

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 54.909 du 1^{er} septembre 1995

A.64.341/VI-12.486

En cause : **BOULANGER** Lucien,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Luc FLAGOTHIER, avocat,
avenue de la Station 49
4130 Esneux,

contre :

la Ville de Liège,
ayant élu domicile chez
Me Michel FRANCHIMONT, avocat,
rue Beeckman 25
4000 Liège.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 juillet 1995 par
Lucien BOULANGER qui demande l'annulation de la délibéra-
tion du 28 avril 1995 par laquelle le collège des bourg-
mestre et échevins de la ville de Liège retire sa décision
du 14 avril 1995 lui accordant la mise à la pension
anticipée facultative à la date du 1^{er} janvier 1995;

Vu la demande introduite le même jour par le même
requérant tendant à la suspension de l'exécution de l'acte
précité;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} DAGNELIE, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 9 août 1995 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 30 août 1995 à 9.30 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me FLAGOTHIER, avocat, comparaissant pour le requérant et Me COEME, loco Me FRANCHIMONT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête se présentent comme suit :

1. Lucien BOULANGER, né le 25 décembre 1939, est entré dans le corps de police de la ville de Liège le 1^{er} juin 1962. Il y est inspecteur de police.

2. Le 9 janvier 1989, le conseil communal de Liège décide notamment ce qui suit :

" Article 1^{er} : Les agents communaux définitifs de notre administration à l'exception du personnel enseignant et des titulaires des grades légaux suivants : secrétaire communal, secrétaire communal adjoint, receveur communal et commissaire de police en chef, âgés d'au moins 55 ans et comptant un minimum de 20 années de services admissibles pour le calcul de la pension, pourront, à leur demande, être admis à la pension de retraite.

(...)

Article 4 : Le présent règlement produira ses effets jusqu'au 31 décembre 1995.

Les agents qui réunissent les conditions requises par l'article 1^{er} ci-dessus, dans le premier semestre de l'année 1989, devront, pour bénéficier de cette mesure, présenter leur démission au plus tôt au dernier jour du mois au cours duquel ils réunissent lesdites conditions et, au plus tard, le 30 juin 1989.

Les agents réunissant les conditions à partir du 1^{er} juillet 1989 jusqu'au 31 décembre 1995 devront, pour bénéficier de cette mesure, remettre leur démission avec effet au dernier jour du mois au cours duquel ils réunissent ces conditions".

3. Le 18 décembre 1989, le conseil communal fixe le cadre du personnel communal, dont 868 membres du personnel de police, et prend notamment la disposition suivante :

" Article 5 : Disponibilité volontaire préalable à la pension anticipée facultative.

1. L'agent nommé à titre définitif

- âgé d'au moins 50 ans au 31 décembre 1990, mais de moins de 55 ans;
- et qui comptera au moins 20 ans de services admissibles pour la pension à la date de son 55^{ème} anniversaire;
- et qui occupe soit un emploi dont le grade est supprimé, soit un emploi dans un grade dans lequel son départ n'occasionnerait pas directement ou indirectement un recrutement extérieur;

peut demander, au plus tard le 31 décembre 1989, avec effet au 1^{er} janvier 1990, à être placé directement en disponibilité volontaire préalable à la pension anticipée facultative et donc à bénéficier, à l'âge de 55 ans, de la pension anticipée facultative (règlement du 9 janvier 1989).

Pour les agents qui atteindront l'âge de 50 ans en 1990, la date d'effet sera le premier du mois qui suit la date de leur anniversaire".

4. Le 27 décembre 1989, le requérant sollicite "à la date du 1^{er} janvier 1990 le bénéfice de la disponibilité volontaire préalable à la pension anticipée facultative prévue à l'article 5 de la délibération du conseil communal (...)" et présente "la démission irrévocable de (ses) fonctions d'inspecteur de police à la date du 31 décembre 1994 sous réserve de (ses) droits à la pension de retraite au 1^{er} janvier 1995 en application des dispositions de la délibération du conseil communal du 9 janvier 1989 instaurant le régime de pension anticipée facultative (avec bonification de 5 ans)".

5. Le 2 janvier 1990, le collège des bourgmestre et échevins "constate que l'effectif du personnel de police est inférieur au cadre, que l'acceptation des diverses mesures volontaires entraînerait des recrutements, et décide de n'appliquer aucune de ces mesures au personnel de police".

6. Le 15 janvier 1990, le collège des bourgmestre et échevins écrit au requérant en ces termes :

" Nous avons le regret de vous informer que le collège échevinal, en sa séance du 2 janvier 1990, a pris la décision de ne pas inclure le personnel de sécurité police, en ce qui concernait les mesures de départs volontaires (démission avec prime, disponibilité volontaire entre 50 et 55 ans, ou disponibilité volontaire pour moins de 50 ans)".

7. Le 19 mars 1990, le conseil communal délibère à propos de la pension anticipée facultative, notamment dans les termes suivants :

" Revu sa délibération du 09 janvier 1989 instaurant un régime de pension de retraite anticipée facultative, délibération applicable à tous les agents communaux définitifs, à l'exception du personnel enseignant et des titulaires des grades légaux de secrétaire communal, secrétaire communal adjoint, receveur communal et commissaire de police en chef;

Considérant que pour des raisons financières évidentes, il y a lieu de restreindre l'application de la délibération du 09 janvier 1989 précitée en la limitant aux agents dont le départ n'entraînerait pas, directement ou indirectement, un recrutement extérieur;

Attendu toutefois que cette restriction ne doit pas s'appliquer aux agents qui ont usé de la faculté de demander leur mise en disponibilité volontaire préalable à la pension de retraite anticipée facultative conformément à l'article 5 de la délibération du 18 décembre 1989 relative au cadre du personnel;

(...)"

8. Le 30 avril 1990, le conseil communal fixe les conditions générales d'accès aux emplois communaux. L'article 6 de sa délibération donne délégation au collège des bourgmestre et échevins notamment pour "désigner à titre provisoire, nommer à titre définitif et admettre à la pension le personnel des catégories 1, 2, 3 (personnel de police uniquement), 4, 5 et 6 à l'exclusion du personnel de niveau 1, sans préjudice des dispositions de l'article 149 de la nouvelle loi communale".

9. Le 21 juin 1990, le requérant "présente la démission honorable de (ses) fonctions à la date du 31 décembre 1994, sous réserve de (ses) droits à la pension le 1^{er} janvier 1995 et ce, en application des dispositions de la délibération du conseil communal du 09 janvier 1989, réinstaurant le régime de la pension anticipée facultative".

10. Le 25 juin 1990, le conseil communal décide notamment ce qui suit :

" Article 1^{er} : La présente décision est applicable aux agents nommés à titre définitif, à l'exception :
- des titulaires des grades de (...) commissaire de police en chef, de commissaire de police, de tous les autres membres du corps de police (...).

Article 2 : Les agents visés à l'article 1^{er} sont mis d'office à la retraite dès le premier jour du mois suivant celui au cours duquel ils réunissent les deux conditions suivantes :

- être âgé d'au moins 55 ans;
- compter au moins 20 années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension, à l'exclusion des bonifications pour études et des autres périodes bonifiées à titre des services admis pour la fixation du traitement.

(...)

Article 9 : Dès l'entrée en vigueur de la présente délibération, plus aucune mise à la pension ne peut avoir lieu sur base de la délibération du 9 janvier 1989 instaurant un régime de pension de retraite anticipée facultative, à l'exception de la mise à la pension des agents qui ont demandé à être placés en disponibilité volontaire préalable à la pension anticipée facultative, disponibilité instaurée par l'article 5 de la délibération du conseil communal du 18 décembre 1989 relative au cadre du personnel.

(...)

Article 11 : La présente délibération entre en vigueur le premier jour du mois qui suit son approbation. Toutefois, plus aucune mise à la retraite d'office découlant de la présente ne peut intervenir après le 31 décembre 1994".

Cette délibération est approuvée par la députation permanente du conseil provincial de Liège le 12 juillet 1990 et publiée par la ville du 23 juillet au 6 août 1990.

11. Le 10 juin 1991, le conseil communal prend la délibération suivante :

" Vu sa délibération du 25 juin 1990 instaurant un régime de pension anticipée d'office;

Considérant que l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la délibération précitée pourrait être interprété comme excluant les agents dont les grades sont repris audit article 1^{er}, des dispositions prévues par l'article 9 de ladite délibération;

Attendu que l'intérêt financier de la ville exige que cette possible interprétation disparaisse;

(...)

D E C I D E :

l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la délibération du 25 juin 1990 instaurant un régime de pension d'office est complété, après le mot "exception" par les mots suivants : "sauf pour les dispositions de l'article 9".

Cette délibération est approuvée le 13 août 1991 par la députation permanente du conseil provincial de Liège et publiée par la ville du 11 au 25 octobre 1991.

12. Le 25 octobre 1993, le conseil communal décide "de remplacer la date du 31 décembre 1994 par la date du 31 décembre 1993 à l'article 11 de la délibération du 25 juin 1990 instaurant un régime de pension anticipée d'office".

13. Le 9 janvier 1995, le requérant adresse par pli recommandé au conseil communal de la ville de Liège une lettre libellée comme suit :

" Je vous ai présenté la démission irrévocable de mes fonctions à la date du 31 décembre 1994 sous réserve de mes droits à la pension de retraite au 1^{er} janvier 1995 en application des dispositions de la délibération du conseil communal du 9 janvier 1989 instaurant le régime de pension anticipée facultative avec bonification de 5 ans.

Malgré différents rappels, vous n'avez toujours pas pris position sur ma demande.

Par la présente, je vous mets en demeure de prendre officiellement position.

A défaut de décision dans les quatre mois de la présente mise en demeure, votre silence sera réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours conformément à l'article 14 alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

14. Le 14 avril 1995, le collège des bourgmestre et échevins prend la décision suivante :

" Vu la délibération du 9 janvier 1989 relative au régime de la pension anticipée facultative, pour les agents communaux de notre administration et notamment l'article 4 qui stipule que celle-ci produira ses effets jusqu'au 31 décembre 1995;

Vu par ailleurs que la délibération du 25 juin 1990, modifiée le 10 juin 1991, instaurant la pension anticipée d'office (dont les membres du personnel de police étaient exclus) a cessé de produire ses effets au 31 décembre 1993, comme décidé par la délibération du 25 octobre 1993;

Vu la lettre du 21 juin 1990, par laquelle M. BOULANGER Lucien, inspecteur de police, présente la démission honorable de ses fonctions à la date du 31 décembre 1994 sous réserve de ses droits à la pension de retraite anticipée facultative au 1^{er} janvier 1995;

Considérant que l'intéressé réunit les conditions d'âge et d'ancienneté de service prévues par la délibération du 9 janvier 1989;

Sur la proposition de Monsieur le Bourgmestre,
Monsieur le Secrétaire communal entendu,

A C C E P T E

sur base de la délibération du 09 janvier 1989, à la date du 31 décembre 1994, sous réserve de ses droits à la pension anticipée facultative au 1^{er} janvier 1995, la démission de M. BOULANGER Lucien, inspecteur de police, matricule 11544".

15. Le 28 avril 1995, le collège des bourgmestre et échevins prend la décision qui suit :

" Vu son arrêté du 14 avril 1995, lequel acceptait la mise à la retraite anticipée facultative au 1^{er} janvier 1995 de Monsieur Lucien BOULANGER, inspecteur de police, sur base de la délibération du 9 janvier 1989;

Considérant qu'à la suite de la transmission du dossier pension vers les services compétents, le collège a été informé que sa décision du 14 avril dernier n'était pas conforme à la délibération du 25 juin 1990 instaurant un régime de pension anticipée d'office stipulant en son article 9 : «Dès l'entrée en vigueur de la présente délibération, plus aucune mise à la pension ne peut avoir lieu sur base de la délibération du 9 janvier 1989 instaurant un régime de pension de retraite anticipée facultative, à l'exception de la mise à la pension des agents qui ont demandé à être placés en disponibilité volontaire préalable à la pension anticipée facultative, disponibilité instaurée par l'article 5 de la délibération du conseil communal du 18 décembre 1989 relative au cadre du personnel»;

Sur la proposition de Monsieur le Bourgmestre,
Monsieur le Secrétaire communal entendu,

R E T I R E

sa décision du 14 avril 1995 accordant à la date du 1^{er} janvier 1995, la mise à la pension anticipée facultative à Monsieur Lucien BOULANGER (mat. 11544), inspecteur de police".

