

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.644 du 30 janvier 2024

A. 237.157/VIII-12.037

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Diego GUTIERREZ CACERES, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le Premier ministre,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Juliette VAN VYVE, avocats,
place Eugène Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 septembre 2022, XXXX demande l'annulation de « l'arrêté royal du 27 juin 2022 modifiant certaines dispositions des statuts du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications et, plus particulièrement, son article 36 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé une lettre valant dernier mémoire. La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 janvier 2024.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Catherine Cools, *loco* M^e Diego Gutierrez Caceres, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 1^{er} décembre 2017, la requérante est engagée à temps plein en qualité d'employée dans la fonction de conseiller au sein du service juridique de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

2. Le 1^{er} mai 2019, elle est nommée, à l'essai, en qualité d'agent statutaire, au grade précité.

Par une décision du Conseil de l'IBPT du 29 avril 2020, elle est nommée à titre définitif dans cette fonction à dater du 1^{er} mai 2020.

3. Préalablement à son engagement par la partie adverse, la requérante était avocate, inscrite au tableau de l'Ordre français du barreau de Bruxelles, du 6 septembre 2011 (jour de son inscription à la liste des stagiaires) au 30 novembre 2017 (jour de son omission du tableau de l'Ordre), pendant six ans et presque trois mois.

4. Lors de son entrée en service à l'IBPT, la requérante n'a pas sollicité la reconnaissance de son expérience utile antérieure.

5. Au *Moniteur belge* du 8 juillet 2022 est publié l'arrêté royal du 27 juin 2022 'modifiant certaines dispositions des statuts du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications'.

Il s'agit de l'acte attaqué dont l'article 36, visé « particulièrement » dans l'objet du recours, dispose :

« L'article 17, § 2, [de l'arrêté royal du 11 janvier 2007 'portant statut pécuniaire du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications'], remplacé par l'arrêté du 15 septembre 2013, est complété par un alinéa rédigé comme suit :

“La demande de reconnaissance est introduite dès l'entrée en fonction et n'est plus recevable à partir du septième mois qui suit l'entrée en fonction.” ».

IV. Objet du recours

IV.1. Le mémoire en réponse

À titre subsidiaire, la partie adverse demande que si le moyen unique est jugé fondé, seul l'article 36 de l'acte attaqué soit annulé et non l'ensemble de cet acte. Elle souligne que le recours ne concerne que cet article et qu'il ne forme pas un ensemble indissociable avec le reste de l'acte attaqué.

IV.2. Appréciation

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaudrait à la réformation de l'acte attaqué. Il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui demeure dans l'ordonnancement juridique.

En l'espèce, il apparaît d'emblée que, si le recours en annulation porte sur l'arrêté royal attaqué dans son ensemble, la requérante dirige ses griefs, dans son moyen unique, exclusivement contre l'article 36 de ce même arrêté.

Or, comme le souligne la partie adverse, cet article ne forme pas un ensemble indissociable avec le reste de l'acte attaqué, ce qui n'est pas contesté par la requérante.

Il s'ensuit que l'objet du recours est limité au seul article 36 de l'arrêté royal attaqué.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

La requérante prend un moyen unique « de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des principes d'égalité et de non-discrimination, de l'obligation de *standstill* visé à l'article 23 de la Constitution, du principe d'égal accès aux emplois publics, du principe de légitime confiance, du principe de transparence administrative, du principe du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de bonne administration [et] du devoir de minutie [...] ».

Elle soutient que la modification opérée par l'article 36 litigieux, sans disposition transitoire ni information préalable à son entrée en vigueur, entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable et prive les agents concernés du droit d'être informés de toute modification future de nature à porter atteinte à leurs droits existants en violation du principe de légitime confiance.

Elle estime que la disposition attaquée opère une différence de traitement entre deux catégories de personnes comparables, à savoir « d'une part, les agents recrutés/engagés postérieurement à son entrée en vigueur qui disposent d'un délai de six mois [lire : sept mois] à dater de leur entrée en fonction pour introduire une demande de valorisation de leur expérience utile, et, d'autre part, les agents en fonction depuis sept mois au jour de son entrée en vigueur qui ne sont plus recevables à introduire une telle demande ».

