

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.778 du 14 décembre 2016

218.785/XV-3055

218.800/XV-3058

En cause : **1. DE BACKER** Réginald,
2. DUPONT Muriel,
ayant élu domicile à
la Centrale générale des services publics (C.G.S.P.)
place Fontainas 9/11
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement.
ayant élu domicile chez
Me M. UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 mars 2016 par Réginald DE BACKER, qui tend à l'annulation de «l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale octroyant pour l'année 2015 un subside de 7.500.000,00 € visant à financer une prime à la vie chère de 360,00 € par an au personnel des pouvoirs locaux domicilié en Région de Bruxelles-Capitale, adopté le 26 novembre 2015» (affaire 218.785/XV-3055);

Vu la requête introduite le même jour par Muriel DUPONT, qui tend à l'annulation du même arrêté (affaire 218.800/XV-3058);

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. E. LANGOHR, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu les ordonnances du 17 novembre 2016, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience publique du 6 décembre 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me M. DETRY, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me J. SAUTOIS, *loco* Me M. UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. E. LANGOHR, auditeur;

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

Faits

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

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.».

Afin de mettre en œuvre l'accord de gouvernement, des négociations ont été menées entre l'autorité régionale et les organisations syndicales.

Le 12 septembre 2012, un accord sectoriel est intervenu en Comité de négociation C (services publics locaux sous-section Région de Bruxelles-Capitale) sur la prime à la vie chère, aux termes duquel une prime à la vie chère est octroyée aux membres du personnel des pouvoirs locaux domiciliés dans une des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Son montant était de 360 € par an en 2012 et devait augmenter progressivement de manière à atteindre 600 € par an à la fin de la législature. Cette mesure est notamment justifiée par le coût élevé de la vie à Bruxelles.

Le 6 décembre 2012, le 11 juillet 2013 et le 24 avril 2014, le Gouvernement a adopté des arrêtés octroyant aux communes de la Région des subsides en vue de financer l'octroi au personnel des pouvoirs locaux domicilié en Région de Bruxelles-Capitale de primes à la vie chère pour les années 2012 à 2014. Aucun recours n'a été introduit contre ces arrêtés.

Le 26 novembre 2015, le Gouvernement a adopté un nouvel arrêté en ce sens, pour l'année 2015: le subside est de 7.500.000,00 € et il a pour objet de financer une prime à la vie chère de 360,00 € par an destinée aux agents des communes, des c.p.a.s., des associations formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le Conseil d'Administration est constitué de c.p.a.s., des hôpitaux publics dont elles prennent le déficit en charge et du Mont-de-Piété situé sur leur territoire, résidant en Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit de l'acte attaqué. Ses deux premiers articles sont rédigés comme suit:

«**Article 1^{er}.** Dans la limite des crédits budgétaires inscrits à l'allocation de base 10.004.27.08.43.22 du budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2015, une subvention de 7.500.000,00 € est allouée aux communes qui ont octroyé une prime à la vie chère au personnel des pouvoirs locaux domicilié en Région de Bruxelles-Capitale.

Art. 2. La subvention visée à l'article 1^{er} est accordée aux fins de financer, pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015, une prime à la vie chère de 360,00 € par an, par équivalent temps plein, cotisations patronales comprises, destinée aux agents des communes, des c.p.a.s., des associations formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le Conseil d'Administration est constitué de c.p.a.s., des hôpitaux publics dont elles prennent le déficit en charge et du Mont-de-Piété situé sur leur territoire, résidant en Région de Bruxelles-Capitale.

Cette prime est payée mensuellement au personnel des pouvoirs locaux domicilié en Région de Bruxelles-Capitale aux mêmes conditions que le traitement et ce, quel que soit leur grade, grades légaux y compris. Cette prime n'est pas soumise à l'indexation. Les enseignants rémunérés par la Communauté française n'ont pas droit à cette prime.

Le conseil communal fixe un règlement organisant l'octroi individuel de cette prime.

Afin d'obtenir le montant de la prime attribuée à chaque agent, chaque commune fait au préalable un calcul de l'ensemble des bénéficiaires de la commune, en prenant en compte le total des équivalents temps plein, afin de connaître le coût total des charges patronales.

Le montant du subside attribué à chaque commune doit être diminué de ce coût total afin que le restant puisse être réparti entre tous les bénéficiaires.

Cette façon de procéder respecte la législation sociale et veille à ce que, par commune, une prime identique soit payée à chaque bénéficiaire indépendamment de son statut.».

