

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

IX^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 232.440 du 6 octobre 2015

A.211.306/IX-8303

En cause : Jan DE SAEDELEER
assisté et représenté par
Chris Van Olmen et Vincent Vuylsteke, avocats,
ayant leur cabinet à 1050 Bruxelles,
avenue Louise 221
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le Ministre de la Défense, chargé
de la Fonction publique,
assisté et représenté par
Emmanuel Jacubowitz et Anthony Poppe, avocats,
ayant leur cabinet à 1160 Bruxelles,
avenue Tedesco 7
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 13 janvier 2014, vise l'annulation de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale' (*M.B.*, 14 novembre 2013), « plus particulièrement « dans la mesure où le requérant ne peut plus bénéficier de la carrière plane (et où de ce fait, il n'obtient plus l'échelle de traitement A33) ».

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse a déposé un mémoire en réponse et la partie requérante a déposé un mémoire en réplique.

Mme Melissa Celis, auditeur, a rédigé un rapport.

La partie défenderesse et la partie requérante ont déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 1^{er} juin 2015.

Bruno Seutin, conseiller d'État, a fait rapport.

La partie requérante, Me Milena Van Duppen, avocat, *loco* Me Chris Van Olmen et Me Vincent Vuylsteke, avocats, qui comparaît pour la partie requérante et Me Anthony Poppe, avocat, qui comparaît également *loco* Me Emmanuel Jacobowitz, avocat, pour la partie défenderesse, ont été entendus.

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. Les faits et le cadre normatif

3.1. Le requérant est employé au SPF Intérieur depuis le 1^{er} juillet 1996.

À l'issue de son stage, il est nommé au grade d'ingénieur par arrêté royal du 8 septembre 1997 auprès des services centraux du ministère de l'Intérieur de l'époque, et ce avec effet au 1^{er} juillet 1997. Il s'agit d'une nomination dans une carrière plane, c'est-à-dire une carrière dans laquelle le fonctionnaire est nommé successivement dans un grade d'un échelon toujours plus élevé du même niveau sans que l'emploi doive être déclaré vacant et sans que le fonctionnaire doive poser sa candidature.

3.2. L'arrêté royal du 8 septembre 1997 'portant radiation de divers grades au Ministère de l'Intérieur' (ci-après : l'arrêté royal du 8 septembre 1997) supprime divers grades au ministère de l'Intérieur de l'époque. Il prévoit plus particulièrement ce qui suit :

« Article 1^{er}. § 1^{er}. Au Ministère de l'Intérieur, les grades suivants sont créés exclusivement au bénéfice des titulaires des grades d'ingénieur et d'ingénieur-directeur :

- au rang 10 :

ingénieur (carrière plane en extinction);

- au rang 13 :

ingénieur en chef-directeur (carrière plane en extinction).

§ 2. Le grade d'ingénieur (carrière plane en extinction), créé au § 1^{er}, est supprimé après application de l'article 5.

[...]

Art. 4. § 1^{er}. Les agents qui, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, sont titulaires de l'un des grades rayés repris ci-après dans la colonne de gauche, sont nommés d'office dans un des grades créés figurant dans la colonne de droite :

[...]

Ingénieur-directeur

Ingénieur en chef-directeur
(carrière plane en extinction)

Ingénieur

Ingénieur
(carrière plane en extinction)

§ 2. Les agents nommés en vertu du § 1^{er} conservent dans leur nouveau grade l'ancienneté acquise dans le grade dont ils étaient titulaires.

[...]

Art. 5. Le grade d'ingénieur-directeur (carrière plane en extinction) créé à l'article 1^{er}, § 1^{er}, ne peut être conféré qu'aux agents titulaires du grade d'ingénieur (carrière plane en extinction) (grade supprimé). Cette promotion est conférée selon les règles de la carrière plane.

Par dérogation à l'article 65, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, ils ne peuvent être promus que lorsqu'ils comptent une ancienneté de grade de 18 ans au moins dans le grade

d'ingénieur (carrière plane en extinction).

Art. 6. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} juillet 1997, à l'exception des [...] ».

Il s'ensuit que la carrière plane continue à exister pour les agents qui sont titulaires au 1^{er} juillet 1997 du grade d'ingénieur (en extinction).

3.3. La carrière pécuniaire liée aux grades précités est fixée dans l'arrêté royal du 15 septembre 1997 'modifiant l'arrêté royal du 5 avril 1995 fixant les échelles de traitement des grades particuliers et des fonctions spécifiques du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique' (ci-après : l'arrêté royal du 15 septembre 1997). L'article 3 de cet arrêté royal s'énonce comme suit :

« L'article 1^{er} du même arrêté, est remplacé par la disposition suivante :
'L'échelle de traitement de chacun des grades particuliers du Ministère de l'Intérieur est fixée comme suit :

[...]

b) à partir du 1^{er} juillet 1997 :

A. Personnel administratif soumis au statut des agents de l'Etat.

1° Agents de niveau I.

a) L'Ingénieur en chef-directeur (carrière plane en extinction) (rang 13) obtient l'échelle de traitement 13 D.

b) L'Ingénieur (carrière plane en extinction) (rang 10) obtient l'échelle de traitement 10 D.

L'ingénieur (carrière plane en extinction) qui compte quatre ans d'ancienneté de grade obtient l'échelle de traitement 10 E.

[...] ».

Aux termes de l'article 4 de cet arrêté royal du 15 septembre 1997, cette disposition entre en vigueur le 1^{er} juillet 1997.

En application de l'article 3 précité de cet arrêté royal du 15 septembre 1997, le requérant obtient le 1^{er} juillet 2000 l'échelle de traitement 10E, puisqu'il dispose à cette date de quatre années d'ancienneté de grade.

3.4. À la suite de la réforme Copernic, le niveau I est converti en niveau A. La nouvelle carrière du niveau A est fondée sur des filières de métier

divisées en différentes classes. Cette opération est réalisée par l'arrêté royal du 4 août 2004 'relatif à la carrière du niveau A des agents de l'État' (ci-après : l'arrêté royal du 4 août 2004). Le rapport au Roi de cet arrêté royal précise ce qui suit :

« La filière de métiers est un groupe de fonctions pour lequel il convient de posséder un domaine de connaissances déterminé afin d'exercer une activité.
[...]

[...]

La filière de métiers se subdivise en classes de métiers : une classe regroupe les fonctions qui ont un niveau de complexité, d'expertise technique et de responsabilité comparables. La classe la moins élevée comprend les fonctions les plus légères et la classe la plus élevée comprend les fonctions les plus lourdes.

La nouvelle carrière de niveau A comprendra ainsi cinq classes : A1, A2, A3, A4 et A5, celle-ci étant la plus élevée. Chaque agent se verra attribuer une classe sur la base d'un système de pondération et de classification des fonctions.

[...] ».

3.5. L'arrêté royal du 4 août 2004 n'a toutefois pas intégré dans les nouvelles classes de fonctions, des grades particuliers comme celui d'ingénieur dont le requérant est titulaire. C'est précisément pour ce motif que l'arrêté royal du 19 mars 2008 'intégrant certains agents du Service public fédéral Intérieur dans la nouvelle carrière du niveau A des agents de l'État' (ci-après : l'arrêté royal du 19 mars 2008) prévoit ce qui suit :

« Article 1. § 1^{er}. Les agents qui, au 1^{er} décembre 2004, étaient titulaires de l'un des grades rayés repris ci-après dans la colonne 1, revêtus d'une échelle de traitement reprise dans la colonne 2, sont nommés d'office dans la classe reprise dans la colonne 3, rémunérés par l'échelle de traitement reprise dans la colonne 4, et portent le titre repris en regard dans la colonne 5.

1	2	3	4	5
Ingénieur (carrière plane en extinction) [...]	10D	A2	A22	attaché
Ingénieur (carrière plane en extinction) [...]	10E	A2	A23	attaché
Ingénieur en chef-directeur (carrière en extinction) [...]	13D	A3	A33	conseiller [...]
Directeur de centre [...]	13A	A3	A31	conseiller [...]

§ 2. L'ancienneté de classe des agents nommés en application du § 1^{er}, est égale à l'ancienneté de grade acquise à la date du 1^{er} décembre 2004 dans le grade dont ils étaient titulaires.

L'ancienneté acquise dans le niveau 1 est censée être acquise dans le niveau A.

§ 3. L'ancienneté pécuniaire acquise par ces agents est censée être acquise dans la nouvelle échelle de traitement.

§ 4. Par dérogation au § 1^{er}, s'il y échet, les agents conservent le bénéfice de l'échelle de traitements du grade dont ils étaient revêtus, pour autant qu'elle soit plus favorable.

[...]

Art. 3. Les agents anciennement revêtus du grade d'ingénieur (carrière plane en extinction) et rémunérés dans l'échelle de traitement 10E, obtiennent l'échelle de traitement 13D dès qu'ils comptent une ancienneté de classe de dix-huit ans, pour autant qu'ils ne bénéficient pas à ce moment d'une échelle de traitement plus favorable.

Art. 4. Les grades suivants sont rayés :

- ingénieur (carrière plane en extinction);
- ingénieur en chef-directeur (carrière plane en extinction);
- directeur de centre.

[...]

Art. 11. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} décembre 2004 ».

Le requérant est ainsi nommé d'office dans la classe A2 à compter du 1^{er} décembre 2004, et rémunéré dans l'échelle de traitement A23 (article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 mars 2008). Dès qu'il aura justifié d'une ancienneté de classe de dix-huit ans, il obtiendra l'échelle de traitement 13D, pour autant qu'il ne bénéficie pas à ce moment d'une échelle de traitement plus favorable (article 3). Il en résulte qu'étant employé dans le grade d'ingénieur depuis le 1^{er} juillet 1996, il devrait obtenir cette échelle de traitement le 1^{er} juillet 2014.

3.6. L'arrêté royal du 25 octobre 2013 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale' met en place une nouvelle carrière pécuniaire pour les membres du personnel de la fonction publique.

La note au Conseil des ministres du 14 juin 2013 expose le projet de cet arrêté royal de la manière suivante :

« 2. Exposé du dossier

Le présent projet a pour objet de mettre en place une nouvelle carrière pécuniaire pour l'ensemble du personnel de la fonction publique administrative, à l'exception des assistants de surveillance pénitentiaire (appelés couramment gardiens de prison).

La mise en place d'une politique de carrière motivante s'appuie sur deux

principes:

- un mécanisme d'évaluation du développement et des prestations des collaborateurs et,
- une plus juste rétribution de ceux-ci.

Le projet d'arrêté procède au basculement du système des carrières dans un nouveau système qui lie étroitement l'évolution de la carrière pécuniaire au sein du même grade ou de la même classe au processus d'évaluation. Ce nouveau système remplace l'actuel système fondé sur la réussite d'une formation certifiée et l'écoulement de la durée de validité de celle-ci.

Le projet d'arrêté comprend quatre titres :

- Le premier titre contient des généralités et des définitions;
- Le second titre est un nouveau statut pécuniaire; il traite principalement de :
 - l'ancienneté pécuniaire;
 - l'ancienneté d'échelle, nouveau concept, nécessaire aux nouvelles carrières;
 - les nouvelles carrières proprement dites.
- le titre III organise les dispositions transitoires relatives aux 'nouvelles anciennes carrières'.
- le titre IV comprend un très grand nombre de modifications aux textes relatifs au statut pécuniaire et en abroge 62 autres.

Nouvelle carrière :

La nouvelle carrière, développée dans le titre II du présent projet, s'appliquera à tous les membres du personnel qui seront recrutés à partir du 1^{er} janvier 2014 ou qui bénéficieront d'une promotion ou d'un changement de grade après cette date. Les grands principes de cette nouvelle carrière sont les suivants :

- chaque grade ou chaque classe comprend cinq échelles, à l'exception de :
 - o de la classe A1, qui en compte six;
 - o des classes A4 et A5 qui en contiennent quatre;
 - o du grade de collaborateur restaurant/nettoyage qui en compte quatre;
 - o du grade de collaborateur technique, qui en compte six;
 - o du grade de collaborateur financier, qui en compte trois;
 - o du grade de brigadier opérationnel, qui en compte quatre.
- le passage entre la première et la deuxième échelle se fait après trois évaluations avec mention 'répond aux attentes' ou deux évaluations avec mention 'exceptionnel' pour l'ensemble des membres du personnel;
- le passage vers les autres échelles se fait après six évaluations avec mention 'répond aux attentes' ou quatre évaluations avec la mention 'exceptionnel' dans les niveaux B, C et D. Dans le niveau A, le passage entre les autres échelles se fait après cinq évaluations avec mention 'répond aux attentes' ou quatre évaluations avec mention 'exceptionnel'.
- le passage à l'échelle supérieure est toutefois limité à la troisième échelle de traitement en ce qui concerne le contractuel, à l'exception du collaborateur restaurant/nettoyage;
- le passage à l'échelle supérieure est ainsi lié implicitement à l'ancienneté d'échelle (six, cinq, quatre et trois ans);
- l'évaluation avec mention 'à améliorer' ne produit aucun avancement vers l'échelle supérieure pour l'année considérée. L'ancienneté pécuniaire s'accroît

normalement;

- l'évaluation avec mention 'insuffisant' ne produit aucun avancement vers l'échelle supérieure pour l'année considérée et bloque l'ancienneté pécuniaire pour l'année considérée.

- lors d'une promotion au niveau supérieur ou à la classe supérieure, le passage se fait dans la deuxième, voire dans une échelle plus élevée encore si le passage à la première échelle ne procure pas une augmentation significative.

En d'autres termes, dans la nouvelle carrière, l'ancienneté d'échelle requise et le nombre de mentions d'évaluation favorables requis fondent le passage à l'échelle supérieure. Le passage entre les échelles est plus rapide avec une mention 'excellent' qu'avec une mention 'répond aux attentes'. Le passage est plus rapide entre la première et la deuxième échelle qu'entre les autres échelles. Les mentions 'à améliorer' ou 'insuffisant' ralentissent la promotion vers l'échelle de traitement supérieure.

'Nouvelles anciennes carrières':

A côté des nouvelles carrières définies dans le titre II, le projet contient une série de dispositions transitoires (Titre III) relatives aux 'nouvelles anciennes carrières'. Ces dispositions visent tous les membres du personnel qui sont en service au 31 décembre 2013, à l'exception des assistants de surveillance pénitentiaire.

Durant une période transitoire de 3 ans (jusqu'au 1^{er} janvier 2017), au cours de laquelle l'effet des principes de la nouvelle carrière ne peut pas encore jouer, dans la mesure où quantité d'évaluations doivent encore être effectuées, un certain nombre de garanties liées à la carrière actuelle sont assurées, parmi lesquelles celles relatives à l'augmentation liée à l'ancienneté et à la prime de compétences.

A partir du 1^{er} janvier 2017, la carrière se déroule, pour tous les membres du personnel, aussi bien les nouveaux engagés depuis le 1/1/2017, que ceux qui sont déjà en service, selon les principes suivants :

- la progression après une période déterminée et moyennant l'obtention du nombre de mentions favorables requis;

- à partir du 1^{er} janvier 2017, la même progression, par annale, selon l'ancienneté pécuniaire.

La différence des nouvelles carrières réside dans le fait qu'elles ne sont dans les faits plus organisées selon des échelles de traitement, car cela entraînerait des milliers d'échelles de traitement individuelles à introduire. Les membres du personnel évoluent de la même manière à travers les différentes échelles de traitement.

Le basculement vers les échelles de traitement de base se produira à l'avenir uniquement en cas de nouveau recrutement, de promotion ou de changement de grade.

Contrairement à 'la nouvelle carrière', la progression résulte de l'obtention d'une bonification, et non pas de l'attribution d'une nouvelle échelle de traitement plus favorable. Selon le niveau et l'échelle de traitement, le membre du personnel a droit à une, à deux ou à plusieurs autres bonifications. Le membre du personnel contractuel ne peut toutefois bénéficier que de deux bonifications, à l'exception du collaborateur restaurant/nettoyage.