Elle ajoute que la même disposition traite d'une manière identique les agents déjà en fonction depuis sept mois au jour de son entrée en vigueur, alors qu'elle préconise de distinguer ceux qui ne disposent que de quelques années d'ancienneté au sein de l'IBPT et ceux qui se trouvent en fin de carrière avec une ancienneté complète au sein de cet organisme

Elle relève encore que, parmi les agents déjà en fonction au jour de l'entrée en vigueur, l'article 36 traite de la même manière les agents en fonction depuis moins de sept mois et plus de sept mois d'ancienneté.

Elle soutient qu'à supposer que ledit article 36 poursuive un objectif légitime, à savoir, selon le rapport au Roi, « [...] asseoir la sécurité juridique au moment du recrutement et ainsi [...] éviter toute demande introduite de façon tardive et de nature à affecter la bonne gestion budgétaire de l'Institut », elle

n'aperçoit pas en quoi la sécurité juridique et la bonne gestion budgétaire de l'Institut imposerait de priver, du jour au lendemain, les agents en fonction n'ayant pas introduit de demande de valorisation de leur expérience antérieure. Elle estime qu'en vue de veiller au respect du principe de non-discrimination, une disposition transitoire aurait dû être prévue afin de régir la situation des agents déjà en fonction.

Elle considère aussi que, nonobstant la loi du changement et en n'ayant pas informé les agents déjà en fonction de la modification litigieuse, la partie adverse a porté atteinte au principe de légitime confiance et au principe de transparence administrative.

Elle fait valoir que l'absence de disposition transitoire est également constitutive d'erreur manifeste d'appréciation.

Elle est encore d'avis qu'en violation de l'article 23 de la Constitution et de l'obligation de *standstill*, l'article 36 porte atteinte au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et, plus particulièrement, au droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle ainsi qu'au droit à des conditions de travail et à une rémunération équitable. Elle estime en effet que, puisque l'article 17 du statut pécuniaire, avant sa modification par l'acte attaqué, ne prévoyait aucun délai, il en résultait que les agents disposaient d'un droit subjectif non limité dans le temps en vue d'introduire une demande de reconnaissance d'une expérience particulièrement utile pour la fonction.

Enfin, elle observe que si la partie adverse devait ne pas être en mesure de démontrer que la sécurité juridique et la bonne gestion budgétaire de l'Institut justifiait de ne pas adopter de disposition transitoire, il en résulterait une violation du principe de bonne administration et du devoir de minutie.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Citant un arrêt n° 241.065 du 21 mars 2018, la partie adverse expose que « les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la légitime confiance, lequel est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit aux législateurs et aux autorités dotées de pouvoirs réglementaires de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes ». Elle ajoute que « le principe consiste donc dans le droit, pour l'autorité administrative, de donner un effet immédiat à une réglementation, sans prévoir un

régime transitoire » et que « si l'autorité administrative fait ce choix, l'absence de régime transitoire ne peut entraîner une différence de traitement injustifiée, ou porter atteinte de manière excessive au principe de légitime confiance ».

Selon elle, la discrimination alléguée « ne trouve pas sa source dans l'acte attaqué, mais réside dans le comportement des agents en cause, qui n'ont pas sollicité la reconnaissance de leur expérience utile antérieure et qui ont, partant, manqué de diligence ». Elle soutient que « tous les agents en fonction depuis sept mois au jour de l'entrée en vigueur de l'acte attaqué ne sont pas privés du bénéfice de la reconnaissance de leur expérience utile antérieure », que seuls ceux « qui n'ont pas fait reconnaître leur expérience utile avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué en sont privés », que « les agents qui ont choisi d'attendre, sans que rien ne le justifie, se sont ainsi exposés au risque que la réglementation soit modifiée sur ce point et qu'ils ne puissent plus faire reconnaître leur expérience utile, alors qu'ils auraient sans difficulté pu le faire avant l'adoption de l'acte attaqué », que « les conséquences induites par l'acte attaqué découlent donc de leur attitude et de leur choix » et que le comportement de la requérante est d'autant moins admissible qu'elle est juriste au sein de l'IBPT et qu'elle devait donc connaître la procédure à suivre pour demander une valorisation de son ancienneté.

Sur la violation alléguée du principe de légitime confiance, elle cite les arrêts n° 254.128 du 27 juin 2022 et n° 245.271 du 1^{er} août 2019 qui ont décidé respectivement que : « Le principe de la légitime confiance n'empêche pas l'autorité de modifier, pour l'avenir, une réglementation si elle estime, en opportunité, qu'une telle modification s'impose pour assurer la promotion de l'intérêt général dont elle a la charge » et que « [l]a possibilité d'invoquer la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître, dans son chef, des espérances fondées ».

À son estime, du fait que, sous l'ancienne réglementation, l'inaction des agents n'emportait aucune conséquence sur la possibilité de faire valoir leur expérience utile, il ne peut être déduit que l'autorité leur aurait donné des assurances précises pouvant susciter dans leur chef des espérances fondées. Le principe de la légitime confiance est en effet, selon elle, subordonné à la loi du changement, de sorte qu'elle considère que l'autorité demeure libre de modifier une réglementation, fût-ce dans un sens contraire aux attentes des agents auxquels le règlement s'applique. Elle considère qu'en l'espèce, le besoin de sécurité juridique et les considérations budgétaires exposés dans le rapport au Roi justifient le délai imposé aux agents par l'acte attaqué.

Sur l'erreur manifeste d'appréciation, elle expose la portée de ce grief et considère qu'aucune règle n'oblige une autorité à prévoir des dispositions transitoires lorsqu'elle modifie une réglementation existante. Elle en déduit qu'en l'espèce, il n'est pas établi qu'une autre autorité administrative, placée dans les mêmes circonstances, aurait agi différemment, de sorte qu'à son estime, elle n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation.

Sur la violation alléguée de l'obligation de *standstill* et du devoir de minutie, elle reproduit la justification de l'article 36 figurant dans le rapport au Roi et expose que si, en vertu de cette obligation de *standstill*, la partie adverse est tenue de s'expliquer sur les raisons qui motivent l'acte attaqué, pareille obligation ne lui impose pas d'indiquer les motifs de ses motifs et que, contrairement à ce que soutient la requérante, elle n'était donc pas tenue de « démontrer la réalité de l'objectif poursuivi par la norme querellée et donc de l'impact budgétaire allégué », ce d'autant qu'en « tout état de cause, les développements [du] rapport au Roi sont corroborés par l'analyse faite par l'IBPT de plusieurs demandes de valorisation de l'expérience utile d'agents introduites tardivement par ceux-ci et entraînant d'importants surcoûts budgétaires ». À ses yeux, il « ne découle pas non plus du devoir de minutie une obligation [dans son chef] de démontrer à la requérante en quoi la bonne gestion budgétaire justifie l'absence de disposition transitoire en l'espèce ».

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son courrier tenant lieu de dernier mémoire, la partie adverse indique s'en référer aux développements de son mémoire en réponse.

V.2. Appréciation

En vertu de la loi du changement, une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents ou les modalités d'exercice de leurs fonctions. Ce principe de mutabilité, inhérent au fonctionnement du service public, implique qu'un fonctionnaire ne dispose d'aucun droit acquis au maintien de sa situation statutaire ou des modalités d'exercice de sa fonction.

La loi du changement doit, néanmoins, se concilier avec les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution, lesquelles n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ces règles s'opposent encore à ce

que soient traitées de manière identique, sans justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

De plus, si une autorité estime qu'une modification de la réglementation s'impose, elle peut décider de lui donner un effet immédiat sans, en principe, être tenue de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime, lequel est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit aux législateurs et aux autorités dotées de pouvoirs réglementaires de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

En l'espèce, avant sa modification par l'acte attaqué, l'article 17 de l'arrêté royal du 11 janvier 2007 'portant statut pécuniaire du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications' était libellé comme suit :

« § 1^{er}. L'ancienneté pécuniaire des agents statutaires et membres du personnel contractuels est constituée de deux composantes :

- 1° celle qui est reconnue comme acquise lors de l'entrée en fonction comme agent statuaire nommé à l'essai ou lors de l'engagement sous contrat de travail ;
- 2° celle qui est acquise après l'entrée en fonction en tant qu'[']agent statuaire ou en tant que membre du personnel contractuel.

Lorsqu'un membre du personnel contractuel déjà en fonction est nommé agent statuaire à l'essai dans un nouvel emploi, son ancienneté pécuniaire fait l'objet d'un nouveau calcul.

Hors le cas visé à l'alinéa 2, la première composante de l'ancienneté pécuniaire visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être modifiée que si l'agent statuaire ou membre du personnel contractuel démontre qu'une erreur a été commise au moment du calcul initial de son ancienneté pécuniaire. Dans ce cas le recalcul se fait sur la base des dispositions qui étaient en vigueur au moment de son entrée en service.

§ 2. Sont admis d'office pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire les services accomplis dans les services publics des États faisant partie de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

Les membres du personnel engagés par des personnes morales de droit privé ou de droit public – qui ne seraient pas visées à l'alinéa 1^{er} – dans une situation juridique définie unilatéralement par l'autorité publique compétente ou, en vertu

d'une habilitation légale ou décrétole, par leur organe dirigeant compétent, sont considérés comme relevant des services publics.

Les services accomplis dans d'autres services publics ou dans le secteur privé ou en tant qu'indépendant sont également admis lorsqu'ils sont, au moment du recrutement, reconnus comme expérience professionnelle particulièrement utile pour la fonction, par le Conseil, moyennant l'avis favorable du délégué du Ministre du Budget, visé à l'article 33 de l'arrêté royal du 10 janvier 2006 fixant le règlement budgétaire et comptable de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications.

L'expérience professionnelle particulièrement utile pour une fonction est celle qui assure à celui qui en dispose un avantage manifeste en termes de compétences pour exercer la fonction.

L'agent statutaire ou le membre du personnel contractuel qui sollicite la reconnaissance d'une expérience professionnelle particulièrement utile pour la fonction en fournit la preuve ».

En son article 36, l'arrêté royal attaqué prévoit que l'article 17, § 2, précité est complété d'un dernier alinéa qui est rédigé comme suit :

« La demande de reconnaissance est introduite dès l'entrée en fonction et n'est plus recevable à partir du septième mois qui suit l'entrée en fonction ».

Ledit arrêté royal ne comporte pas de disposition transitoire. Il a été publié au *Moniteur belge* du 8 juillet 2022 et est entré en vigueur dans son intégralité dix jours plus tard, à savoir le 18 juillet 2022.

Il s'ensuit qu'à cette date, les agents, en fonction au sein de l'IBPT depuis plus de sept mois et qui n'auraient pas sollicité la reconnaissance d'une « expérience professionnelle particulièrement utile » acquise antérieurement à leur entrée en fonction, sont privés du jour au lendemain de toute possibilité d'introduire une telle demande, alors qu'ils disposaient jusqu'alors de cette possibilité sans aucune limite dans le temps.

Cette catégorie d'agents se voit ainsi appliquer un traitement différencié par rapport à ceux qui sont recrutés ou engagés postérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 36 et qui disposent dès lors d'un délai de sept mois à dater de leur entrée en fonction pour introduire une demande de valorisation de leur expérience utile ou ceux qui sont entrés ou engagés moins de sept mois avant cette entrée en vigueur mais gardent la possibilité d'introduire cette demande.

Si le rapport au Roi précédant l'arrêté royal attaqué justifie l'article 36 litigieux par la volonté d'« asseoir la sécurité juridique au moment du recrutement et ainsi [...] éviter toute demande introduite de façon tardive et de nature à affecter la bonne gestion budgétaire de l'Institut » et si un tel objectif s'avère légitime, il n'est, toutefois, pas établi qu'il existerait un rapport raisonnable de proportionnalité entre

le but ainsi visé et les moyens employés. La requérante soutient, en effet et à juste titre, qu'il est de la sorte porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime, lequel est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, en ce que la modification réglementaire litigieuse l'a manifestement empêchée, ainsi que ses collègues, d'anticiper les conséquences juridiques de leurs actes.

À cet égard et contrairement à ce que soutient la partie adverse, cette différence de traitement ne peut raisonnablement être imputée au seul comportement des agents en cause, consistant en un prétendu manque de diligence. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition, cette catégorie d'agents pouvait, en effet, solliciter une telle demande de reconnaissance sans encourir de reproche d'irrecevabilité, et ce indépendamment du laps de temps plus ou moins long séparant leur entrée en fonction de cette demande.

L'absence d'une disposition transitoire conduit donc bien à une différence de traitement non raisonnablement justifiée et, partant, discriminatoire.

Dans cette mesure, le moyen unique est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VII. Dépersonnalisation

La requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 'relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État', toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'article 36 de l'arrêté royal du 27 juin 2022 'modifiant certaines dispositions des statuts du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications' est annulé.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

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

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 janvier 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux