

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.879 du 4 mars 2026

A. 242.632/VIII-12.632

En cause : **la société coopérative ORES,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Anne FEYT et
 Marc UYTTENDAELE, avocats,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles,

contre :

le Service fédéral des Pensions (en abrégé : SFP),
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
square Ambiorix 45
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 juillet 2024, la partie requérante demande l'annulation des « décisions de l'administratrice générale du Service fédéral des Pensions du 5 juin 2024 et du 18 avril 2024 de considérer que les pensions complémentaires dont [elle] est l'organisateur entrent dans le champ d'application du maximum absolu des articles 38, 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires (dite "Loi Wijninckx") ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 janvier 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 février 2026.

M. Frédéric Gosselin, président de chambre, a exposé son rapport

M^e Anne Feyt, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 18 avril 2008, la SCRL Electrabel Réseaux Wallonie (NETWAL) est constituée par la SA Electrabel (98%), la SA TELFIN (1%) et la SC. TEVEO (1%).

Le 6 février 2009, NETWAL devient : « Opérateur de réseaux d'énergies » (ORES SC., la requérante).

2. Le 31 décembre 2013, ORES Assets naît de la fusion des huit intercommunales mixtes wallonnes de distribution d'énergie (IDEG, IEH, INTEREST, INTERLUX, INTERMOSANE, SEDILEC et SIMOGEL). Il s'agit d'une société coopérative intercommunale gestionnaire de réseaux de distribution.

Elle est la société mère de la requérante, dont elle détient 99,72%, du capital, les 0,28% du capital restant étant détenus par sept intercommunales pures de financement (IPF).

3. À une date indéterminée, la requérante indique qu'elle est informée par d'anciens travailleurs pensionnés que la partie adverse « a décidé de revoir leur pension légale en raison du dépassement du maximum absolu prévu par la loi du 5 août 1978 (Loi Wijninckx) ».

4. Le 9 avril 2024, elle s'adresse à la partie adverse en ces termes :

« Mes services ont été informés par plusieurs anciens travailleurs d'ORES SC aujourd'hui pensionnés que votre Administration avait pris la décision d'écarter leur pension légale en raison d'un prétendu dépassement des plafonds prévus par la Loi Wijninckx, générés notamment par les pensions complémentaires qu'ils ont constituées au cours de leur carrière chez ORES SC.

Après examen des différents courriers/documents émis par le SFP lors des échanges avec plusieurs de ces pensionnés, il est possible que la position de votre Administration repose sur une erreur matérielle.

En effet, le SFP semble considérer que l'employeur de ces personnes aurait été ORES Assets (BCE n°0543.696.579, qui est une intercommunale), alors qu'il s'agissait bien d'ORES SC (BCE n°0897.439.971, qui n'est pas une intercommunale, qui a été créée *via* une initiative privée et pour laquelle les plafonds prévus par la loi Wijninckx ne doivent donc pas s'appliquer).

Vous trouverez, en annexe la publication aux Annexes du *Moniteur belge* de l'acte constitutif d'ORES SC (à l'époque, Electrabel Réseaux Wallonie) qui démontre bien la création d'origine privée de cette dernière (Electrabel, Telfin et Teveo) et donc l'exclusion d'ORES SC (et des capitaux de pension complémentaires qui découlent d'une carrière chez ORES SC) du champ d'application de la Loi Wijninckx.

[...] ».

5. Le 18 avril 2024, la partie adverse lui répond :

« Suite à votre intervention, nous avons ré-examiné si les pensions complémentaires dont ORES SC est l'organisateur rentrent dans le champ d'application du maximum absolu (art. 38, 39 et 40 de la Loi de réformes économiques et budgétaires).

Après analyse, il s'avère que nous maintenons notre position : les pensions complémentaires de ORES SC rentrent dans le champ d'application du maximum absolu.

En effet :

- [ORES SC] est la filiale d'ORES Assets (à 99,72%). En se basant sur l'interprétation donnée par la Communauté européenne, il y a lieu de relever que "toutes les sociétés faisant partie d'un groupe (sociétés mères, filiales, etc.) constituent une seule entité économique". Ores assets est une intercommunale et à ce titre rentre bien dans le champ d'application pour le maximum absolu. Ores SC, filiale d'Ores Assets rentre donc aussi dans le champ d'application pour le maximum absolu.

- ORES SC est un pouvoir adjudicateur. Quand la réglementation des marchés publics parle de "pouvoir adjudicateur", elle vise ainsi notamment les communes, les intercommunales, les fabriques d'église, les CPAS, ... En fait, sont notamment considérés comme un pouvoir adjudicateur : l'État, les Régions, les Communautés et les collectivités territoriales, les organismes de droit public, mais également les associations formées par un ou plusieurs de ces pouvoirs adjudicateurs, ainsi que les personnes morales (p.ex. les asbl) qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et qui dépendent de l'État, des Régions, des Communautés, des autorités locales ou d'autres organismes visés ici (financement public majoritaire et/ou contrôle de gestion et/ou désignation de plus de la moitié des membres des organes de gestion) ».

Il s'agit du second acte attaqué.

6. Le 26 avril suivant, les conseils de la requérante contestent ce point de vue en fournissant « de façon plus détaillée les éléments qui fondent la position

d'ORES s.c. », et demandent « de reconsidérer le contenu de votre courrier du 18 octobre 2024 et de nous confirmer que :

- Il y a lieu de retenir la vision “statique” pour vérifier le champ d’application de la Loi Wijninckx. - ORES SC (et les pensions complémentaires constituées par les travailleurs d’ORES SC au cours de leur carrière chez ORES SC) n’est pas visée par les plafonds de la Loi Wijninckx.
- Votre Administration va écrire à l’ensemble des pensionnés d’ORES SC visés par une décision de révision conduisant à l’écèlement de tout ou partie de leur pension légale pour confirmer que cette dernière doit être considérée comme non avenue, de même que l’écèlement qui en était la conséquence ».

7. Le 5 juin 2024, la partie adverse répond qu’elle a « ré-examiné si les pensions complémentaires dont ORES SC est l’organisateur rentrent dans le champ d’application du maximum absolu (art. 38, 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires). Après analyse, il s’avère que nous maintenons notre position : les pensions complémentaires de ORES SC rentrent dans le champ d’application du maximum absolu [...] ». Elle justifie le maintien de sa position par référence à l’article 38, §2, a), de la loi du 5 août 1978, par la circonstance qu’ORES Assets est une intercommunale, qu’elle est actionnaire à 99,72% de la requérante et que cette dernière « étant une filiale d’ORES Assets, il doit être considéré que les employés d’ORES s.c. relèvent également du champ d’application de l’article 38 » eu égard « au champ d’application très large » de cet article qu’elle déduit des travaux parlementaires.

Il s’agit du premier acte attaqué.

IV. Connexité

En vertu de l’article 2, § 1^{er}, 3^o, de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 ‘déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État’ (ci-après : le règlement général de procédure), la requête en annulation contient l’objet de la demande. Il n’appartient, en principe, pas à un requérant de donner plusieurs objets à sa requête. Il ne peut être fait exception à cette règle que s’il existe une connexité entre les divers actes attaqués et si, eu égard aux moyens invoqués ou à l’un d’eux, et sous la réserve de l’examen de leur recevabilité, il se justifie, en vue d’une bonne administration de la justice, de traiter conjointement les différents objets de la requête. Un requérant n’est recevable à demander l’annulation de plusieurs actes distincts par une seule requête que si leurs éléments essentiels s’imbriquent à ce point qu’il semble indiqué – notamment pour la facilité de l’instruction ou pour éviter la contradiction entre des décisions judiciaires – d’instruire ces actions comme un tout et d’y statuer par une seule décision, ou s’il paraît vraisemblable que les constatations faites ou les décisions prises à propos d’une demande se répercuteront sur le résultat de l’autre. C’est donc essentiellement le souci

d'une bonne administration de la justice qui permet de justifier une dérogation au principe de l'interdiction d'introduire plusieurs actions par un même recours.

En l'espèce, il n'est pas contesté, et il ressort de l'exposé des faits, que les actes attaqués ont été adoptés dans le cadre d'échanges continus entre parties et qu'ils ont le même objet, même s'ils diffèrent quant à leurs motifs. Il existe donc entre eux une connexité qui justifie qu'ils puissent être attaqués au moyen d'une seule requête et, partant et en vue d'une bonne administration de la justice, être traités conjointement.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La requérante soutient que les actes attaqués lui causent un préjudice personnel, direct, certain, et actuel et qu'ils lèsent un intérêt légitime. Elle explique qu'elle organise un régime de pensions complémentaires au bénéfice de ses travailleurs, que cela fait partie de sa politique de rémunération, que la pension complémentaire qu'elle offre à ses travailleurs la rend attractive sur le marché de l'emploi dans le secteur, et qu'elle concourt à un objectif de rétention de ses travailleurs. Selon elle, si elle ne peut plus offrir d'assurance complémentaire à ses travailleurs ou une assurance complémentaire moins avantageuse, elle « est personnellement, directement, de manière certaine et actuelle préjudiciée par les décisions entreprises et son intérêt légitime à offrir une pension complémentaire attractive à ses travailleurs est lésé. En outre, si les décisions attaquées sont maintenues, les pensions de certains de ses anciens travailleurs qui sont actuellement pensionnés seront écrêtées. C'est certain. Des anciens travailleurs pensionnés d'ORES SC ont été informés de la décision du SFP d'écarter leur pension. Or, l'écarterement se fait sur la part publique de la pension en application de l'article 39, alinéa 3, de la loi du 5 août 1978. Cela signifie qu'ORES SC a payé à fonds perdus pour des pensions complémentaires à ses travailleurs ou finance les pensions de ses pensionnés à la place de l'État. Non seulement ORES SC a intérêt à son recours en annulation, mais l'annulation des décisions [attaquées] lui apportera un avantage direct et personnel ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime, notamment, que les actes attaqués constituent de simples courriers ne faisant qu'expliquer son point de vue quant au champ d'application de la loi du 5 août 1978 et ne modifiant pas l'ordonnancement juridique.

Selon elle, le premier « n'est [...] qu'une simple confirmation à la suite de l'interpellation de Monsieur D., de la position adoptée par le SFP concernant l'application du maximum absolu aux pensions complémentaires d'ORES SC. Or pour qu'un acte soit qualifié de décision administrative attaquant devant [le] Conseil [d'État], il doit, soit, créer des droits ou des obligations pour les administrés, soit, modifier leur situation juridique, ce qui n'est certainement pas le cas en l'espèce. En effet, aucun effet juridique ne ressort du courrier du SFP du 18 avril 2024 ». Elle considère que l'absence de caractère contraignant ressort notamment des termes : « Après analyse, il s'avère que nous maintenons notre position : les pensions complémentaires d'ORES SC rentrent dans le champ d'application du maximum absolu ». Elle est d'avis que « seules les décisions individuelles, au demeurant contestées par les personnes concernées, sont susceptibles de recours ».

Pour les mêmes raisons, elle considère que le second acte attaqué n'est pas davantage attaquant.

V.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante conteste que le second acte attaqué serait « une simple confirmation à la suite de l'interpellation de Monsieur D., de la position adoptée par le SPF concernant l'application du maximum absolu aux pensions complémentaires d'ORES SC ». Elle relève que la partie adverse y mentionne avoir « ré-examiné si les pensions complémentaires dont ORES SC est l'organisateur rentrent dans le champ d'application du maximum absolu (art. 38, 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires » et que « après analyse, il s'avère [qu'elle] maintient [sa] position : les pensions complémentaires de ORES SC rentrent dans le champ d'application du maximum absolu ». Elle soutient que selon la jurisprudence, un acte confirmatif doit répondre à trois conditions: l'identité d'objet avec la décision antérieure, l'identité de motifs avec la décision antérieure et l'absence de nouvel examen du dossier, et elle réplique que deux conditions ne sont en tout cas pas remplies. Selon elle, le second acte attaqué « contient des motifs qui ne figuraient dans aucune autre décision ou courrier antérieur de la partie adverse et la partie adverse a procédé à un nouvel examen du dossier. Et si la première condition était remplie – existence d'une décision antérieure –, cette décision n'était pas connue de la partie requérante sinon de manière indirecte ». Elle considère que « la conclusion est identique pour [le premier acte attaqué] dans lequel on lit aussi que la partie adverse a “ré-examiné si les pensions complémentaires dont ORES SC est l'organisateur rentrent dans le champ d'application du maximum absolu (art. 38, 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires” et qu’“après analyse, il s'avère que nous maintenons notre position : les pensions complémentaires de ORES SC rentrent dans le champ d'application du maximum absolu”. Elle en conclut que le

premier acte attaqué « est le produit d'un nouvel examen du dossier, mais les motifs qui [le] fondent sont différents des motifs qui fondent [le premier] ».

Elle ajoute que les deux actes attaqués « modifient bien l'ordonnancement juridique. En effet, jusqu'alors, la partie adverse ne considérait pas que les pensions complémentaires dont ORES SC est le pouvoir organisateur entraînent dans le champ d'application des articles 38, 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires ». Selon elle, les actes attaqués « font bien plus qu'exprimer le point de vue du SPF s'agissant du champ d'application de la loi [précitée]. Ils expriment le point de vue “modifié” du SPF s'agissant du champ d'application de la loi en cause. Ce point de vue “modifié”, ou décision, entraîne des conséquences dans l'ordonnancement juridique puisque désormais, pour la partie adverse, les pensions complémentaires organisées par [elle] entrent dans le champ d'application des articles 38, 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires ».

V.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle conteste la référence, dans le dernier mémoire de la partie adverse, à un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles dans la mesure où l'intérêt à agir au sens du Code judiciaire diffère de l'intérêt à agir devant le Conseil d'État, et elle cite un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 117/1999 du 10 novembre 1999. Elle fait valoir que pour être admis au contentieux objectif, l'intérêt doit procurer un avantage en lien suffisamment direct avec la finalité d'une annulation, à savoir la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique, ce qu'elle estime être son cas au regard de ses écrits de procédure et du rapport de l'auditeur rapporteur. Elle ajoute que la situation juridique à l'origine de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles « est différente de celui qui fait l'objet du présent recours sur deux points au moins. D'une part, il n'était pas question, dans le cadre de l'affaire jugée par la Cour d'appel de Bruxelles, de droits de pension complémentaire octroyés par l'employeur mais uniquement de droit de pension légale. D'autre part, à la différence de ce qui est le cas pour les pensions légales, l'employeur a en matière de pension complémentaire un pouvoir d'appréciation en opportunité concernant le niveau de droits de pension complémentaire qu'il entend octroyer : il n'est pas un simple “encodeur de données de carrière” ».

V.2. Appréciation

Il y a lieu de constater d'office que le premier acte attaqué n'est pas purement confirmatif du second dès lors que s'il arrive certes à la même conclusion, c'est au terme, d'une part, d'un réexamen de l'argumentation substantielle développée

par les conseils de la requérante dans leur courrier du 26 avril 2024 et, d'autre part, de nouveaux fondements justifiant la position de la partie adverse. Le premier acte attaqué constitue donc une décision distincte du second qui, en tant que telle, peut faire l'objet d'un recours en annulation, sous la réserve de la recevabilité de celui-ci examinée ci-après.

En application de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, seuls les actes juridiques des autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes et qui modifient l'ordonnancement juridique sont susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État.

En l'espèce, les actes attaqués se limitent à exposer, de façon générale et sans viser un dossier précis ou une demande particulière, comment la partie adverse interprète la loi du 5 août 1978 'de réformes économiques et budgétaires'. Cristallisant de la sorte une ligne de conduite quant à l'interprétation de cette loi par les services de la partie adverse, ils ne modifient pas l'ordonnancement juridique. Ils ne font en outre pas directement grief à la requérante. Celle-ci se borne à évoquer « des anciens travailleurs pensionnés » qui auraient par le passé subi de façon désavantageuse l'interprétation qu'elle conteste, mais elle reste en défaut d'identifier la moindre décision de la partie adverse qui, faisant application de ladite interprétation, aurait présentement mis à mal le régime de pensions complémentaires qu'elle organise au bénéfice de ses travailleurs ou aurait pour conséquence qu'elle paie pour de telles pensions « à fonds perdus » ou qu'elle les « finance [...] à la place de l'État ».

Le recours est irrecevable en ses deux objets.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 mars 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin