

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 223.443 du 8 mai 2013

A. 201.923/XIV-33.534

En cause : Roland BOURDON
demeurant à 8310 Assebroek
Zuiderboomgaard 5
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre des Pensions

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 30 septembre 2011, a pour objet l'annulation de l'arrêté royal du 29 juillet 2011 prévoyant l'étalement de la péréquation par tranches de 5 p.c. suite à la revalorisation des traitements par l'arrêté royal du 15 septembre 2006 portant intégration dans le niveau A des titulaires d'un grade particulier du niveau 1 au Service public fédéral Finances et au Service des Pensions du Secteur public.

II. Déroulement de la procédure

2. La demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué a été rejetée par l'arrêt n° 217.660 du 1^{er} février 2012.

Le requérant a introduit une demande de poursuite de la procédure.

La partie défenderesse a déposé un mémoire en réponse et le requérant a déposé un mémoire en réplique.

Mme Melissa Celis, auditeur, a rédigé un rapport.

Le requérant a introduit une demande de poursuite de la procédure et déposé un dernier mémoire. La partie défenderesse a déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 13 mars 2013.

M. André Beirlaen, président de chambre, a fait rapport.

Le requérant, qui comparaît en personne, a été entendu.

Mme Melissa Celis, auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

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

III. Caractère légal et faits

3. En ce qui concerne les faits, il y a lieu de faire référence à l'arrêt numéro 217.660 du 1^{er} février 2012 rejetant la demande de suspension.

L'arrêté royal du 29 juillet 2011 prévoyant l'étalement de la péréquation par tranches de 5 p.c. suite à la revalorisation des traitements par l'arrêté royal du 15 septembre 2006 portant intégration dans le niveau A des titulaires d'un grade particulier du niveau 1 au Service public fédéral Finances et

au Service des Pensions du Secteur public a été publié le 9 août 2011 au Moniteur belge. Il s'agit de l'arrêté actuellement attaqué, dont les articles 1^{er} et 2 s'énoncent comme suit :

“Article 1er. La majoration des pensions en cours résultant de la révision au 1^{er} décembre 2004 du traitement maximum des grades du niveau A des agents du Service public fédéral Finances et du Service des Pensions du Secteur public en application de l'arrêté royal du 15 septembre 2006 portant intégration dans le niveau A des titulaires d'un grade particulier du niveau 1 au Service public fédéral Finances et au Service des Pensions du Secteur public, est, pendant une année à partir du 1^{er} décembre 2004 limitée à 5 p.c. Pour chacune des années ultérieures débutant le 1^{er} décembre de chaque année, la majoration est limitée à des tranches annuelles successives égales au maximum à celle prévue pour la première année.

Art. 2. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} décembre 2004 et s'applique uniquement aux arrérages de pension dus pour la période du 1^{er} décembre 2004 au 30 novembre 2006.”.

IV. Examen des moyens

Deuxième moyen

Exposé du moyen

4.1. Le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs.

Il soutient qu'un arrêté royal qui est pris en exécution de l'article 12, § 3, de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public pour limiter la majoration de la péréquation, doit intervenir en même temps que la revalorisation des traitements des agents actifs.

Il se réfère à l'avis numéro 41.763/2 que la section de législation du Conseil d'État a donné le 1^{er} décembre 2006 sur un projet d'arrêté royal pris en application de l'article 12, § 3, de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public. Cet avis relève en effet que la simultanéité de cet arrêté royal et de la revalorisation des échelles barémiques n'a pas été respectée.

Or, l'arrêté royal du 29 juillet 2011 actuellement attaqué a été pris six ans et huit mois après l'entrée en vigueur de la majoration des pensions, ce qui signifie, pour le requérant, une diminution rétroactive de sa pension légale.

4.2. La partie défenderesse répond que la décision proprement dite, qui a abouti à l'arrêté royal actuellement attaqué, a été prise bien auparavant. Dans une lettre du 3 avril 2008, le requérant a en effet été informé de la possible péréquation de sa pension avec effet rétroactif au 1^{er} décembre 2004 si la Cour des comptes devait approuver le nouveau mode de calcul fondé sur la nouvelle échelle barémique A23. À la suite de l'approbation par la Cour des comptes, une telle péréquation a effectivement eu lieu, ce qui a été simultanément communiqué à titre d'instruction au Service des Pensions dans une note du 14 mars 2008 par le ministre des Pensions de l'époque. La partie défenderesse fait remarquer que, après l'approbation par la Cour des comptes, une décision limitant la péréquation a suivi, laquelle a abouti à l'arrêté royal actuellement attaqué avec effet rétroactif. Elle est dès lors d'avis que la condition de simultanéité énoncée dans l'interprétation de la section de législation du Conseil d'État a été remplie.

Elle estime en outre que cette interprétation n'est pas correcte. Un arrêté revalorisant les rémunérations, d'une part, et un arrêté limitant la péréquation, d'autre part, ne peuvent en effet jamais être pris et publiés au même moment. Les arrêtés susmentionnés devant être pris par des autorités différentes, cela n'est pas possible dans la pratique, si ce n'est en attribuant un effet rétroactif à un arrêté limitant la péréquation. Un arrêté limitant la péréquation doit dès lors, pour la partie défenderesse, avoir nécessairement un effet rétroactif. Elle estime qu'une interprétation textuelle de l'article 12, § 3, de la loi du 9 juillet 1969 ne peut dès lors pas être défendue.

La partie défenderesse soutient encore que la décision de péréquation n'a été prise qu'en 2008, à un moment donc où l'ancienne réglementation concernant la péréquation avait été abrogée par la loi du 25 avril 2007.

La partie défenderesse relève aussi que, dans son exposé du moyen, le requérant a complètement négligé le fait que le projet de l'arrêté royal

actuellement attaqué a été adapté. En effet, l'article 2 prévoit maintenant en outre que l'arrêté est uniquement applicable aux arrérages de pension dus pour la période s'étendant du 1^{er} décembre 2004 au 30 novembre 2006. Selon la partie défenderesse, la « simultanéité » invoquée par le requérant a uniquement pour but d'empêcher qu'il y ait une interférence avec une disposition législative ultérieure modifiée. L'ajout susmentionné, opéré dans l'article 2, indique dès lors tout à fait clairement que l'arrêté royal actuellement attaqué porte sur l'ancien article 12, § 3, de la loi du 9 juillet 1969.

Dans la mesure où le requérant évoque la diminution rétroactive de sa pension légale, la partie défenderesse lui répond qu'il n'avait pas de problème avec la rétroactivité de la péréquation, mais bien avec celle de sa limitation.

4.3. Le requérant relève dans son mémoire en réplique que, en ce qui concerne l'arrêté royal du 29 juillet 2011, la condition de la simultanéité de la revalorisation des traitements, d'une part, et de cet arrêté royal, d'autre part, n'a pas été respectée, mais qu'une période de près de sept ans s'est écoulée entre les deux.

Le requérant soulève que la révision de sa pension, qui a été annoncée dans une lettre du 3 avril 2008, et son suivi, est sans aucun rapport avec la condition relative à la simultanéité de la revalorisation des traitements, d'une part, et de l'arrêté royal relatif à la limitation de la péréquation en application de l'article 12, § 3, de la loi du 9 juillet 1969, d'autre part. Pour lui, le nœud du problème est qu'un projet d'arrêté royal reste un projet jusqu'à la publication de l'arrêté royal définitif au moniteur belge. Cette procédure ne peut être combinée avec la procédure prévue en cas de révision d'une pension pour former un tout. Le requérant estime en outre que la sécurité juridique est remise en cause si la condition susmentionnée relative à la simultanéité n'est pas respectée. En effet, si la rétroactivité est attribuée à un arrêté royal, celle-ci doit être motivée de manière approfondie et détaillée, ce qui n'a pas eu lieu en l'espèce.

Le requérant conteste en outre l'argument de la partie défenderesse selon lequel un arrêté revalorisant les rémunérations, d'une part, et un

arrêté limitant la péréquation, d'autre part, ne peuvent jamais être édictés au même moment. Pour lui, tout est une question de planification et de préparation.

Il précise que la péréquation a été fixée légalement à l'article 12, § 1, de la loi du 9 juillet 1969, ce qui constitue un élément. Cette péréquation peut certes être limitée légalement en application de l'article 12, § 3, de cette loi, ce qui en est un autre. Une pareille limitation ne peut toutefois intervenir que si elle s'accompagne de la revalorisation des traitements, ce qui en l'espèce n'a pas été le cas.

Il relève que sa situation devait être appréciée au 1^{er} décembre 2004, c'est-à-dire à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 4 août 2004 et de celui du 15 septembre 2006. Contrairement à ce que la partie défenderesse semble soutenir dans son mémoire en réponse, la loi du 25 avril 2007 n'est pas d'application. Cette loi ne produit ses effets qu'à partir du 1 janvier 2007 en ce qui concerne la péréquation (article 74).

Le requérant précise encore qu'une correction apportée très tardivement pour une période déterminée, inscrite dans l'arrêté royal du 29 juillet 2011, ne suffit pas pour satisfaire à la condition de la simultanéité de cet arrêté royal et de la revalorisation des traitements. L'édiction de l'arrêté royal du 29 juillet 2011 - en application de l'article 12, § 3, de la loi du 9 juillet 1969 - n'est qu'une tentative visant à régulariser très tardivement une limitation illégale de la péréquation par la voie d'une construction erronée. Pareil procédé va à l'encontre de toutes les notions de sécurité juridique et de bonne administration et, selon le requérant, ouvrira la porte à toutes les mesures visant à réduire et à réclamer rétroactivement tant les traitements que les pensions sans aucune motivation justifiée et légitime.

Appréciation

4.4. L'article 12, §§ 1 et 3, de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public (ci-après : la loi du 9 juillet 1969), avant sa modification par

l'article 44 de la loi du 25 avril 2007 concernant les pensions du secteur public (ci-après : la loi du 25 avril 2007), s'énonçait comme suit:

“§ 1er. Les pensions de retraite et de survie sont révisées lorsque :

1° le maximum du traitement afférent au dernier grade de l'ancien agent a été majoré, soit par le relèvement de l'échelle barémique attachée à ce grade, soit par l'octroi d'une échelle différente, sans condition, ou après une ancienneté déterminée, si l'intéressé comptait cette ancienneté;

2° les personnes en activité, titulaires du grade dont l'ancien agent a été revêtu en dernier lieu, ont obtenu sans condition ou après une ancienneté déterminée, mais sans limitation du quota, un grade différent auquel est attachée une échelle barémique plus élevée, si l'intéressé comptait l'ancienneté exigée;

3° toutes les personnes en activité, titulaires du grade dont l'ancien agent a été revêtu en dernier lieu ont obtenu, par mesure transitoire, avec ou sans changement de la dénomination de leur grade, le bénéfice d'une échelle barémique plus élevée accordée aux nouveaux titulaires du grade en raison de modifications apportées aux exigences de la fonction ou aux conditions d'accès à celle-ci.

Pour l'application de l'alinéa précédent, il n'est pas tenu compte des conditions de signalement.

En ce qui concerne les pensions prenant cours le 1er janvier 1969 et postérieurement, le nouveau taux est obtenu en appliquant au nouveau traitement maximum le pourcentage que représente le montant nominal initial de la pension par rapport au maximum du traitement afférent au dernier grade de l'ancien agent dans les barèmes en vigueur au moment où elle a pris cours.

