

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.923 du 19 décembre 2013

A. 201.324/V-1902 (I)

En cause : **1. RIJNKENS** Mark,
 2. SACREAS Benny,
 3. MAES Franz,
 4. MERTENS Karl,
 5. VANISTERBEEK Peter,
 6. HOUSSIN Vincent,
 ayant tous élu domicile chez
 M^e Peter CRISPYN, avocat,
 Mazestraat 16
 9030 Mariakerke,

A. 201.349/V-1903 (II)

En cause : **1. ARCE** Frédéric,
 2. STAS Jacques,
 3. BOUFFIOUX Serge,
 5. LAMBRECHTS Marc,
 6. DAENEN Georges,
 ayant tous élu domicile chez
 M^e Benoît CAMBIER, avocat,
 avenue Winston Churchill 253/40
 1180 Bruxelles,

 4. JEUSETTE Bernard,
 rue des Prés 5A
 4280 Hannut,

A. 201.432/V-1851 (III)

En cause : **BARTHELEMY** Arthur,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Marc UYTENDAELE et
 Joëlle SAUTOIS, avocats,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles,

contre, dans les trois affaires :

l'Etat belge, représenté par :

1. le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT, David D'HOOGHE,
Léopold SCHELLEKENS et
Vanessa RIGODANZO avocats,
Central Plaza
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,
2. le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Steve RONSE et
Günther L'HEUREUX, avocats,
président Kennedypark 6/24
8500 Courtrai.

Parties intervenantes :

(I)

la zone de police n° 5403 Rhode,

ayant élu domicile chez
M^{es} Dirk LINDEMANS et
Thomas EYSKENS, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

(III)

1. la commune de Beersel,

2. la commune de Sint-Pieters-Leeuw,

**3. la zone de police n° 5342 Uccle - Watermael-Boitsfort -
Auderghem,**

4. la zone de police n° 5343 Montgomery,

5. la ville de Halle,

ayant tous élu domicile chez
M^{es} Dirk LINDEMANS et
Thomas EYSKENS, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

6. la zone de police n° 5339 Bruxelles-Capitale - Ixelles,

ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

7. la zone de police n° 5341 Midi,

ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles,

8. la zone de police n° 5340 Bruxelles-Ouest,

ayant élu domicile chez
M^e Luc HERICKX, avocat,
avenue Prince Baudouin 62/1
1090 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 août 2011 par Mark RIJNKENS, Benny SACREAS, Franz MAES, Karl MERTENS, Peter VANISTERBEEK et Vincent HOUSSIN 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 (A. 201.324/V-1902);

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 précité (A. 201.349/V-1903);

Vu la requête introduite le 16 août 2011 par Arthur BARTHELEMY qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 11 juin 2011 précité (A. 201.432/V-1851);

Vu la requête introduite le 29 décembre 2011 par laquelle la zone de police Rhode demande à être reçue en qualité de partie intervenante (A. 201.324/V-1902);

Vu l'ordonnance du 4 janvier 2012 accueillant cette intervention;

Vu les requêtes introduites les 5 et 28 octobre, 18 novembre, 5 et 16 décembre 2011, 25 et 27 janvier 2012 par lesquelles la commune de Beersel, la commune de Sint-Pieters-Leeuw, la zone de police Uccle - Watermael-Boitsfort - Auderghem, la zone de police Montgomery, la zone de police Bruxelles-Capitale - Ixelles, la ville de Hal, la zone de police Midi et la zone de police Bruxelles-Ouest demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes (A. 201.432/V-1851);

Vu les ordonnances des 27 octobre, 22 novembre 2011, 3 janvier et 10 février 2012 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et en intervention régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} GORIS, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure (A. 201.324/V-1902);

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure (A. 201.349/V-1903 et A. 201.432/V-1851);

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'arrêt de la VIII^e chambre n° 224.067 du 25 juin 2013 rouvrant les débats et renvoyant l'affaire au rôle général pour être attribuée à la chambre bilingue (A. 201.349/V-1903);

Vu l'ordonnance du 28 juin 2013 renvoyant l'affaire au rôle général pour être attribuée à la chambre bilingue (A. 201.324/V-1902);

Vu l'ordonnance du 9 octobre 2013 joignant les affaires portant les numéros A. 201.324/V-1902, A. 201.349/V-1903 et A. 201.432/V-1851;

Vu l'ordonnance du 9 octobre 2013, notifiée aux parties, fixant les affaires à l'audience du 29 octobre 2013 à 14.00 heures;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, premier président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me L. VANBRABANT, loco Me P. CRISPYN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes (A. 201.324/V-1902), Mes B. CAMBIER et A. PATERNOSTRE, avocats, comparaissant pour les trois premières parties requérantes ainsi que pour les cinquième et sixième parties requérantes (A. 201.349/V-1903), Me B. HEYMANS, loco Mes M. UYTENDAELE et J. SAUTOIS, avocat, comparaissant pour le requérant (A. 201.432/V-1851), Mes L. SCHELLEKENS et M. THOMAS, loco, Mes B. LOMBAERT, D. D'HOOGHE et V. RIGODANZO, avocats, comparaissant pour la première partie adverse, Me R. MEEUS, loco Mes St. RONSE et G. L'HEUREUX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, Me K. HECTORS, loco Me D. LINDEMANS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante (A. 201.324/V-1902) ainsi que pour les cinq premières parties

intervenantes (A. 201.349/V-1903), Me E. JACUBOWITZ, avocat, comparaissant pour la sixième partie intervenante (A. 201.349/V-1903), et Me M. CHOME, loco Mes J. SOHIER et L. HERICKX, avocat, comparaissant pour les septième et huitième parties intervenantes (A. 201.349/V-1903);

Entendu, en leurs avis conformes, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur, et M^{me} GORIS, auditeur;

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

I. EXPOSE DES FAITS

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. Le 19 septembre 2008, l'autorité est parvenue à un accord avec les syndicats de la police pour porter le pécule de vacances des membres du cadre opérationnel de la police à 92 % du traitement mensuel; toutefois, cette augmentation sera opérée progressivement.

2. Le 29 avril 2009, l'arrêté royal portant fixation du pécule de vacances du personnel des services de police est promulgué. Il est publié au Moniteur belge le 8 mai 2009 et produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2009.

L'article 1^{er} insère, dans le titre III de la partie XI du PJPol, un nouveau chapitre *Iibis*, comprenant l'article XI.III.4*bis* et énonçant comme règle de base générale que les membres du personnel des services de police bénéficient annuellement d'un pécule de vacances dont le montant est fixé à 92 % d'un douzième du traitement annuel indexé.

Les articles 3 et 4 contiennent des exceptions à cette règle générale. Ils s'énoncent comme suit :

- article 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.4*bis*, alinéa 1^{er}, PJPol, au lieu de «92 %», pour l'année de paiement 2009".

- article 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}, PJPol, au lieu de «92 %», pour l'année de paiement 2010".

Ces dispositions impliquent que :

- pour l'année 2009, le nouveau régime – un pécule de vacances fixé à 92 % du traitement mensuel – ne s'applique qu'aux agents de police, d'une part, et aux membres du cadre de base et du cadre moyen âgés de 57 ans au 1^{er} octobre 2008, d'autre part; les autres membres du personnel du cadre opérationnel reçoivent un pécule de vacances fixé à 65 % de leur traitement mensuel;
- pour l'année 2010, le nouveau régime s'applique aux agents de police et inspecteurs de police, d'une part, et aux membres du cadre moyen âgés de 57 ans au 1^{er} octobre 2008, d'autre part; les autres membres du personnel du cadre opérationnel reçoivent à nouveau un pécule de vacances fixé à 65 % de leur traitement mensuel;
- à partir de 2011, le pécule de vacances est fixé de la même manière pour tous les fonctionnaires de police.

Un recours en annulation est introduit devant le Conseil d'Etat contre les articles 3 et 4, précités, de l'arrêté royal du 29 avril 2009 portant fixation du pécule de vacances du personnel des services de police (affaire A.193.228/IX-6431).

3. Par l'arrêt n° 212.774 du 26 avril 2011, le Conseil d'Etat 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 (affaire A.193.228/IX-6431).

Le moyen invoquant la violation du principe constitutionnel d'égalité et de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination au motif que la réglementation attaquée opère une distinction qui repose sur l'âge et sur le cadre auquel les fonctionnaires appartiennent, a été déclaré fondé dans la mesure où l'avantage du bonus du pécule de vacances était limité aux membres du cadre de base et du cadre moyen âgés de 57 ans au 1^{er} octobre 2008. Le Conseil d'Etat a considéré que l'intention de garder les personnes plus longtemps au travail a une portée générale et que, par conséquent, l'octroi d'un bonus aux officiers pouvant être admis à la retraite peut également constituer une incitation à rester au travail. Le Conseil d'Etat annule les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 29 avril 2009 en s'appuyant sur cette inégalité.

4. L'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 29 avril 2009 portant fixation du pécule de vacances du personnel des services de police est pris le 11 juin 2011. Il remplace les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 29 avril 2009, qui ont été annulés par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 212.774 du 26 avril 2011.

L'arrêté royal du 11 juin 2011 est publié au Moniteur belge du 17 juin 2011 et produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2009.

Cet arrêté s'énonce comme suit :

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

Cet arrêté implique que :

- pour l'année 2009, le nouveau régime – un pécule de vacances fixé à 92 % du traitement mensuel – ne s'applique qu'aux agents de police; les autres membres du personnel du cadre opérationnel reçoivent un pécule de vacances fixé à 65 % de leur traitement mensuel;
- pour l'année 2010, le nouveau régime s'applique aux agents de police et aux membres du cadre de base; les membres du personnel du cadre moyen et du cadre des officiers du cadre opérationnel reçoivent à nouveau un pécule de vacances fixé à 65 % de leur traitement mensuel;
- à partir de 2011, le pécule de vacances est fixé de la même manière pour tous les membres du personnel du cadre opérationnel.

L'arrêté royal attaqué opte ainsi à nouveau pour la mise en œuvre progressive du nouveau régime en matière de pécule de vacances en fonction du cadre. La distinction liée à l'âge pour les membres du personnel des cadres de base et moyen qui ont atteint l'âge de 57 ans au 1^{er} octobre 2008 n'est pas reproduite dès

lors qu'elle était à l'origine de l'annulation des articles 3 et 4 initiaux de l'arrêté royal du 29 avril 2009.

Cet arrêté royal du 11 juin 2011 fait l'objet des présents recours.

II. EN DROIT

A. Quant au maintien à la cause du Ministre de la Justice

Considérant que, par lettre du 8 novembre 2011, le Ministre de la Justice a demandé à être mis hors cause dans l'affaire référencée A. 201.234/IX-7352;

Considérant que cette affaire a été jointe aux affaires A. 201.349/V-1903 et A. 201.432/V-1851 pour cause de connexité; que le Ministre de la Justice a, dans ces dernières affaires, déposé un mémoire en réponse et un dernier mémoire dans lesquels il aligne sa position sur celle du Ministre de l'Intérieur en manière telle que sa demande de mise hors cause est devenue sans objet;

B. Quant à l'intérêt des requérants

Considérant que l'Etat belge soutient que les requérants n'ont pas intérêt au recours, en tout cas pas au moyen déduit de la violation par l'arrêté attaqué du principe de non-rétroactivité des actes administratifs;

Considérant que cette exception est indissolublement liée à l'examen du moyen au fond et, plus précisément, à la question de savoir si l'effet rétroactif donné par son auteur à l'arrêté attaqué a pour effet de porter atteinte à des situations existantes ou à des droits acquis par toutes les catégories de personnel auxquelles il s'applique ou par certaines d'entre elles et aux conséquences qu'il faut en tirer quant à la légalité de l'arrêté;

C. Quant au moyen déduit de la violation du principe de non-rétroactivité

Considérant que, parmi les moyens invoqués par les requérants, seul celui de la violation par l'arrêté attaqué du principe de non-rétroactivité a été examiné par les auditeurs chargés de l'examen de la légalité dudit arrêté;

Considérant qu'au regard du principe de non-rétroactivité, il convient d'examiner la situation des différentes catégories de personnel entrant dans les prévisions de l'arrêté attaqué, à savoir :

- les membres du personnel qui sous l'empire des articles 3 et 4 de l'arrêté royal précité du 29 avril 2009 pouvaient prétendre obtenir un pécule de vacances égal à 92 % d'un mois de traitement indexé, pour les années 2009 et 2010, et qui en application des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 11 juin 2011 bénéficient, pour ces deux mêmes années, du même pécule de vacances, qui est le montant maximum;
- les membres du personnel qui pouvaient prétendre obtenir un pécule de vacances égal à 65 % d'un mois de traitement indexé tant en application des articles 3 et 4 de l'arrêté royal précité du 29 avril 2009 qu'en vertu des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal précité du 11 juin 2011, mais qui prétendent avoir droit, pour tout ou partie des années 2009 et 2010, à un pécule de vacances égal à 92 % d'un mois de traitement indexé sur la base de l'article XI.III.4bis PJPoI, inséré par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 29 avril 2009;
- les membres du personnel qui sur la base des articles 3 et 4 de l'arrêté royal précité du 29 avril 2009 pouvaient prétendre obtenir un pécule de vacances égal à 92 % d'un mois de traitement indexé pour tout ou partie des années 2009 et 2010 mais ne pourraient plus prétendre, pour tout ou partie de ces mêmes années, qu'à un pécule de vacances égal à 65 % d'un mois de traitement indexé en vertu des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 11 juin 2011, catégorie qui revendique le *statu quo* et conteste devoir rembourser quelque somme que ce soit au titre de paiement indu;

Considérant que seuls les membres du personnel qui relèvent des deux dernières catégories sont à prendre en considération, ceux qui relèvent de la première catégorie ne pouvant en effet espérer retirer un avantage quelconque en cas d'annulation de l'arrêté attaqué et étant dès lors sans intérêt au moyen;

Considérant que l'ensemble des requérants dans l'affaire A. 201.324/V-1902 et que les premier, deuxième, quatrième et sixième requérants dans l'affaire A. 201.349/V-1903 relèvent de la deuxième catégorie, tandis que le requérant dans l'affaire A. 201.432/V-1851 et les troisième et cinquième requérants dans l'affaire A. 201.349/V-1903 relèvent de la troisième catégorie; que tous les requérants ont donc intérêt au recours, dix d'entre eux parce qu'ils se prévalent du droit à percevoir un pécule de vacances fixé 92 % pour les années 2009 et 2010, et trois d'entre eux parce qu'ils se prévalent du droit à ne pas devoir rembourser le pécule de vacances fixé à 92 % et qu'ils ont légitimement perçus pour les années 2009 et 2010;

Considérant que les requérants font valoir, pour l'essentiel, que ces deux catégories de personnel puisent dans l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 29 avril 2009, demeuré inchangé, un droit acquis au paiement d'un pécule de vacances égal à 92 %

d'un mois de traitement indexé pour les années 2009-2010 et que c'est en violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs que l'arrêté attaqué porte atteinte à ce droit; qu'à cet égard, ils contestent que l'auteur de l'acte se soit trouvé dans une hypothèse de réfection obligatoire emportant correction *ab initio* des articles 3 et 4, annulés, de l'arrêté royal du 29 avril 2009 précité ou dans l'une quelconque des autres hypothèses dans lesquelles la doctrine et la jurisprudence s'accordent pour admettre qu'il soit exceptionnellement dérogé au principe de non-rétroactivité; que pour les requérants, l'intangibilité des droits acquis sur la base de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 29 avril 2009 exclut radicalement toute possibilité de déroger à ce principe et doit prévaloir sur toute autre considération; que notamment l'Etat belge ne peut, selon eux, invoquer la continuité des services de police, laquelle serait compromise en raison de l'incidence budgétaire considérable qu'une annulation aurait sur leur bon fonctionnement, non seulement parce que les montants en cause doivent être relativisés en termes de masses budgétaires mais aussi et surtout en raison de cette prévalence des droits acquis;

Considérant que l'Etat belge et les parties intervenantes soutiennent au contraire en substance qu'il était nécessaire, pour des motifs budgétaires et en raison de circonstances particulières liées au bon fonctionnement et à la continuité du service public, de refaire avec effet rétroactif l'acte annulé par l'arrêt n° 212.774 du 26 avril 2011, que cette obligation découle de la *ratio legis* et de l'économie générale de l'arrêté royal du 29 avril 2009, que la volonté de l'auteur de la réglementation a en effet toujours été d'instaurer progressivement en raison de son impact budgétaire considérable le droit à un pécule de vacances fixé uniformément pour toutes les catégories de personnel à 92 % d'un mois de traitement indexé, ceci conformément à ce qui avait été décidé à la suite de la négociation syndicale, qu'il n'y a donc pas eu d'atteinte à la sécurité juridique du fait même que la réglementation adoptée n'avait rien d'imprévisible, que l'arrêt précité, en annulant les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 29 avril 2009, n'a nullement entendu remettre en cause le principe de l'étalement dans le temps de la réforme en fonction des diverses catégories de personnel, mais uniquement le recours au critère de l'âge; que ceci étant, il ne saurait être question de droits acquis dès lors que les membres du personnel visés devaient normalement s'attendre à ce que de nouvelles dispositions prévoyant également un étalement dans le temps de la réforme soient prises à bref délai; que l'Etat ajoute que si certains ont, en raison du changement intervenu, perçu de trop, il s'engage à ne pas leur réclamer le remboursement de l'indû; que les autres requérants n'ont aucun intérêt au recours puisqu'ils ne pouvaient en tout état de cause rien espérer que ce soit en vertu de l'arrêté royal du 29 avril 2009 ou de celui du 11 juin 2011;

Considérant que l'arrêt n° 212.774 du 26 avril 2011 précité a annulé les seuls articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 29 avril 2009 et n'a donc pas considéré que ceux-ci formaient avec l'article 1^{er} un tout indivisible; qu'à cet égard, l'arrêt relève que l'Etat belge n'a ni démontré ni même prétendu le contraire; qu'il relève aussi qu'en cas d'annulation des articles 3 et 4, les requérants se trouveraient en droit d'exiger à partir du 1^{er} janvier 2009 un pécule de vacances égal à 92 % d'un mois de traitement indexé; que s'il estime qu'à la suite de l'annulation des articles 3 et 4, l'auteur de l'acte pourrait, pour des raisons budgétaires, adopter des dispositions nouvelles qui lèseraient tout le monde - ce qui relève de l'opportunité -, l'arrêt ne se prononce aucunement sur la possibilité de prendre en droit des dispositions qui iraient à l'encontre du principe de non-rétroactivité des actes administratifs;

Considérant qu'en vertu d'un principe général de droit de nature à préserver les intérêts individuels et la sécurité juridique, la non-rétroactivité des actes administratifs est la règle, un acte administratif ne pouvant dès lors sortir des effets juridiques obligatoires à une date antérieure à sa publication s'il s'agit d'un acte réglementaire; que ce principe n'est certes pas absolu et connaît certaines limites jurisprudentielles, lesquelles doivent cependant rester l'exception et être interprétées de manière restrictive; qu'il convient d'examiner si l'une ou l'autre d'entre elles trouve à s'appliquer en l'espèce; que, contrairement à ce que semblent tout d'abord soutenir les parties adverses et intervenantes, l'auteur de l'acte n'avait nullement l'obligation qui lui aurait été imposée par l'arrêt d'annulation n° 212.774 du 26 avril 2011 de refaire avec effet rétroactif les articles 3 et 4 annulés de l'arrêté royal du 29 avril 2009; qu'il pouvait décider de laisser les choses en l'état à la suite de l'arrêt d'annulation; qu'il se trouvait dans un cas de réfection facultative des dispositions annulées, laquelle n'a, en règle, point d'effet rétroactif; que les exceptions à cette règle sont, en grande partie, les mêmes que celles que connaît le principe général de droit de la non-rétroactivité des actes administratifs; que si, par exception à la règle, l'auteur de l'acte avait la faculté de prendre de nouvelles dispositions étalant dans le temps la réforme envisagée et d'attacher à ces dispositions un effet rétroactif en raison de circonstances exceptionnelles dûment établies, il ne pouvait cependant le faire que dans le respect d'éventuels droits acquis entre-temps par les requérants; que si la doctrine et la jurisprudence s'accordent effectivement pour admettre que la rétroactivité des actes réglementaires peut être admise dans certains cas, et notamment lorsqu'à défaut, le bon fonctionnement et la continuité du service sont mis en péril, c'est toujours à la condition que, ce faisant, le principe de la sécurité juridique soit respecté et qu'il ne soit pas porté atteinte, fût-ce pour l'avenir, à des situations ou à des droits acquis ou existants; qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard à l'exception - étrangère au cas d'espèce - d'une loi autorisant le

Roi à prendre pour son exécution des arrêtés ayant un caractère rétroactif ou d'une loi de validation, dont le contrôle relève de la Cour constitutionnelle;

Considérant qu'à la suite du prononcé de l'arrêt d'annulation, les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 29 avril 2009 ont été annulés avec effet rétroactif à la date de leur adoption et que l'article XI.III.4*bis* du PJPol, inséré par l'article 1^{er}, non annulé, de l'arrêté royal du 26 avril 2009, a, ainsi que l'a expressément relevé l'arrêt d'annulation, consacré dans le chef de tous les membres du personnel des services de police, le droit à un pécule de vacances fixé, pour des prestations complètes accomplies durant toute l'année de référence, à 92 % d'un douzième du traitement actuel; que ce droit a été acquis dès le prononcé de l'arrêt d'annulation et a par ailleurs produit ses effets, comme l'a également relevé cet arrêt, dès le 1^{er} janvier 2009, en application de l'article 6, non annulé, de l'arrêté royal du 29 avril 2009; qu'il s'ensuit que, indépendamment de toute intervention de l'auteur de l'acte à la suite de l'arrêt d'annulation, l'ensemble des requérants ont pu se prévaloir de plein droit, dès l'annulation des articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 29 avril 2009, du droit au paiement d'un pécule de vacances fixé à 92 % pour les années 2009 et 2010; qu'en adoptant avec effet rétroactif l'arrêté attaqué et en fixant à nouveau, pour ces mêmes années, le passage progressif du pécule de vacances de 65 % à 92 % selon les catégories de personnel envisagées, l'auteur de l'acte attaqué a porté atteinte, avec effet rétroactif, à un droit existant dans le chef des requérants et a, partant, violé le principe général de non-rétroactivité; que cette atteinte à un droit acquis est encore plus manifeste dans le chef des trois requérants qui ont déjà pu percevoir un pécule de vacances fixé à 92 % et ce, pour tout ou partie des années 2009 et 2010; qu'est sans effet à ce sujet l'engagement formel exprimé par les parties adverses et intervenantes de ne pas vouloir procéder à la récupération des montants déjà versés; que les circonstances exceptionnelles qu'invoquent par ailleurs les parties adverses et intervenantes pour procéder à cette rétroactivité ne changent rien aux considérations qui précèdent; que l'existence de telles circonstances constitue en effet une exigence supplémentaire à celle de l'exigence d'absence d'atteinte à des droits acquis; que l'ensemble des requérants ont, dans cette mesure, intérêt au moyen et que ce moyen est fondé; que, tout comme l'arrêt d'annulation précédent, le présent arrêt ne se substitue pas à l'administration en considérant le moyen fondé, dès lors que le juge administratif se place non pas du point de vue de l'opportunité de la mesure mais bien de sa légalité;

D. Quant au maintien des effets dans le temps de l'arrêté illégal

Considérant qu'à titre subsidiaire, l'Etat belge demande qu'à supposer le moyen fondé, il soit fait application de l'article 14*ter* des lois coordonnées sur le

Conseil d'Etat pour maintenir en vigueur pour le passé les effets de l'arrêté royal du 11 juin 2011 dont le Conseil d'Etat prononcerait l'annulation;

Considérant qu'à l'appui de cette demande, les parties adverses et intervenantes font essentiellement valoir des considérations d'ordre budgétaire, à savoir que l'octroi généralisé d'un pécule de vacances égal à 92 % d'un mois de traitement indexé à partir du 1^{er} janvier 2009 entraînerait un surcoût budgétaire de 31,5 millions d'euros pour les zones de police et de 16 millions d'euros pour la police fédérale, que ceci aurait des conséquences budgétaires importantes non seulement pour l'Etat belge mais aussi, et surtout, pour les zones de police locale, et aurait, en conséquence, pour effet de perturber le bon fonctionnement et la continuité du service public de la police, notamment dans la mesure où cela freinerait l'engagement de personnes supplémentaires et annihilerait les mesures adoptées en vue d'atteindre la norme en nombre d'équivalents temps plein prévue au tableau organique qui n'est, actuellement pas atteinte; que les mêmes ajoutent qu'il s'est agi d'une mesure transitoire destinée à produire une seule fois ses effets pendant une période de temps limitée et révolue et qui, en ce sens, a revêtu un caractère unique; que pour conforter leur demande subsidiaire, les parties adverses invoquent à titre de précédent, les arrêts n° 54/2008 du 13 mars 2008 de la Cour constitutionnelle et n° 196.106 du 16 septembre 2009 du Conseil d'Etat;

Considérant que les requérants s'opposent à cette demande; que pour l'essentiel, ils soutiennent que le maintien, pour le passé, des effets de l'acte attaqué se heurte à une objection fondamentale en raison de son caractère purement transitoire, que s'il faisait droit à la demande subsidiaire, le Conseil d'Etat violerait l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 212.774 du 26 avril 2011, précité, qui a eu pour effet d'avoir ouvert au profit des requérants le droit, à partir du 1^{er} janvier 2009, à un pécule de vacances égal à 92 % d'un mois de traitement indexé sur le fondement de l'article XI.III.4*bis* PJPoI, précité, et commettrait de la sorte la même illégalité que celle commise par l'auteur de l'acte sanctionné par cet arrêt; qu'ils soulignent que le maintien, pour le passé, des effets de l'acte attaqué aurait pour conséquence de vider l'annulation de tout sens et de priver ainsi les requérants de l'avantage que celle-ci leur procurait, qu'il serait de la sorte porté atteinte au principe général du droit à un recours effectif, qu'il pourrait même être déduit de ce maintien que les requérants ne pourraient plus poursuivre devant les cours et tribunaux le paiement du pécule de vacances égal à 92 % d'un mois de traitement indexé pour les années 2008-2009, que par ailleurs, ils relativisent, au regard du budget annuel global du service public de la police, les conséquences budgétaires d'une annulation pure et simple sur la continuité des services de police et enfin, mettent en exergue, en invoquant la

doctrine et la jurisprudence, le caractère tout à fait exceptionnel, de l'application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que, comme l'observe la Cour constitutionnelle dans ses arrêts n° 154/2012 du 20 décembre 2012, n° 14/2013 du 21 février 2013 et n° 97/2013 du 9 juillet 2013, le Conseil d'Etat a jusqu'à présent rarement fait usage du pouvoir conféré par l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, et que la possibilité de maintenir les effets doit être utilisée avec sagesse et circonspection lorsqu'il est établi que l'annulation pure et simple de la décision attaquée aurait des conséquences très graves pour la sécurité juridique; que si pour des raisons exceptionnelles, il peut être justifié de tempérer ce qu'une annulation pure et simple, qui, de par sa nature même, produit ses effets tant dans le passé que pour le futur, peut avoir de trop abrupt et de grave en en modulant les effets dans le temps, il ne saurait être admis que, par le biais de l'article 14^{ter} précité, les effets de l'annulation soient totalement annihilés et l'arrêt qui la prononce vidé de toute sa substance; que tel serait le cas en l'espèce s'agissant d'une mesure transitoire, qui, comme le reconnaissent les parties adverses et intervenantes, était destinée à produire ses effets pendant une période déterminée, actuellement définitivement révolue, et revêtait, en ce sens, un caractère unique; que faire droit à la demande subsidiaire serait porter gravement atteinte aux droits acquis non seulement par les requérants, mais aussi, en raison de l'effet *erga omnes* de l'arrêt n° 212.774 du 26 avril 2011 précité, par tous ceux qui pourraient se prévaloir de l'article XI.III.4^{bis} PJPoI, que les arrêts invoqués par les parties adverses sont étrangers au présent cas d'espèce où la demande subsidiaire vise à priver de tous ses effets l'annulation prononcée par le Conseil d'Etat et est de nature à priver définitivement des administrés de leurs droits acquis à la suite de l'arrêt d'annulation; que ces considérations suffisent à justifier le rejet de la demande subsidiaire;

E. Quant aux dépens

Considérant qu'il y a lieu de mettre les entiers dépens du recours à charge de l'Etat belge et de laisser à charge des parties intervenantes les frais liés à leur intervention,

DECIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé 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.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 3.400 euros, sont mis à charge des parties adverses à concurrence de 1137,5 euros chacune et à charge des parties intervenantes à concurrence de 125 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la V^e chambre, le dix-neuf décembre deux mille treize, par :

MM.	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'Etat,
	R. STEVENS,	président du Conseil d'Etat,
	J. JAUMOTTE,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Premier Président du Conseil d'Etat,

D. LANGBEEN.

R. ANDERSEN.