des faits au regard de notions réglementaires et, corrélativement, de l'interprétation de ces normes dans le présent litige. Si cette œuvre de qualification ressortit à la compétence de l'autorité, le contrôle que le Conseil d'État exerce à cet égard n'en est pas moins complet, sans que la requérante puisse lui reprocher de substituer son appréciation à celle de la partie adverse.

Sur la portée du terme « extérieur », il est exact qu'en l'absence de définition dans les textes légaux et réglementaires, il y a en principe lieu de se référer au sens commun des mots.

Selon le dictionnaire *Le Robert*, ce terme se définit notamment par ce « qui est dehors ou loin du centre ». Comme le suggère l'auditeur rapporteur, cette définition peut être comprise comme englobant ce qui est décentré ou décentralisé, sans se limiter à prendre en considération le lieu physique, tel un bâtiment, où la fonction est concrètement exercée. En d'autres termes, le service peut être extérieur, bien que s'exerçant à l'intérieur d'un commissariat.

Cette interprétation s'impose d'autant plus que l'annexe 13 fait précisément état de l'assistance aux victimes « en service extérieur ». Il y est donc bien question d'un service et non des activités dont celui-ci aurait la charge, ce qui coïncide particulièrement avec la définition retenue ci-avant, qui insiste sur le concept de décentralisation. La circonstance que le site internet de la partie adverse présente ce service comme étant « décentralisé en quatre antennes » corrobore également cette analyse. À l'inverse, le raisonnement de la requérante qui considère qu'elle fait partie d'un service intérieur, suggère qu'il existerait en réalité deux types de services d'assistance aux victimes – l'un extérieur, comme le prévoit l'annexe 13, et l'autre intérieur, comme elle le prétend elle-même mais sans établir ce qu'elle allègue.

Partant, c'est à bon droit que la partie adverse considère que son service d'assistance policière aux victimes constitue un « service d'assistance aux victimes en service extérieur », au sens de ladite annexe 13, et qu'à ce titre la requérante qui y appartient relève des membres du CALog qui exercent une fonction permanente de soutien opérationnel au sens de cette annexe et ne peuvent ainsi donc plus bénéficier de l'assurance hospitalisation litigieuse.

Le moyen n'est donc pas fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'article X.I.1. PJPol et de l'annexe 13 AEPol.

Il ne l'est pas davantage en tant qu'il est pris du non-respect de l'obligation de motivation matérielle et formelle, puisqu'il ressort de ce qui précède que l'acte attaqué repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles. La compétence de la partie adverse étant en outre liée, la seule référence aux règles applicables en la matière suffit à motiver la décision.

La requérante n'établit pas non plus que la partie adverse aurait enfreint son devoir de minutie, tandis que son moyen pris de la violation du principe général *patere legem quam ipse fecisti* manque en droit, à défaut d'identifier la norme de portée réglementaire que la partie adverse aurait adoptée mais méconnue en prenant l'acte attaqué.

La circonstance que la partie adverse aurait appliqué différemment sa réglementation par le passé ne modifie pas l'analyse qui précède. Le fait de l'appliquer ou même de l'interpréter erronément pendant une certaine période ne saurait dispenser une autorité de son obligation de rétablir, dès qu'elle en prend conscience, la légalité de ses décisions.

Il ne peut, en outre, être question d'égalité dans l'illégalité, étant en tout état de cause entendu qu'en l'espèce, il n'apparaît pas qu'un tel traitement différencié aurait été réservé par la partie adverse aux membres de son personnel. En attestent les pièces A et B du dossier administratif, dont il y a lieu de maintenir la confidentialité vu qu'elles contiennent des éléments relatifs à des personnes tierces au présent litige. La pièce n° 11 du dossier de la requérante ne bouleverse par ailleurs pas ce constat de l'égalité de traitement, y compris vis-à-vis de sa collègue, C. R. Cette pièce est datée du 10 juin 2022 et est donc antérieure à la régularisation de sa situation, ainsi qu'il ressort des deux pièces confidentielles précitées.

Enfin, la requérante n'établit pas que le dossier administratif serait incomplet, à défaut de comprendre « les avis/la correspondance avec la police fédérale concernant la problématique actuelle ». Un dossier administratif se dépose mais ne se compose pas. Dans la pièce n° 7 à laquelle la requérante se réfère pour solliciter le dépôt de ces pièces alléguées, il est uniquement question d'un « contact pris avec la police fédérale », sans plus. Il ne peut donc être reproché à la partie adverse de ne pas avoir créé *a posteriori* et déposé une pièce nouvelle dans laquelle elle aurait retranscrit la teneur du contact en question.

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

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Un second moyen est pris de la violation des principes généraux de droit de légitime confiance et sécurité juridique.

La requérante soutient que si l'ancienne interprétation était inexacte, à l'inverse de la nouvelle, la partie adverse est néanmoins tenue d'honorer les attentes légitimes suscitées dans son chef. Elle indique que le principe de légitime confiance est violé si trois conditions sont réunies : l'existence d'une erreur de la part de l'administration, l'octroi à la suite de cette erreur d'un avantage et le défaut de motifs graves pour mettre fin à cet avantage.

Selon elle, ces conditions sont remplies :

- si la nouvelle interprétation est correcte, cela implique que l'ancienne ne l'était pas ;
- cette erreur lui a permis de bénéficier de la gratuité de l'assurance hospitalisation ;
- enfin, elle estime que le premier moyen a permis d'établir que la simple référence à l'article X.I.1. et à l'annexe 13, précités, « ne constituent pas des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles, car ces deux sources de droit sont restées inchangées contrairement à l'interprétation de la partie adverse » et qu'il ne pourrait *a fortiori* pas y avoir de motifs graves qui pourraient justifier ce revirement soudain d'attitude.

Elle relève, par ailleurs, que le droit à la sécurité juridique implique notamment que le citoyen puisse faire confiance aux services publics et s'attendre à ce que ceux-ci respectent les règles et suivent une ligne de conduite établie.

Elle estime qu'en l'espèce, la ligne de conduite maintenue de 2003 à 2021 a créé des attentes dans son chef et que, si cette position s'est avérée par la suite inexacte, elle n'avait pas de raison de douter de sa légitimité.

V.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante réplique que, contrairement aux affirmations de la partie adverse, différentes sources de droit (CJUE, juridictions de l'ordre judiciaire dont la Cour de cassation) ainsi que la doctrine remettent en cause la primauté du principe de légalité face à ceux de sécurité juridique et de légitime confiance.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle conteste la position de l'auditeur rapporteur, en ce qu'il estime que la troisième condition qui subordonne l'application du principe de légitime confiance ne serait pas remplie. Elle réitère son argumentation du premier moyen en maintenant que la motivation de l'acte attaqué serait insuffisante et qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de donner lui-même une interprétation de la notion de « service extérieur » mais uniquement de contrôler l'interprétation de la partie adverse. Elle maintient également le fait qu'il ne serait pas démontré que l'interprétation antérieure de la partie adverse serait *contra legem*, à l'inverse de la nouvelle.

V.2. Appréciation

Le principe général de droit de la confiance légitime, auquel est également associé celui de la sécurité juridique, est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. S'agissant d'un acte individuel dans le cadre duquel l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, la possibilité d'invoquer la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées. Par ailleurs, le principe de confiance légitime ne peut être invoqué que si celui qui s'en prévaut le fait sur la base d'une première décision régulière de l'administration et la confiance légitime ne permet pas de justifier une décision illégale.

En l'espèce, il résulte d'emblée de l'examen du premier moyen que la partie adverse ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation en l'espèce, sa compétence étant liée. Il en résulte également que la motivation de l'acte attaqué par référence à l'article X.I.1 et à l'annexe 13, précités, est suffisante et adéquate. Ce constat implique que la décision antérieure par laquelle la requérante s'était vu accorder la gratuité de l'assurance hospitalisation était irrégulière, ce qui empêche également de rendre applicables les principes généraux du droit précités.

Par ailleurs, en tout état de cause, l'attente alléguée par la requérante ne pourrait s'avérer légitime dans la mesure où en vertu de la loi du changement, à laquelle est subordonné ledit principe général de croyance légitime, l'autorité qui fixe unilatéralement le statut de ses agents, peut, dans l'intérêt général, modifier pour l'avenir ses règles d'organisation et de fonctionnement de sorte que, sauf disposition contraire, il n'existe pas de droit acquis au maintien d'un statut.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Confidentialité

La partie adverse demande la confidentialité des pièces A et B de son dossier administratif, qui se présentent sous la forme de tableaux *Excel* concernant notamment les personnes dont la situation est comparable à celle de la requérante.

En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose. Si cette disposition donne la possibilité aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles des motifs invoqués pour justifier la demande de confidentialité, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

En l'espèce, comme il a été relevé ci-avant, les pièces pour lesquelles la partie adverse formule sa demande de confidentialité contiennent des éléments personnels relatifs à des personnes tierces à la présente procédure. Le maintien de leur caractère confidentiel doit donc être accordé, ce qui n'empêche pas le Conseil d'État de fonder l'examen du recours sur ces pièces, tout en sauvegardant leur confidentialité vis-à-vis des parties et bien évidemment, des tiers.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La confidentialité des pièces A et B du dossier administratif est maintenue.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 novembre 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	conseiller d'État, président f.f.,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Laurence Vancrayebeck,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin