

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 225.912 du 19 décembre 2013

A. 204.124/VIII-7939

En cause : **DE SMET** André,
chemin Vériomplanque 33
7812 Mainvault,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par le Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc MARTENS et
Nicolas CARBONNELLE, avocats,
avenue Louise 235/1
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 mars 2012 par André DE SMET qui demande l'annulation de "l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 15 décembre 2011, modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 26 septembre 2002, portant statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 21 août 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 11 octobre 2013;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nicolas CARBONNELLE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur, sauf en ce qui concerne l'application de l'article 14ter des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant est commis statutaire au Port de Bruxelles. Il est domicilié à 7812 Mainvault.

2. L'accord de gouvernement 2009-2014 de la Région de Bruxelles-Capitale, intitulé "Un développement régional durable au service des Bruxellois", a été conclu le 12 juillet 2009 et a fait l'objet de la déclaration de politique générale du 16 juillet 2009. Le point 4.1. de cet accord de gouvernement porte, entre autres, le passage suivant (page 78) :

" Pour qu'une administration régionale soit également composée de personnes présentant un intérêt et une véritable connaissance de leur Région, il importe de tout mettre en œuvre pour que les personnes engagées restent domiciliées à Bruxelles, comme l'instauration d'une prime de «vie chère» pour les agents domiciliés dans la Région. Le Gouvernement étudiera la possibilité de mettre en place un avantage salarial aux membres du personnel de la Région et des organismes d'intérêt public".

3. Afin de mettre en œuvre l'accord de gouvernement, des négociations ont été menées entre l'autorité régionale et les organisations syndicales. Ces négociations ont débouché sur la conclusion, le 6 avril 2011, du protocole n° 2011/03.

Parmi les mesures quantitatives visées dans ce protocole figurent les deux mesures suivantes :

" 3. Une prime de vie chère de 30 euros brut par mois (avec index de juin 2011), sans indexation automatique par la suite, pour les travailleurs domiciliés en Région de Bruxelles-Capitale sera introduite en juillet 2012.

4. Si la prime de vie chère est augmentée de manière significative lors d'une deuxième phase, le remboursement des frais de transports en commun entre le domicile et le lieu de travail sera augmenté pour tous les travailleurs".

4. Le 15 juin 2011, le protocole d'accord n° 2011/20 a été conclu entre les représentants de l'autorité régionale et des organisations syndicales, portant sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale.

5. Le Gouvernement a adopté, le 15 décembre 2011, l'arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 précité.

L'article 1^{er} de cet arrêté énonce ce qui suit :

" Au Livre II, titre II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, il est ajouté un chapitre XI comme suit :

CHAPITRE XI. - Prime de vie chère

Art. 367sexies. § 1^{er}. Une prime de vie chère est octroyée mensuellement aux agents domiciliés [sic] sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

§ 2. Le Gouvernement fixe les modalités d'application de cette disposition".

Il s'agit de l'acte attaqué par la requête.

6. L'article 367sexies du statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, modifié par la disposition attaquée, a été modifié en cours d'instance par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2012, publié au Moniteur belge du 19 juin 2012.

Cet article énonce, depuis cette modification, ce qui suit :

" Art. 367sexies. § 1^{er}. Une prime de vie chère est octroyée mensuellement aux agents qui sont inscrits au registre de la population d'une des communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

§ 2. Cette prime de vie chère s'élève à 46,38 EUR par mois. Cette prime est payée mensuellement aux mêmes conditions que le traitement. Cette prime n'est pas soumise à l'indexation.

§ 3. Pour l'agent qui change de domicile, la prime de vie chère est payée à partir du mois qui suit la date d'inscription de l'agent au registre de la population d'une des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, pour autant que cette date soit postérieure au 1^{er} juillet 2012.

L'octroi de la prime de vie chère prend fin le premier jour du mois qui suit la radiation de l'agent du registre de la population d'une des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, sauf s'il est inscrit dans les registres de la population d'une autre commune de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'agent informe immédiatement la direction de la gestion du personnel de tout changement de domicile ayant un impact sur son droit au bénéfice de la prime de vie chère".