L'article 3 fixe les modalités de paiement de la prime; les articles 4 à 6 concernent l'exécution de l'arrêté attaqué et l'article 7 porte qu'il produit ses effets le

1^{er} janvier 2015; son annexe fixe, pour chaque institution concernée, le montant des avances;

Jonction

Considérant que les deux recours sont connexes; qu'il y a lieu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de joindre les deux affaires;

Moyen

Considérant que les requérants prennent 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 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, de la motivation interne fausse, inexacte et abusive, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

qu'en une première branche, ils font valoir que:

- l'arrêté attaqué crée une discrimination entre membres du personnel d'une même administration fondée sur leur lieu de domicile sans lien avec leur situation professionnelle, discrimination que rien ne saurait justifier;
- que le coût du logement, invoqué pour justifier l'octroi de la prime, n'est pas nécessairement plus élevé à Bruxelles qu'ailleurs et qu'il varie, au reste, d'une commune et d'un quartier à l'autre, quelle que soit la région;
- il ne peut être raisonnablement soutenu que la prime à la vie chère serait de nature à compenser un prix du logement réputé plus élevé ni qu'il serait préférable que les membres du personnel des pouvoirs locaux établissent leur domicile dans la Région de Bruxelles-Capitale;
- la différence de proportion du budget moyen des ménages consacrée au logement selon la région visée dans le préambule de l'acte attaqué ne suffit pas à justifier l'adoption de l'acte attaqué;
- il existe des logements à des prix comparables d'une région à l'autre;
- le critère général du coût du logement n'est pas pertinent pour fonder la différence de traitement litigieuse;
- l'objectif évoqué dans le préambule de l'acte attaqué d'inciter à la domiciliation du personnel sur le territoire de la Région est illusoire au vu du faible montant de la prime litigieuse;
- cette prime n'est pas de nature à réduire le coût du logement dans la Région;
- si elle constitue une légère amélioration du pouvoir d'achat des ménages des membres du personnel ayant établi leur domicile sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, rien ne justifie qu'une telle amélioration ne soit pas également accordée aux autres membres du personnel des mêmes organismes qui se trouvent dans les mêmes conditions de travail;
- l'objet de cette prime est sans rapport avec la situation professionnelle des agents, leur qualification et leur manière de servir;

- l'arrêté attaqué emporte une différence de traitement entre membres du personnel soumis au même statut administratif et pécuniaire, sans justification raisonnable et sans rencontrer aucun objectif légitime tenant à l'intérêt général, et sans reposer sur une motivation interne raisonnablement justifiée;
- qu'en une seconde branche, ils font valoir que:
- l'article 12 de la Constitution garantit la liberté individuelle et l'article 2 du 4^e protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit le droit de choisir librement sa résidence;
 - ce droit ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent dans une société démocratique des mesures nécessaires à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui;
 - en imposant aux agents des pouvoirs locaux d'établir leur domicile sur son territoire sous peine de ne pas recevoir la prime de vie chère, la partie adverse empiète sur leur liberté individuelle et leur droit d'établir librement leur résidence;
 - cette restriction n'est ni nécessaire à l'intérêt général et ni raisonnablement justifiée;

Considérant que la partie adverse répond que:

- seules les prétendues violations des articles 10, 11 et 12 de la Constitution, de la motivation interne et de l'article 2 du quatrième protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont développées; le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des autres principes à défaut d'expliquer ladite violation;
- sur la première branche:
 - il est de jurisprudence constante qu'une différence de traitement entre certaines catégories de personnes ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution si le critère de différenciation entre ces catégories est susceptible de justification objective et raisonnable;
 - il se déduit du préambule de l'acte attaqué que la différence de traitement critiquée repose sur un critère objectif, à savoir le surcoût de la vie sur son territoire;
 - ce critère est raisonnable dès lors qu'il ressort de plusieurs études comparatives que le loyer est proportionnellement plus élevé à Bruxelles qu'en Flandre ou en Wallonie;
 - si le prix moyen du logement sur son territoire varie en fonction des communes et parfois aussi en fonction des quartiers au sein d'une même commune, il ressort des études précitées que le prix du logement le moins élevé sur son territoire est, malgré tout, en moyenne 2,8 fois plus élevé que le prix du logement le moins élevé de Wallonie;
 - elle s'est fondée sur les moyennes établies par un service de l'État fédéral pour constater les différences entre le prix moyen du logement sur son territoire et le prix moyen du logement sur le territoire des autres régions et non sur le prix moyen par commune;

- rien ne permet de remettre en cause les études menées par le S.P.F. Économie de sorte que l'acte attaqué repose sur une motivation exacte;
- une appréciation globale d'une situation n'est pas illégale;
- la prime s'élève à 30 € par mois, elle constitue un incitant visant à encourager les agents des pouvoirs locaux à se domicilier sur son territoire et elle n'est pas nécessairement dérisoire pour un membre du personnel des administrations concernées;
- sur la seconde branche:
 - la prime litigieuse ne contraint pas les membres du personnel des pouvoirs locaux à se domicilier ou à rester domiciliés sur son territoire de sorte qu'elle ne porte pas atteinte à leur liberté de choisir leur résidence;
 - le recours à des incitants constitue une pratique courante, notamment en matière fiscale, en vue d'encourager des personnes – sans les y contraindre – à adopter un comportement spécifique;

Considérant qu'en ordre subsidiaire, la partie adverse sollicite qu'en application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les effets de l'arrêté attaqué soient maintenus définitivement; qu'elle expose que:

- les primes ont été versées aux membres du personnel des administrations concernées, soit 23.418 personnes pour l'année 2015;
- elle a été octroyée en 2015 pour la quatrième année consécutive;
- il existe des circonstances exceptionnelles justifiant de rendre définitifs les effets de l'arrêté attaqué:
 - «le contenu du droit doit en principe être prévisible et accessible de sorte que le sujet de droit puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences juridiques d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise»;
 - les agents qui ont perçu, pour l'année 2015, une prime à la vie chère, ne pouvaient raisonnablement prévoir qu'ils devraient rembourser les sommes perçues et ce, d'autant plus que cette prime a été octroyée pour la quatrième année consécutive;
 - annuler l'acte attaqué, sans faire application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État contraindrait la partie adverse à réclamer aux agents qui ont perçu la prime le remboursement des sommes dues;
 - une telle récupération d'indu porterait atteinte à la sécurité juridique ainsi qu'à la situation financière des agents concernés qui devront rembourser une somme qu'ils pensaient acquise;
- le Conseil d'État a statué en ce sens dans l'arrêt n° 225.912 du 19 décembre 2013;

Considérant que, dans son avis n° 51.654/2/V du 25 juillet 2012, la section de législation a examiné un projet d'arrêté du collège de la COCOF modifiant l'arrêté du 20 octobre 1994 fixant le statut pécuniaire du personnel des organismes d'intérêt public de la COCOF; que, dans cet avis, elle a formulé l'observation suivante:

« L'article 2 du projet examiné a pour objet de créer une prime à la vie chère au profit des membres du personnel domiciliés dans la Région de Bruxelles-Capitale.

La section de législation du Conseil d'État a déjà émis, notamment dans l'avis 50.122/2/V, donné le 5 septembre 2011 sur un projet devenu l'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, l'observation selon laquelle il n'était pas exclu que la prime à la 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 à la vie chère prévue par l'article 2 du projet examiné est similaire.

Elle appelle la même observation.»;

Considérant que, comme le démontrent les documents produits par la partie adverse, le coût du logement, tant à la location qu'à l'achat 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; que, contrairement au régime d'indemnisation des frais de déplacement, le coût du logement, qui peut certes dépendre du lieu d'implantation du domicile, n'est pas lié aux prestations professionnelles; 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 cette branche, le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'autre branche du moyen qui, à la supposer fondée, ne pourrait entraîner une annulation aux effets plus étendus;

Sur la demande de maintien des effets

Considérant que la partie adverse était informée depuis l'automne 2011 du risque d'illégalité d'une réglementation accordant une prime telle que celle qu'établit l'arrêté attaqué, par l'avis n° 50.122/2/V que la section de législation du Conseil d'État a donné le 5 septembre 2011; qu'elle savait que cette illégalité était établie depuis fin décembre 2013, lorsqu'elle a reçu notification de l'arrêt n° 225.912 du 19 décembre 2013, *De Smet*, qui a annulé un arrêté établissant une prime similaire pour les agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, jurisprudence confirmée par les arrêts n° 225.913 du 19 décembre 2013, *Lopez Ferrer* et n° 226.831 du 20 mars 2014, *Forys*; que c'est donc en parfaite connaissance de cause qu'elle a adopté, le 26 novembre 2015, l'arrêté attaqué qui établit une règle qui avait déjà par trois fois été jugée illégale;

Considérant que la prime établie par l'arrêté attaqué n'est pas versée directement aux agents communaux, mais aux communes; que les difficultés de récupération auprès de très nombreux agents, alléguée par la partie adverse, ne sont pas établies, au contraire de ce qui a été jugé par les arrêts n° 225.912 du 19 décembre 2013, *De Smet*, et n° 225.913 du 19 décembre 2013, *Lopez Ferrer*;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de maintenir les effets de l'arrêté annulé;

Considérant que, par des courriers du 1^{er} décembre 2016, les requérants sollicitent qu'une indemnité de procédure de 140 euros leur soit accordée à chacun, à la charge de la partie adverse; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros 218.785/XV-3055 et 218.800/XV-3058 sont jointes.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 novembre 2015 octroyant pour l'année 2015 un subside de 7.500.000,00 € visant à financer une prime à la vie chère de 360,00 € par an au personnel des pouvoirs locaux domicilié en Région de Bruxelles-Capitale (des communes, des c.p.a.s., des associations formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le

Conseil d'Administration est constitué de c.p.a.s., des hôpitaux publics dont les communes prennent le déficit en charge et du Mont-de-Piété situé sur leur territoire).

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par mention dans les mêmes formes que l'arrêt annulé.

Article 4.

Une indemnité de procédure d'un montant de 140 euros est accordée à chacun des deux requérants, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatorze décembre deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY