

Numéro du rôle : 6729
Arrêt n° 142/2018 du 18 octobre 2018

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 239.048 du 12 septembre 2017 en cause de la zone de secours Est du Brabant flamand contre l'État belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 septembre 2017, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 207 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle cet article a pour effet que, pour la rémunération des membres du personnel qui ont fait usage de la faculté mentionnée dans l'article 207, § 1er, les zones de secours ne pourraient pas tenir compte des temps de travail modifiés ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la zone de secours Est du Brabant flamand, assistée et représentée par Me B. Beelen, avocat au barreau de Louvain;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me D. D'Hooghe, Me L. Schellekens et Me A. Peytchev, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 27 juin 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 juillet 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 18 juillet 2018.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Du fait de l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (ci-après : la loi du 15 mai 2007), les postes d'incendie de Louvain et de Tirlemont ont été intégrés dans la zone de secours Est du Brabant flamand à partir du 1er janvier 2015. Conformément à l'article 207 de la loi du 15 mai 2007, le personnel communal, qui devient personnel de la zone de secours, peut décider de rester soumis aux lois et règlements qui sont d'application au personnel communal. L'article 48, § 1er, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours prévoit que le membre du personnel qui fait usage de cette faculté continue à bénéficier des dispositions réglementaires qui lui étaient applicables en matière pécuniaire et en matière d'avantages sociaux, aussi longtemps que perdure cette situation.

Le conseil de zone de la zone de secours Est du Brabant flamand a constaté que les anciens statuts pécuniaires des postes de Louvain et de Tirlemont prévoyaient des règles différentes en matière d'indemnités pour prestations irrégulières versées au personnel professionnel opérationnel, mais que les deux statuts établissaient un lien clair entre le calcul de l'indemnité pour prestations irrégulières et le temps de travail

hebdomadaire moyen. Alors qu'en 2014, ce temps de travail moyen était supérieur à 48 heures par semaine dans les deux postes, il était de 48 heures par semaine en 2015 et de 38 heures par semaine en 2016. Selon le conseil de zone, la situation serait « inacceptable et injuste » si le calcul des indemnités pour prestations irrégulières conformément à l'ancien statut pécuniaire ne tenait pas compte de ce temps de travail modifié.

Pour cette raison, le conseil de zone de la zone de secours Est du Brabant flamand a adopté le 18 mars 2015 un « avenant » relatif à « l'interprétation » des dispositions de l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours. Il a notamment été décidé que, pour les membres du personnel qui, sur la base de l'article 207 de la loi du 15 mai 2007, ont choisi de conserver leur ancien statut pécuniaire, le calcul de l'indemnité pour prestations irrégulières doit tenir compte du temps de travail hebdomadaire moyen réel. Pour les membres du personnel du poste de Louvain, cela nécessite une adaptation de la fraction de conversion prévue par l'ancien statut en ce qui concerne le calcul de l'indemnité pour prestations irrégulières, alors que, pour les membres du personnel du poste de Tirlemont, cela nécessite une adaptation de l'indemnité forfaitaire prévue par l'ancien statut.

Le ministre de l'Intérieur a annulé cette décision par arrêté du 18 mars 2015. Le ministre a estimé que le choix de conserver l'ancien statut pécuniaire vaut pour l'ensemble du statut tel qu'il s'appliquait avant l'intégration dans la zone de secours, de sorte qu'aucune adaptation en fonction du nombre d'heures de travail ne peut y être apportée. De plus, il ne serait pas démontré que les anciens statuts pécuniaires des postes d'incendie concernés prévoyaient la possibilité d'une telle adaptation.

La zone de secours Est du Brabant flamand a introduit un recours en annulation de cette décision auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. En ce qui concerne le poste de Louvain, le Conseil d'État dit que l'ancien statut prévoyait « un règlement dynamique », « en fonction des prestations de service hebdomadaires ». Il est donc possible de tenir compte du temps de travail modifié sans devoir adapter de l'ancien statut. En ce qui concerne le poste de Tirlemont, par contre, l'ancien statut prévoyait un montant forfaitaire. Dans la mesure où le conseil de zone a changé cette indemnité forfaitaire par décision du 18 mars 2015, pour les années 2015 et suivantes, elle a changé le statut qui s'appliquait au personnel concerné avant l'intégration dans la zone de secours, ce qui est contraire à l'article 48, § 1er, de l'arrêté royal du 19 avril 2014.