Le requérant sollicite, par son mémoire en réplique, l'extension de l'objet de son recours à ce dernier arrêté;

Considérant que la partie adverse ne s'oppose pas à la demande d'extension de l'objet du recours, telle que sollicitée dans le mémoire en réplique; que le recours doit dès lors être étendu aux articles 1^{er}, 2 et 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2012 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 précité qui s'expose aux mêmes critiques que celles soulevées dans le moyen unique dirigé contre l'acte initialement attaqué;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11 et 12 de la Constitution, de l'article 2 du protocole n° 4 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du raisonnable et du principe de minutie; que le moyen invoque également la motivation interne fausse, inexacte et abusive, l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir que l'arrêté attaqué octroie une prime aux seuls agents des organismes d'intérêt public domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exclusion des agents domiciliés en dehors de la Région; que, selon lui, aucune justification raisonnable ressortant de considérations concrètes et pertinentes tenant à l'organisation du service ou à l'intérêt général ne permet de justifier cette différence de traitement entre les agents et l'entrave à la liberté d'établissement qu'emporte cette disposition; que, dans une première branche, il conteste l'exactitude la motivation de l'acte attaqué en tant qu'elle repose sur la considérant que "(...) le coût de logement plus élevé et la volonté du Gouvernement d'encourager ses fonctionnaires de venir habiter dans la Région de Bruxelles-Capitale pour des raisons de mobilité ainsi que écologiques"; que, selon lui, le coût du logement n'est pas nécessairement plus élevé à Bruxelles qu'ailleurs; qu'il ne peut, selon lui, être raisonnablement soutenu que la prime de vie chère serait de nature à compenser un prix du logement réputé plus élevé et qu'il n'est guère vraisemblable que des raisons écologiques et de mobilité justifiaient qu'il soit préférable que les agents établissent leur domicile dans la Région de Bruxelles-

Capitale; qu'il soutient que rien ne démontre que des agents ayant établi leur domicile dans la Région, seraient in concreto domiciliés plus près de leur lieu de travail que d'autres agents, qui seraient domiciliés, par exemple, dans les communes périphériques; qu'il observe que beaucoup d'organismes d'intérêt public ont établi des implantations à proximité immédiate de la Flandre et, en tout cas, en bordure du territoire bruxellois; qu'il relève qu'un certain nombre d'agents travaillant dans l'une de ces implantations et vivant hors du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, peuvent donc, in concreto, avoir établi leur domicile plus près de leur lieu de travail que la plupart de leurs collègues domiciliés dans le territoire de Bruxelles-Capitale; qu'il fait valoir que soutenir que les agents domiciliés dans le territoire de la Région habitent plus près de leur lieu de travail procède donc de la généralisation abusive et qu'en procédant à une telle généralisation, la partie adverse a manqué à son devoir de minutie en adoptant une réglementation qui ne permet pas de tenir compte de situations individuelles et particulières; que, s'agissant du critère écologique, il souligne encore que rien n'établit que les agents domiciliés sur le territoire régional, indépendamment de la distance entre le domicile et le lieu de travail, souffriraient de moins de problèmes de mobilité, ou en causeraient moins, que d'autres agents habitant hors de la Région et causeraient moins de pollution par hydrocarbures que des agents habitant hors de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'il souligne que de nombreux navetteurs viennent à Bruxelles au moyen des transports en commun, ce qui est de nature à résoudre certaines questions de mobilité et de pollution; qu'enfin, l'argument du coût plus élevé du logement dans la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas, selon lui, raisonnablement fondé et ne paraît pas lié à un objectif conforme à l'intérêt général; qu'il souligne que les différentes communes qui font partie de la Région de Bruxelles-Capitale ne présentent pas uniformément des loyers élevés, qu'une grande diversité sociale est présente dans la Région et que les coûts moyens des logements varient fortement d'une commune bruxelloise à l'autre, voire d'un quartier à l'autre au sein d'une même commune; qu'il fait valoir qu'en ce qui concerne les autres régions, on constate là aussi une grande diversité dans le coût du logement; qu'il relève, à ce propos, que l'on trouve sur le portail Internet fédéral l'indication suivante : "Les prix varient par région et par ville; même entre différentes parties d'une même ville, on constate parfois de grandes différences de loyers"; qu'à titre d'exemple, il cite qu'en décembre 2011, le prix du mètre carré à Molenbeek-Saint-Jean était de 1.570 €, à Bruxelles-Ville de 2.476 €, tandis qu'à Linkebeek, il était de 2.832 €, à Overijse de 2.140 €, à Lasne de 2.823 €, à Nivelles de 1.721 €, à La Louvière de 1.067 €, à Liège de 1.214 € et à Ath (commune de domicile du requérant) de 1.278 €; qu'il soutient enfin qu'en raison de son montant, ce n'est que de manière marginale et très hypothétique que la prime de vie chère attaquée pourrait inciter des agents qui envisageraient de déménager à élire domicile dans le territoire de la Région;

Considérant que la partie adverse fait valoir que les critiques formulées par le requérant dans la première branche du moyen sont inexactes; qu'elle rappelle que le préambule de l'arrêté portant la disposition querellée indique qu'elle a été adoptée sur la base du motif suivant :

" Considérant le coût de logement plus élevé et la volonté du Gouvernement d'encourager ses fonctionnaires de venir habiter dans la Région Bruxelles-Capitale pour des raisons de mobilité ainsi que écologiques";

qu'elle souligne que l'instauration de la prime de vie chère résulte de l'accord de gouvernement, qui mentionnait qu'une telle prime pouvait constituer une mesure incitant les agents de l'administration régionale à rester domiciliés sur le territoire régional afin de tendre à ce que ces agents présentent un intérêt et une véritable connaissance de leur Région; qu'elle relève que les motifs sur lesquels repose la disposition attaquée sont donc multiples; qu'elle rappelle qu'outre l'objectif économique et écologique, la prime vise à garantir un meilleur ancrage de ses fonctionnaires au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, et ce dans un objectif fonctionnel; qu'elle relève que le Gouvernement régional a fait le choix d'encourager les agents à se domicilier ou à rester domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et que ce choix d'opportunité repose sur le constat que le trafic des "navetteurs" contribue de manière évidente aux problèmes de mobilité que connaît la Région, et génère en outre des nuisances environnementales; qu'elle fait valoir qu'il est incontestable qu'un travailleur résidant loin de son lieu de travail devra nécessairement faire des déplacements plus longs et, par voie de conséquence, aura un impact environnemental plus grand qu'un travailleur résidant à proximité de son lieu de travail; qu'elle relève en outre que le requérant, s'il précise dans sa requête emprunter "le train la plupart du temps, pour se rendre au travail" et indique que cela "constitue indéniablement une excellente solution au regard des considérations écologiques et de mobilité", s'abstient en revanche de spécifier qu'une partie importante de ses frais de déplacement sont pris en charge par la partie adverse et que les agents résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, quant à eux, ne peuvent évidemment pas prétendre à une telle intervention dans leurs déplacements en train; qu'en ce qui concerne le coût sensiblement plus élevé de la vie sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, elle renvoie à une étude récente du SPF Économie, intitulée "Chiffres-Clés de l'immobilier" qui montre que les écarts de prix de vente de l'immobilier entre les différentes régions sont importants, et que la Région de Bruxelles-Capitale est, toutes catégories confondues, la région du pays dans laquelle le prix de l'immobilier est le plus élevé; qu'elle souligne également que l'enquête annuelle sur le budget des ménages du SPF Économie, dans sa version portant sur l'année 2008 démontre que si le budget total de consommation par ménage est moins élevé en Région de Bruxelles-Capitale (30.696 €) qu'en Région flamande (34.073 €) ou en Région wallonne (31.847 €), la part de ce budget consacrée à l'habitation principale ou secondaire n'en est pas moins

plus élevée en chiffres absolus dans la Région de Bruxelles-Capitale (8.476 € pour la Région de Bruxelles-Capitale contre 8.045 € en Région flamande et 7.973 € en Région wallonne) et qu'en proportion, le budget moyen que les ménages consacrent au logement dans les trois régions est le suivant : 23,6 % en Flandre, 25 % en Wallonie et 27 % en Région bruxelloise; qu'elle en déduit que la différence des coûts liés à l'immobilier a tendance à pousser les citoyens à opter pour une résidence en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale, et ce en dépit des nombreuses externalités négatives qu'emporte ce choix en termes de mobilité et de nuisances environnementales et que l'exode urbain de la classe moyenne est un problème objectif auquel est confrontée la Région de Bruxelles-Capitale; que, dans son dernier mémoire, elle renvoie sur le fond à l'argumentation développée dans son mémoire en réponse et sollicite subsidiairement que le Conseil d'État diffère dans le temps les effets de l'arrêt d'annulation, et ce en application de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État; qu'elle justifie cette demande par la sécurité juridique et, plus particulièrement, par les conséquences liées à la récupération des primes auprès des agents qui les ont légitimement perçues depuis l'entrée en vigueur des actes attaqués;

Considérant que, dans son avis n° 50.299/2 donné le 10 octobre 2011 (sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale"), la section de législation du Conseil d'État a observé :

" Dans l'avis 50.122/2/V donné le 5 septembre 2011 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté', la section de législation du Conseil d'État a émis l'observation qu'il n'était pas exclu que la prime de vie chère prévue par ce projet ne puisse être considérée, le cas échéant, comme discriminatoire au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle précisait que ce risque est d'autant plus réel que le critère du domicile ne présente aucun lien logique avec la nature ou la qualité du travail accompli par les bénéficiaires de la prime.

La prime de vie chère prévue par l'article 2 du projet examiné est identique. Elle appelle la même observation";

que, selon le préambule de l'arrêté attaqué, celui-ci poursuit le but suivant :

" Considérant le coût de logement plus élevé et la volonté du Gouvernement d'encourager ses fonctionnaires de venir habiter dans la Région de Bruxelles-Capitale pour des raisons de mobilité ainsi que écologiques";

Considérant que, comme le reconnaît le requérant lui-même, le coût du logement est en moyenne plus élevé dans la Région de Bruxelles-Capitale que dans les autres Régions et cela même s'il existe certaines exceptions; que le fait qu'une législation appréhende une situation donnée de manière globale n'est pas en elle-

même source de discrimination; qu'il convient cependant d'examiner si les différences de traitement créées par une réglementation visent un objectif légalement admissible et reposent sur des critères raisonnables;

Considérant que l'acte attaqué s'inscrit dans le cadre d'une réglementation qui concerne le statut pécuniaire des agents publics; que, comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'État dans son avis précité, la prime de vie chère ne vise pas à rémunérer des prestations et n'est pas en relation directe avec le travail accompli par l'agent;

Considérant que le parallélisme que fait la partie adverse entre le régime d'indemnisation des frais de déplacement et la prime de vie chère ne peut être suivi dès lors que les frais de déplacement sont en relation directe avec le travail accompli puisqu'il s'agit du déplacement du travailleur vers son lieu de travail; que le choix d'un domicile, même s'il peut être déterminé par des raisons professionnelles, relève de la sphère de la vie privée et ne présente pas de lien direct avec le travail accompli par l'agent; qu'en outre, la thèse de la partie adverse suivant laquelle l'établissement de ses fonctionnaires sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale présenterait un intérêt fonctionnel n'est nullement corroborée dès lors que la qualité des prestations d'un agent ne peut dépendre de la localisation de son domicile;

Considérant que le critère écologique avancé par la partie adverse, outre le fait qu'il est étranger au statut pécuniaire en temps que tel et devrait, le cas échéant, être appréhendé par le seul législateur régional, ne paraît pas pertinent; qu'il n'est ainsi nullement établi qu'un travailleur domicilié en dehors du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et qui utilise les transports en commun porterait davantage atteinte à l'environnement qu'un agent domicilié à Bruxelles et qui se rendrait en voiture sur son lieu de travail;

Considérant que la première branche du moyen est fondée;

Considérant que la partie adverse sollicite, dans son dernier mémoire, que le Conseil d'État modalise dans le temps les effets d'une éventuelle annulation de l'acte attaqué, et ce afin d'éviter qu'elle ne doive pas récupérer les primes qui ont été payées aux différents agents bénéficiaires depuis l'entrée en vigueur des actes attaqués;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant "estime n'avoir pas d'intérêt à s'opposer à la demande subsidiaire formulée par la partie adverse sur pied de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État";

Considérant que, lorsqu'il l'estime nécessaire, le Conseil d'État peut, en application de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État, maintenir provisoirement, pour le délai qu'il détermine, les effets des dispositions d'un acte réglementaire dont il prononce l'annulation; qu'une modalisation dans le temps des effets d'un arrêt d'annulation d'un acte réglementaire constitue une dérogation au principe de l'effet rétroactif d'une annulation et ne peut être envisagée qu'en tenant compte de la nécessité éventuelle d'une telle modalisation, en raison d'une atteinte particulièrement grave à la sécurité juridique, des intérêts en présence et, plus particulièrement, de l'incidence qu'une non-rétroactivité de l'arrêt pourrait avoir sur la situation du requérant; que, contrairement à ce que fait valoir le requérant, la circonstance que les agents bénéficiaires de la prime de vie chère ne doivent pas procéder à son remboursement pour la durée correspondant à l'instruction de la procédure devant le Conseil d'État ne porte nullement atteinte à ses droits; qu'à la suite de l'annulation des actes attaqués, il appartiendra d'élargir, le cas échéant et comme le souhaite le requérant, les critères d'octroi de la prime; qu'en toute hypothèse, le requérant dispose d'une éventuelle action en dommages et intérêts à charge des pouvoirs publics s'il établit que l'illégalité de la prime litigieuse engage la responsabilité civile de la partie adverse à son égard; qu'il apparaît du dossier administratif et des explications fournies par les parties que la quote-part des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale domiciliés sur le territoire de la Région est de 48% et qu'elle est d'une proportion équivalente dans les organismes d'intérêt public tels que le Port de Bruxelles; qu'en raison du nombre important d'agents qui seraient de la sorte concernés par une éventuelle récupération d'indu, il peut être admis que la rétroactivité d'un arrêt d'annulation porte une atteinte particulièrement grave à la sécurité juridique, et plus particulièrement à la situation de l'ensemble des agents qui ont perçus, en toute bonne foi, la prime litigieuse;

Considérant qu'il y a lieu, au vu des éléments qui précèdent, de limiter dans le temps les effets du présent arrêt d'annulation comme indiqué au dispositif,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les articles 1^{er}, 2 et 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2012 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 2.

En application de l'article 14ter des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'annulation produira ses effets à dater de la notification du présent arrêt.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que les arrêtés partiellement annulés.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

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

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.