

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.917 du 8 juillet 2025

A. 241.421/VI-22.774

En cause : **la CSC - SERVICES PUBLICS**,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^e Diego GUTIERREZ CACERES, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 mars 2024, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 1^{er} janvier 2024 (ou du 11 décembre 2023) modifiant l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers ».

II. Procédure

La contribution et le droit visés respectivement aux articles 66,6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Gil Renard, auditeur adjoint 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 des derniers mémoires.

M. Gil Renard, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 21 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2025.

Le rapport complémentaire a été notifié aux parties.

M. Aurélien Vandeburie, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Louisanne Hamon, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Diego Gutierrez Caceres, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Gil Renard, auditeur adjoint, 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. Exposé des faits utiles

1. Le 17 février 2023, le Bureau du Conseil national pour l'assistance médicale d'urgence émet un avis sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes ambulanciers

2. Le 6 septembre 2023, l'Inspecteur général des finances fait part de son avis favorable sur le projet d'arrêté royal.

3. Le 13 octobre 2023, la Secrétaire d'État au Budget et à la Protection des consommateurs, adjointe au ministre de la Justice et de la Mer du Nord, marque son accord sur le projet d'arrêté royal.

4. Le 19 octobre 2023, la section de législation du Conseil d'État est invitée par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers. Le Conseil d'État rend son avis le 16 novembre 2023.

5. Le 11 décembre 2023, est adopté l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers. Cet arrêté est publié au *Moniteur belge* le 11 janvier 2024. Il porte, erronément, la date du 1^{er} janvier 2024.

Cet arrêté royal prévoit ce qui suit :

« Article 1^{er}. L'article 17 de l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers, modifié par l'arrêté royal du 27 septembre 2020, est complété par un alinéa rédigé comme suit : "Le secouriste-ambulancier peut s'inscrire à une évaluation visée à l'alinéa 1^{er} au plus tôt quatre mois avant l'expiration de la validité de son brevet".

Art. 2. À l'article 19 du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 23 mars 1999, les modifications suivantes sont apportées :

1° l'alinéa 3 est remplacé par ce qui suit : "En cas d'appréciation négative, le secouriste-ambulancier devra suivre un trajet de formation individuel afin d'améliorer les compétences qui sont à l'origine de l'appréciation négative. Au terme du trajet de formation individuel, le secouriste-ambulancier pourra une nouvelle fois essayer d'obtenir une appréciation positive en vue de la prorogation du brevet".

2° l'article est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

"Si l'appréciation est à ce point négative qu'elle fait supposer que le fonctionnement ultérieur du secouriste-ambulancier présente un risque pour la qualité des soins ou la sécurité du patient, le centre de formation et de perfectionnement en informe l'inspecteur d'hygiène fédéral compétent et le responsable du service d'ambulance concerné sans délai et au plus tard le jour ouvrable qui suit le jour de l'évaluation.

Le secouriste-ambulancier qui a reçu deux appréciations négatives successives, peut uniquement passer une troisième évaluation en vue d'obtenir un brevet moyennant l'accord de l'inspecteur d'hygiène compétent et aux conditions fixées à l'alinéa 3".

Art. 3. Le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Le 27 mars 2024, un avis rectificatif est publié au *Moniteur belge* en exposant qu'« il y a lieu d'apporter la correction suivante », à savoir que « l'article 19, alinéa 3, créé par l'article 2, 1^o, doit être complété par la phrase suivante : "La validité du brevet est maintenue durant le trajet de formation individuel, maximum jusqu'à l'expiration du brevet" ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante fait valoir qu'elle est une organisation syndicale représentative au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et qu'elle a intérêt à agir contre des dispositions réglementaires adoptées, selon elle, en méconnaissance des prérogatives que lui reconnaît la loi.

IV.2. Appréciation du Conseil d'Etat

La recevabilité du recours en annulation touchant à l'ordre public, elle doit être vérifiée d'office par le Conseil d'État. En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, 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. Il est de jurisprudence constante qu'un syndicat, dépourvu de la personnalité juridique, ne peut justifier que d'un intérêt fonctionnel lorsqu'il attaque un acte administratif. Une organisation représentative de travailleurs n'a, en effet, la capacité requise pour introduire un recours devant le Conseil d'État que dans la mesure où, d'une part, elle devait, en vertu des dispositions législatives ou réglementaires applicables, être associée à l'élaboration de cet acte et où, d'autre part, elle se plaint de ne pas l'avoir été. Pour être recevable à agir devant le Conseil d'État, la requérante doit, dès lors, invoquer un moyen qui serait de nature à établir que les prérogatives qu'elle tient de la loi auraient été méconnues.

En l'espèce, le moyen met en cause l'absence de négociation préalable à l'adoption de l'acte attaqué avec les organisations syndicales représentatives, en violation notamment de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités. Un tel moyen est bien de nature à établir que les prérogatives que la requérante estime tenir de la loi ont été méconnues.

Le recours est recevable.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

A.Requête

Ce moyen est pris de la violation de l'article 3 de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et de l'excès de pouvoir.

En résumé, la partie requérante « considère que l'arrêté attaqué modifiant l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers est entaché d'illégalité dès lors qu'il n'a pas été soumis à une négociation préalable avec les organisations syndicales et ce alors même qu'il modifie pourtant la réglementation de base relative au statut administratif des secouristes-ambulanciers ».

Elle estime qu'en modifiant l'article 19 de l'arrêté royal du 13 février 1998, l'acte attaqué adopte une nouvelle réglementation relative aux évaluations nécessaires pour obtenir et prolonger le brevet de secouriste-ambulancier dès lors qu'en cas d'évaluation négative, le secouriste-ambulancier devra désormais suivre un trajet de formation individuel et que le nombre d'évaluations négatives sera limité à deux sauf accord de l'inspecteur de hygiène pour avoir la possibilité de tenter une troisième évaluation. Elle expose qu'il s'agit manifestement de mesures ayant une incidence significative sur l'évaluation, la formation et le perfectionnement des secouristes-ambulanciers et qu'il s'agit de mesures concernées par le statut syndical conformément aux dispositions qui sont visées au moyen.

La partie requérante expose ainsi qu'à défaut de respecter cette nouvelle réglementation relative aux évaluations en vue de la prolongation du brevet de secouriste-ambulancier, les agents concernés perdront la possibilité de continuer à exercer cette spécialisation de sorte que les conséquences pour les agents sont donc professionnellement très lourdes par comparaison au régime antérieur prévu par

l'arrêté royal du 13 février 1998. Elle indique qu'elle n'a pas été associée à l'adoption de cette nouvelle réglementation en sa qualité d'organisation syndicale représentative et qu'elle n'a donc pu formuler aucune observation dès lors que la procédure de négociation/concertation préalable n'a pas été respectée. Selon elle, il s'agit d'une formalité substantielle dont la partie adverse ne pouvait faire l'économie.

B.Mémoire en réponse

En résumé, la partie adverse estime que le moyen n'est pas fondé et soutient que l'acte attaqué ne devait pas être soumis à la procédure de négociation syndicale pour les motifs suivant :

- « - Soit, parce que les modifications opérées par l'acte attaqué n'entrent pas dans les matières visées par l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ;
- Soit, parce que l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers avait été soumis à la procédure de négociation syndicale et avait ainsi fait l'objet d'un protocole n° 97/15 du comité des services publics provinciaux et locaux et parce que les modifications opérées sont secondaires et favorables aux membres du personnel et agents concernés ».

En premier lieu, en se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, la partie adverse rappelle tout d'abord qu'il serait contraire aux lois du service public de donner une interprétation extensive aux dispositions du statut syndical étant donné que lorsqu'elles doivent être appliquées, les procédures préalables de négociation et de concertation avec les organisations syndicales constituent des formalités substantielles et que, s'agissant d'un frein au jeu normal de la loi du changement qui gouverne l'action administrative, les dispositions qui les imposent ne peuvent faire l'objet d'une interprétation extensive.

Elle expose qu'une jurisprudence constante du Conseil d'État a considéré que, sous l'empire de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics, l'autorité n'avait pas l'obligation de soumettre à la consultation syndicale le texte même des projets de mesures et qu'il était satisfait au statut syndical lorsque les organisations syndicales avaient pu se prononcer de manière concrète sur les questions auxquelles les dispositions projetées étaient relatives et sur leur portée.

Elle expose que cette jurisprudence a été confirmée à la suite de l'adoption de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et

les syndicats des agents relevant de ces autorités ainsi que de son arrêté d'exécution du 28 septembre 1984 et que, dans l'hypothèse où une disposition en projet est modifiée postérieurement à la procédure de négociation syndicale, il est jugé qu'il faut vérifier, pour chaque disposition d'un projet qui a été modifiée entre la négociation syndicale et son adoption, si les modifications qui y ont été apportées devaient faire l'objet d'une nouvelle négociation. Elle rappelle un arrêt du Conseil d'État dans lequel celui-ci a considéré que le Gouvernement fédéral a pu, à bon droit, se dispenser de négocier à nouveau avec les organisations syndicales dès lors que, d'une part, le règlement querellé était identique à celui qui avait déjà fait l'objet d'un avis et que, d'autre part, les circonstances de fait et de droit n'ont pas évolué à un point tel qu'une nouvelle négociation se fût imposée.

La partie adverse indique qu'en l'espèce, l'adoption de l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers avait été soumise à la procédure de négociation syndicale et qu'il avait ainsi fait l'objet d'un protocole n° 97/15 du comité des services publics provinciaux et locaux. Elle expose que l'acte attaqué modifie le Chapitre IV relatif à la « formation permanente » des secouristes ambulanciers visée par l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers et que deux dispositions, les articles 17 et 19, ont *in fine* été modifiées et complétées par l'acte attaqué.

Elle indique que la notion de « formation permanente » n'est pas expressément visée dans l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974, comme constituant une telle réglementation de base. À cet égard, elle relève que l'avis n° 74.699/2 du 16 novembre 2023 de la section de législation du Conseil d'État ne critique pas l'absence de procédure de négociation syndicale. Elle en conclut que les dispositions de l'arrêté royal du 29 août 1985 précité devant faire l'objet d'une interprétation stricte, il convient de constater que l'acte attaqué ne devait donc pas être soumis à la procédure de négociation syndicale.

En second lieu, la partie adverse considère qu'à supposer que les modifications opérées entrent dans le champ d'application de l'arrêté royal du 29 août 1985 précité, il faudrait alors rappeler que la loi du 19 décembre 1974, précitée, entend limiter l'obligation de négociation syndicale aux questions importantes visées en son article 2, § 1^{er}. Au vu du caractère secondaire et favorable des modifications opérées, elle estime que l'acte attaqué ne devait pas être soumis à la procédure de négociation syndicale.

En l'espèce, elle observe que l'article premier de l'acte attaqué a ajouté un troisième alinéa à l'article 17 de l'arrêté royal du 13 février 1998, à savoir que « le secouriste-ambulancier peut s'inscrire à une évaluation visée à l'alinéa 1^{er} au plus tôt quatre mois avant l'expiration de la validité de son brevet », et elle estime que, s'agissant d'une mesure secondaire d'ordre pratique, cet ajout ne devait pas être soumis à la procédure de négociation syndicale dans la mesure où ce dernier se limite à modaliser l'inscription à l'évaluation.

Elle observe également que l'article 2 de l'acte attaqué a modifié l'article 19 de l'arrêté royal précité en opérant le remplacement de son alinéa 3 et en ajoutant deux derniers alinéas. À ce propos, elle considère que la mise en place d'un trajet de formation individuel est destinée à épauler le secouriste-ambulancier ayant fait l'objet d'une appréciation négative et que la validité du brevet est maintenue durant le trajet de formation individuel, au maximum jusqu'à la date d'expiration dudit brevet. Elle estime que les modifications opérées permettent, en cas d'appréciation négative, au secouriste-ambulancier de continuer à prester. La durée de validité du brevet n'ayant, quant à elle, pas été modifiée, elle expose qu'il s'agit donc d'une nouvelle modalité permettant aux agents concernés d'obtenir une nouvelle évaluation favorable et de continuer à prester durant cet intervalle, lesquels étaient jusque-là contraints de suspendre leur prestation. Elle en déduit que l'acte attaqué ne devait pas être soumis à la procédure de négociation syndicale.

C. Mémoire en réplique

En premier lieu, s'agissant du fait que la partie adverse relève que l'acte attaqué a trait à la « formation permanente » des secouristes ambulanciers visée par l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers, laquelle notion n'est pas expressément visée dans l'arrêté royal du 29 août 1985, précité, la partie requérante considère que si cette notion n'y est certes pas mentionnée, cet arrêté royal vise néanmoins expressément « les conditions auxquelles il doit être satisfait pour être recruté, admis au stage ou nommé comme membre du personnel, y compris les conditions de participation aux éventuels concours, examens ou épreuves préalables et les règles selon lesquelles les examens sont organisés et les programmes d'examens fixés » et « le régime de promotion, de changement de grade ou d'avancement de grade, de promotion par accession au niveau supérieur et tout autre régime de progression de carrière, le passage à d'autres fonctions, spécialisées ou non, l'exercice de fonctions supérieures et pour l'enseignement, le régime de sélection ». Elle en

conclut qu'il est donc incontestable qu'en adoptant une nouvelle réglementation relative aux évaluations nécessaires pour obtenir et prolonger le brevet de secouriste-ambulancier, la partie adverse a adopté/modifié une réglementation de base au sens de l'arrêté royal du 29 août 1985 de sorte que l'acte attaqué tombe donc bien dans son champ d'application, et ce sans devoir se livrer à une interprétation extensive de celui-ci.

En second lieu, la partie requérante expose que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le fait que l'arrêté royal du 13 février 1998, modifié par l'acte attaqué, avait, quant à lui, été soumis à la procédure de négociation syndicale, ne pallie nullement l'absence de négociation en l'espèce. Elle estime qu'en effet, à suivre la partie adverse, une fois qu'une négociation a eu lieu, l'autorité administrative pourrait ensuite se passer de toute contrainte en la matière et modifier comme elle l'entend une réglementation de base, ce qui n'est évidemment pas envisageable et ruinerait d'ailleurs l'économie du statut syndical.

Elle considère que la modification litigieuse n'est pas accessoire, ni marginale et qu'elle impacte de manière considérable la situation des agents auxquels elle s'applique. Ainsi, elle relève que, pour les agents dépendant du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente en Région de Bruxelles-Capitale (le SIAMU), tous les agents opérationnels sont recrutés comme Sapeur-Ambulancier et que, dès lors, le badge AMU fait partie intégrante de leurs conditions de nomination. En ce qui concerne les agents des autres zones, elle indique qu'il en va de même lorsqu'ils sont recrutés en qualité de Sapeur-Ambulancier. Elle expose qu'il ne s'agit donc pas d'éléments anodins mais bien essentiels, centraux dans le cadre de la carrière des agents, et que les conséquences de la mise en œuvre de l'acte attaqué sont donc professionnellement très lourdes pour les agents concernés et ce, par comparaison au régime antérieur prévu par l'arrêté royal du 13 février 1998.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

Après avoir rappelé partiellement le contenu du rapport de l'auditeur, la partie adverse fait valoir ceci :

- « Sauf à avoir pu examiner le protocole n° 97/15 du comité des services publics provinciaux et locaux, il ne peut être conclut que : “Ces nouvelles conditions n'ont pas fait l'objet d'une négociation syndicale lors de l'adoption de la réglementation, avant qu'elle ne soit ensuite modifiée par l'acte attaqué”.
Malgré ses efforts pour obtenir le protocole d'accord n° 97/15 dont avait fait l'objet l'arrêté royal du 13 février 1998, l'administration n'est pas parvenue à se le procurer.
Dans ces conditions, la partie adverse sollicite qu'une mesure d'instruction soit

prise par Monsieur l'Auditeur adjoint afin que ce protocole n° 97/15 puisse être versé aux débats.
Faute de disposer cet accord, il ne peut être exclu que les modifications opérées par l'acte attaqué n'aient pas fait l'objet d'une procédure de négociation syndicale préalable [*sic.*].
Pour le surplus, la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse ».

Dans le dispositif de son dernier mémoire, elle demande au Conseil d'État « d'ordonner une mesure d'instruction destinée à la production aux débats du protocole n° 97/15 du comité des services publics provinciaux et locaux ».

E. Dernier mémoire de la requérante

La partie requérante indique qu'il est incontestable que les changements opérés par la partie adverse ne sont pas accessoires. Elle relève que la partie adverse ne semble plus remettre cela en cause dans le cadre de son dernier mémoire.

La partie requérante s'étonne de la demande de mesure d'instruction, affirme ne pas disposer de ce protocole, et s'interroge sur les intentions de la partie adverse, qui n'a pas produit une pièce qu'elle considère comme essentielle.

V.2. Appréciation du Conseil d'Etat

A. Sur la demande de mesure d'instruction

Dans la mesure où la partie adverse fonde son argumentation sur l'affirmation qu'une formalité a eu lieu, il lui appartient d'en apporter la démonstration. Elle ne peut raisonnablement soutenir qu'un sujet particulier a été abordé lors d'une négociation précédente sans disposer d'une pièce de nature à l'établir.

La demande de mesure d'instruction préalable ne peut être accueillie.

B. Sur le moyen

L'acte attaqué se fonde, notamment, sur l'article 6ter de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente.

L'article 1^{er} de cette loi s'énonce comme suit :

« La présente loi a pour objet l'organisation de l'aide médicale urgente.
Il faut entendre par aide médicale urgente, la dispensation immédiate de secours appropriés à toutes les personnes dont l'état de santé par suite d'un accident ou

d'une maladie soudaine ou de la complication soudaine d'une maladie requiert une intervention urgente après un appel au système d'appel unifié par lequel sont assurés les secours, le transport et l'accueil dans un service hospitalier adéquat. Le Roi détermine les modalités de fonctionnement et de gestion de l'aide médicale urgente. Il veille au respect par l'ensemble des intervenants de la conformité de leurs actes à l'objectif de la présente loi ».

L'article 6ter, §§ 1 et 2, de la même loi dispose, quant à lui, ce qui suit :

- « § 1. Il est créé, par province, un centre de formation et de perfectionnement pour secouristes-ambulanciers qui a pour mission de former les candidats secouristes-ambulanciers aux connaissances théoriques et pratiques requises pour leur permettre d'apporter une aide efficace aux personnes visées à l'article 1^{er} de la présente loi. Ces centres assurent également une formation permanente aux secouristes-ambulanciers.
Ils sont agréés par le Roi aux conditions de la présente loi et selon les modalités qu'Il détermine. Le Roi détermine les règles d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des centres ainsi que les modalités de la formation et du perfectionnement.
Les frais de fonctionnement des centres de formation sont couverts par des subsides de l'État et par les droits d'inscription des candidats, selon les modalités fixées par le Roi.
- § 2. Sans préjudice des articles 21vicies et 21unvicies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, nul ne peut exercer les fonctions de secouriste-ambulancier dans le cadre de l'aide médicale urgente sans être titulaire d'un brevet de secouriste-ambulancier délivré par un centre de formation et de perfectionnement conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi.
[...] ».

L'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers détermine les règles en matière d'agrément des centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers, visés à l'article 6bis [lire : ter] de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente. Il règle également la formation de base et la formation permanente qui sont dispensées dans ces centres aux (candidats) secouristes-ambulanciers. Il fixe en outre les catégories de candidats secouristes-ambulanciers qui sont dispensés en tout ou en partie de la formation de base ou de la formation permanente. Il détermine l'insigne distinctif qui doit être porté par les titulaires du brevet de secouriste-ambulancier. Il organise enfin le financement des centres de formation et de perfectionnement.

Le visa de cet arrêté fait état du protocole n° 97/15 du comité des services publics provinciaux et locaux.

Suivant l'article 12, alinéa 1^{er}, de cet arrêté, un brevet d'une validité de 5 ans est délivré par le centre aux candidats secouristes-ambulanciers qui ont satisfait aux épreuves visées à l'article 8 et ont obtenu un rapport de stage favorable délivré

par le responsable du service dans lequel le stage a eu lieu.

Suivant l'article 14 de cet arrêté, la formation permanente visée par l'article 6^{ter} de la loi du 8 juillet 1964 comprend des cours théoriques et pratiques visant à l'actualisation des connaissances des secouristes-ambulanciers titulaires du brevet visé à l'article 12 et des personnes visées à l'article 23 qui exercent leur activité dans un service d'ambulance. Conformément à l'article 15 de cet arrêté, la formation permanente doit être de 24 heures par an réparties en au moins 6 heures de cours théoriques et au moins 12 heures de cours et exercices pratiques.

Avant sa modification par l'acte attaqué, l'article 17 de cet arrêté, énonçait ce qui suit :

« Les secouristes-ambulanciers sont évalués tous les cinq ans au terme de leur formation permanente, et ce, en vue de la prorogation du brevet tel que visé à l'article 19 ou de l'attribution du brevet aux personnes dispensées en application de l'article 23. Cette évaluation a pour but de tester la compétence du secouriste-ambulancier.
Par dérogation, en raison de l'épidémie de "Coronavirus - COVID – 19" de 2020, vu la suspension ou l'annulation des formations permanentes jusqu'au 1^{er} septembre 2020, le terme de cinq ans fixé pour l'évaluation des secouristes-ambulanciers, dont la durée de validité de cinq ans du brevet expire et pour lesquels la formation permanente et l'évaluation quinquennale subséquente, n'ont pas pu être réalisées en raison de la crise sanitaire du COVID-19, est prolongé exceptionnellement d'un an ».

L'acte attaqué y ajoute un alinéa, libellé comme ceci : « Le secouriste-ambulancier peut s'inscrire à une évaluation visée à l'alinéa 1^{er} au plus tôt quatre mois avant l'expiration de la validité de son brevet ».

Suivant l'article 18 de l'arrêté royal du 13 février 1998, l'appréciation du secouriste-ambulancier, visée à l'article 17, repose sur une mise en situation de ce dernier conformément à la méthodologie définie à l'annexe 5 de l'arrêté, et sur un test de réanimation cardio-pulmonaire pratiqué sur un mannequin adulte et un mannequin bébé dotés d'un dispositif d'enregistrement, selon les techniques les plus récentes, tel que mentionné dans le manuel visé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 5°. L'appréciation du secouriste-ambulancier est, par ailleurs, effectuée conjointement par deux personnes ayant respectivement la qualité de chargé de cours et celle de chargé de cours pratiques et désignées à cet effet par la cellule scientifique.

Avant sa modification par l'acte attaqué, l'article 19 de cet arrêté énonçait ce qui suit :

« Le centre prolonge la validité du brevet visé à l'article 12, chaque fois pour un

nouveau terme de 5 ans, à l'obtention d'une nouvelle appréciation positive.

Le centre accorde, en cas d'appréciation positive, un brevet aux personnes qui, en application de l'article 23, sont dispensées de la formation de base et sont réputées être titulaire du brevet visé à l'article 12. Ce brevet a une durée de validité de six ans à compter de la date à laquelle la formation est officiellement approuvée pour les personnes visées à l'article 23, 1° et à compter du 7 juin 1994 pour les personnes visées à l'article 23, 2°. Il peut être prolongé chaque fois aux conditions prévues à l'alinéa 1^{er}.

En cas d'appréciation négative, les prestations du secouriste-ambulancier dans le cadre de l'aide médicale urgente doivent être suspendues jusqu'à l'obtention d'une évaluation positive ».

L'acte attaqué, tel que complété par l'avis rectificatif du 27 mars 2024, remplace ce dernier aliéna par ce qui suit :

- « En cas d'appréciation négative, le secouriste-ambulancier devra suivre un trajet de formation individuel afin d'améliorer les compétences qui sont à l'origine de l'appréciation négative. Au terme du trajet de formation individuel, le secouriste-ambulancier pourra une nouvelle fois essayer d'obtenir une appréciation positive en vue de la prorogation du brevet. La validité du brevet est maintenu durant le trajet de formation individuel, maximum jusqu'à expiration du brevet ».

Il ajoute également les deux alinéas suivants :

- « Si l'appréciation est à ce point négative qu'elle fait supposer que le fonctionnement ultérieur du secouriste-ambulancier présente un risque pour la qualité des soins ou la sécurité du patient, le centre de formation et de perfectionnement en informe l'inspecteur d'hygiène fédéral compétent et le responsable du service d'ambulance concerné sans délai et au plus tard le jour ouvrable qui suit le jour de l'évaluation. Le secouriste-ambulancier qui a reçu deux appréciations négatives successives, peut uniquement passer une troisième évaluation en vue d'obtenir un brevet moyennant l'accord de l'inspecteur d'hygiène compétent et aux conditions fixées à l'alinéa 3 ».

La requérante estime que l'acte attaqué aurait dû être soumis à une négociation préalable comme l'imposent l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et l'article 3, 1°, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

L'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi précitée du 19 décembre 1974 s'énonce comme suit :

- « § 1^{er}. Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre :
 - 1° les réglementations de base ayant trait :

- a) au statut administratif, y compris le régime de congé;
- b) au statut pécuniaire;
- c) au régime de pensions;
- d) aux relations avec les organisations syndicales;
- e) à l'organisation des services sociaux.

Le Roi détermine les réglementations de base en indiquant soit les matières qui en font l'objet, soit les dispositions qui les constituent. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

Les réglementations de base que le Roi a déterminées en exécution des points a), b) et c) de l'alinéa 1^{er}, et qui ne sont applicables qu'aux agents soumis à des règles statutaires, sont d'application analogue aux membres du personnel engagés sous contrat de travail.
[...] ».

L'article 3 de l'arrêté royal précité du 29 août 1985 dispose comme suit :

- « Sont considérées comme réglementations de base ayant trait au statut administratif, les règles fixant :
- 1° les conditions auxquelles il doit être satisfait pour être recruté, admis au stage ou nommé comme membre du personnel, y compris les conditions de participation aux éventuels concours, examens ou épreuves préalables et les règles selon lesquelles les examens sont organisés et les programmes d'examens fixés ;
 - 2° la nature et la durée du lien de service des membres du personnel ;
 - 3° les droits et les devoirs des membres du personnel, les incompatibilités et interdictions ainsi que le régime des cumuls avec d'autres fonctions, emplois ou occupations ;
 - 4° le régime disciplinaire ;
 - 5° les mesures d'ordre ;
 - 6° la responsabilité des membres du personnel ;
 - 7° le régime de signalement, d'appréciation ou tout autre rapport équivalent ;
 - 8° la détermination, la répartition, le classement et l'équivalence des grades, emplois ou fonctions ;
 - 9° le régime de transfert, de mobilité ou de toute autre forme de réaffectation ou de mise en service des membres du personnel dans d'autres services que ceux auxquels ils appartiennent, ainsi que le régime applicable aux membres du personnel chargés d'une mission ;
 - 10° les régimes d'ancienneté ;
 - 11° le régime de promotion, de changement de grade ou d'avancement de grade, de promotion par accession au niveau supérieur et tout autre régime de progression de carrière, le passage à d'autres fonctions, spécialisées ou non, l'exercice de fonctions supérieures et pour l'enseignement, le régime de sélection ;
 - 12° les positions administratives, les circonstances qui les déterminent et leurs conséquences sur la situation des membres du personnel, en ce compris le régime des congés et des mises en disponibilité ;
 - 13° le régime du travail à temps partiel ;
 - 14° le régime suivant lequel il peut être mis fin au lien de service des membres du personnel ou suivant lequel ce lien peut être interrompu ».

Le rapport au Roi précédent l'arrêté royal du 29 août 1985 (*Moniteur belge*, 2 octobre 1985) expose notamment ceci :

- « 1. Il résulte du texte même de la loi (art. 2, § 1^{er}, 1°, et 11, § 1^{er}, 2°) qu'une fois définies par la détermination des réglementations de base les matières soumises à la négociation, il y aura lieu de considérer, *a contrario*, que toutes les autres matières ayant trait aux objets visés dans les cinq rubriques susvisées doivent être soumises à la concertation.

2. La loi n'indique que la 'manière' [...] et non les 'critères à prendre en considération' pour la détermination des réglementations de base; seuls les travaux parlementaires indiquent la volonté du Législateur de distinguer les aspects 'importants' ou 'essentiels' du statut administratif et pécuniaire, du régime des pensions, des relations avec les organisations syndicales et de l'organisation des services sociaux, d'une part, des aspects moins importants de ces matières qui sont soumis à la concertation, d'autre part [...]

Une analyse des différents régimes juridiques des membres du personnel soumis à la loi du 19 décembre 1974 a donc été entreprise afin de déterminer, à défaut d'autres critères, ce qui devait y être considéré comme essentiel. C'est en fonction du résultat de cette analyse que le présent arrêté a été rédigé. L'on a ainsi considéré comme essentielles un certain nombre de parties du statut administratif dans l'ensemble que constitue leur 'régime' : régime disciplinaire, régime de signalement, de transfert et de mobilité, d'ancienneté, de promotion, de congés, *etc.*

Pour des raisons d'opportunité, de cohérence et surtout d'efficacité, c'est dans leur ensemble que ces régimes ont été désignés comme réglementations de base, de manière à éviter autant que possible un découpage inutile, du statut administratif par exemple, entre la négociation et la concertation, tout en réservant cependant à la concertation - et ce afin de répondre à la distinction voulue par le Législateur entre la négociation et la concertation - certains aspects de ce statut (telle la formation).

[...]

C. Réglementation de base ayant trait au statut administratif (article 3)

1. L'article 3, 1° a trait aux conditions de recrutement et de nomination.

En général, l'on entend par "conditions auxquelles il doit être satisfait pour être recruté, admis au stage ou nommé" ; les conditions qu'on doit remplir pour être mis au travail dans un lien statutaire en tant que membre du personnel au sens de cet arrêté, dans les services publics concernés.

Les mots "pour être recruté, admis au stage ou nommé", ne concernent pas les procédures de recrutement en tant que telles, ce sur quoi l'on reviendra d'ailleurs ultérieurement.

Le terme "conditions" est à interpréter au sens large. C'est ainsi, par exemple, que la détermination des exigences tant d'admission que d'admissibilité prévues par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 (article 15 et suivants), est matière de négociation alors que celle des modalités de contrôle y relatives est considérée comme matière de concertation. Il en va de même, notamment, pour la détermination des exigences en matière d'aptitude physique qui est matière de négociation tandis que celle des modalités de contrôle y relatives est matière de concertation. Les dérogations et dispenses en la matière relèvent également de la notion de "condition" (ainsi par exemple pour les agents de l'État, les articles 18 et 19 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État et les diverses mesures d'exécution y relatives).

Le terme "recruté, admis au stage ou nommé" sont utilisés pour tenir compte du champ d'application très large de l'arrêté. Dans le secteur de l'enseignement, l'on parle, à ce propos, de "désignations". Ces désignations, ainsi que tous les autres termes analogues, sont évidemment visées également.

[...]

11. L'article 3, 11° a trait au régime de promotions et aux régimes analogues. Sont notamment compris :

- les cas dans lesquels et les conditions auxquelles les promotions sont attribuées ;
- la procédure de promotion (désignation de l'autorité compétente, manière de publier les vacances, délai d'introduction des candidatures, intervention du conseil de direction ...) ;
- les éventuels examens, concours ou épreuves préalables (*cfr.* l'article 3, 1°).

En son avis relatif au projet qui est devenu l'arrêté royal du 28 septembre 1984 précité (article 77), le Conseil d'État proposait les termes "promotion ou tout autre avancement de grade ou de carrière analogue" ; la formulation proposée par le Haut Collège était précisément nécessaire pour tenir compte du champ d'application étendu dudit arrêté. Pour des raisons de sécurité juridique, l'on a cependant encore complété l'énumération, même si les termes "le passage à d'autres fonctions" (dans le sens d'accession) permettent de recouvrir des situations variées. Est également visée l'exercice de fonctions supérieures. [...] ».

La partie adverse soutient, en premier lieu, que l'acte attaqué ne devait pas être soumis à la procédure de négociation syndicale, parce que les modifications qu'il opère n'entrent pas dans les matières visées par l'arrêté royal précité du 29 août 1985. Elle ne conteste toutefois pas que tel qu'applicable avant sa modification par l'acte attaqué, l'arrêté royal du 13 février 1998 avait fait l'objet d'une procédure de négociation syndicale, en se référant à un protocole d'accord n° 97/15 du Comité des services publics provinciaux et locaux.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, la circonstance selon laquelle la notion de « formation permanente » n'est pas expressément visée par l'article 3 de l'arrêté royal du 29 août 1985 ne permet pas de conclure que les modifications apportées par l'acte attaqué ne sont pas relatives à une réglementation de base ayant trait au statut administratif parmi les matières visées par cette dernière disposition. Suivant l'article 6ter, § 2, de la loi du 8 juillet 1964, nul ne peut exercer les fonctions de secouriste-ambulancier dans le cadre de l'aide médicale urgente sans être titulaire d'un brevet de secouriste-ambulancier délivré par un centre de formation et de perfectionnement conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi. La fonction de secouriste-ambulancier est donc une fonction (spécialisée) qui ne peut être exercée sans l'obtention et la prolongation du brevet *ad hoc* requis, sous réserve du régime de dispense organisé par l'arrêté royal précité du 13 février 1998. Il ressort des articles 17 et 19 de cet arrêté que la validité du brevet est prolongée pour un nouveau terme de 5 ans à l'obtention d'une nouvelle appréciation positive dans le cadre d'une évaluation qui a lieu au terme de leur formation permanente.

Les dispositions précitées de l'arrêté royal du 13 février 1998 relatives à la « formation permanente » des secouristes-ambulanciers peuvent être considérées comme étant visées respectivement aux 1° et 11° de l'article 3 de l'arrêté royal du 29 août 1985, et ce étant donné qu'elles sont notamment relatives aux « conditions auxquelles il doit être satisfait pour être recruté, admis au stage ou nommé comme membre du personnel », et au « passage à d'autres fonctions, spécialisées ou non ». Cela n'est, en réalité, plus contesté par la partie adverse dans son dernier mémoire. L'acte attaqué se rapporte donc également aux matières visées par l'arrêté royal précité du 29 août 1985.

Une telle lecture des dispositions en cause dans le présent litige ne constitue pas une interprétation extensive contraire au principe de mutabilité des services publics.

La circonstance que la section de législation du Conseil d'État n'a pas formulé de remarques à cet égard n'est pas, en soi, de nature à empêcher la section du contentieux administratif d'exercer son contrôle de légalité sur les dispositions attaquées.

La thèse de la partie adverse ne peut donc être suivie.

En second lieu, la partie adverse soutient que la procédure de négociation syndicale ne s'imposait pas car l'arrêté royal précité du 13 février 1998 a été soumis à la procédure de négociation syndicale et a ainsi fait l'objet d'un protocole n° 97/15 du comité des services publics provinciaux et locaux et parce que les modifications opérées sont secondaires et favorables aux membres du personnel et agents concernés.

La seule circonstance que l'arrêté royal du 13 février 1998 ait été soumis à la procédure de négociation syndicale n'implique pas que les modifications ultérieures de ce texte ne doivent pas être soumises à une négociation syndicale, sans quoi cette circonstance viderait de tout contenu les dispositions violées au moyen.

Si on peut admettre que des modifications de pure forme ou de détails ne doivent pas faire l'objet d'une négociation syndicale préalable, il n'en va pas de même pour les modifications qui comportent des éléments entièrement nouveaux et ayant trait à une réglementation de base. Il convient donc de vérifier, pour chacune des dispositions de l'acte attaqué, si les modifications apportées devaient faire l'objet d'une négociation au regard des questions auxquelles les dispositions en cause sont relatives et de leur portée.

L'article 1^{er} de l'acte attaqué ajoute à l'article 17 de l'arrêté royal du 13 février 1998 un dernier alinéa relatif au délai dans lequel le secouriste-ambulancier a la possibilité de s'inscrire à une évaluation en vue de la prolongation de son brevet. Cette modification, à l'égard de laquelle la requérante ne formule en réalité aucun grief précis, peut être considérée comme secondaire au regard de l'objectif de la disposition visant à l'évaluation régulière des secouristes-ambulanciers quant à leur aptitude à l'exercice de leur fonction.

Tel n'est pas le cas des modifications apportées par l'article 2 de l'acte attaqué, sans qu'il soit besoin de déterminer si ces modifications sont favorables ou non. À la suite de celles-ci, il est désormais prévu que le secouriste-ambulancier faisant l'objet d'une appréciation négative doit suivre un trajet de formation individuel afin d'améliorer les compétences qui sont à l'origine de l'appréciation négative. En outre, le secouriste-ambulancier qui a reçu deux appréciations négatives successives, peut uniquement passer une troisième évaluation en vue d'obtenir un brevet moyennant l'accord de l'inspecteur d'hygiène compétent. La partie adverse ne conteste pas qu'à la suite de trois appréciations négatives successives, le secouriste-ambulancier ne pourra définitivement plus exercer sa fonction, et ce à défaut de pouvoir être apprécié positivement lors d'une quatrième évaluation. Il ressort également de ce qui précède que les modifications apportées par l'article 2 de l'acte attaqué ne constituent pas une modalité d'un principe arrêté par la législation existante, soumis préalablement à la négociation syndicale ; la partie adverse reste à tout le moins en défaut de le démontrer, alors même qu'elle entend s'appuyer sur cette négociation antérieure comme motif du rejet du moyen.

Les modifications ainsi opérées par l'acte attaqué ne portent pas sur des questions accessoires ou secondaires. Elles modifient considérablement les conditions dans lesquelles le secouriste-ambulancier peut poursuivre l'exercice de sa fonction (spécialisée). La partie adverse ne conteste pas que, comme le relève la partie requérante, les agents des zones de secours sont généralement recrutés dans des fonctions déterminées et spécialisées, cela d'autant plus dans le cadre de l'aide médicale urgente, laquelle est ainsi une fonction susceptible d'être exercée indépendamment d'une autre fonction au sein desdites zones.

Or, la partie adverse reste en défaut d'établir que les conditions visées à l'article 2 de l'acte attaqué ont fait l'objet d'une négociation syndicale au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974.

Dans cette mesure, le moyen unique est fondé.

VI. Maintien des effets

VI.1. Thèses des parties

La partie adverse sollicite de maintenir le bénéfice des dispositions annulées « durant un laps de temps suffisant permettant de procéder à la réfection des dispositions qui seraient annulées ». Elle le justifie comme suit :

« Votre jurisprudence considère qu’“en application de l’article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d’État, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l’acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation montre de toute évidence que l’intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu’avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d’État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d’un arrêt d’annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances » (C.E., n° 254.168, 30/06/2022, ASBL FÉDÉRATION DES CAFES DE BELGIQUE et consorts).

En cas d’annulation, il convient de relever qu’avant sa modification par l’acte attaqué, l’article 19, alinéa 3, disposait uniquement qu’“en cas d’appréciation négative, les prestations du secouriste-ambulancier dans le cadre de l’aide médicale urgente doivent être suspendues jusqu’à l’obtention d’une évaluation positive”. Cette disposition avait donc pour effet de suspendre les prestations des secouristes ambulanciers échouant à l’évaluation quinquennale prévue. Dès lors que les modifications opérées par l’acte attaqué permettent, dans certaines conditions, aux secouristes-ambulanciers de poursuivre leurs fonctions nonobstant l’existence d’une appréciation défavorable de leurs prestations, la partie adverse sollicite que les effets des dispositions qui seraient annulées puissent être maintenus afin de garantir la continuité du service public. Il est souligné, à cet égard, que les dispositions querellées sont plus favorables en ce qu’elles permettent aux agents, dans certaines conditions, de poursuivre leurs fonctions. Bien que l’administration ne dispose pas de chiffres détaillés, elle estime que près de 10% des agents échouent à la première évaluation quinquennale ».

La partie requérante s’oppose à cette demande. Elle fait valoir que les conditions strictes d’application de l’article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d’État ne sont pas rencontrées. Citant cette disposition, elle souligne qu’il est manifeste que de telles circonstances « exceptionnelles » n’existent pas et ne sont d’ailleurs nullement précisées par la partie adverse dans son dernier mémoire. Elle ajoute ceci :

« En outre, dans le prolongement de ce qui a été développé plus haut, à supposer qu’il soit fait application de l’article 14^{ter}, si les négociations s’enlissent à l’occasion de la réfection de l’acte attaqué et/ou que l’autorité n’en diligente pas le cours, elle invoquera au cours desdites négociations à venir avec les organisations syndicales que toute modification du texte “actuel” (c’est-à-dire incluant les modifications dont l’annulation est poursuivie par le recours) serait de nature à créer davantage d’inconvénients que d’avantages et que tout retour en arrière mettrait en péril la sécurité juridique, et soumettrait les pompiers à un énième changement.

Quant à l’affirmation de la partie adverse selon laquelle si les effets de l’acte annulé ne sont pas maintenus jusqu’à l’issue de la procédure de réfection, la continuité du service public ne serait pas garantie, relève du postulat pur et simple.

De même, la mention : “Il est souligné, à cet égard, que les dispositions querellées sont plus favorables en ce qu’elles permettent aux agents, dans certaines conditions, de poursuivre leurs fonctions” est également un postulat non autrement explicité. Quelles sont les conditions visées par l’autorité ? Les organisations syndicales ne sont-elles pas les mieux placées pour apprécier ce qui est plus favorable ou non pour les travailleurs qu’elles représentent ? »

VI.2. *Appréciation du Conseil d'État*

L'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État est rédigé comme suit :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.
La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

En application de l'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation montre, de toute évidence, que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril, notamment, la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5). La Cour constitutionnelle a, de même, insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre « l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées » (C.C., arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.018), B.9.4 ; C.C., arrêt n° 154/2012 du 20 décembre 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.154), B.3 et B.4. Dans le même sens : C.C., arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.014), B.3 ; C.C., arrêt n° 73/2013 du 30 mai 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.073), B.8). De même, comme l'a observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 20 janvier 2014, précitée, « la mesure, déjà fort peu mise en œuvre à l'égard des règlements, le sera plus rarement encore lorsque c'est un acte individuel qui est annulé, compte tenu du caractère indéterminé des effets des premiers par rapport à la portée individuelle des seconds » (Ibidem, n° 5-2277/1, p. ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.917

98). À cet égard, il a été précisé que la circonstance que le Conseil d'État puisse désormais apprécier s'il y a lieu de moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres à la cause se justifie par le fait qu'une annulation avec effet rétroactif peut avoir parfois des « effets insurmontables et disproportionnés » (Ibidem, n° 5-2277/3, p. 23).

Dans son rapport complémentaire, l'auditeur rapporteur estime qu'il y a lieu de rejeter cette demande, pour les motifs suivants :

« En l'espèce, tel que l'a relevé la partie requérante, il convient de constater que la partie adverse n'établit pas qu'il existerait des raisons exceptionnelles permettant de justifier, au détriment du principe de la légalité, que les effets de l'acte attaqué soient maintenus à la suite de son annulation et ce, jusqu'à l'éventuelle réfection dudit acte.

La partie adverse n'établit nullement que l'annulation pure et simple de l'acte attaqué ou, en d'autres termes, que le régime qui était applicable avant sa modification par ledit acte serait susceptible de porter atteinte à la continuité du service public. Elle n'établit ainsi notamment pas qu'avant sa modification par l'acte attaqué, l'application de l'article 19, alinéa 3, de l'arrêté royal du 13 février 1998, relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers, aurait été susceptible de porter atteinte à la continuité du service public. La modification de cette disposition par l'acte attaqué ne paraît d'ailleurs pas avoir été justifiée afin de garantir la continuité du service public et ce, en raison de que cette continuité aurait été mise en péril sous le précédent régime.

Avant cette modification, si les prestations du secouriste-ambulancier ayant été évalué négativement devaient en effet être suspendues jusqu'à ce que celui-ci fasse l'objet d'une évaluation positive, il n'en reste pas moins que ce dernier pouvait alors encore représenter cette évaluation et ce, sans limite, jusqu'à ce qu'elle soit positive, afin de réintégrer le cadre opérationnel des secouristes-ambulanciers. Il n'est pas établi que ce précédent régime a pu causer des difficultés dans la continuité du service public. À supposer même que le pourcentage qui est allégué par la partie adverse soit établi, *quod non*, le fait que seulement 10 % des secouristes-ambulanciers échoueraient à leur première évaluation ne paraît pas être susceptible de porter atteinte à la continuité du service public. Par ailleurs, outre que cela n'est pas non plus établi, la circonstance que cette modification serait plus favorable aux secouristes-ambulanciers ne permet pas de justifier le maintien des effets de l'acte attaqué et ce, au regard du principe de la légalité et du principe de la sécurité juridique. Il résulte donc de ce qui précède qu'il n'est pas établi que l'annulation pure et simple de l'acte attaqué pourrait entraîner des conséquences disproportionnées ou mettre en péril la sécurité juridique justifiant le maintien de ses effets ».

A l'audience, la partie adverse n'a pas fait état de circonstances permettant de s'écarter des conclusions de ce rapport complémentaire, conclusions que le Conseil d'État estime devoir faire sienne dans le présent arrêt.

La demande de maintien des effets est rejetée.

VII. 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 1^{er}.

L'arrêté royal du 11 décembre 2023 – erronément daté du 1^{er} janvier 2024 dans la publication au *Moniteur belge* – modifiant l'arrêté royal du 13 février 1998 relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 juillet 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Xavier Close,
Aurélien Vandeburie,
Vincent Durieux,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

David De Roy