

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 184.900 du 27 juin 2008

A.163.074/VIII-5038

En cause :

**LIZEN** Jean,

ayant élu domicile au siège de la  
Centrale Générale des Services publics (CGSP)  
place Fontainas 9-11  
1000 Bruxelles,

contre :

**l'Etat belge**, représenté par

- le Premier Ministre,
- le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, de la Mobilité et des Réformes institutionnelles,
- le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances et des Réformes institutionnelles,
- la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,
- le Ministre de l'Intérieur,
- le Ministre des Affaires étrangères,
- la Ministre de l'Economie, des Indépendants et de l'Agriculture,
- le Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale,
- le Ministre de l'Emploi,
- le Ministre de la Justice,
- le Ministre de la Défense,
- le Ministre du Climat et de l'Energie,
- le Ministre de la Coopération au développement,
- la Ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques,

ayant élu domicile chez  
Mes Jean-Paul LAGASSE et Me Frédéric VAN DE GEJUCHTE,  
avocats,  
place de Jamblinne de Meux 41  
1030 Bruxelles.

-----

--

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

Vu la requête introduite le 3 juin 2005 par Jean LIZEN qui demande l'annulation de "l'arrêté du 7 avril 2005, modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 2002, accordant une prime Copernic à certains agents des administrations de l'Etat";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 9 mai 2007 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 13 juin 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me VAN HAMME, loco Me LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LANGOHR, 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 éléments utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le requérant appartient au rôle linguistique français du personnel statutaire du Service public fédéral Justice. En 2004, il s'est vu octroyer la prime Copernic sur laquelle une retenue de 13,07 % a été effectuée. Le requérant estime que cette retenue a eu lieu sans fondement légal ou réglementaire et a saisi le Tribunal du travail de Bruxelles le 7 janvier 2005 pour que la partie adverse soit condamnée à lui rembourser le montant de la retenue ainsi perçue en 2004.

2. Dans le cadre de la réforme des carrières engagée en 2002 dans le processus dit "COPERNIC", le Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration a mis en chantier un projet d'arrêté royal visant à aligner le pécule de vacances des membres du personnel des niveaux 2 à 4 des services publics fédéraux

et des parastataux, sur le "double pécule" perçu par les travailleurs du secteur privé et, ainsi, à porter ce pécule à 92 % de leur rémunération mensuelle brute. Le Ministre, pour réaliser cet objectif, a décidé de créer une prime versée en même temps que le pécule de vacances et qui, s'ajoutant à celui-ci, porterait à 92 % de la rémunération mensuelle brute, le montant perçu par les agents en guise de pécule. Ce projet a été concrétisé par un arrêté royal du 10 juillet 2002 accordant une prime COPERNIC à certains agents des administrations de l'Etat.

3. Cette prime devant déjà être liquidée en 2002, en même temps que le pécule de vacances, soit dans le courant des mois de mai et juin, une circulaire n/ 521 du 8 mai 2002 du Ministre de la Fonction publique «invite tous les services chargés de la liquidation des traitements, primes ou indemnités, à assurer le paiement de ladite prime Copernic entre le 1<sup>er</sup> mai et le 30 juin 2002, sur la base des instructions (contenues dans la circulaire), sans attendre l'arrêté royal».

Parmi ces instructions, le point 5, intitulé «cotisation sociale-retenue» prévoit qu'«une retenue de 13,07 % est effectuée sur le montant de la prime. La prime n'est pas soumise aux cotisations de sécurité sociale, ni de retenue destinée au Fonds des pensions de survie».

Le requérant a introduit au Conseil d'Etat, le 20 juin 2002, un premier recours en annulation contre cette disposition de la circulaire.

4. Le Moniteur belge du 1<sup>er</sup> août 2002 a publié l'arrêté royal du 10 juillet 2002 accordant une prime Copernic à certains agents des administrations de l'Etat.

L'article 6 de cet arrêté dispose «Pour l'application de l'article 14 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, la prime n'est pas à considérer comme rémunération.

Une retenue de 13,07 % est effectuée sur le montant de la prime».

Cette disposition a également été attaquée, le requérant ayant demandé au Conseil d'Etat une extension de l'objet de son premier recours.

5. La loi-programme du 24 décembre 2002, publiée au Moniteur belge du 31 décembre 2002, prévoyait en son article 437 qu'«à partir de 2002, une retenue de 13,07 % est effectuée sur le montant de la prime Copernic accordée à certains agents

des services publics selon les modalités fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres».

Le requérant a également introduit contre cette disposition un recours en annulation auprès de la Cour d'arbitrage.

Par un arrêt n/ 99/2004 du 2 juin 2004, la Cour d'arbitrage a annulé l'article 437 de la loi-programme du 24 décembre 2002. La Cour a toutefois relevé que «la prétendue retenue ne présente aucune caractéristique d'un impôt ou d'une cotisation de sécurité sociale. Elle n'est rien d'autre qu'un abaissement du montant de la prime initialement prévue. La «retenue» n'a jamais fait partie du patrimoine des bénéficiaires. Son montant n'est ni accordé à un établissement de sécurité sociale ni attribué comme recette fiscale au trésor public, au titre de précompte professionnel» (considérant B.2.3.).

6. L'article 6 de l'arrêté royal du 10 juillet 2002 a, quant à lui, été abrogé, avec effet au 23 mai 2003, par l'article 3 de l'arrêté royal du 7 mai 2003 modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 2002 accordant une prime Copernic à certains agents des administrations de l'Etat, cette abrogation intervenant à la suite de l'adoption de l'article 437 de la loi-programme, précitée.

7. Par un arrêt n/ 137.894 du 1<sup>er</sup> décembre 2004, le Conseil d'Etat a rejeté le recours que le requérant avait introduit le 20 juin 2002 en considérant que «les motifs de l'arrêt 99/2004 de la Cour d'arbitrage ne peuvent être dissociés les uns des autres; qu'en effet, la Cour n'a pu aboutir à la conclusion exprimée à propos du premier moyen qui lui était présenté qu'en fonction de l'analyse qu'elle avait faite de la nature de la retenue effectuée sur la prime «Copernic»; que l'autorité de chose jugée de cet arrêt s'étend par conséquent non seulement à son dispositif mais aussi à l'ensemble de ses motifs; que, certes, l'arrêt du Conseil d'Etat cité par le requérant a, à propos d'une autre catégorie de personnel, qualifié d'impôt la prime litigieuse; qu'il échet cependant de constater que dans cette affaire, la partie adverse n'avait pas répondu au moyen pris de la violation de l'article 170 de la Constitution; que les motifs de l'arrêt 99/2004 de la Cour d'arbitrage constituent une raison suffisante de s'écarter de l'arrêt n/ 131.190 du 10 mai 2004».

8. Le 7 avril 2005, a été pris un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 10 juillet 2002 accordant une prime Copernic à certains agents des administrations de l'Etat.

Cet arrêté royal a ainsi rétabli l'article 6 qui avait été abrogé en 2003 dans la rédaction suivante :

" Art. 6. Pour l'application de l'article 14 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, la prime ne doit pas être considérée comme un salaire.

Un prélèvement de 13,07 % est opéré sur le montant de la prime."  
Cet arrêté a produit ses effets le 23 mai 2003.

Il s'agit de l'acte attaqué. La rédaction des dispositions de cet arrêté a été proposée par la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis n/ 37.881/1 du 23 décembre 2004.

9. Par une loi du 17 septembre 2005 instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions, le législateur a introduit un article 39quater dans la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés pour organiser notamment une retenue sur la prime Copernic accordée aux agents des administrations de l'Etat, cette retenue étant dorénavant affectée au Fonds pour l'équilibre des régimes de pension. Cette loi a produit ses effets dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

10. Un arrêté royal du 5 août 2006 a abrogé l'article 6 de l'arrêté royal du 10 juillet 2002 précité au vu de l'article 39quater de la loi du 29 juin 1981 précitée, cette abrogation produisant également ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 2005;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe général de la séparation des pouvoirs et de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs; qu'il soutient que le Roi ne pouvait préciser à l'article 6 de l'arrêté royal du 10 juillet 2002, tel qu'il a été rétabli par l'arrêté attaqué, que la prime Copernic ne peut être considérée comme un salaire pour l'application de l'article 14 de la loi du 27 juin 1969; qu'il estime que dès lors que le préambule de l'arrêté attaqué ne fait pas mention, à titre de fondement légal, de l'article 14, § 2, de cette loi qui autorise le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, à élargir ou à restreindre la notion de rémunération telle qu'elle est définie par l'article 2 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, le Roi s'est immiscé dans une matière réservée au législateur sans disposer d'une habilitation légale au regard du préambule de l'arrêté attaqué;

Considérant que si le préambule de l'arrêté attaqué ne mentionne pas l'article 14 de la loi du 27 juin 1969, il vise l'arrêté royal du 10 juillet 2002 qui, lui, se

donne cette disposition pour fondement légal; qu'en outre, l'article 6 de cet arrêté, tel qu'il est rétabli par l'arrêté attaqué, fait expressément mention de ladite disposition; que le pouvoir conféré au Roi d'adopter l'arrêté attaqué n'est pas discutable; que les déficiences de son préambule ne sont pas de nature à l'entacher d'illégalité; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe général de droit de la non rétroactivité des arrêtés réglementaires et de l'article 2 du Code civil; qu'il expose que la retenue de 13,07 % sur le montant de la prime Copernic, restaurée par l'arrêté attaqué, a été effectuée sur le montant de la prime qui lui a été versée dans le courant du mois de mai 2004; qu'il estime que cette retenue a été exercée sans avoir de fondement légal et procède donc d'une voie de fait, l'arrêté attaqué n'ayant d'autre objet que de couvrir cette voie de fait de manière rétroactive; que, dans son dernier mémoire, le requérant ajoute notamment ce qui suit :

" Le requérant persiste à soutenir que la récupération du montant de la retenue qui a été opérée sur la prime "Copernic" de 2004 est devenue un droit dont il peut se prévaloir du fait qu'il a contesté l'article 437 de la loi programme I du 24 décembre 2002 qui constituait le seul fondement de la retenue, et qu'il en a obtenu l'annulation, celle-ci consacrant la voie de fait commise par l'autorité administrative.

Il persiste à soutenir que l'acte attaqué n'a d'autre objet que de couvrir cette voie de fait et partant que la rétroactivité n'a aucune légitimité.";

Considérant que l'arrêté attaqué produit ses effets le 23 mai 2003, date à laquelle l'arrêté royal du 7 mai 2003, qui a abrogé l'article 6 de l'arrêté royal du 10 juillet 2002, est entré en vigueur; que cette abrogation est intervenue en raison de l'adoption de l'article 437 de la loi-programme du 24 décembre 2002, annulé ensuite par la Cour d'arbitrage pour le motif que la matière relevait de la compétence du Roi, précisant en outre que la retenue contestée "n'est rien d'autre qu'un abaissement du montant de la prime initialement prévue"; que la réfection d'un acte administratif peut, sans violer les dispositions visées au moyen, être opérée avec effet rétroactif; que le principe d'une retenue de 13,07 % effectuée sur la prime Copernic a d'emblée été décidé de sorte que la rétroactivité de l'arrêté attaqué ne porte nullement atteinte aux droits acquis ou à la sécurité juridique; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6, § 1<sup>er</sup>, et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à ladite convention; qu'il expose qu'il est manifeste qu'en donnant un effet rétroactif à l'arrêté attaqué, la partie adverse a voulu anéantir toute possibilité pour quiconque de voir aboutir un recours devant les

tribunaux de l'Ordre judiciaire contre les retenues effectuées irrégulièrement entre le 23 mai 2003 et la date de publication de l'arrêté attaqué, portant ainsi atteinte au principe de la séparation des pouvoirs; qu'il estime également que les sommes correspondant à la retenue opérée sont la propriété des agents dont ils ne peuvent être privés que pour raison d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et se réfère à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 20 novembre 1995 en cause Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique;

Considérant qu'après l'arrêt de la Cour d'arbitrage n/ 99/2004 du 2 juin 2004, la partie adverse n'a pas tardé à réagir puisque dès le 9 septembre 2004 un projet d'arrêté était soumis à l'avis de l'Inspecteur des finances; qu'il peut d'autant moins lui être reproché d'avoir voulu interférer dans des procédures juridictionnelles qu'à ce moment aucun recours n'était pendant devant les juridictions de l'Ordre judiciaire; que cet arrêt n'a pu susciter dans le chef du requérant une "espérance légitime" de percevoir l'intégralité de la prime Copernic dès lors que la Cour d'arbitrage a jugé que la retenue n'a jamais fait partie du patrimoine des bénéficiaires et qu'elle n'est rien d'autre qu'un abaissement du montant de la prime initialement prévue; que la présente cause se distingue nettement de l'affaire Pressos Compania Naviera dans laquelle l' "espérance légitime" assimilée à un bien au sens de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole était née d'un arrêt de la Cour de cassation; que le moyen n'est pas fondé,

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

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

La requête est rejetée.

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept juin deux mille huit par :

M. GEUS, président de chambre,  
M<sup>me</sup> DAURMONT, conseiller d'Etat,  
M. CAMBIER, conseiller d'Etat,  
M<sup>me</sup> HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.