Cette décision, notifiée au requérant le 18 mai 1995, constitue l'acte attaqué par les requêtes;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'"excès de pouvoir tiré de l'illégalité du retrait de l'acte administratif créateur de droits"; qu'il soutient que la délibération du 14 avril 1995 lui accordant la mise à la pension anticipée facultative à la date du 1^{er} janvier 1995 lui confère des droits, qu'elle est régulière et que, de ce fait, elle ne pouvait être retirée;

Considérant que la partie adverse observe que le retrait du 28 avril 1995 "est motivé par le fait que (la) délibération du 14 avril 1995 n'était pas conforme à l'article 9 de la délibération du conseil communal du 25 juin 1990"; qu'elle en conclut que "l'acte retiré était irrégulier et pouvait donc légalement être retiré";

Considérant que le fondement de ce premier moyen dépend ainsi de la régularité ou de l'irrégularité de l'acte retiré;

Considérant à cet égard que le requérant prend un moyen, le troisième de ses requêtes, de la "violation par le collège échevinal des délibérations prises par le conseil communal en date des 9 janvier 1989 et 25 juin 1990"; qu'il fait notamment valoir que, "à supposer que la délibération du 25 juin 1990 soit applicable au requérant, il importe d'observer que l'article 9 de la délibération du 25 juin 1990 prévoit une exception pour "les agents qui ont demandé à être placés en disponibilité volontaire préalable à la pension anticipée facultative""; qu'il souligne que, ayant introduit pareille demande de mise en disponibilité volontaire par son courrier du 27 décembre 1989, il "remplit bien les conditions pour bénéficier de l'exception prévue par l'article 9 in fine de la délibération du 25 juin 1990";

Considérant que la partie adverse observe que le requérant ne remplissait pas les conditions pour bénéfi-

cier de cette exception, essentiellement parce que son départ "aurait (...) occasionné, que ce soit directement ou indirectement, un recrutement extérieur", en contradiction ainsi avec l'une des conditions prévues par la délibération du 18 décembre 1989, et avec la politique d'assainissement financier poursuivie;

Considérant que l'article 9 de la délibération du 25 juin 1990, applicable à tous les membres du corps de police en vertu, à tout le moins, de la délibération du 10 juin 1991, interdit toute mise à la pension anticipée facultative, mais prévoit une exception en faveur "des agents qui ont demandé à être placés en disponibilité volontaire préalable à la pension anticipée facultative";

Considérant que cette exception est ainsi prévue en faveur de ceux qui, au plus tard le 31 décembre 1989, ont formulé cette demande, sans qu'il fût requis que les intéressés remplissent à ce moment déjà les conditions pour en bénéficier, ni qu'ils en aient effectivement bénéficié;

Considérant que le requérant a demandé en temps utile à être placé en disponibilité volontaire préalable à la pension anticipée facultative; qu'il pouvait ainsi bénéficier de l'exception prévue par l'article 9 de la délibération du conseil communal du 25 juin 1990;

Considérant que, partant, la décision retirée du 14 avril 1995 était régulière, et que les premier et troisième moyens sont manifestement fondés; que l'examen des autres moyens, à les supposer fondés, ne pourrait aboutir à une annulation aux effets plus étendus;

Considérant que l'annulation de l'acte attaqué a pour conséquence que la demande de suspension perd son objet,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération prise le 28 avril 1995 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Liège de retirer sa décision du 14 avril 1995 accordant à Lucien BOULANGER sa mise à la pension anticipée facultative à la date du 1^{er} janvier 1995.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le premier septembre 1900 nonante-cinq par :

M. HANSE,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M. -Chr. MALCORPS.

Ph. HANSE.