La zone de secours Est du Brabant flamand estime que l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 crée donc, en ce qui concerne les primes versées pour des prestations irrégulières, une différence de traitement injustifiée entre les différents membres de son personnel, en ce que ceux-ci subissent des « conséquences financières lourdes et disproportionnées », « tantôt en sens positif, tantôt en sens négatif », selon qu'ils ont été intégrés depuis le poste d'incendie de Tirlemont ou depuis celui de Louvain, et selon qu'ils ont décidé ou non de rester soumis à l'ancien statut pécuniaire. C'est dans cette circonstance que le Conseil d'État décide de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

– A –

Position du Conseil des ministres

A.1.1. En ordre principal, Conseil des ministres estime que la question préjudicielle qui vise une différence de traitement entre les membres du personnel qui ont été intégrés depuis le poste de Louvain et ceux qui ont été intégrés depuis le poste de Tirlemont, porte sur des catégories de personnes non comparables, de sorte qu'il ne saurait y avoir violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

En effet, l'ancien statut pécuniaire varie d'une commune à l'autre. Ainsi, au poste de Louvain, les primes versées pour prestations irrégulières étaient calculées selon une fraction de conversion donnant une indemnité variable, alors qu'au poste de Tirlemont, ces primes étaient calculées sur la base d'un nombre d'heures forfaitaire, donnant droit à une indemnité mensuelle fixe. Étant donné que les membres du personnel provenant de Louvain ou de Tirlemont étaient donc soumis respectivement à des statuts pécuniaires différents, qui

prévoient des modes de calcul différents et donc des indemnités différentes pour compenser les prestations irrégulières, ils ne sont pas comparables. Le seul constat que ces membres du personnel font aujourd'hui partie d'une même zone de secours et effectuent le même travail n'y change rien.

A.1.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement est objectivement et raisonnablement justifiée. En inscrivant la possibilité de choix à l'article 207 de la loi du 15 mai 2007, le législateur voulait éviter de modifier unilatéralement les conditions de travail des membres du personnel concernés.

La disposition en cause offre à titre de mesure transitoire le choix à tout membre du personnel de rester ou non soumis à l'ancien statut pécuniaire et donc de pérenniser ou non les différences de traitement qui découlent des différents statuts communaux. La différence de traitement repose donc exclusivement sur les différences existantes au niveau du mode de calcul des primes visées, telles qu'elles sont prévues dans les anciens statuts du poste de Louvain, d'une part, et du poste de Tirlemont, d'autre part. L'on ne saurait reprocher à l'État belge que les postes locaux aient omis d'adapter leur ancien statut suite à la modification du temps de travail.

En tout cas, la différence de traitement découle directement de la liberté de choix individuelle de chaque membre du personnel de rester ou non soumis à l'ancien statut pécuniaire. Selon la jurisprudence de la Cour, un tel choix ne peut conduire à une différence de traitement illicite. Les membres du personnel concernés, qui savaient que les communes prévoient chacune des statuts différents, doivent supporter les conséquences juridiques de leur propre choix. Les éventuelles inégalités de traitement qui résulteraient de ce choix ne sauraient être reprochées à l'État belge.

De plus, la disposition en cause n'a pas d'effets disproportionnés puisqu'en tant que mesure transitoire, elle a en tout cas une portée limitée. A long terme, le législateur prévoit de soumettre tous les membres du personnel au nouveau statut du personnel.

A.2.1. La zone de secours Est du Brabant flamand, partie requérante devant la juridiction *a quo*, estime que les catégories de membres du personnel comparées dans la question préjudicielle, qui provenaient du poste de Louvain ou du poste de Tirlemont, se trouvent dans des situations comparables, dans la mesure où les deux catégories de membres du personnel devaient être intégrées dans la même zone de secours, conformément à la réforme des services d'incendie opérée par la loi du 15 mai 2007, et qu'elles ont toutes deux choisi de conserver leurs anciens statuts pécuniaires respectifs. Tant dans l'ancien statut du poste de Louvain que dans l'ancien statut du poste de Tirlemont, l'indemnité pour prestations irrégulières était calculée en fonction du temps de travail qui était d'application avant l'intégration des membres du personnel concernés dans la zone de secours.

Le fait que l'indemnité pour prestations irrégulières était déjà calculée de manière différente avant leur intégration dans la zone de secours ne remet pas en cause la comparabilité des deux catégories de membres du personnel. Ce sont précisément ces modes de calcul différents qui, selon la partie requérante, vont à l'encontre du principe d'égalité.

A.2.2. Selon la partie requérante, la disposition en cause fait naître une différence de traitement injustifiée si elle est interprétée en ce sens que, vis-à-vis des membres du personnel qui ont choisi de conserver l'ancien statut, le calcul de l'indemnité pour prestations irrégulières ne peut tenir compte des temps de travail modifiés. En effet, dans ce cas, les membres du personnel concernés bénéficient d'un avantage ou subissent un désavantage financier disproportionné, selon qu'ils ont été intégrés depuis le poste de Tirlemont ou depuis le poste de Louvain.

La partie requérante conteste le point de vue du Conseil des ministres selon lequel la différence de traitement trouverait exclusivement son origine dans les différences qui distinguent les anciens statuts pécuniaires en ce qui concerne le mode de calcul des primes visées. C'est en revanche l'interprétation précitée de la disposition en cause qui donne lieu à la différence de traitement injustifiée. Certes, si l'on appliquait le temps de travail correct dans les modes de calcul distincts, on obtiendrait toujours des indemnités différentes pour les deux catégories de personnes, mais pas les avantages ou désavantages disproportionnés auxquels donne lieu l'interprétation erronée de la disposition en cause.

Le constat selon lequel les villes de Louvain et de Tirlemont n'ont pas adapté leur statut du personnel en fonction du temps de travail modifié ne justifie pas la différence de traitement visée. Cette modification du temps de travail est en effet postérieure à l'intégration des membres du personnel concernés dans la zone de secours.

En outre, l'on ne saurait affirmer que la différence de traitement est la conséquence directe de la liberté de choix des membres du personnel concernés quant au maintien de leur ancien statut pécuniaire. Selon la partie requérante, l'ancien statut pécuniaire doit en effet être appliqué compte tenu du temps de travail modifié, ce que n'exclut pas la disposition en cause dans une interprétation correcte. En choisissant de conserver l'ancien statut pécuniaire, les membres du personnel ne pouvaient donc pas considérer que le calcul des indemnités pour prestations irrégulières tiendrait éternellement compte d'un temps de travail largement supérieur au temps de travail presté.

Enfin, ni le fait que la disposition en cause concerne un régime transitoire, ni le fait que le nouveau statut du personnel puisse s'appliquer à long terme à tous les membres du personnel ne sont pertinents pour l'appréciation de l'inégalité de traitement entre deux catégories de membres du personnel qui ont toutes deux fait le choix de conserver leurs anciens statuts respectifs.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (ci-après : la loi du 15 mai 2007), qui fait partie du titre XV de cette loi, intitulé « Dispositions transitoires ».

B.2.1. La loi du 15 mai 2007 règle la sécurité civile, c'est-à-dire « l'ensemble des mesures et des moyens civils nécessaires pour accomplir les missions visées par [la] loi afin de secourir et de protéger en tout temps les personnes, leurs biens et leur espace de vie » (article 3 de la loi du 15 mai 2007).

Une des lignes de force de la réforme de la sécurité civile opérée par cette loi concernait « l'augmentation d'échelle, soit un nécessaire regroupement des moyens disponibles des services d'incendie » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2928/001, p. 5). C'est pour cette raison que les services d'incendie communaux ont été intégrés dans de nouvelles entités juridiques au niveau supracommunal, à savoir les zones de secours. L'article 14 de la loi du 15 mai 2007 prévoit donc que le territoire du Royaume est divisé en zones de secours. Chaque province comprend au moins une zone et chaque commune appartient à une seule zone.

