

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 224.067 du 25 juin 2013

A. 201.349/VIII-8360

En cause :

- 1. ARCE** Frédéric,
- 2. STAS** Jacques,
- 3. BOUFFIOUX** Serge,
- 5. LAMBRECHTS** Marc,
- 6. DAENEN** Georges,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît CAMBIER, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,
- 4. JEUSETTE** Bernard,
rue des Prés 5A
4280 Hannut,

contre :

l'État belge, représenté par :

1. le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT et
David D'HOOGHE, avocats,
Central Plaza
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,
2. le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Steve RONSE, avocat,
pres. Kennedypark 6/24
8500 Courtrai.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 août 2011 par Frédéric ARCE, Jacques STAS, Serge BOUFFIOUX, Bernard JEUSETTE, Marc LAMBRECHTS et Georges DAENEN qui demandent l'annulation de "l'arrêté royal du 11 juin 2011

«modifiant l'arrêté royal du 29 avril 2009 portant fixation du pécule de vacances du personnel des services de police»»;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les lettres du conseil de la première partie adverse des 13 septembre et 29 novembre 2012;

Vu la lettre du conseil des parties requérantes du 4 décembre 2012;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 3 mai 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 7 juin 2013;

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

Entendu, en leurs observations, M^{es} Dieu-Hanh NGUYEN et Rémi QUINTIN, loco M^e Benoît CAMBIER, avocats, comparaissant pour les trois premières, la cinquième et la sixième parties requérantes, M^{es} Bruno LOMBAERT et Mathieu THOMAS, avocats, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Roel MEEUS, loco M^e Steve RONSE, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis, M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le statut pécuniaire des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, est régi par la partie XI de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol).

Le chapitre II du titre III de la partie XI précité est intitulé "Des allocations communes aux membres du personnel et aux fonctionnaires des ministères fédéraux". Il contient un article XI.III.4 qui, avant l'adoption de l'arrêté royal du 29 avril 2009 portant fixation du pécule de vacances du personnel des services de police, disposait notamment que "Sans préjudice de dispositions particulières déterminées par Nous pour ce qui a trait au 2°, les membres du personnel bénéficient, aux taux et conditions fixés pour leur octroi aux membres du personnel des ministères fédéraux :

- 1° de l'allocation de foyer ou de l'allocation de résidence;
- 2° des allocations familiales;
- 3° d'un pécule de vacances;
- 4° de l'allocation de fin d'année;
- (...)"

2. Le 29 avril 2009, est adopté un arrêté royal portant fixation du pécule de vacances du personnel des services de police, publié au Moniteur belge le 8 mai 2009, qui dispose :

" Article 1^{er}.

Dans le titre III de la partie XI du PJPo1, il est inséré un chapitre IIbis, comportant l'article XI.III.4bis, rédigé comme suit :

«CHAPITRE IIbis - Le pécule de vacances

Art. XI.III.4bis. Les membres du personnel bénéficient annuellement d'un pécule de vacances dont le montant, pour des prestations complètes accomplies durant toute l'année de référence, est fixé à 92 % d'un douzième du traitement annuel, lié à l'indice des prix à la consommation, qui est dû pour le mois de mars de l'année calendrier. Pour le surplus, il est calculé et octroyé conformément aux modalités applicables au personnel des services publics fédéraux.

Les membres du personnel bénéficient toutefois du pécule de vacances calculé suivant les règles de fixation pour le personnel des services publics fédéraux si cela leur est plus favorable».

Art. 2.

Dans l'article XI.III.4, alinéa 1^{er}, PJPo1, le 3° est abrogé.

Art. 3.

En ce qui concerne les membres du personnel du cadre opérationnel, à l'exception des membres du cadre de base et du cadre moyen âgés de 57 ans accomplis au 1^{er} octobre 2008, de même que des agents de police, il y a toutefois lieu de lire «65 %» dans l'article XI.III.4bis, alinéa 1^{er}, PJPo1, au lieu de «92 %», pour l'année de paiement 2009.

Art. 4.

En ce qui concerne les membres du personnel du cadre opérationnel, à l'exception des membres du cadre moyen âgés de 57 ans accomplis au 1^{er} octobre 2008, de même que des agents et des inspecteurs de police, il y a toutefois lieu de lire «65 %» dans l'article XI.III.4bis, alinéa 1^{er}, PJPo1, au lieu de «92 %», pour l'année de paiement 2010.

Art. 5.

L'arrêté royal du 16 janvier 2003 accordant une prime Copernic à certains membres du personnel du cadre administratif et logistique de la police intégrée, structurée à deux niveaux, est abrogé.

Art. 6.

Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2009.

Art. 7.

Le Ministre qui a la Justice dans ses attributions et le Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté".

3. L'arrêt n° 212.774 du 26 avril 2011 annule les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 29 avril 2009 précité.

4. Le 11 juin 2011, est adopté un nouvel arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 29 avril 2009 portant fixation du pécule de vacances du personnel des services de police, lequel dispose :

" Article 1^{er}.

Dans l'arrêté royal du 29 avril 2009 portant fixation du pécule de vacances du personnel des services de police, à la place de l'article 3 annulé par l'arrêt n° 212.774 du Conseil d'État du 26 avril 2011, il est inséré un article 3 rédigé comme suit :

«Art. 3. Pour les membres du personnel du cadre de base, moyen et du cadre des officiers du cadre opérationnel, il y a toutefois lieu de lire '65 %' dans l'article XI.III.4bis, alinéa 1^{er}, PJPol, au lieu de '92 %', pour l'année de paiement 2009».

Art. 2.

Dans le même arrêté, à la place de l'article 4 annulé par l'arrêt n° 212.774 du Conseil d'État du 26 avril 2011, il est inséré un article 4 rédigé comme suit :

«Art. 4. Pour les membres du personnel du cadre moyen et du cadre des officiers du cadre opérationnel, il y a toutefois lieu de lire '65 %' dans l'article XI.III.4bis, alinéa 1^{er}, PJPol, au lieu de '92 %', pour l'année de paiement 2010».

Art. 3.

Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2009.

Art. 4.

Le Ministre qui a la Justice dans ses attributions et le Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté".

Cet arrêté royal, qui est publié au Moniteur belge le 17 juin 2011, constitue l'acte attaqué.

Le rapport au Roi, annexé à l'arrêté royal du 11 juin 2011 précité, précise ce qui suit :

" Sire,

L'arrêté que nous avons l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté donne suite à l'arrêt n° 212.774 du Conseil d'État du 26 avril 2011, lequel annule les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 29 avril 2009 portant fixation du pécule de vacances du personnel des services de police.

L'arrêté susmentionné tend à octroyer à tous les membres du personnel des services de police un pécule de vacances à concurrence de 92 % du traitement mensuel. En vertu des articles 3 et 4 précités, le pourcentage de 92 % était applicable, pour l'année 2009, aux agents de police et uniquement aux inspecteurs et aux inspecteurs principaux qui avaient atteint l'âge de 57 ans au 1^{er} octobre 2008 alors qu'un pourcentage de 65 % était applicable aux autres membres du personnel du cadre opérationnel; pour l'année 2010, le pourcentage de 92 % était applicable aux agents de police, aux inspecteurs et uniquement aux inspecteurs principaux qui avaient atteint l'âge de 57 ans au 1^{er} octobre 2008 alors qu'un pourcentage de 65 % était applicable aux autres membres du personnel du cadre opérationnel.

À partir de l'année 2011, le pourcentage de 92 % est applicable à tous les membres du personnel du cadre opérationnel.

La différence ainsi faite tendait, à court terme (période 2009-2010) à inciter les membres du personnel à rester plus longtemps en service, et le cas échéant, différer leur plan de pension pour cette période.

Dans son arrêt susmentionné, le Conseil d'État trouvait qu'il s'agissait d'une raison objective et légitime mais jugeait d'autre part qu'il n'était pas fondé que cet avantage puisse être limité aux membres du personnel mentionnés dans ces articles et que les officiers ne puissent donc pas bénéficier de cette disposition.

