

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 225.913 du 19 décembre 2013

A. 205.752/VIII-8131

En cause : **LOPEZ FERRER** Maria Isabel,
ayant élu domicile chez
M^e Ronald FONTEYN, avocat,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles,

contre :

**la Commission communautaire
française (COCOF)**, représentée par le collège,
ayant élu domicile chez
M^{es} Denis PHILIPPE et
François VISEUR, avocats,
avenue Louise 240
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 juillet 2012 par Maria Isabel LOPEZ FERRER qui demande l'annulation de "l'arrêté 2011/1296 du Collège de la Commission communautaire française du 1^{er} mars 2012 modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 13 avril 1995 fixant le statut pécuniaire des membres du personnel des services du Collège de la Commission communautaire française ou, à tout le moins, son article 2";

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 Ronald FONTEYN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e François VISEUR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^mc 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. La requérante est agent statutaire de la partie adverse. Elle réside en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale et est inscrite au registre de la population de la commune de Boussu.

2. Le 1^{er} mars 2012, le Collège de la Commission communautaire française adopte l'arrêté 2011/1296 modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 13 avril 1995 fixant le statut pécuniaire des membres du personnel des services du Collège de la Commission communautaire française.

L'article 2 de cet arrêté dispose :

" Art. 2. Dans le Chapitre II «Régime organique» section VIII «Des rétributions garanties» de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 13 avril 1995 fixant le statut pécuniaire des membres du personnel des services du Collège de la Commission communautaire française, il est inséré :

Sous-section 6. - Prime à la vie chère

Art. 43/11. Les membres du personnel domiciliés dans la Région de Bruxelles-Capitale bénéficient d'une prime à la vie chère.

Art. 43/12. Le montant mensuel de la prime à la vie chère est fixé à 46,38 euros. La prime à la vie chère n'est pas liée à l'indice des prix à la consommation.

Art. 43/13. Lorsque le traitement d'un mois n'est pas dû entièrement et est fractionné en trentièmes, le montant de la prime à la vie chère est également fractionné en trentièmes".

Il s'agit de l'objet du présent recours;

Considérant que la partie adverse soutient que la requérante ne justifie pas de son intérêt à attaquer la disposition litigieuse; qu'elle fait valoir que non seulement la requérante ne développe pas l'intérêt qui est le sien à introduire un recours devant le Conseil d'État, mais qu'il est par ailleurs impossible, au vu de la requête et des moyens qui y sont développés, de comprendre quel avantage personnel la requérante espère retirer d'une éventuelle annulation du règlement litigieux; que selon elle, en tout état de cause, la requérante n'a pas intérêt à demander l'annulation du règlement litigieux car celui-ci ne s'applique pas à elle, étant donné qu'elle n'est pas domiciliée en Région de Bruxelles-Capitale; qu'elle expose également que l'arrêté litigieux ne modifie en rien le statut pécuniaire de la requérante mais accorde uniquement un avantage à des tiers, sans lui causer le moindre désavantage; qu'elle estime enfin qu'il ne saurait être soutenu que l'éventuelle annulation de la disposition litigieuse pourrait avoir pour conséquence d'obliger le Collège de la COCOF à étendre le champ d'application de l'arrêté à tous ses agents, quel que soit leur lieu de domicile;

Considérant que la requérante, qui est un agent de la partie adverse, n'est pas allocataire de la prime à la vie chère puisqu'elle n'est pas domiciliée sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'elle justifie d'un intérêt personnel à son recours dès lors qu'elle critique le principe d'octroi d'une prime sur la base de critères ayant pour effet de l'en exclure; que la requête est dès lors recevable;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et en combinaison avec l'article 12 de la Constitution et l'article 2 du protocole n° 4 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'absence de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, dans une première branche, elle expose que l'octroi d'une prime à la vie chère aux seuls membres du personnel domiciliés dans la Région de Bruxelles-Capitale entraîne une différence de traitement injustifiée, déraisonnable ou disproportionnée entre les membres du personnel des administrations concernées; que selon elle, cette mesure ne fait l'objet d'aucune motivation dans l'acte attaqué; qu'elle soutient également que l'acte attaqué crée une différence pécuniaire entre les agents qui n'est basée ni sur le mérite ni sur le travail presté et est indépendante de toute qualification, qui n'est pas généralement liée au service, et qu'ainsi à qualification égale des agents voient leurs prestations rémunérées différemment; qu'elle estime enfin qu'à défaut de justification ad hoc, il n'apparaît pas qu'une telle différence de traitement repose sur un critère objectif ni qu'elle soit raisonnablement justifiée ni même proportionnée; qu'elle en conclut qu'une telle différence de traitement est,

partant, discriminatoire et, en cela, contraire aux dispositions constitutionnelles visées au moyen;

Considérant que la partie adverse répond, en ce qui concerne la motivation, que le règlement litigieux est un acte réglementaire, qu'il n'est partant pas soumis aux obligations de motivation formelle des actes administratifs individuels découlant de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et que le moyen manque donc en droit; qu'en ce qui concerne l'erreur manifeste d'appréciation, elle soutient que la requérante n'explique pas en quoi la partie adverse se serait trompée en adoptant le règlement litigieux;

Considérant, quant à la première branche, que la partie adverse répond qu'une différence de traitement entre deux catégories de personnes comparables ne constitue une discrimination au regard des articles 10 et 11 de la Constitution que pour autant qu'elle ne soit pas justifiée par des raisons objectives et proportionnées à l'objectif poursuivi; qu'elle expose, qu'en l'espèce, le principe d'octroi d'une "prime à la vie chère" est apparu en Région de Bruxelles-Capitale à la suite d'un accord sectoriel conclu en 2011 entre le Collège de la COCOF et les représentants des travailleurs et qu'un accord semblable avait été conclu entre le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et ses agents; que le préambule de l'arrêté ayant octroyé cette prime aux agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale est notamment rédigé comme suit :

" 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 soutient que la motivation du Collège de la COCOF est identique à celle du Gouvernement bruxellois; que l'objectif de l'acte attaqué est de promouvoir la domiciliation des agents le plus près possible de leur lieu de travail, ce qui réduit les déplacements de ceux-ci (critère environnemental) et limite l'entrée de voitures dans la Région de Bruxelles-Capitale (critère de mobilité); qu'elle précise que, le logement à Bruxelles étant plus cher qu'ailleurs, la prime litigieuse a pour objet d'éviter toute baisse du pouvoir d'achat des agents liée à leur domiciliation à Bruxelles; que, selon elle, les motifs de l'introduction d'une prime à la vie chère pour les agents domiciliés en Région de Bruxelles-Capitale sont tout à fait objectifs; qu'elle affirme ne pas poursuivre un objectif de rémunération des agents de la COCOF en fonction de leur travail ou de leurs compétences, mais bien un objectif d'encouragement du personnel à un comportement "durable" d'un point de vue environnemental et de mobilité; qu'elle en conclut que la différence de traitement opérée entre les travailleurs est donc valablement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi en ce que, dans les limites budgétaires qui sont les siennes, elle permet d'encourager les agents à rester ou venir à Bruxelles, et de diminuer l'impact

du coût de la vie à Bruxelles sur leur pouvoir d'achat; que, dans son dernier mémoire, elle rappelle les principes ayant conduit à l'instauration de la prime à la vie chère, détaille le prix moyen de l'immobilier à Bruxelles et explique les raisons de l'absence de prise en considération de la distance réelle entre le domicile de l'agent et son lieu de travail; que, subsidiairement, elle demande 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, afin "de [lui] permettre d'adopter une nouvelle disposition conforme à la réglementation applicable"; qu'elle souhaite que "les effets de l'acte attaqué [soient] définitifs pour la période allant de l'entrée en vigueur de l'acte litigieux jusqu'à un délai de six mois après le prononcé de l'arrêt d'annulation à intervenir, afin de [lui] permettre (...) d'adopter une nouvelle disposition conforme à la réglementation applicable"; 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; qu'elle termine en soulignant que "la balance des intérêts penche donc manifestement en faveur d'un maintien temporaire des effets de l'acte annulé";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante souligne que ni les nécessités du service public ni la sécurité juridique ne sont menacées par une éventuelle annulation rétroactive de l'acte attaqué; qu'elle soutient, d'une part, que l'intentement d'actions devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire n'est qu'abstraite et hypothétique et, d'autre part, qu'il n'est pas tolérable que des agents dans la même situation qu'elle doivent encore supporter une discrimination en termes de rémunération; qu'elle conclut en affirmant qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une balance des intérêts et que le "problème" de la partie adverse peut être résolu en octroyant une prime unique de rattrapage aux agents qui n'ont pas pu bénéficier de la prime litigieuse; que, selon elle, la demande de maintien des effets de l'acte attaqué n'est donc pas fondée;

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 la requérante elle-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 à la 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 à la 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, 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 de la requérante; que, contrairement à ce que fait valoir la requérante, la circonstance que les agents bénéficiaires de la prime à la 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 la requérante, les critères d'octroi de la prime; qu'en toute hypothèse, la requérante dispose d'une éventuelle action en dommages et intérêts à charge des pouvoirs publics si elle établit que l'illégalité de la prime litigieuse engage la responsabilité civile de la partie adverse à son égard; qu'en raison du nombre important d'agents qui seraient 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}.

Est annulé l'article 2 de l'arrêté 2011/1296 du Collège de la Commission communautaire française du 1^{er} mars 2012 modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 13 avril 1995 fixant le statut pécuniaire des membres du personnel des services du Collège de la Commission communautaire française.

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 l'arrêté partiellement annulé.

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.