Dans tous les cas, la limite à cette progression est celle du maximum de la

dernière échelle du grade ou de la classe de l'échelle de traitement de la 'nouvelle carrière'. Toutefois ce maximum peut être dépassé si l'ancienne échelle de traitement que garde le membre du personnel a un maximum plus élevé (par exemple les agents rémunérés dans l'ancienne échelle de traitement 22B).

La première bonification s'obtient après trois évaluations avec mention 'répond aux attentes' ou deux évaluations avec mention 'exceptionnel'. Les bonifications suivantes sont octroyées après six évaluations avec mention 'répond aux attentes' ou quatre évaluations avec mention 'exceptionnel' dans les niveaux B, C et D. Dans le niveau A, les bonifications sont octroyées après cinq évaluations avec mention 'répond aux attentes' ou quatre évaluations avec mention 'exceptionnel' ».

Le 14 juin 2013, le Conseil des ministres décide que les négociations syndicales seront entamées au sein du Comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux conformément à la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' et à l'arrêté royal d'exécution du 28 septembre 1984, qu'après les négociations syndicales, un groupe de travail de coordination politique générale examinera le dossier et que le projet d'arrêté royal sera soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Les négociations se tiennent les 19 et 26 juin 2013 et 3 juillet 2013 au sein du Comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux dont les conclusions sont reproduites dans le protocole numéro 685 du 10 juillet 2013. Les délégués de l'autorité et des organisations syndicales ne parviennent pas à un accord concernant le projet soumis.

La note au Conseil des ministres du 11 juillet 2013 donne des éclaircissements quant aux corrections suivantes, apportées au projet d'arrêté royal relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale :

« Suite à la négociation avec les organisations syndicales, le Titre III, qui organise les dispositions transitoires relatives aux 'nouvelles anciennes carrières', a été adapté, afin de permettre la promotion barémique dans l'ancienne échelle de traitement supérieure à l'issue de la durée de validité de la formation certifiée. Plusieurs corrections techniques ont été également

effectuées dans ce Titre III.

Le titre II a été quant à lui légèrement corrigé. Les dispositions précisant que l'évaluation avec mention 'à améliorer' ou 'insuffisant' ne produit aucun avancement d'ancienneté pécuniaire pour l'année considérée ont été retirées du projet d'arrêté royal ».

Le 7 août 2013, la section de législation du Conseil d'État donne l'avis n° 53.749/2/V sur ce projet d'arrêté royal.

La note au Conseil des ministres du 4 septembre 2013 mentionne ce qui suit :

« Il a été tenu compte de l'ensemble des remarques du Conseil d'Etat [...]. Les articles 2, 16, 34, 49, 82, ainsi que le préambule, ont été adaptés. Il n'a cependant pas été tenu compte de la remarque se rapportant à l'abrogation des dispositions relatives aux formations certifiées.

Le Conseil d'Etat interprète la suppression des formations certifiées comme visant la suppression de toute possibilité de formation pour les fonctionnaires fédéraux. Le Conseil d'Etat est d'avis que cette suppression est en contradiction avec l'article 11, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'Etat et l'article 7, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

Cette observation n'est pas correcte. Chacun sait que les efforts de formation sont bien antérieurs aux formations certifiées et que ces efforts de formation se poursuivront après la réforme de la carrière où la progression d'échelle est liée aux formations certifiées. Chacun sait aussi que les formations certifiées n'existent pas, ou du moins pas de cette façon, dans les statuts des entités fédérées.

Suite à la remarque du Conseil d'Etat relative aux dispositions du Titre IV, des modifications purement techniques ont été apportées aux articles 75, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 92, 94, 131, 140, 141, 171 et 178. Deux articles, soit les articles 69 et 70, ont également été ajoutés dans ce Titre IV suite à la publication le 16 juillet 2013 de l'arrêté royal du 4 juillet 2013 modifiant certaines dispositions relatives à l'accession au niveau A.

Enfin, des erreurs de plume ont été corrigées aux articles 42, 43, 44, 50 et 58. Le mot 'alinéa' a été à chaque fois remplacé par le mot 'paragraphe' ».

Le 6 septembre 2013, le Conseil des ministres approuve le projet d'arrêté royal 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale' et il est notamment décidé ce qui suit :

« Si l'avis du Conseil d'Etat, demandé [...] sur les annexes du projet, ne reprend pas de remarques fondamentales, le projet peut être soumis à la signature du Chef de l'Etat ».

Le 25 septembre 2013, la section de législation du Conseil d'État donne l'avis n° 54.057/2 sur la version adaptée du projet d'arrêté royal.

L'arrêté royal du 25 octobre 2013 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale' est publié au Moniteur belge du 14 novembre 2013. Il s'agit de l'arrêté attaqué.

Le rapport au Roi accompagnant cet arrêté royal mentionne ce qui suit :

« Le présent projet a pour objet de mettre en place une nouvelle carrière pécuniaire pour l'ensemble du personnel de la fonction publique fédérale administrative, à l'exception du personnel scientifique des établissements scientifiques et des mandataires. Cette nouvelle carrière pécuniaire s'inscrit dans le prolongement des premières initiatives de réorientation déjà concrétisées en janvier 2013 avec la fin des inscriptions aux formations certifiées et ensuite en septembre 2013 avec la modification du système d'évaluation.

Le projet d'arrêté procède au basculement du système des carrières dans un nouveau système qui lie étroitement l'évolution de la carrière pécuniaire au processus d'évaluation et donc à la prise en compte des prestations des membres du personnel. Ce nouveau système remplace l'actuel système fondé sur la réussite d'une formation certifiée et l'écoulement de la durée de validité de celle-ci.

Le projet d'arrêté comprend quatre titres :

- le premier titre contient des généralités et des définitions;
- le second titre est un nouveau statut pécuniaire; il traite principalement :
 - de l'ancienneté pécuniaire;
 - de l'ancienneté d'échelle, nouveau concept, nécessaire aux nouvelles carrières;
 - des nouvelles carrières proprement dites;

- le titre III organise les dispositions transitoires relatives aux ‘nouvelles anciennes carrières’;
- le titre IV comprend un très grand nombre de modifications aux textes relatifs au statut pécuniaire (26 arrêtés royaux modifiés) et abroge 58 autres textes.

Le projet ne vise pas la carrière administrative (promotion par accession au niveau supérieur, promotion à la classe supérieure, procédure du changement de grade, ...). Toutefois, dans le cadre de la promotion à la classe supérieure, le projet d'arrêté royal contient deux modifications importantes :

- la carrière A1 comprend 6 échelles et atteint le maximum de l'ancienne échelle de traitement A23, sans que l'agent passe automatiquement à la deuxième classe;
- l'agent nommé dans la classe A1 pourra postuler pour un emploi vacant dans la classe A3 à partir du moment où il compte six années d'ancienneté dans la classe A1.

Nouvelle carrière (Titre II) :

La nouvelle carrière, développée dans le titre II du présent projet, s'appliquera à tous les membres du personnel qui seront recrutés à partir du 1^{er} janvier 2014 ou qui bénéficieront d'une promotion ou d'un changement de grade après cette date. Les grands principes de cette nouvelle carrière sont les suivants :

- chaque grade ou chaque classe comprend 5 échelles, à l'exception :
 - o de la classe A1, qui en compte six;
 - o des classes A4 et A5, qui en contiennent quatre;
 - o du grade de collaborateur restaurant/nettoyage, qui en compte quatre;
 - o du grade de collaborateur technique, qui en compte six;
 - o du grade de collaborateur financier, qui en compte trois;
 - o du grade de brigadier opérationnel, qui en compte quatre;
- le passage entre la première et la deuxième échelle se fait après trois évaluations avec mention ‘répond aux attentes’ ou deux évaluations avec mention ‘exceptionnel’ pour l'ensemble des membres du personnel;
- le passage vers les autres échelles se fait après six évaluations avec mention ‘répond aux attentes’ ou quatre évaluations avec mention ‘exceptionnel’ dans les niveaux B, C et D. Dans le niveau A, le passage vers les autres échelles se fait après cinq évaluations avec mention ‘répond aux attentes’ ou quatre évaluations avec mention ‘exceptionnel’;
- le passage à l'échelle supérieure est toutefois limité à la troisième échelle de traitement en ce qui concerne le contractuel, à l'exception du collaborateur restaurant/nettoyage. Cela constitue évidemment toujours une différence importante par rapport à la carrière pécuniaire de l'agent. Toutefois, si l'on compare avec l'ancien système où la carrière pécuniaire du contractuel était limitée à la première échelle de traitement du grade ou de la classe, la nouvelle carrière pécuniaire du contractuel est nettement plus avantageuse;
- le passage à l'échelle supérieure est ainsi lié implicitement à l'ancienneté d'échelle (six, cinq, quatre et trois ans);
- l'évaluation avec mention ‘à améliorer’ ou ‘insuffisant’ ne produit aucun avancement vers l'échelle supérieure pour l'année considérée;

- lors d'une promotion au niveau supérieur ou à la classe supérieure, le passage se fait dans la deuxième, voire dans une échelle plus élevée encore si le passage à la première échelle ne procure pas une augmentation significative;

- lors d'un changement de grade, l'agent obtient la première, la deuxième, la troisième, la quatrième ou la cinquième échelle de traitement selon qu'il bénéficiait de la première, de la deuxième, de la troisième, de la quatrième ou de la cinquième échelle dans son ancien grade. Des exceptions sont toutefois prévues. Celles-ci sont justifiées par le fait que l'objectif est de maintenir un traitement équivalent à celui dont l'agent bénéficiait dans son ancien grade.

En d'autres termes, dans la nouvelle carrière, l'ancienneté d'échelle requise et le nombre de mentions d'évaluation favorables requis fondent le passage à l'échelle de traitement supérieure. Le passage entre les échelles est plus rapide avec une mention 'excellent' qu'avec une mention 'répond aux attentes'. Le passage est plus rapide entre la première et la deuxième échelle qu'entre les autres échelles de traitement. Les mentions 'à améliorer' ou 'insuffisant' ralentissent la promotion vers l'échelle de traitement supérieure.

'Nouvelles anciennes carrières' (Titre III) :

A côté des nouvelles carrières définies dans le titre II, le projet contient une série de dispositions transitoires (Titre III) relatives aux 'nouvelles anciennes carrières'. Ces dispositions visent tous les membres du personnel qui sont en service au 31 décembre 2013.

'Les nouvelles anciennes carrières' ont en commun avec les nouvelles carrières :

- la progression après une période déterminée et moyennant l'obtention du nombre de mentions favorables requis;

- à partir du 1^{er} janvier 2017, la même progression, par annale, selon l'ancienneté pécuniaire;

- une augmentation pécuniaire significative en cas de promotion au niveau supérieur ou à la classe supérieure;

- le maintien d'un traitement équivalent en cas de changement de grade.

Elles présentent toutefois les particularités suivantes :

- elles ne sont plus organisées selon des échelles de traitement. En d'autres termes, les membres du personnel vont, au 1^{er} janvier 2014, conserver leur ancienne échelle de traitement (ancienne échelle de traitement issue de la réforme 'Copernic' ou autre ancienne échelle de traitement spécifique). Il n'y a donc pas de basculement dans les échelles de traitement des nouvelles carrières;

- chaque membre du personnel va également conserver, s'il a réussi une formation certifiée, la prime de développement des compétences;

- à la fin de la durée de validité de cette formation certifiée, si sur base de l'ancien système l'agent obtenait la promotion barémique vers l'échelle de traitement barémique supérieure, il bénéficie également de cette promotion barémique dans l'ancienne échelle de traitement. La même règle est prévue pour l'agent rémunéré dans l'échelle de traitement A11 qui obtiendra l'échelle de traitement A12 dès qu'il compte une ancienneté de service de 6 ans dans l'échelle de traitement A11, ainsi que pour les agents rémunérés dans les échelles A41, A42, A51 et A52 s'ils ont réussi une formation certifiée, et qu'ils ont été rémunérés pendant 6 ans dans cette échelle de traitement;

- pour ceux dont la durée de validité expire avant le 1^{er} janvier 2017, mais qui ne peuvent pas obtenir de promotion barémique, la prime de développement des compétences continue d'être payée jusqu'au 31 décembre 2016;

- contrairement à 'la nouvelle carrière', la progression résulte de l'obtention d'une bonification, et non pas de l'attribution d'une nouvelle échelle de traitement plus favorable. La première bonification interviendra après 3 évaluations 'répond aux attentes' ou 2 évaluations consécutives 'exceptionnel', et pour autant que l'agent compte depuis le 1^{er} janvier 2014 une ancienneté pécuniaire de 3 ou 2 ans;

- les bonifications suivantes s'obtiennent après :

- 5 évaluations 'répond aux attentes' ou 4 évaluations 'exceptionnel' (pour le niveau A);

- 6 évaluations 'répond aux attentes' ou 4 évaluations 'exceptionnel' (pour les niveaux B, C et D);

- le montant des bonifications varie principalement en fonction du niveau, du grade ou de la classe, de l'échelle de traitement, de l'octroi ou non d'une prime de développement des compétences, ainsi que du nombre de bonifications déjà obtenues;

- dans tous les cas, le montant total du traitement obtenu, suite à l'octroi des bonifications (première bonification ou bonifications suivantes), sera limité au traitement maximum fixé dans la dernière échelle de traitement du grade ou de la classe de la nouvelle carrière;

- les contractuels pourront également bénéficier des bonifications d'échelle. Celles-ci seront limitées à deux bonifications maximum. Il n'est accordé que 2 bonifications étant donné que dans la nouvelle carrière, le contractuel ne peut progresser au maximum que vers la 3^{ème} échelle de traitement;

- ce n'est qu'en cas de nouveau recrutement, de promotion ou de changement de grade, que le membre du personnel bascule dans la nouvelle carrière pécuniaire, c.-à-d. dans les nouvelles échelles de traitement visées dans le Titre II.

Il a été tenu compte de l'ensemble des remarques du Conseil d'Etat. Les articles 2, 16, 34, 49, 82, ainsi que le préambule ont été adaptés. Il n'a cependant pas été tenu compte de la remarque se rapportant à l'abrogation des dispositions relatives aux formations certifiées.

Le Conseil d'Etat interprète la suppression des formations certifiées comme visant la suppression de toute possibilité de formation pour les fonctionnaires fédéraux. Le Conseil d'Etat est d'avis que cette suppression est en contradiction avec l'article 11, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et l'article 7, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

Cette observation n'est pas correcte. Chacun sait que les efforts de formation sont bien antérieurs aux formations certifiées et que ces efforts de formation se poursuivront après la réforme de la carrière où la progression d'échelle est liée

aux formations certifiées. Chacun sait aussi que les formations certifiées n'existent pas, ou du moins pas de cette façon, dans les statuts des entités fédérées.

Suite à la remarque du Conseil d'Etat relative aux dispositions du Titre IV, des modifications purement techniques ont été apportées aux articles 75, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 92, 94, 131, 141, 171 et 178. Deux articles, soit les articles 69 et 70, ont également été ajoutés dans le projet d'arrêté suite à la publication le 16 juillet 2013 de l'arrêté royal du 4 juillet 2013 modifiant certaines dispositions relatives à l'accession au niveau A, ce qui a évidemment entraîné une renumérotation des articles qui suivent.

Enfin, des erreurs de plume ont été corrigées aux articles 42, 43, 44, 50 et 58 dans lesquels le mot 'alinéa' a été à chaque fois remplacé par le mot 'paragraphe' ».

3.7. Par courrier du 5 février 2014, la Ministre de l'Intérieur pose la question suivante au Secrétaire d'État à la Fonction publique :

« Je me réfère à l'article 178, 51° de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale qui prévoit l'abrogation de l'arrêté royal du 19 mars 2008 intégrant certains agents du Service public fédéral Intérieur dans la nouvelle carrière du niveau A des agents de l'État.

L'arrêté abrogé prévoyait en son article 3 une augmentation dans l'échelle de traitement pour les agents revêtus du grade (en extinction) d'"ingénieur" dès qu'ils comptent une ancienneté de classe de dix-huit ans.

Monsieur Jan De Saedeleer, membre du personnel de la Direction générale de Sécurité et de Prévention, se trouve dans une telle situation et obtiendrait le 1^{er} juillet 2014 l'ancienneté nécessaire (18 ans) pour être promu.

Or, du fait de l'abrogation de cet arrêté, il ne peut plus prétendre à cette promotion imminente.

Par comparaison : sans cet avancement, son traitement annuel brut actuel s'élèverait, en 2014, à 65.172,36 € alors qu'après avancement, il atteindrait un montant considérablement plus élevé, à savoir 77.589,21 €.

[...]

Par la présente, je vous demande d'examiner la possibilité de reconsidérer l'abrogation de cet arrêté royal ou d'instaurer une mesure transitoire ».

3.8. Dans sa réponse du 7 mars 2014 à cette question, le Secrétaire d'État à la Fonction publique relève qu'un recours en annulation a été introduit par le requérant contre l'arrêté royal précité du 25 octobre 2013, en particulier contre les dispositions qui dérogent à l'ancienne carrière plane et qu'il souhaite attendre l'arrêt du Conseil d'État avant de prendre position sur la question précitée.

IV. Description plus précise de l'objet du recours

Point de vue des parties

4. Lorsqu'il définit « l'objet du recours », le requérant précise qu'il demande l'annulation de l'arrêté attaqué, plus particulièrement dans la mesure où cet arrêté implique que le requérant ne peut poursuivre le système de carrière plane et qu'il ne peut obtenir au 1^{er} juillet 2014 l'échelle de traitement A33.

Le requérant estime en effet que la suppression de sa carrière plane ne s'inscrit pas dans la *ratio legis* de l'arrêté attaqué. Sa carrière plane a toutefois été bel et bien supprimée, et ce par l'article 178, 51°, de l'arrêté attaqué. Selon le requérant, les dispositions suivantes lui sont à tout le moins préjudiciables :

- le titre III de l'arrêté attaqué (les articles 35 à 62) dans la mesure où il supprime sa carrière plane;
- l'article 178, 51°, qui abroge l'arrêté royal du 19 mars 2008;
- l'article 179 relatif à l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué.

5. Selon la partie défenderesse, le requérant ne demande l'annulation de l'arrêté attaqué que dans la mesure où il ne peut plus bénéficier d'une carrière plane et, dans cette mesure, il demande par conséquent exclusivement l'annulation de l'article 178, 51°, de cet arrêté. En effet, l'annulation de cette disposition spécifique aura pour conséquence de faire revivre l'arrêté royal du 19 mars 2008. En vertu du principe *lex specialis derogat legi generali*, l'arrêté royal du 19 mars 2008 s'appliquera à l'octroi du traitement du requérant. C'est pourquoi ni les articles 35 à 62 de l'arrêté royal attaqué relatifs aux nouvelles anciennes carrières ni l'article 179 portant sur l'entrée en vigueur de l'arrêté le 1^{er} janvier 2014, ne doivent être annulés. L'article 178, 51°, de l'arrêté attaqué peut donc être détaché de l'arrêté attaqué.

6. Dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, le requérant se réfère, en ce qui concerne l'objet de son recours, aux arguments exposés à ce sujet dans sa requête.

Appréciation

7.1. Il ressort de la lecture de sa requête que le requérant vise l'annulation de l'arrêté attaqué dans la mesure où il se voit priver de la poursuite de sa carrière plane et donc également de l'augmentation barémique liée à cette carrière plane. Une telle augmentation barémique avait été expressément inscrite dans l'arrêté royal du 19 mars 2008 (article 3) qui a entendu ainsi conserver et garantir la carrière plane.

Cet arrêté royal du 19 mars 2008 a été abrogé par l'article 178, 51°, de l'arrêté attaqué. Si une annulation éventuelle était limitée à l'article 178, 51°, force serait en effet de constater à l'instar de la partie défenderesse que l'arrêté royal du 19 mars 2008 revivrait. Cette situation emporterait qu'en application de l'arrêté royal du 19 mars 2008, la carrière plane en extinction du requérant serait encore garantie et que ce dernier pourrait bel et bien bénéficier de l'augmentation barémique qui y est inscrite. En effet, un tel statut pécuniaire particulier, spécifiquement mis en place pour les agents auparavant revêtus d'un grade en extinction, a par conséquent priorité sur le statut pécuniaire général de l'arrêté attaqué destiné à l'ensemble des membres du personnel de la fonction publique fédérale.

7.2. Le Conseil d'État peut uniquement annuler partiellement un acte administratif si cette partie annulée est clairement détachable de l'ensemble et si elle ne constitue donc pas un ensemble indissociable de la partie restante – non annulée – et pour autant que l'autorité – abstraction faite de la partie dissociée – aurait pris le même arrêté pour la partie non annulée. En juger autrement aurait pour effet de conduire le Conseil d'État à se substituer à l'autorité et il procéderait à

la réformation et non à l'annulation de l'arrêté dont la partie attaquée constitue un élément indissociable.

En l'occurrence, la partie défenderesse reconnaît elle-même dans son mémoire en réponse que l'article 178, 51°, de l'arrêté attaqué peut être détaché de cet arrêté et qu'une annulation partielle de celui-ci est possible.

Dès lors que l'abrogation de l'arrêté royal du 19 mars 2008 concerne l'abrogation d'un statut pécuniaire spécifiquement prévu en faveur des agents auparavant revêtus d'un grade en extinction et que le Roi a, par l'arrêté attaqué, visé de manière générale le régime de la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique, il peut être admis que l'article 178, 51°, de l'arrêté attaqué est détachable du reste de l'arrêté attaqué et qu'il ne constitue pas nécessairement un ensemble indivisible.

7.3. Il s'ensuit qu'une éventuelle annulation peut en l'espèce se limiter à l'article 178, 51°, de l'arrêté attaqué dans la mesure où il concerne les agents qui étaient titulaires au 1^{er} décembre 2004 du grade supprimé d'ingénieur (carrière plane en extinction). Le requérant ne peut retirer aucun avantage supplémentaire de l'annulation des autres dispositions qu'il a attaquées, de sorte qu'il n'a aucun intérêt à ce qui a été demandé en plus.

V. Examen de la première branche du premier moyen

Point de vue des parties

8. Dans une première branche du premier moyen, le requérant invoque notamment la violation des principes généraux de bonne administration et en particulier du principe de confiance, du principe de sécurité juridique, du principe du raisonnable et du principe de prudence ainsi que de l'obligation de motivation.

9.1. Le requérant soutient que dans le cadre de sa carrière plane, il était en droit d'escompter pouvoir passer à l'échelle de traitement A33 le 1^{er} juillet 2014. Or, l'arrêté attaqué rend ce passage impossible dès lors que l'arrêté royal précité du 19 mars 2008 est abrogé.

S'il est vrai que cet arrêté royal du 19 mars 2008 a supprimé la carrière plane pour les nouveaux engagements, ce régime de la carrière plane a cependant été bel et bien conservé pour les agents déjà en fonction. Les grades de ces agents ont alors été mis en extinction. Le requérant en déduit que la carrière plane a été supprimée mais seulement pour les futurs engagements. Les membres du personnel déjà en fonction pouvaient effectivement conserver leur carrière plane. L'agent dont la carrière plane a été mise en extinction, pouvait, selon le requérant, raisonnablement escompter que ce régime s'appliquerait jusqu'à la fin de sa carrière. En effet, un régime « en extinction » emporte qu'il ne s'appliquera plus aux nouveaux engagements et qu'en plus, il ne fera plus non plus l'objet d'adaptations à l'avenir pour ceux qui en bénéficiaient déjà. L'extinction signifie que les acquis peuvent être conservés jusqu'en fin de carrière. Une nouvelle adaptation d'un régime qui s'applique déjà « en extinction », ne saurait raisonnablement se justifier.

Le requérant observe encore qu'au moment de l'arrêté royal du 8 septembre 1997, le Roi en connaissait déjà les conséquences et savait que le requérant aurait le 1^{er} juillet 2014 dix-huit années d'ancienneté de classe et passerait à une échelle de traitement supérieure. Partant, aucun motif ne saurait justifier une modification ultérieure. Pour les agents concernés, il s'agit dès lors de droits acquis. L'arrêté royal du 19 mars 2008 constitue par ailleurs une confirmation du maintien du régime de la carrière plane « en extinction » pour le groupe spécifique d'agents dès lors qu'ils ont été intégrés dans les nouvelles classes de fonction et échelles de traitement et qu'ils ont pu continuer à bénéficier du régime de la carrière plane et des échelles de traitement en extinction. Le Roi a de la sorte laissé croire que ces mesures continueraient à exister et que le requérant

pourrait y avoir recours et que, partant, il pourrait, dans le cadre de sa carrière plane, passer à l'échelle de traitement A33 le 1^{er} juillet 2014.

9.2. Le requérant se pose en outre la question de savoir pourquoi l'autorité décide justement à ce moment-là d'abroger l'arrêté royal du 19 mars 2008 alors qu'elle-même a décidé, il n'y a pas si longtemps, de maintenir le régime de la carrière plane et les échelles de traitement en extinction en faveur du requérant et de ses collègues. Le requérant estime que cela prouve une fois de plus qu'il pouvait escompter que l'autorité conserverait ce système à l'avenir.

9.3. Selon le requérant, les attentes créées par l'autorité ont également eu une influence sur la manière dont il a construit sa carrière. Lorsqu'il est entré en fonction, le requérant pensait en effet qu'après une ancienneté de dix-huit ans, il pourrait passer à l'échelle de traitement A33, et ce dans le régime de la carrière plane. Le requérant expose qu'il a opté pour une fonction avec une expertise spécifique, qu'il a évolué dans la carrière d'expert et que c'est pour cette raison qu'il n'a pas posé sa candidature à certaines promotions et que de ce fait, il n'a pas saisi certaines opportunités qui se sont présentées à lui. En tant que l'arrêté attaqué abroge le régime de la carrière plane, il a modifié les règles du jeu après coup, bouleversant les perspectives de carrière du requérant. S'il ne lui est plus possible de recueillir à présent le fruit des efforts qu'il a consentis antérieurement, il est par contre lésé *a posteriori* en ce qu'il a suivi le régime de la carrière plane.

9.4. Le requérant reproche en outre à la partie défenderesse d'abroger immédiatement l'arrêté royal du 19 mars 2008 sans mettre en place un régime transitoire ou sans prévoir un délai raisonnable pour l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué. Cette façon de faire a des répercussions vraiment très négatives sur la situation spécifique du requérant. En effet, il aurait dû obtenir l'échelle de traitement A33 dans les six mois. Par contre, l'abrogation de l'arrêté royal du 19 mars 2008 le bloque dans l'échelle de traitement A23, ce qui a, en ce qui le concerne, un effet financier non négligeable. Il a été privé du jour au lendemain de la certitude de passer au 1^{er} juillet 2014 à une échelle de traitement supérieure. Or,

estime le requérant, une autorité agissant de manière normalement prudente et raisonnable n'adopterait pas un tel arrêté sans prévoir un régime transitoire dès lors qu'il produit des effets immédiatement, du jour au lendemain.

9.5. Par ailleurs, le requérant observe qu'il est la seule personne à pouvoir encore passer à l'échelle de traitement A33 conformément à l'arrêté royal du 19 mars 2008, dès lors que les autres ingénieurs du SPF Intérieur qui relevaient de cet arrêté royal, ont déjà tous obtenu cette échelle de traitement. Vu que le requérant est donc le seul ingénieur du SPF Intérieur à être rémunéré dans l'échelle de traitement A23 et qu'il atteindrait normalement l'échelle de traitement A33 le 1^{er} juillet 2014, le requérant se trouve dans une situation spécifique. Le maintien de l'arrêté royal du 19 mars 2008 serait dès lors raisonnable. L'arrêté attaqué n'invoque d'ailleurs pas l'intérêt général pour justifier la suppression de l'arrêté royal du 19 mars 2008.

9.6. Enfin, le requérant conclut qu'il n'apparaît pas clairement pourquoi l'arrêté royal du 19 mars 2008 est justement abrogé maintenant, et ce avec effet immédiat. Voici bien longtemps déjà qu'il était prévu de supprimer la carrière plane pour les nouveaux recrutements et de mettre en place un régime transitoire pour les agents bénéficiant d'une carrière plane. Ce régime « en extinction » existait déjà depuis plusieurs années. Une autorité agissant de manière normalement raisonnable n'abrogerait pas ainsi purement et simplement une mesure qui existe depuis un certain temps déjà et qui s'applique à un nombre restreint d'agents.

10.1. La partie défenderesse réplique qu'en l'espèce, il ne saurait être question d'une violation des principes de confiance, de sécurité juridique et de raisonnable par la seule suppression de la carrière en extinction du requérant. De l'avis de la partie défenderesse, la circonstance que le régime a été qualifié comme étant 'en extinction' au moment de l'arrêté royal du 8 septembre 1997 ne signifie pas pour autant que l'on ne pourrait plus modifier les droits qui y sont octroyés. En effet, l'autorité réglementaire peut modifier toute réglementation pour le futur, peu

importe sa nature. Si le législateur ou l'autorité réglementaire estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat ou il peut prévoir un régime transitoire. Il dispose d'une grande liberté quant au choix des personnes qui entrent dans le champ d'application du nouveau régime.

À cet égard, la partie défenderesse renvoie à l'arrêt n° 217.610 du 31 janvier 2012, qui a considéré ce qui suit :

« on ne peut déduire [du principe de confiance, du principe de sécurité juridique et du principe des droits acquis] aucun droit au maintien en l'état d'un régime donné. En raison, notamment, du principe de la mutabilité des services publics, l'autorité peut, pour des motifs d'intérêt général, apporter unilatéralement des modifications à une réglementation existante et peut aussi affecter le statut juridique de fonctionnaires. Pareilles modifications peuvent avoir des effets défavorables pour certains justiciables. Admettre le contraire emporterait que l'autorité pourrait uniquement apporter aux règles existantes des modifications qui seraient avantageuses pour tous les justiciables, ou du moins qui ne leur seraient pas préjudiciables ».

La partie défenderesse en déduit que les principes évoqués dans cette première branche du premier moyen ne permettent pas de conclure à l'immutabilité de la réglementation et qu'en l'espèce, le Roi pouvait, à juste titre, estimer qu'une nouvelle carrière pécuniaire pouvait être créée pour tous les agents, y compris pour ceux qui bénéficiaient d'un régime d'exception au 31 décembre 2013.

Selon la partie défenderesse, la circonstance que le Roi aurait connu, en 1997, les implications budgétaires de la mesure relative au maintien de l'ancienne carrière du requérant ne remet pas en cause ce qui précède. En effet, le Roi peut toujours décider ultérieurement qu'il faut instaurer pour tous les agents un système identique, basé sur l'évaluation de l'agent.

10.2. Dans la mesure où le requérant indique avoir fondé sa carrière sur l'attente d'un passage à l'échelle de traitement A33 après dix-huit ans, il a, selon la partie défenderesse, lui-même choisi de ne pas participer aux procédures

de promotion. Le fait qu'il a voulu continuer à se spécialiser dans le domaine de connaissances de sa fonction ne l'empêchait pas de participer aux sélections de promotion afin de bénéficier, s'il les réussissait, de l'échelle de traitement 13D ou au-delà. En outre, il n'est pas rare qu'un agent exerçant une fonction liée à un certain domaine de connaissances continue de s'y spécialiser. Pareil choix n'empêchait pas le requérant de participer aux procédures de promotion.

10.3. Dans la mesure où le requérant estime que le principe du raisonnable est violé du fait qu'aucune mesure transitoire n'est prévue dans le cadre de l'abrogation de l'arrêté royal du 19 mars 2008, ce qui a un impact négatif sur sa situation spécifique, la partie défenderesse souligne que l'autorité réglementaire peut considérer qu'un changement de politique qu'il tient pour nécessaire s'impose avec effet immédiat. Les principes de confiance et de sécurité juridique ne permettent pas de déduire un droit au maintien en l'état d'un régime donné. La partie défenderesse s'en remet sur ce point à la jurisprudence du Conseil d'État.

En l'occurrence, la partie défenderesse estime que l'intérêt général, sur lequel se fonde l'abrogation, entre autres, de l'arrêté royal du 19 mars 2008, consiste en la volonté de l'autorité réglementaire de baser l'évolution de la rémunération de tous les agents sur l'évaluation de leurs prestations. À cet effet, tous les arrêtés royaux qui contenaient des règles spécifiques en ce qui concerne le déroulement de la carrière pécuniaire de certaines catégories d'agents ont été abrogés. La suppression de l'arrêté royal du 19 mars 2008 est donc fondée sur une finalité pertinente et objective visant à ce que tous les agents soient traités de manière égale quant à l'évolution de la carrière pécuniaire.

11.1. Dans son mémoire en réplique, le requérant ne conteste pas le fait que la réglementation relative au statut pécuniaire des agents de la fonction publique fédérale puisse être modifiée pour l'avenir, mais il estime que cela peut uniquement se faire dans le respect des principes généraux de bonne administration et moyennant une motivation matérielle appropriée. Tel n'est pas le cas en l'espèce. En supprimant la carrière plane en extinction, le Roi est revenu, sans aucune

justification, sur un engagement pris antérieurement. En effet, le dossier administratif ne contient aucune explication concernant l'abrogation de l'arrêté royal du 19 mars 2008. Ce n'est pas parce que celle-ci n'a qu'une portée individuelle qu'il ne faut pas la justifier.

11.2. Dans la mesure où la partie défenderesse affirme que le Roi a voulu fonder le mécanisme de rémunération des agents fédéraux sur l'évaluation de leurs prestations, le requérant précise que tel était déjà le cas lors de la réforme Copernic. Le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 4 août 2004 indique d'ailleurs que les compétences des agents seront mesurées. À l'époque, le Roi avait bien prévu des mesures transitoires, notamment dans l'arrêté royal du 19 mars 2008. Or, aucune mesure transitoire n'est prévue actuellement pour la situation spécifique du requérant et cette absence de mesures transitoires n'est aucunement motivée dans le dossier administratif.

Selon le requérant, les bonifications d'échelle sur la base desquelles un agent peut obtenir une augmentation de traitement dans une « nouvelle ancienne carrière » ne lui procurent pas du tout le même avantage qu'une promotion à l'échelle de traitement A33.

Le requérant est d'avis qu'il est question d'une règle de politique constante, dès lors qu'une mesure transitoire spécifique a toujours été prévue afin de maintenir la carrière plane pour les agents qui se trouvaient déjà dans ce système. C'est en effet l'idée d'un régime 'en extinction'. Le requérant rappelle qu'il est le seul agent à pouvoir encore bénéficier de cette mesure transitoire. Or, celle-ci a été supprimée sans la moindre justification. Le requérant estime qu'il pouvait effectivement se fonder sur elle et raisonnablement s'attendre à ce que la carrière plane en extinction soit maintenue pour lui. En effet, si l'autorité prévoyait auparavant des mesures transitoires ('carrière plane en extinction'), il est évident que l'administré peut considérer qu'il s'agit là d'une ligne de politique constante de l'autorité.

11.3. Dans la mesure où la partie défenderesse soulève que le requérant, malgré sa spécialisation, pouvait tout de même participer aux procédures de promotion, le requérant précise que, lors des cinq dernières années, il n'y a, à sa connaissance, pas eu de possibilités de promotion qui lui auraient permis de développer davantage sa spécialisation au sein du SPF Intérieur.

11.4. L'argument selon lequel le Roi souhaite traiter tous les agents de manière égale ne peut, de l'avis du requérant, pas être suivi. L'arrêté attaqué contient bien des mesures transitoires, mais pas pour sa situation spécifique. La suppression de sa carrière plane en extinction ne respecte pas les principes de bonne administration. Il ressort du reste du dossier administratif qu'il faut prévoir des mesures transitoires pour les agents qui ont bénéficié d'augmentations de traitement dans l'ancien système, et ce afin de sauvegarder les futures augmentations de traitement de certains agents. Il est ainsi prévu pour les agents dans l'ancienne échelle de traitement A11 qu'ils passeront automatiquement après six ans à l'échelle de traitement A12, peu importe le résultat de l'évaluation (article 41, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté attaqué). Une mesure transitoire est donc prévue pour eux, alors que pour le requérant, qui devrait passer aussi automatiquement à une échelle de traitement supérieure le 1^{er} juillet 2014, l'arrêté attaqué n'en contient pas.

11.5. De l'avis du requérant, on peut également déduire une violation du principe du raisonnable du « timing de l'arrêté royal attaqué ». En effet, le requérant devait passer à l'échelle de traitement A33 le 1^{er} juillet 2014. Cette promotion est annulée au dernier moment après dix-sept ans et six mois. Dès lors qu'il a toujours été soutenu au requérant qu'il serait promu et qu'à la dernière minute, cette promotion a été supprimée, l'arrêté attaqué est déraisonnable. L'autorité a fait naître certaines attentes, légitimes, chez le requérant pour ensuite les méconnaître.

12.1. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse souligne que le fait qu'une carrière ait été mise en extinction dans le passé ne peut entraîner que les

agents qui ont été nommés dans cette carrière auraient le droit d'y être maintenus jusqu'à leur retraite. Selon elle, l'autorité réglementaire qui estime qu'un changement de politique s'impose peut décider de lui donner un effet immédiat.

À cet égard, elle renvoie à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 59/93 du 15 juillet 1993), dont elle déduit ce qui suit :

« Il ressort par conséquent de l'arrêt précité que la Cour constitutionnelle ne considère même pas l'application d'une disposition légale qui a des effets sur le montant du revenu des agents en question comme étant manifestement déraisonnable si cette disposition est déclarée être applicable à des pensions en cours.

Il y a donc lieu de considérer *a fortiori* que l'autorité fédérale a pu harmoniser le mode d'évolution des carrières des agents de la fonction publique. En effet, tous les agents de la fonction publique ont encore la possibilité d'utiliser ce nouveau mode d'évolution en vue d'améliorer leur statut pécuniaire ».

12.2. Par ailleurs, la partie défenderesse affirme qu'on n'aperçoit pas pourquoi il faudrait faire une exception pour les agents qui ont été nommés auparavant dans une carrière en extinction par l'effet d'une mesure transitoire.

Elle renvoie à la jurisprudence du Conseil d'État concernant la mutabilité des services publics, aux termes de laquelle les droits des agents statutaires peuvent être modifiés unilatéralement, ils n'ont pas droit, sauf disposition contraire, au maintien des avantages qu'un ancien statut leur aurait offerts et il n'est pas illégal de ne pas prévoir de mesures transitoires.

La partie défenderesse évoque également la jurisprudence du Conseil d'État dont il découlerait que l'entrée en vigueur immédiate d'un arrêté modifiant le statut du personnel est la règle et que l'autorité peut prévoir des mesures transitoires lorsqu'elle l'estime conciliable avec les objectifs du nouveau régime. En l'espèce, l'autorité réglementaire aurait estimé que l'objectif de la

nouvelle réglementation, qui consiste à lier l'évolution de la carrière de tous les agents à l'évaluation de leurs prestations, n'autorisait pas de mesures transitoires.

12.3. Enfin, la partie défenderesse fait également référence à la jurisprudence dont il ressortirait que le Conseil d'État s'est abstenu par le passé de sanctionner le choix de supprimer une carrière plane.

Appréciation

13.1. Le requérant fait valoir en substance qu'il était fondé à espérer pouvoir continuer à bénéficier des augmentations d'échelle de traitement existant auparavant dans le cadre de sa carrière plane. L'autorité a fait naître chez lui des attentes légitimes qui n'ont pas été respectées par l'arrêté attaqué. Dès lors qu'il lui a toujours été soutenu par le passé qu'après dix-huit ans d'ancienneté de classe, il obtiendrait une augmentation d'échelle de traitement et qu'ensuite cette augmentation a été supprimée au dernier moment, à savoir après dix-sept ans et six mois, le requérant estime que l'arrêté attaqué est déraisonnable.

13.2. Le principe de confiance est un principe de bonne administration destiné à éviter que ne soient déçues les attentes légitimes que le citoyen fonde sur l'action de l'administration. Ce principe implique que le citoyen doit pouvoir compter sur une ligne de conduite constante de l'autorité ou sur des engagements ou des promesses que l'autorité a pris ou a faites dans un cas concret. Le principe de sécurité juridique implique que la teneur du droit doit être prévisible et accessible afin que le justiciable puisse, dans une mesure raisonnable, prévoir les conséquences de tel ou tel acte au moment de l'accomplissement de l'acte et que l'autorité ne puisse pas y déroger sans justification objective et raisonnable.

13.3. Il ressort des éléments de la cause qu'à partir du 1^{er} juillet 1997, les agents qui étaient titulaires du grade rayé d'ingénieur sont, de par l'arrêté royal du 8 septembre 1997 précité, nommés d'office au grade d'ingénieur dans le cadre d'une carrière plane en extinction.

L'arrêté royal du 19 mars 2008 précité continue en substance de garantir cette carrière plane en extinction pour les agents anciennement revêtus du grade d'ingénieur et prévoit pour eux une augmentation d'échelle de traitement dès qu'ils atteignent dix-huit ans d'ancienneté de classe, pour autant que l'agent en question ne bénéficie pas à ce moment d'une échelle de traitement plus favorable.

En mettant le régime de cette carrière plane 'en extinction' et en ayant continué de maintenir en substance la carrière plane en extinction, l'autorité a laissé entendre qu'elle maintiendra aussi à l'avenir le régime de la carrière plane pour les agents qui tombaient déjà dans son champ d'application. S'agissant de cette catégorie d'agents, il existait en ce qui concerne l'autorité une ligne de conduite constante sur laquelle ces agents pouvaient dès lors compter. Ils pouvaient alors fonder des attentes légitimes, à savoir l'espoir de continuer à pouvoir bénéficier de cette carrière plane et de passer, après dix-huit ans d'ancienneté de classe, à une échelle de traitement supérieure. Autrement dit, en mettant la carrière plane 'en extinction', l'autorité prévoyait une sorte de régime transitoire pour les agents auxquels la carrière plane s'appliquait déjà.

L'arrêté attaqué – et plus particulièrement l'article 178, 51°, qui abroge l'arrêté royal du 19 mars 2008 – a balayé ces attentes, et ce sans qu'aucune justification objective et raisonnable ne soit fournie. En effet, il n'est expliqué nulle part pourquoi l'autorité arrête brutalement – malgré la ligne de conduite constante adoptée jusque-là – de garantir la carrière plane précisément pour ce groupe spécifique d'agents, dont la carrière plane avait auparavant été mise 'en extinction'.

La partie défenderesse soulève certes judicieusement que l'administration, en vertu du principe de mutabilité des services publics qui lui permet d'adapter la réglementation à l'évolution des circonstances, peut modifier une réglementation existante dans un sens défavorable aux agents. Elle néglige toutefois à cet égard qu'il s'agit là d'un acte de mauvaise administration dès lors qu'elle n'honore pas les attentes que certaines personnes pouvaient légitimement

nourrir en se fondant sur la réglementation existante, sans donner pour cela des raisons adéquates compatibles avec l'intérêt général.

En l'espèce, on n'explique pas pourquoi les ingénieurs qui bénéficient d'une carrière plane en extinction se voient spécifiquement supprimer tout à coup cette carrière et pourquoi ils n'entrent plus en ligne de compte pour l'augmentation d'échelle de traitement existant dans le cadre de cette carrière plane en extinction. La justification donnée par la partie défenderesse – à savoir que l'objectif est de lier l'évolution de la rémunération de tous les agents à l'évaluation de leurs prestations, que tous les arrêtés royaux qui contenaient des règles spécifiques relatives au déroulement de la carrière pécuniaire pour certaines catégories d'agents ont été supprimés et que tous les agents doivent être traités de manière égale sur le plan de l'évolution de la carrière pécuniaire – peut difficilement être considérée comme un motif adéquat pour supprimer une carrière plane qui avait été maintenue spécifiquement pour certains agents par la mise 'en extinction'. Si, par le passé, l'administration a fait naître des attentes légitimes à l'égard de cette catégorie d'agents, on peut attendre que, s'agissant spécifiquement de cette situation, des motifs adéquats permettant de justifier l'adaptation de la réglementation soient donnés pour cette catégorie d'agents également. La justification mentionnée dans le mémoire en réponse et dans le dernier mémoire n'indique donc aucunement pourquoi une modification de la carrière pécuniaire s'impose précisément aussi à l'égard des ingénieurs dans une carrière plane en extinction, ni pourquoi le régime 'en extinction' ne peut plus être maintenu pour eux.

Dans la mesure où la partie défenderesse invoque notamment à titre de justification que tous les arrêtés royaux qui contenaient des règles spécifiques en ce qui concerne le déroulement de la carrière pécuniaire de certaines catégories d'agents ont été abrogés, même si certains de ces arrêtés concernent également une carrière plane en extinction, cet argument n'apporte rien quant aux motifs pour lesquels en l'espèce le régime 'en extinction' ne peut plus être maintenu pour les ingénieurs bénéficiant d'une carrière plane en extinction.

13.4. En résumé, on peut dire que, dès lors que le requérant, sur la base de la réglementation existante, a été placé dans une carrière plane 'en extinction' qui a ensuite été garantie, on peut attendre de l'autorité, lorsqu'elle élabore une nouvelle carrière pécuniaire pour les agents fédéraux, qu'elle précise, spécifiquement pour cette situation, pourquoi ce régime doit être supprimé. En effet, en mettant autrefois cette carrière plane 'en extinction', l'autorité a fait naître chez l'agent des attentes qu'elle est tenue d'honorer. Lorsqu'elle s'écarte subitement de cette ligne de conduite constante, elle doit donner des motifs adéquats spécifiquement pour cette catégorie d'agents. Une justification générale aux termes de laquelle la volonté de l'autorité réglementaire est d'instaurer pour tous les agents une nouvelle carrière pécuniaire fondée sur des évaluations n'est donc pas suffisante et ne peut être considérée comme un motif adéquat pour la situation exceptionnelle des agents dont la carrière plane a été mise 'en extinction'.

En raison de l'abrogation de l'arrêté royal du 19 mars 2008 par l'article 178, 51°, de l'arrêté attaqué – qui produit ses effets le 1^{er} janvier 2014 – le requérant n'entre plus en ligne de compte pour une augmentation d'échelle de traitement lorsqu'il atteindra dix-huit ans d'ancienneté de classe, ce qui aurait été le cas pour lui le 1^{er} juillet 2014. Les attentes légitimes que le requérant puisait dans la ligne de conduite constante de l'autorité et la certitude qui est ainsi née chez lui et sur la base de laquelle il pourrait bénéficier, le 1^{er} juillet 2014, de l'augmentation d'échelle de traitement prévue, se sont évanouies le 1^{er} janvier 2014 au dernier moment, à savoir après dix-sept ans et six mois, soit à peine six mois avant l'application pour lui de l'augmentation d'échelle de traitement. Cette mesure de l'autorité peut difficilement être qualifiée de prudente et de raisonnable.

13.5. On peut dès lors conclure qu'en l'espèce, les principes de confiance et de sécurité juridique ont été violés et qu'aucune justification valable n'a été donnée pour l'abrogation du régime de la carrière plane en extinction, qui s'appliquait encore auparavant au requérant. En outre, les principes du raisonnable et de prudence ont de ce fait également été violés.

14. La première branche du premier moyen est par conséquent fondée.

15. Le premier moyen est fondé dans la mesure indiquée.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État annule l'article 178, 51°, de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale', en ce qu'il concerne les agents qui, au 1^{er} décembre 2014, étaient titulaires du grade rayé d'ingénieur (carrière plane en extinction).

Le Conseil d'État rejette le recours pour le surplus.

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

3. Les dépens du recours en annulation, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles en audience publique du 6 octobre 2015, par le Conseil d'État, IX^e chambre, composée de :

Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
Bruno Seutin,	conseiller d'État,
Bert Thys,	conseiller d'État,
assistés de	
Tiny Temmerman,	greffier.

Le greffier

Le président

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren

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