En ce qui concerne les pensions en cours au 31 décembre 1968, le nouveau taux est obtenu en appliquant au nouveau traitement maximum un pourcentage établi sur la base des éléments suivants :

pour les pensions ayant pris cours avant le 1er juillet 1962, le montant maximum visé à l'article 2, alinéa 2, ou le montant nominal au 31 mars 1967 s'il est plus élevé, et le traitement maximum du dernier grade dans les barèmes en vigueur au 1^{er} juillet 1962, majoré de 2 pc. Le cas échéant, le montant au 31 mars 1967 du complément accordé en vertu de l'article 34, § 1er, de la loi du 2 août 1955 est incorporé au montant nominal précité;

pour les pensions ayant pris cours entre le 1er juillet 1962 et le 31 décembre 1964, le montant nominal au 31 mars 1968 et le traitement maximum du dernier grade dans les barèmes en vigueur à la date de prise de cours de la pension, majoré de 2 pc et de 3 000 francs;

pour les pensions ayant pris cours entre le 1er janvier 1965 et le 31 mars 1967, le montant nominal au 31 mars 1968 et le traitement maximum du dernier grade dans les barèmes en vigueur à la date de prise de cours de la pension, majoré de 3000 francs;

pour les pensions ayant pris cours entre le 1er avril 1967 et le 31 décembre 1967, le montant nominal au 31 mars 1968 et le traitement maximum du dernier grade dans les barèmes en vigueur à la date de prise de cours de la pension;

pour les pensions ayant pris cours entre le 1er janvier 1968 et le 31 décembre 1968, le montant nominal au 31 décembre 1968 et le traitement maximum du dernier grade à la date de prise de cours de la pension.

En ce qui concerne les pensions auxquelles il a été fait application de l'article 8, le pourcentage est établi comme il est prévu ci-avant. Toutefois, le montant nominal au 31 mars 1968 est remplacé par le montant nominal de la pension fictive prévue à l'article 8, et le traitement maximum du grade dans les barèmes en vigueur à la date

de prise de cours de la pension est remplacé par le traitement maximum afférent à cette date, à l'échelle de traitement servant au calcul de ladite pension fictive.

Les pourcentages visés ci-avant sont établis jusqu'à la quatrième décimale inclusivement. Ils sont rectifiés lors de toute modification du montant nominal de la pension, ne résultant pas de l'application du présent chapitre.

Par dérogation à l'alinéa 6, si un supplément de traitement a été pris en compte pour la détermination du traitement moyen servant de base au calcul de la pension et qu'ultérieurement ce même supplément est, en tout ou en partie, incorporé dans l'échelle barémique, les pourcentages visés ci-avant sont, à partir de la date de cette incorporation, rectifiés en prenant en compte le montant nominal initial que la pension aurait atteint, s'il avait été établi abstraction faite du supplément incorporé dans l'échelle barémique.

L'application de l'alinéa 7 ne peut avoir pour effet de réduire le montant de la pension liquidé à la veille de l'incorporation.

Pour l'application des alinéas 3 à 8, tant le nouveau traitement maximum que le maximum du traitement afférent au dernier grade sont pris en compte, abstraction faite des indemnités ou autres avantages considérés comme supplément de traitement.

En cas d'application de l'article 2, § 1er, alinéas 2 et 4, de la loi du 20 mars 1958 relative au cumul des pensions et des traitements et au régime des pensions de retraite afférentes à des fonctions multiples, des articles 4, alinéas 2 et 4, ou 9, alinéa 2, de la loi du 14 avril 1965 établissant certaines relations entre les divers régimes de pensions du secteur public ou de l'article 18, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions :

- le maximum du traitement afférent au dernier grade de l'ancien agent, visé à l'alinéa 1er, 1°, est remplacé par le maximum du traitement afférent au dernier grade pris en compte pour fixer le traitement moyen qui a servi de base au calcul de la pension;

- le grade dont l'agent a été revêtu en dernier lieu, visé à l'alinéa 1er, 2° et 3°, est remplacé par le dernier grade pris en compte pour fixer le traitement moyen qui a servi de base au calcul de la pension de l'agent.

(...)

§ 3. Le Roi peut, lors de la révision de certaines rémunérations ou catégories de rémunérations, décider que la majoration de pension qui en résulte n'est payée intégralement que si la majoration de traitement n'excède pas 5 pc.

Si cette dernière excède le pourcentage précité, les majorations de la pension sont payées par tranches annuelles successives correspondant à une majoration de traitement de 5 pc au maximum.”.

L'exposé des motifs commentait l'article 12, § 1^{er}, notamment comme suit :

“Le but poursuivi étant de permettre aux pensionnés de bénéficier des améliorations apportées à la rétribution des agents en activité, toute augmentation de cette rétribution entraînera automatiquement une adaptation correspondante des pensions. En l'occurrence, c'est l'évolution de la rémunération attachée au grade dont l'agent a été revêtu en dernier lieu qui déclenchera le mécanisme de la révision.”. (Doc. parl., Chambre, 1968-1969, n° 368/1, 10)

L'article 12, § 3, a fait l'objet du commentaire suivant :

“En vue de rendre possible un certain étalement de l'incidence budgétaire qui résulterait d'une importante revalorisation des rémunérations afférentes à certains grades particuliers, le projet permet au Roi de décider, lors de cette revalorisation, que la majoration de pension qui en résultera sera payée par tranches annuelles successives correspondant à une majoration de traitement de 5 p.c. au maximum. ”. (Doc. parl., Chambre, 1968-1969, n° 368/1, 12)

Cet article 12 de la loi du 9 juillet 1969 a été modifié par l'article 44 de la loi du 25 avril 2007, avec effet au 1 janvier 2007. La loi du 25 avril 2007 prévoit une disposition transitoire. L'article 71 de la loi du 25 avril 2007 s'énonce comme suit:

“L'article 12 de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public, tel qu'il est libellé avant l'entrée en vigueur de l'article 44 de la présente loi, reste d'application aux révisions des pensions qui résultent de modifications au statut pécuniaire qui entrent en vigueur au plus tard le 1er janvier 2007, à la condition que ces modifications aient été publiées au Moniteur belge ou entérinées par une décision, en bonne et due forme, de l'autorité compétente, portée à la connaissance du Service des Pensions du Secteur public (SdPSP) par pli recommandé avec accusé de réception, au plus tard le 30 juin 2008.”.

Il ressort de ce qui précède que l'ancien article 12 de la loi du 9 juillet 1969 reste applicable aux révisions des pensions qui résultent de la revalorisation des traitements par l'arrêté royal du 15 septembre 2006 portant intégration dans le niveau A des titulaires d'un grade particulier du niveau 1 au Service public fédéral Finances et au Service des Pensions du Secteur public (ci-après : l'arrêté royal du 15 septembre 2006). Cet arrêté royal du 15 septembre 2006, et donc aussi la révision des traitements qui en résulte, a produit ses effets le 1er décembre 2004 et cet arrêté royal a été publié le 27 septembre 2006 au moniteur belge.

Même si, en l'espèce, une décision sur la péréquation de la pension du requérant n'avait effectivement été prise qu'en 2008, il n'en demeure pas moins qu'une telle péréquation est intervenue sur la base de la nouvelle échelle barémique A23 qui a été instaurée par l'arrêté royal du 15 septembre 2006 avec effet rétroactif au 1^{er} décembre 2004. La partie défenderesse reconnaît d'ailleurs elle-même dans son mémoire en réponse que la péréquation de la pension du

requérant est intervenue avec effet rétroactif au 1^{er} décembre 2004. Il faut, dès lors, considérer que la péréquation de la pension du requérant résulte de la revalorisation des traitements à la suite de l'arrêté royal du 15 septembre 2006 et a produit ses effets le 1 décembre 2004. La partie défenderesse ne peut dès lors pas être suivie dans ses arguments lorsqu'elle soutient que l'ancien article 12 de la loi du 9 juillet 1969 n'était plus d'application dès lors que cet article avait déjà été modifié par la loi du 25 avril 2007 au moment de l'adoption de la décision de péréquation en 2008.

Contrairement à ce que la partie défenderesse semble avancer dans son mémoire en réponse, une décision limitant la péréquation de la pension du requérant n'a pas suivi immédiatement. Une telle limitation (un tel étalement) de la péréquation à la suite de la revalorisation des traitements par l'arrêté royal du 15 septembre 2006 n'a en effet été imposée que par l'arrêté royal du 29 juillet 2011 actuellement attaqué.

Cela signifie que la limitation (l'étalement) de la péréquation que règle l'arrêté royal du 29 juillet 2011 actuellement attaqué est survenue à un moment où la revalorisation des traitements prévue dans l'arrêté royal du 15 septembre 2006 – à savoir le 1^{er} décembre 2004 – était déjà en vigueur. La condition suivant laquelle l'arrêté royal pris sur la base de l'ancien article 12, § 3, de la loi du 9 juillet 1969, doit être édicté au même moment que celui de la revalorisation des traitements n'a donc pas été remplie. En effet, l'arrêté royal attaqué a seulement été adopté le 29 juillet 2011 alors que la revalorisation des traitements en application de l'arrêté royal du 15 septembre 2006 est intervenue le 1^{er} décembre 2004. L'arrêté royal du 29 juillet 2011 actuellement attaqué a – comme il a été dit – imposé des limitations à la péréquation des pensions résultant de la revalorisation des traitements qui est survenue le 1^{er} décembre 2004 en vertu de l'arrêté royal du 15 septembre 2006. Ces limitations ont donc été imposées avec effet rétroactif, portant ainsi atteinte aux droits acquis immédiatement et définitivement que les ayants droit tiennent de l'article 12, § 1, de la loi du 9 juillet 1969.

Par conséquent, il convient de se rallier au point de vue du requérant qui considère que l'arrêté royal du 29 juillet 2011 attaqué porte atteinte à la sécurité juridique en ce que le principe de la non-rétroactivité des actes

administratifs n'a pas été respecté. Il résulte en effet de l'examen qui précède que, en l'espèce, il ne saurait être question d'une habilitation légale qui autoriserait quand bien même cette rétroactivité. En outre, il est, comme il a été dit, porté atteinte à la sécurité juridique et la rétroactivité affecte des droits acquis si bien que l'effet rétroactif ne peut davantage se justifier par une éventuelle nécessité en vue du bon fonctionnement de l'administration. Le fait que l'article 2 de l'arrêté royal attaqué dispose expressément que cet arrêté est uniquement applicable aux arrérages de pension dus pour la période du 1^{er} décembre 2004 au 30 novembre 2006 n'y change rien.

Le deuxième moyen est fondé.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État annule l'arrêté royal du 29 juillet 2011 prévoyant l'étalement de la péréquation par tranches de 5 p.c. suite à la revalorisation des traitements par l'arrêté royal du 15 septembre 2006 portant intégration dans le niveau A des titulaires d'un grade particulier du niveau 1 au Service public fédéral Finances et au Service des Pensions du Secteur public.

2. Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

3. Les dépens de la demande de suspension et du recours en annulation, fixés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, à l'audience publique du 8 mai 2013, par le Conseil d'État, XIVe chambre, composée de:

André Beirlaen,	président de chambre,
Carlo Adams,	conseiller d'état,
Stephan De Taeye,	conseiller d'état,
assistés de	
Christophe Verhaert,	greffier.

Le greffier

Le président

Christophe Verhaert

André Beirlaen

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.