Il ressort clairement du point 18 de l'arrêt que la discrimination dénoncée par le Conseil d'État concernait le fait qu'aucun officier ne pouvait bénéficier d'un pécule de vacances à 92 % en 2009 et 2010; et ce, contrairement aux membres du personnel des cadres de base et moyen ayant un âge déterminé, qui, eux, ont pu. Le processus de progression général n'est pas critiqué.

Toutefois, étant donné que les dispositions des articles 3 et 4 susvisés sont étroitement imbriquées l'une dans l'autre, ce qui ne permettait pas une annulation partielle, le Conseil d'État a décidé de les annuler complètement. Cette annulation complète impose maintenant de prendre un arrêté de réparation, car si celui-ci n'était pas pris, tous les fonctionnaires de police pourraient prétendre pour les années 2009 et 2010 à un pécule de vacances à concurrence de 92 % du traitement mensuel, ce qui coûterait des millions d'euros à l'État fédéral et aux zones de police, plus précisément 31,5 millions pour les zones de police et 16 millions pour la police fédérale.

En vertu des nouveaux articles 3 et 4, les membres du personnel du cadre opérationnel auront droit pour les années 2009 et 2010 à un pécule de vacances à concurrence de 65 % à l'exception des agents de police auxquels il est attribué 92 % dès 2009 et des membres du cadre de base qui le percevront pour 2010.

Vu le dictum de l'arrêt, aucune différence n'est plus faite en fonction de l'âge des membres du personnel des différents cadres. Par contre, l'octroi du pécule de vacances à concurrence de 92 % du traitement mensuel se fera à nouveau selon un échelonnement, à savoir, d'abord pour les agents de police en 2009, ensuite pour le cadre de base en 2010 et pour les cadres supérieurs en 2011.

Il est évident qu'une telle répartition dans le temps - quoique très courte - est motivée par des raisons budgétaires. Aussi, le Conseil d'État a jugé, dans son arrêt susmentionné, qu'une telle politique n'est pas manifestement déraisonnable.

Les membres du personnel ne peuvent toutefois être traités différemment de façon injustifiée; la mesure doit donc être soutenue par un critère pour lequel il existe une justification objective qui est perçue comme raisonnable et non disproportionnée. Ainsi, l'augmentation du pécule de vacances en 2009, pour l'ensemble du personnel, par l'octroi d'au moins 65 % d'un traitement mensuel

(92 % pour les agents), de 92 % pour les inspecteurs l'année suivante et, de la même manière, de 92 % pour les cadres supérieurs en 2011, crée très certainement une distinction objective - par cadre - et n'est nullement injustifiée ou disproportionnée.

En effet, plus élevé est le cadre, plus hautes sont les échelles de traitement qui y sont liées. Les échelles de traitement des agents sont inférieures à celles des inspecteurs, qui à leur tour, sont plus basses que celles des cadres supérieurs. Il n'est pas déraisonnable en soi que, lors d'une augmentation générale des traitements, la priorité revienne aux membres du personnel qui disposent de revenus inférieurs pour généraliser par la suite, sur une période de seulement deux ans, la mesure à tous les autres membres du personnel. Il ressort du protocole n° 125/1 du Comité A (Comité de négociation commun à l'ensemble des services publics), qui a été à l'origine de l'augmentation du pécule de vacances dans le secteur public, donc également pour le personnel de la police, que l'autorité s'est engagée vis-à-vis des organisations syndicales afin d'augmenter de façon prioritaire le pécule de vacances des niveaux inférieurs.

Une telle mesure n'est donc pas perçue comme déraisonnable, ni comme disproportionnée. En outre, tel que déjà mentionné, chaque pécule de vacances est solidement augmenté à 65 % minimum d'un traitement mensuel, y compris pour les cadres supérieurs et donc les revenus plus importants.

À côté de cela, il faut également savoir que la transition entre l'ancien et le nouveau pécule de vacances a pour conséquence que le pécule de vacances dont la majeure partie provenait d'une partie fixe, identique pour tous les membres du personnel, évolue vers un système où l'importance du montant est entièrement proportionnelle au traitement mensuel du membre du personnel. Par conséquent, la différence nominale en euros, entre l'ancien et le nouveau pécule de vacances (= le «gain» grâce à l'introduction du nouveau système) est d'autant plus grande que le traitement du membre du personnel concerné est important. Par exemple : un membre du personnel avec un revenu important peut bénéficier d'une plus grande augmentation de son pécule de vacances à 65 % de son traitement mensuel qu'un membre du personnel avec un revenu inférieur à 92 %.

Ce phénomène rend donc aussi le critère - cadre et donc groupes d'échelles de traitement - selon lequel on instaure une augmentation progressive du pécule de vacances, très raisonnable.

Enfin, il est clair qu'une différence de traitement entre les membres du personnel en fonction de leur cadre, n'est ni nouveau, ni déraisonnable. Dans son arrêt 102/2003 du 22 juillet 2003, la Cour constitutionnelle avait déjà jugé (au point B.38.4 dudit arrêt) que l'insertion des officiers - différentes des autres cadres - ne semblait pas déraisonnable puisque cela signifiait qu'on leur attribuait un meilleur traitement que celui de leur ancien statut; qu'en outre, le requérant bénéficiait de plus de possibilités de promotion que ce qu'il pouvait avoir dans son ancien statut. Le même raisonnement peut - mutatis mutandis - être suivi dans le cadre du pécule de vacances : bien que les cadres supérieurs bénéficient initialement d'un pourcentage inférieur du traitement mensuel pour le pécule de vacances, ils disposent, même à 65 %, d'un point de vue nominal, d'un avancement significatif.

En outre, ils ont atteint, dès 2011, le même pourcentage, à savoir 92 % du traitement mensuel. Cela ne peut être considéré comme déraisonnable, que du contraire.

En agissant rapidement et de telle manière, l'autorité protège les budgets, le fonctionnement des services de police et la paix sociale. En rétablissant de façon identique le processus de progression, l'autorité respecte l'essence de l'accord social de 2008 et opte donc pour une politique inchangée. Il va de soi que cela est également dicté par la situation gouvernementale d'affaires courantes et dans le

respect des compétences limitées des ministres concernés par le présent arrêté. Il appartiendra au prochain Gouvernement avec les pleins pouvoirs de s'exprimer quant à une éventuelle modification de la mesure annulée relative à l'âge. Il semble approprié, pendant ce temps, de ne pas introduire de procédures de réclamation d'indu, afin de maintenir la paix sociale et éviter de nouveaux contentieux civils".

Considérant que l'arrêté royal attaqué fait l'objet de deux autres recours enrôlés sous les n^{os} A. 201.324/IX-7352 et A. 201.432/V-1851;

Considérant que la première partie adverse fait valoir, dans son mémoire en réponse, que ces recours étant connexes, il y aurait lieu de les traiter ensemble; qu'elle constate, dans son dernier mémoire que le présent recours a donné lieu à un rapport en français, que le recours enrôlé sous le n^o A. 201.432/V-1851 a donné lieu à un rapport en français et en néerlandais et que le recours enrôlé sous le n^o A. 201.324/IX-7352 a donné lieu à un rapport en néerlandais; qu'elle se réfère ensuite à l'article 61, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui prévoit que sont dévolues à la chambre bilingue les affaires connexes dont l'une requiert pour la traiter une langue différente de celle qui est requise pour les autres; qu'elle fait valoir qu'en l'espèce, le moyen retenu comme fondé par les rapports des auditeurs dans les trois affaires est identique, à savoir le moyen pris de la violation du principe de non rétroactivité et que les autres moyens invoqués dans les différentes requêtes en annulation n'ont pas été examinés par les rapports; qu'elle sollicite, dans un souci de bonne administration de la justice, la jonction de ces trois affaires et leur renvoi devant la chambre bilingue du Conseil d'État;

Considérant que les conditions d'application de l'article 61, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, sont réunies,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'affaire est renvoyée au rôle général pour être attribuée à la chambre bilingue.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt-cinq juin deux mille treize par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M. LEWALLE,	conseiller d'État,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.