La zone de secours est composée d'un réseau de postes d'incendie et de secours, c'est-à-dire de structures opérationnelles pourvues du personnel et du matériel nécessaires à partir

desquelles les moyens adéquats peuvent être envoyés pour assurer les missions opérationnelles (article 2, § 1er, 8°). La zone de secours assure la création et l'organisation des postes sur son territoire (article 5). Elle gère le recrutement, la nomination et la carrière de son personnel (article 100). Le personnel comprend notamment les membres opérationnels, c'est-à-dire les pompiers professionnels et ambulanciers professionnels, et les pompiers volontaires et ambulanciers volontaires (article 103). Le Roi arrête le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel (article 106, alinéa 1er), ce qu'il a en l'occurrence fait par deux arrêtés royaux du 19 avril 2014.

B.2.2. Le titre XV de la loi du 15 mai 2007 contient diverses dispositions transitoires.

Les articles 203 et 204 de la loi du 15 mai 2007 prévoient que les sapeurs-pompiers professionnels et les membres volontaires des services d'incendie qui étaient en service dans une commune deviennent du personnel opérationnel de la zone de secours dont fait partie cette commune. Ils sont en principe soumis au statut applicable aux membres du cadre opérationnel de la zone de secours, tel qu'il a été arrêté conformément à l'article 106 précité. Par dérogation à ce qui précède, le personnel communal transféré peut, en vertu de l'article 207 de la loi du 15 mai 2007, décider de rester soumis au statut qui lui était applicable avant l'intégration dans la zone de secours.

L'article 207 de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été modifié par l'article 118 de la loi du 21 décembre 2013 portant des dispositions diverses Intérieur, prévoit :

« § 1er. Le personnel communal visé aux articles 203 à 206, peut décider de rester soumis aux lois et règlements qui sont d'application au personnel communal. Le Roi détermine les dispositions applicables au personnel qui fait usage de cette possibilité.

La décision visée à l'alinéa 1er est prise dans les trois mois de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté royal visé à l'article 106, alinéa 1er, pour le personnel visé aux articles 203 et 204 et dans les trois mois à partir de la publication du statut visé à l'article 106, alinéa 3, pour le personnel visé à l'article 205, et est communiquée par écrit à l'autorité compétente par le membre du personnel concerné. À partir du moment où les services d'incendie ont été répartis en zones, ledit membre du personnel peut demander à n'importe quel moment à être soumis aux dispositions visées à l'article 106.

Par dérogation à l'alinéa 2, le délai de trois mois commence à courir à la date de la reprise du service, pour les personnes qui, à la date de leur transfert aux zones de secours, ont droit à une pension temporaire pour cause d'inaptitude physique ou sont autorisées à être absentes pour une longue durée pour raisons personnelles ou sont en interruption de carrière complète.

§ 2. Les membres du personnel opérationnel et du personnel administratif de la zone qui, conformément aux dispositions de la loi et de la position juridique qui leur est applicable, sont nommés, promus, désignés à une fonction à conférer par mobilité ou désignés à une fonction à mandat visée par la loi ou en exécution de la loi, sont à partir du jour de la signification ou de la notification de la décision de nomination, de promotion ou de désignation, quel que soit leur statut ou leur position juridique, soumis de plein droit à toutes les dispositions qui déterminent le statut ou la position juridique des membres du personnel opérationnel ou du personnel administratif de la zone.

La décision de nomination, de promotion ou de désignation précise expressément qu'à partir de la date de sa signification ou de sa notification, le membre du personnel concerné est soumis de plein droit à toutes les dispositions qui déterminent le statut ou la position juridique des membres du personnel opérationnel ou du personnel administratif de la zone ».

Dans l'exposé des motifs, cette disposition est justifiée comme suit :

« Étant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'un transfert d'office de personnel communal, [il est prévu] que celui-ci dispose d'un délai de trois mois pour décider de rester soumis à son ancien statut. Une fois qu'il a été opté pour le nouveau statut, il ne sera évidemment pas possible de retourner à leur ancien statut communal » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2928/001, p. 43).

B.2.3. En exécution de l'article 207 de la loi du 15 mai 2007, l'article 48, § 1er, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours dispose :

« Le membre du personnel qui fait usage de la faculté visée à l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 continue à bénéficier, à titre personnel, des dispositions réglementaires qui lui étaient applicables en matière pécuniaire et en matière d'avantages sociaux, aussi longtemps que perdure cette situation ».

Quant à la question préjudicielle

B.3.1. La juridiction *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 207, § 1er, de la loi du 15 mai 2007 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation

selon laquelle cette disposition exclut qu'il soit tenu compte des temps de travail réels modifiés lors de la fixation de la rémunération des membres du personnel qui ont choisi de rester soumis aux dispositions légales et réglementaires qui s'appliquaient à eux avant l'intégration dans la zone de secours.

La Cour limite son examen à cette disposition, dans l'interprétation soumise par la juridiction *a quo*.

B.3.2. Il ressort des circonstances de la cause portée devant la juridiction *a quo* que les anciens statuts applicables dans les deux postes d'incendie concernés par ce litige, qui font désormais partie de la même zone de secours, prévoyaient une indemnité pour compenser les prestations irrégulières du personnel opérationnel des sapeurs-pompiers professionnels. Alors que l'ancien statut de l'un des postes d'incendie prévoyait une formule mathématique faisant varier le montant de l'indemnité en fonction du temps de travail hebdomadaire moyen, l'ancien statut de l'autre poste prévoyait un montant forfaitaire. Il n'est donc pas possible d'adapter le montant de l'indemnité pour prestations irrégulières du personnel de cet autre poste d'incendie en fonction du temps de travail hebdomadaire modifié, sans changer les statuts.

La juridiction *a quo* interprète la disposition en cause en ce sens qu'elle ne permet pas de modifier les anciens statuts - qui continuent de s'appliquer aux membres du personnel communal intégrés qui ont fait ce choix - afin qu'il soit tenu compte du temps de travail hebdomadaire modifié. Cette disposition fait donc naître une différence de traitement entre les membres du personnel visés, selon que l'ancien statut qui leur est applicable permet ou non qu'il soit tenu compte du temps de travail hebdomadaire modifié lors du calcul de l'indemnité pour prestations irrégulières. La Cour doit examiner la compatibilité de cette différence de traitement avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.1. Contrairement à ce qu'allègue le Conseil des ministres, les catégories de membres du personnel à comparer, à savoir les membres du personnel communal intégrés dont l'ancien statut permet d'adapter le montant de l'indemnité pour prestations irrégulières en fonction du temps de travail hebdomadaire modifié, et les membres du personnel intégrés dont l'ancien

statut ne le permet pas, sont comparables au regard de la mesure en cause. Les deux catégories de membres du personnel concernent des sapeurs-pompiers qui étaient auparavant au service d'une commune et qui ont été intégrés dans la zone de secours dont les communes respectives font actuellement partie. En outre, les deux catégories de personnes concernées ont fait le choix de rester soumises à leur ancien statut administratif et pécuniaire, sur la base de la disposition en cause, et elles peuvent prétendre à une indemnité pour prestations irrégulières, en vertu de ce statut.

B.4.2. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le constat que l'ancien statut prévoyait ou ne prévoyait pas la possibilité d'adapter le montant de l'indemnité pour prestations irrégulières en fonction du temps de travail hebdomadaire modifié. Elle est également pertinente eu égard à l'objectif légitime poursuivi par le législateur, qui consiste à sauvegarder les espérances légitimes des membres du personnel concernés.

B.4.3. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'instaurer une nouvelle réglementation, d'apprécier s'il est nécessaire ou opportun d'accompagner celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.4.4. Le personnel communal intégré dans la zone de secours se voit conférer, dans les trois mois de la publication au *Moniteur belge* du nouveau statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel de la zone de secours, le droit de choisir de se soumettre à ce nouveau statut ou de rester soumis à l'ancien statut. L'article 207, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 prévoit en outre qu'à partir du moment où les services d'incendie ont été répartis en zones, lesdits membres du personnel peuvent demander à n'importe quel moment à être soumis au nouveau statut du personnel opérationnel de la zone de secours. Par conséquent, l'éventuelle inégalité de traitement résulte uniquement de la décision personnelle de ces membres du personnel, qui font le choix de rester soumis à leur ancien statut. La différence de traitement soumise à la Cour est dès lors justifiée.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 207, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 octobre 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen