

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 112.296 du 6 novembre 2002

A. 94.928/VIII-3161

En cause : **FORET** Francis,  
ayant élu domicile chez  
Me Pierre CAVENAILE, avocat,  
rue Julien d'Andrimont 23-25  
4000 Liège,

contre :

**la Députation permanente du  
conseil provincial de Liège.**

---

**LE CONSEIL D'ETAT, VIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 25 août 2000 par Francis FORET, qui demande l'annulation de l'arrêté du 27 avril 2000 par lequel la Députation permanente du conseil provincial de Liège refuse d'approuver la délibération du 28 février 2000 par laquelle le Conseil communal de Liège modifie sa délibération du 25 novembre 1996 fixant le statut pécuniaire du personnel communal, en ce qu'elle produit ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 1996;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M<sup>me</sup> DAGNELIE, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 juin 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 29 août 2002 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 octobre 2002;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Th. CAVENAILE, loco Me P. CAVENAILE, avocat, comparaissant pour le requérant, et M<sup>me</sup> HENRY, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M<sup>me</sup> DEBUSSCHERE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Une circulaire du 27 mai 1994 expose les principes de la révision générale des barèmes pour les agents locaux. Ces nouveaux principes appelés à régir la carrière administrative et pécuniaire de ces agents devaient être d'application au 1<sup>er</sup> juillet 1994. Compte tenu de la nécessité de revoir les cadres du personnel et les statuts administratif et pécuniaire, le délai donné aux administrations communales pour ce faire a été reporté au 1<sup>er</sup> janvier 1996.

Ces principes sont notamment les suivants :

a) Tous les emplois sont répartis sur cinq niveaux :

niveau E : emplois, grades et fonctions qui généralement ne requièrent pas, lors du recrutement, de conditions particulières pour les exercer.

niveau D : emplois, grades et fonctions qui requièrent, lors du recrutement, certaines conditions ou une spécificité propre (employés d'administration, ouvriers qualifiés, auxiliaires de police ...).

niveau C : emplois comportant des responsabilités (brigadiers, chef de service administratif, contremaître et sous-officier des corps de sécurité).

niveau B : emplois spécifiques (graduat dans la matière déterminée, telle les services sociaux ou les soins de santé).

niveau A : emplois accessibles aux possesseurs d'un diplôme universitaire ayant satisfait à des épreuves de recrutement ou accessibles par promotion, à certaines conditions.

b) Chacun des grades répartis dans ces niveaux est doté d'une échelle spécifique, attribuée lors du recrutement et qui évolue en cours de carrière pour autant que l'agent remplisse certaines conditions.

2. La délibération de la Ville de Liège du 25 novembre 1996 fixe le statut pécuniaire du personnel communal en application des principes de la révision générale des barèmes.

L'échelle C1 se développe de 625.000 francs à 875.000 francs. Les augmentations prévues sont :

- 4/1 x 10.000
- 3/1 x 12.000
- 6/1 x 15.000
- 12/1 x 7000.

3. Une circulaire du 7 juillet 1999, publiée au Moniteur belge du 28 octobre 1999, apporte des adaptations à la circulaire antérieure, afin "d'améliorer la performance des principes mis en application en matière de gestion des ressources humaines et de répondre aux exigences que nécessitent les métiers nouveaux dans nos pouvoirs locaux. Ainsi, la carrière du personnel ouvrier est revue afin qu'une évolution de carrière permette l'accès à l'échelle D4 sous réserve d'une formation. Une révision des échelles C1, C2 et C5, applicables après promotion, devait intervenir pour assurer une certaine cohérence entre les échelles attribuées à ce même personnel ouvrier ... Dans un souci d'exhaustivité, la notion de niveau est introduite en lieu et place des listes d'échelles apparaissant dans les textes actuels ...".

4. Par délibération du 28 février 2000, le Conseil communal modifie sa délibération du 25 novembre 1996 fixant le statut pécuniaire du personnel communal non enseignant et revoit, notamment, les échelles de traitement C1.

L'échelle C1 se développe de 625.000 francs à 933.900 francs. Les augmentations prévues sont :

- 4/1 x 10.000
- 1/1 x 16.500
- 4/1 x 17.000
- 3/1 x 19.000
- 13/1 x 9.800.

Le Conseil communal décide que cette modification prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 1996.

5. Par arrêté du 27 avril 2000, la Députation permanente du conseil provincial de Liège décide ce qui suit :

" EST APPROUVEE la délibération du 28 février 2000, parvenue le 31 mars suivant, par laquelle le Conseil communal de LIEGE décide de modifier sa délibération du 25 novembre 1996 fixant le statut pécuniaire du personnel communal, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996, sauf disposition contraire,

...

2. en revoyant les montants de l'échelle de traitement C1,

...

A L'EXCEPTION de la date d'effet qui N'EST pas APPROUVEE ...".

Cet arrêté est motivé comme suit :

" ...

Vu la circulaire de M. ANSELME, Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du 7 juillet 1999 ayant pour objet les principes généraux de la fonction publique locale et provinciale;

Attendu qu'un principe de droit constant proscriit tout effet rétroactif en matière de dispositions réglementaires sous peine d'ébranler les fondements de la sécurité juridique;

Attendu que la résolution susvisée concernant le statut du personnel communal prévoit la rétroactivité au-delà du 1<sup>er</sup> du mois qui précède l'adoption de la modification du statut;

Attendu que la rétroactivité de l'application de la nouvelle échelle C1 ainsi que de l'adaptation des conditions d'évolution de carrière à l'échelle D6 pour le personnel administratif et aux échelles B2 et B3 pour le personnel spécifique est contraire à l'intérêt général et régional".

Cette décision est notifiée à la ville de Liège par pli recommandé à la poste le 2 mai 2000.

6. Le 12 mai 2000, la ville de Liège saisit la Région wallonne du recours prévu par l'article 19 du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes.

Faute de décision du Gouvernement wallon dans le délai de 30 jours de la réception du recours, la décision de la députation permanente est réputée confirmée;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 6 du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, de la motivation inadéquate, du défaut de motif pertinent et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il prend un deuxième moyen de l'illégalité des motifs de droit de l'arrêté attaqué; que ces deux moyens portent sur la motivation formelle de cet arrêté et les motifs qui le sous-tendent; qu'il y a lieu de les examiner ensemble;

Considérant que le requérant expose que l'acte attaqué n'explique pas en quoi la date de prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 1996 de la nouvelle échelle C1 serait contraire à l'intérêt général et régional alors qu'il s'agit d'améliorer la performance des principes mis en application en matière de gestion du personnel; qu'il observe que le principe de la non-rétroactivité n'est pas absolu puisqu'il est admis qu'un acte réglementaire peut rétroagir à condition que cette rétroactivité ne porte pas préjudice aux droits de tiers, ce qui est bien le cas en l'espèce;

Considérant que la partie adverse répond que le principe de non-rétroactivité, qui touche à l'ordre public, s'applique à toute loi, c'est-à-dire à l'ensemble des règles juridiques et prescriptions légales et que la circulaire du 7 juillet 1999 a elle aussi entendu produire ses effets pour l'avenir; qu'elle considère que la motivation de l'acte attaqué est donc sans équivoque; qu'elle fait valoir que lorsqu'elle est légalement justifiée ou autorisée, la rétroactivité peut être admise dans la mesure où elle est indispensable au bon fonctionnement du service et où elle ne porte pas atteinte à des droits acquis; qu'elle ajoute que le bon fonctionnement du service et spécialement la stabilité des institutions et de l'ordre juridique paraissent ici en cause; qu'elle poursuit en ces termes :

" Comment pourrait-il être admis que toute décision puisse être rétroactive pour la seule raison qu'elle apporte un avantage aux personnes visées par la mesure. Monsieur LECLERQ, avocat général près la Cour de cassation n'indiquait-il pas dans ses conclusions précédant l'arrêt de la Ville de Liège c/Broen du 22 janvier 1996, que certaines bornes doivent être assignées à l'arbitraire des gouvernants comme à l'insubordination anarchique des gouvernés et que l'enjeu est d'éviter d'aboutir à placer l'administration et l'administré dans une incertitude sur l'étendue exacte de leurs droits et obligations réciproques. Cet enjeu existe quel que soit le contenu de la norme disposant d'effets rétroactifs.

Dans le cas présent, l'adoption de nouvelles dispositions modifiant les barèmes de traitement de membres du personnel communal n'est pas indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service. S'il est vrai qu'en l'espèce la rétroactivité ne porte pas atteinte à des droits acquis, le requérant ne démontre pas à suffisance l'existence d'un impératif de bon fonctionnement du service justifiant une dérogation au principe général de non-rétroactivité".

Considérant que, selon l'article 6, alinéa 2, du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, toute décision de l'autorité de tutelle doit être motivée en la forme; qu'il s'ensuit que les motifs de refus d'approbation doivent être indiqués dans l'instrumentum de la décision, des explications données a posteriori dans des pièces de procédure ne pouvant pallier les insuffisances de la motivation formelle de l'acte; que les motifs du fond du refus d'approbation doivent exprimer en quoi, compte tenu des particularités de la délibération improuvée, celle-ci viole la loi ou blesse l'intérêt général; qu'en l'espèce, le refus partiel d'approbation est motivé par l'effet rétroactif attaché à l'acte soumis à tutelle, effet qui mettrait en péril la sécurité juridique et l'intérêt général et régional;

Considérant que la rétroactivité d'un acte réglementaire est tolérée notamment lorsqu'elle ne porte pas atteinte à des droits acquis, lorsqu'elle s'appuie sur des situations constituées dans le passé, lorsqu'elle est nécessaire à l'exécution de la loi, lorsqu'elle vise à assurer la continuité d'un service public, lorsqu'elle répond à un impératif de régularisation et enfin lorsqu'elle ne fait pas grief; que la circulaire du Ministre de la Région wallonne du 7 juillet 1999 considère que des adaptations, dont celles des échelles C1, sont nécessaires à l'amélioration de la gestion des ressources humaines et ne fixe pas de date d'entrée en vigueur de ces adaptations; que la ville de Liège pouvait estimer, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, que la modification du statut pécuniaire pouvait intervenir avec effet rétroactif, en raison même des motifs de cette adaptation, tels qu'ils sont énoncés dans la circulaire précitée; qu'en condamnant par principe le recours à la rétroactivité, sans examiner les éléments particuliers de l'affaire, la partie adverse n'a pas motivé correctement sa décision; que les moyens sont fondés,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulé l'arrêté du 27 avril 2000 par lequel la Députation permanente du conseil provincial de Liège refuse d'approuver la délibération du 28 février 2000 par laquelle le Conseil communal de Liège modifie sa délibération du 25 novembre 1996 fixant le statut pécuniaire du personnel communal, en ce qu'elle produit ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 1996.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le six novembre deux mille deux par :

|                 |              |                       |
|-----------------|--------------|-----------------------|
| M.              | GEUS,        | président de chambre, |
| M.              | LEWALLE,     | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> | GEHLEN,      | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> | HONDERMARCQ, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.