

Numéro du rôle : 6104
Arrêt n° 6/2016 du 14 janvier 2016

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 66 de la loi du 5 mai 2014 concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public, introduit par la ville d'Andenne.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 novembre 2014 et parvenue au greffe le 1er décembre 2014, un recours en annulation de l'article 66 de la loi du 5 mai 2014 concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public (publiée au *Moniteur belge* du 2 juin 2014) a été introduit par la ville d'Andenne, assistée et représentée par Me J. Bourtembourg et Me N. Fortemps, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Lombaert, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire et la partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, 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 14 octobre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 14 octobre 2015, a fixé l'audience au 18 novembre 2015.

A l'audience publique du 18 novembre 2015 :

- ont comparu :

. Me N. Fortemps, qui comparait également *loco* Me J. Bourtembourg, pour la partie requérante;

. Me B. Lombaert et Me S. Adriaenssen, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie requérante estime avoir intérêt à l'annulation de la disposition attaquée au motif qu'elle est l'une des communes membres de la zone de secours « NAGE » et peut donc être affectée par la répartition, entre les communes composant la zone de secours, du montant des cotisations patronales supplémentaires dues à titre de responsabilisation individuelle pour les membres nommés de leur personnel.

A.1.2. A titre préalable, le Conseil des ministres demande à la Cour de joindre le présent recours au recours dans l'affaire n° 6105, dans la mesure où les deux affaires présentent un lien de connexité évident.

A.1.3. La partie requérante se rallie à la demande de jonction du Conseil des ministres. Elle estime que la jonction se justifie d'autant plus que le Conseil des ministres soutient, d'après elle, une thèse différente dans les deux affaires quant à l'interprétation et à la portée de l'article 68, § 3, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, modifié par la loi du 19 avril 2014 « fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile » (deuxième moyen dans l'affaire n° 6105 et troisième moyen dans la présente affaire).

A.2.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'article 66 de la loi du 5 mai 2014 concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public crée une différence de traitement entre, d'une part, les administrations provinciales et locales et les zones de police et, d'autre part, les communes membres d'une zone de secours dès lors que ces dernières sont tenues au paiement des cotisations patronales supplémentaires dues à titre de responsabilité individuelle alors qu'elles ne sont pas les employeurs des membres du personnel concernés. Elle fait valoir qu'il n'est pas justifié que ces cotisations patronales supplémentaires ne soient pas mises à la charge de l'employeur des membres du personnel concernés, à savoir la zone de secours elle-même.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que le premier moyen repose sur une prémisse erronée. Il fait valoir que dans le système qu'instaurent les articles 65 et 66 de la loi du 5 mai 2014 attaquée, les cotisations supplémentaires dues à titre de responsabilisation individuelle sont mises à charge de la seule zone de secours, et non des communes qui la constituent. Il explique que, concrètement, ces cotisations sont financièrement supportées par les communes qui composent la zone parce que les zones de secours sont structurellement dépourvues de sources de financement propres et que, vu leur imprévisibilité, elles ne peuvent pas être couvertes par la dotation communale annuelle mise à charge des communes constituant la zone. Il ajoute qu'il en va exactement de même pour les zones de police. Il en conclut que les zones de secours sont traitées de la même manière que les administrations locales et provinciales et que les zones de police.

A.2.3. La partie requérante prend acte de ce que c'est la zone de secours qui sera, le cas échéant, responsabilisée et qui sera légalement redevable des cotisations supplémentaires dues au titre de responsabilisation individuelle car la facture lui sera adressée. Elle relève néanmoins que la disposition attaquée crée également une obligation de paiement de ces cotisations à charge des communes membres de la zone de secours puisqu'elle fixe d'autorité comment la facture devra être répartie entre les communes. Elle en conclut qu'une différence de traitement est bien créée. Elle précise que les dotations communales ne sont pas les seules sources de financement des zones de secours. Elle ajoute que d'autres dettes ont un caractère imprévisible et que ce n'est pas pour cela qu'elles ne peuvent pas être mises à charge de la zone elle-même. Elle ajoute que le législateur a peut-être tenté d'éviter que les cotisations de responsabilisation entrent en ligne de compte pour l'application des surcoûts à charge de l'Etat fédéral.

A.3.1.1. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11 et 162 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité et le principe de sécurité juridique.

A.3.1.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du moyen en ce qu'il vise à faire contrôler la disposition attaquée directement au regard de l'article 162 de la Constitution. Il estime également que ce moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation du principe de sécurité juridique, au motif que la partie requérante n'exposerait pas en quoi ce principe aurait été méconnu par la disposition attaquée.

A.3.1.3. La partie requérante estime au contraire que le moyen est recevable. Elle fait valoir que la Cour est compétente pour censurer une disposition réglant la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif lorsque cette disposition méconnaît les règles répartitrices de compétence ou lorsque le législateur prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue. Par ailleurs, elle relève que lorsque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution est invoquée en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles ou avec des principes généraux de droit, le moyen consiste en ce qu'une différence de traitement est établie entre les justiciables qui sont privés de la garantie en cause et les autres. La partie requérante fait encore valoir que le moyen est évidemment pris d'une combinaison des articles 10, 11 et 162 de la Constitution et que celui-ci permet de comprendre en quoi le principe de sécurité juridique est violé puisqu'il est reproché à la disposition attaquée de laisser une trop grande marge de manœuvre au gouverneur de province.

A.3.2.1. Dans la première branche de ce moyen, la partie requérante fait grief au législateur de n'avoir pas fixé lui-même la pondération des critères devant entrer en ligne de compte pour la fixation par le gouverneur de la manière dont doit être répartie la prise en charge des cotisations patronales supplémentaires dues à titre de responsabilisation individuelle entre les communes membres de la zone, alors qu'il s'agit de dépenses mises à charge des communes.

A.3.2.2. Le Conseil des ministres précise tout d'abord qu'il n'existe pas de droit subjectif « à voir fixer par la loi elle-même la pondération des critères devant entrer en ligne de compte pour la fixation par le Gouverneur de la manière dont doit être répartie la prise en charge des cotisations patronales supplémentaires dues à titre de responsabilisation individuelle entre les communes membres de la zone ». Il considère ensuite qu'on ne saurait déduire du principe de légalité ou de l'article 162 de la Constitution que le législateur ne pourrait pas confier aux gouverneurs de province le pouvoir, limité car rigoureusement encadré par la loi, de fixer la répartition des dotations communales entre communes dans les cas, peu fréquents, où celles-ci ne s'accorderaient pas ensemble sur cette répartition. Il ajoute que la disposition attaquée et, plus généralement, la loi du 5 mai 2014 n'ont pas pour objet de régir le fonctionnement ou l'organisation des institutions communales mais de réformer la matière de la sécurité sociale et, plus précisément, des pensions, matière qui relève de la compétence exclusive du législateur fédéral. Il cite enfin l'arrêt n° 124/2014 de la Cour et souligne que la disposition attaquée ainsi que l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 définissent de manière suffisamment précise la délégation de pouvoir réalisée au profit des gouverneurs, « délégation qui ne porte que sur l'exercice d'une appréciation individuelle sur la base de critères fixés préalablement par le législateur ».

A.3.2.3. La partie requérante estime que la détermination de la façon dont les communes doivent assurer le financement des cotisations de responsabilisation de leur zone de secours participe bien de la législation relative aux institutions communales et pas de la législation relative à la sécurité sociale et que la matière s'inscrit donc bien dans un domaine que la Constitution réserve au législateur.

A.3.2.4. La partie requérante fait valoir que les travaux préparatoires n'expliquent pas le but poursuivi par l'habilitation contenue dans la disposition attaquée. Elle souligne encore que les critères avancés par ladite disposition ne sont pas suffisamment précis puisque le législateur ne définit pas ce qu'il entend par « risques présents sur le territoire de la commune », « temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune » ou encore « capacité financière de la commune ». Elle estime que la circulaire du ministre de l'Intérieur du 16 août 2014 confirme cette imprécision et relève entre autres que la notion de capacité financière de la commune y est appréhendée en tenant compte des contributions des communes dans le système de répartition des frais des services communaux d'incendie, tels qu'ils découlent de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

La partie requérante considère que ces imprécisions sont d'autant plus flagrantes lorsqu'on compare les critères retenus en l'espèce avec l'arrêté royal du 4 avril 2014 portant la détermination, le calcul et le paiement de la dotation fédérale de base pour les zones de secours.

A.3.2.5. La partie requérante estime encore que les circonstances de l'espèce sont très distinctes de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 124/2014 de la Cour puisqu'il s'agissait, dans ce dernier cas, de déléguer au gouverneur de province la fixation de certains des paramètres entrant en ligne de compte pour la redevance et non la fixation de la redevance elle-même, sans qu'une pondération ne soit fixée par le législateur. Elle relève encore que, dans cette affaire, le législateur avait déterminé davantage d'éléments encadrant la compétence déléguée au gouverneur de province et que la Cour avait notamment mis en exergue, en ce qui concerne les frais admissibles des communes-centres de groupe, que le gouverneur devait se prononcer principalement sur la base de deux critères objectifs (le chiffre de la population et le revenu cadastral). Elle souligne aussi que la disposition attaquée n'impose pas au gouverneur de recueillir préalablement les avis des conseils communaux intéressés.

A.3.2.6. Cette même partie considère que les recours ouverts contre la décision du gouverneur ne sont pas des éléments pertinents puisque, d'une part, dès lors que toute décision administrative peut faire l'objet d'un recours juridictionnel, il faudrait, en cas contraire, estimer que toute délégation est par principe conforme au principe d'égalité et que, d'autre part, le contrôle exercé par le Conseil d'Etat sur la décision du gouverneur se limite à l'erreur manifeste d'appréciation.

A.3.3.1. Dans la seconde branche du deuxième moyen, la partie requérante critique la différence de traitement qui découle de l'obligation pour le gouverneur de province de pondérer à raison d'au moins 70 % le critère de la population résidentielle et active de la commune, ce qui aboutit à ce que les communes comptant beaucoup d'habitants et de personnes actives doivent contribuer de manière plus importante au financement de la zone de secours alors que rien ne justifie que ce critère soit à ce point privilégié par rapport aux autres critères de pondération, tout aussi représentatifs du nombre d'interventions susceptibles d'être réalisées par les services d'incendie sur le territoire de la commune, comme sa superficie ou les risques présents sur son territoire.

A.3.3.2. Le Conseil des ministres estime que le législateur a pu considérer que le critère de la population active et résidentielle devait être privilégié par rapport aux autres dans la mesure où ce facteur influe de manière plus que prépondérante sur le nombre d'interventions des services d'incendie réalisées sur le territoire d'une commune. Il ajoute que les données chiffrées relatives à la responsabilisation des administrations locales et provinciales montrent que le pourcentage d'administrations responsabilisées est considérablement plus élevé pour les villes-centres que pour les autres administrations affiliées et que, par conséquent, les montants de cotisations supplémentaires assumées par ces dernières sont beaucoup plus importants. Il remarque que les villes-centres sont justement celles qui ont une population résidentielle et active plus importante. Il rappelle en outre que si les communes d'une zone de secours s'accordent à estimer que ce critère ne doit pas se voir reconnaître un poids si important, elles peuvent se mettre d'accord sur une autre pondération, voire sur d'autres critères.

Quant à la comparaison entre grandes et petites communes, le Conseil des ministres estime que ces catégories de communes ne sont pas comparables, de sorte qu'elles peuvent être traitées différemment. Au surplus, il précise que la disposition attaquée a justement pour effet de protéger les petites communes et d'éviter qu'elles soient victimes de discrimination.

A.3.3.3. La partie requérante estime que le Conseil des ministres reste en défaut de démontrer que l'obligation de pondérer le critère de la population à un tel niveau est pertinente. Elle considère que la mesure est d'autant moins justifiée que jusqu'alors, la loi mettait sur le même pied les critères de la population et du revenu cadastral et que les risques présents sur le territoire de la commune ne se limitent pas à des risques ponctuels, comme semble l'affirmer le Conseil des ministres. La partie requérante renvoie à cet égard à la circulaire du 16 août 2014 précitée, qui fait état de risques qui ne sont pas liés à des établissements qui disposeraient déjà de leurs propres normes de sécurité.

A.4.1. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 16 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la sécurité juridique. Elle reproche à la disposition attaquée de prévoir que le gouverneur de province tient compte, durant trois ans, du passif des communes en matière de redevances, tel que visé à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

A.4.2.1. Dans une première branche, la partie requérante critique la différence de traitement entre les anciennes communes-centres de groupe et les communes anciennement desservies par les premières. Elle estime que les anciennes communes-centres de groupe risquent de se voir imposer, par le gouverneur, une intervention financière plus importante que les communes anciennement desservies, en raison des arriérés de redevances que ces dernières doivent encore verser à leur ancienne commune-centre de groupe.

La partie requérante n'aperçoit pas l'objectif poursuivi par le législateur alors que la mesure attaquée risque de priver les anciennes communes-centres de groupe des avances de redevances et des redevances qui leur sont effectivement dues pour les années antérieures à l'intégration en zones de secours et ce, bien que ces créances fassent partie de leur patrimoine. Elle estime qu'une telle atteinte au patrimoine des anciennes communes-centres de groupe est contraire au respect du droit de propriété.

A.4.2.2. Le Conseil des ministres estime que ce moyen repose sur une lecture erronée de l'article 68, § 3, alinéa 4, de la loi du 15 mai 2007 auquel renvoie la disposition attaquée. Il expose que cette disposition ne supprime pas les créances que détiennent les anciennes communes-centres à l'égard des anciennes communes protégées en vertu de la loi du 31 décembre 1963 mais qu'elle se limite, en tant que la disposition attaquée y renvoie, à instaurer un mécanisme de compensation entre les créances que détiennent les anciennes communes-centres et les sommes qui leur sont réclamées dans le cadre de la répartition opérée en vue du paiement de la facture de responsabilisation de la zone. Il explique que, concrètement, le montant de la créance est déduit de la portion de la facture de responsabilisation que doit prendre en charge l'ancienne commune-centre et vient s'ajouter à la facture mise à charge de l'ancienne commune protégée débitrice. Il en déduit que ce mécanisme ne lèse nullement les anciennes communes-centres créancières.

Il insiste enfin sur le fait que le passif des anciennes communes protégées à l'égard des anciennes communes-centres ne figure pas parmi les critères sur la base desquels le gouverneur fixe les dotations dues par chaque commune de la zone. Il précise que ce passif ne peut être confondu avec la notion plus générale de capacité financière de la commune, qui constitue quant à elle un véritable critère de répartition.

A.4.2.3. La partie requérante conteste l'interprétation de la disposition attaquée défendue par le Conseil des ministres, qui ne trouverait appui ni dans le texte de la loi ni dans ses travaux préparatoires, et estime que celui-ci soutient une thèse différente dans le cadre de l'affaire n° 6105.

La partie requérante relève qu'en vertu de son texte même, la disposition attaquée vise la fixation de la dotation communale et non la détermination du montant dont devrait s'acquitter telle ou telle autre commune, après que cette dotation a été fixée. Elle considère de surcroît que, dans l'interprétation qu'en donne le Conseil des ministres, la disposition attaquée ne pourrait pas être appliquée, puisqu'une zone de secours est composée de plusieurs anciennes communes-centres de groupe et que la dette de certaines anciennes communes desservies ne concernerait que leur ancienne commune-centre de groupe et non toutes les communes de leur zone de secours. Elle fait valoir que les paiements réalisés en vertu de la disposition attaquée concernent uniquement les contributions des communes à la zone de secours, de telle sorte qu'il ne saurait être question d'une quelconque compensation au sens des articles 1289 et suivants du Code civil. La partie requérante relève encore que la disposition en cause ne déroge pas à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 qui prévoit des dispositions précises en ce qui concerne le paiement de la régularisation de la redevance et qu'il est faux de considérer que la loi attaquée permettrait au gouverneur d'échelonner le remboursement de la dette des communes en s'écartant de l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963.

A.4.2.4. La partie requérante souligne encore que la disposition attaquée fait référence au passif des communes en matière de redevance, soit à l'ensemble des dettes et des charges en la matière. La disposition attaquée paraît donc bien viser exclusivement les dettes de redevance qu'auraient des anciennes communes desservies à l'égard de leur ancienne commune-centre de groupe.

Elle considère que le Conseil des ministres reste en défaut d'explicitier le motif objectif et raisonnable justifiant pareille différence de traitement et qu'il se limite à soutenir que la disposition attaquée crée un mécanisme de compensation.

A.4.2.5. Cette même partie fait aussi valoir que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme a une portée analogue à l'article 16 de la Constitution et qu'ils forment un ensemble indissociable. Elle relève que les créances des anciennes communes-centres de groupe constituent des biens au sens de ces deux dispositions et que la fixation d'autorité, par le gouverneur de province, de la dotation des communes aux zones de secours constitue une ingérence dans le droit au respect des biens. La partie requérante considère que cette ingérence n'est pas justifiée par une quelconque rationalisation du financement des zones de secours et qu'à tout le moins, il y aurait une rupture d'équilibre entre les exigences liées à la poursuite de cet objectif d'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens. Elle ajoute que la situation serait d'autant plus déraisonnable que, d'une part, les anciennes communes-centres de groupe assuraient, seules, le financement des dépenses des services d'incendie, le paiement par les communes desservies intervenant *a posteriori*, et que, d'autre part, en province de Namur, les montants des redevances définitives pour les années 2007 à 2011 ne furent pas fixés.

A.4.3.1. Dans la seconde branche, la partie requérante critique la différence de traitement entre les anciennes communes-centres de groupe selon que le gouverneur a ou non fixé rapidement les quotes-parts définitives et leur paiement et, corrélativement, les montants définitifs des redevances dues par les communes desservies. Elle fait valoir que la disposition attaquée revient à permettre de compenser la dette de certaines communes protégées vis-à-vis de leur ancienne commune-centre de groupe, dans le cadre de paiements effectués pour le financement de la zone de secours. Elle ajoute que rien n'indique quel serait l'objectif poursuivi par le législateur.

A.4.3.2. A titre principal, le Conseil des ministres considère que le moyen, en cette branche, ne satisfait pas aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.4.3.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que le moyen n'est pas fondé dès lors que le législateur n'a nullement eu l'intention de revenir sur les droits de créance acquis sous l'empire de la loi du 31 décembre 1963 par les anciennes communes-centres à l'égard des anciennes communes protégées.

A.4.4. La partie requérante considère que cette branche du moyen est recevable et que le Conseil des ministres en a compris la portée. Elle relève que le Conseil des ministres n'explique pas le but poursuivi par la disposition attaquée. Elle fait encore valoir que seules les communes-centres de groupe pour lesquelles il y aurait eu un retard dans la fixation des montants définitifs des redevances (créant de la sorte un passif dans le chef des communes desservies) risquent d'être privées du paiement de leurs créances. Or, la partie requérante estime que ce retard ne saurait justifier une telle différence de traitement.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. Le recours porte sur l'article 66 de la loi du 5 mai 2014 concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public, qui insère, dans la loi du 24 octobre 2011 « assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives », un article 21/2 rédigé comme suit :

« Le montant des cotisations patronales supplémentaires dues à titre de responsabilisation individuelle est réparti entre les communes de la zone conformément aux dispositions de l'article 68, §§ 2 et 3 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ».

B.1.2. La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile prévoit la création de zones de secours et le transfert du personnel des anciens corps communaux d'incendie vers les nouvelles zones. Un statut administratif et pécuniaire uniforme pour toutes les zones de secours est fixé pour ce personnel. La disposition attaquée s'inscrit dans un ensemble de dispositions ayant pour objet de régler la situation, en matière de sécurité sociale et de pension, de tout le personnel professionnel des zones de secours nommé à titre définitif.

Les travaux préparatoires de la loi du 5 mai 2014 précisent :

« La ligne directrice générale qui a été suivie dans la présente loi est de rendre applicables aux zones de secours les dispositions de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locales, modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions. Cette ligne directrice vaut tant pour les zones de secours, en leur qualité d'employeurs, que pour les membres du personnel nommés à titre définitif ou assimilés qu'elles occupent » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3434/002, pp. 15-16).

B.2.1. La disposition attaquée renvoie à l'article 68, §§ 2 et 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Cette disposition, telle qu'elle a été modifiée par l'article 23 de la loi du 19 avril 2014 « fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile », est ainsi rédigée :

« § 2. Les dotations des communes de la zone sont fixées chaque année par une délibération du conseil, sur la base de l'accord intervenu entre les différents conseils communaux concernés.

L'accord est obtenu au plus tard le 1er novembre de l'année précédant l'année pour laquelle la dotation est prévue.

Pour la première inscription de la dotation communale, le conseil de prézone peut décider de postposer la date du 1er novembre 2014 et obtenir un accord au plus tard le 1er novembre 2015.

§ 3. A défaut d'un tel accord, la dotation de chaque commune est fixée par le gouverneur de province en tenant compte des critères suivants pour chaque commune :

- la population résidentielle et active;
- la superficie;
- le revenu cadastral;
- le revenu imposable;
- les risques présents sur le territoire de la commune;
- le temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune;
- la capacité financière de la commune.

Une pondération d'au moins 70 % est attribuée au critère ' population résidentielle et active '.

Le gouverneur notifie à chaque commune le montant de la dotation communale qu'il lui incombe de supporter au plus tard le 15 décembre de l'année précédant celle pour laquelle la dotation est prévue.

Pour les trois années suivant l'intégration des services d'incendie dans les zones de secours, le gouverneur tient compte, dans la fixation de la dotation communale, du passif des communes en matière de redevances telles visées à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

Le gouverneur peut décider de modalités de paiement spécifiques pour ce qui concerne le paiement des dotations communales.

Le conseil communal peut exercer un recours auprès du ministre contre la décision du gouverneur dans un délai de vingt jours à compter du lendemain de la notification à l'autorité communale.

Le ministre de l'Intérieur statue sur ce recours dans un délai de quarante jours à compter du lendemain de sa réception.

Il transmet sa décision au plus tard le dernier jour de ce délai au gouverneur, au conseil de zone et au conseil communal.

A défaut de décision à l'expiration de ce délai, le recours est réputé rejeté.

La décision sur recours vaut inscription dans les budgets communaux au 1er novembre de l'année précédant celle pour laquelle la dotation est prévue ».

B.2.2. Par son arrêt n° 5/2016 du 14 janvier 2016, la Cour a rejeté le recours portant sur cette disposition.

Quant à la demande de jonction des recours dans les affaires n^{os} 6104 et 6105

B.3.1. Le Conseil des ministres, rejoint par la partie requérante, demande à la Cour de joindre les recours introduits dans les affaires n^{os} 6104 et 6105. Le recours dans l'affaire n° 6105 porte sur l'article 23 de la loi du 19 avril 2014 « fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ».

B.3.2. En application de l'article 100 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour peut joindre les recours en annulation relatifs à une même norme. En l'espèce, les recours ne portent pas sur la même norme. Par ailleurs, la jonction des causes est une mesure qui est prise par la Cour en fonction des nécessités d'une bonne administration de la justice.

Il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de jonction.

Quant au premier moyen

B.4. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. La partie requérante fait grief à la disposition attaquée de mettre les cotisations patronales complémentaires dues à titre de responsabilisation individuelle et relatives aux membres du personnel des zones de secours à charge des communes composant la zone de secours et non à charge de la zone elle-même, ce qui entraînerait une discrimination entre ces communes,

devant s'acquitter de ces cotisations alors qu'elles n'ont pas la qualité d'employeur de ces membres du personnel, et toutes les autres administrations locales soumises au paiement des mêmes cotisations relativement aux membres du personnel dont elles sont les employeurs.

B.5.1. Les articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011 mettent à charge de certaines administrations membres du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ORPSS) une cotisation de responsabilisation qui représente un supplément de cotisations patronales de pension. Ce supplément est dû par l'administration provinciale ou locale, par la zone de police locale ou par la zone de secours lorsque le taux propre de pension de cet employeur est supérieur au taux de cotisation de base fixé en application de l'article 16 de la loi du 24 octobre 2011. Le taux propre de pension est le rapport existant entre, d'une part, les dépenses en matière de pension que le Fonds de pension solidarisé de l'ORPSS a supportées au cours de l'année considérée pour les anciens membres du personnel de l'employeur en question et leurs ayants droit et, d'autre part, la masse salariale qui correspond à la rémunération soumise aux cotisations pension liquidée pour cette même année par cet employeur à son personnel nommé à titre définitif affilié au Fonds.

B.5.2. Ainsi que le précisent les travaux préparatoires de la loi du 24 octobre 2011, « ce sont uniquement les employeurs responsabilisés qui doivent contribuer dans une plus juste mesure à la solidarité puisqu'ils n'y participent pas assez actuellement et que cela génère un déficit » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 38). Les employeurs responsabilisés sont ceux dont la masse salariale des rémunérations payées au personnel nommé est trop peu importante par rapport à la charge représentée par les pensions dues aux anciens membres de leur personnel nommé et à leurs ayants droit.

B.5.3. Le supplément de cotisations patronales pension dû au titre de responsabilisation individuelle et calculé en application des dispositions précitées a pour objectif de compenser un phénomène spécifique qui aggrave le problème du financement ou, du moins, augmente le taux de cotisation :

« Il s'agit principalement de la diminution du nombre d'agents nommés et, par voie de conséquence, de la baisse des cotisations pensions qui combinée à l'augmentation des charges de pensions, entraîne, compte tenu du mode de fixation du taux de cotisation, qui est basé sur un équilibre entre les recettes et les dépenses, une augmentation constante du taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 6).

Pour faire face à ce phénomène, le législateur a entendu organiser une responsabilisation partielle de certains employeurs :

« Un coefficient de 'responsabilisation' identique est appliqué à toutes les administrations responsabilisées. Il est appliqué sur les éléments propres à la situation individuelle de chacune des administrations concernées, à savoir sur la différence entre la charge de pension supportée par la solidarité pour l'administration locale considérée et les cotisations pension payées au taux de base dans le cadre de la solidarité par cette administration. [...]

[...]

Les cotisations supplémentaires pension sont uniquement patronales sans participation de l'agent. D'une part, elles résultent du comportement de l'employeur qui n'est pas imputable aux agents » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.5.4. La cotisation pension de base acquittée par chaque employeur public est calculée sur la masse salariale actuelle correspondant aux rémunérations qu'il paye chaque année à son personnel nommé à titre définitif. Le législateur, confronté à la nécessité d'assurer le financement des pensions des membres du personnel nommé des administrations locales, a cherché à corriger les effets négatifs sur ce financement de la diminution, par certains employeurs, du nombre de leurs agents nommés par rapport au nombre d'anciens agents statutaires et de leurs ayants droit qui perçoivent une pension à charge du Fonds de pension solidarisé de l'ORPSS.

Un tel comportement de la part des employeurs publics est certes légal et admissible, mais il a des conséquences sur le financement des pensions dues aux anciens membres de leur personnel nommé. Par son arrêt n° 71/2013 du 22 mai 2013, la Cour a jugé qu'il n'était pas déraisonnable que le législateur cherche à responsabiliser les employeurs qui contribuent à aggraver de la sorte les difficultés de financement des pensions du personnel nommé des administrations locales en leur faisant supporter une partie des conséquences financières de leurs choix en ce qui concerne la nomination de leur personnel.

B.5.5. L'article 65 de la loi du 5 mai 2014 insère dans la loi du 24 octobre 2011 un article 21/1 qui crée une fiction juridique pour le calcul de la cotisation de responsabilisation due par les communes et les intercommunales qui ont transféré à une zone de secours du personnel nommé à titre définitif. Cette fiction constitue un mécanisme correcteur, temporaire, pour éviter que les communes et intercommunales concernées ne voient leur cotisation de responsabilisation artificiellement augmentée en conséquence du transfert de personnel.

La disposition attaquée ne fait pas partie de ce mécanisme correcteur et son application n'est d'ailleurs pas limitée dans le temps.

B.6. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'article 21/2 de la loi du 24 octobre 2011, inséré par la disposition attaquée, a pour effet de mettre à charge des communes constituant la zone de secours le montant des cotisations patronales complémentaires dues à titre de responsabilisation individuelle par la zone. La circonstance que la facture est envoyée à la zone elle-même et est acquittée par elle ne porte pas atteinte au fait que le montant des cotisations est, en application de la disposition attaquée, supporté directement par les communes membres de la zone et non par le budget de celle-ci. S'il est vrai que ce budget est, en grande partie, constitué des dotations à charge des communes, il est également constitué d'autres sources de financement et ne se confond du reste pas avec les budgets des communes formant la zone.

B.7. La justification de l'amendement à l'origine de la disposition attaquée indique :

« L'article 21/2 prévoit comment la facture de responsabilisation adressée à une zone de secours doit être répartie entre les communes qui composent la zone. Plutôt que d'inventer une nouvelle clé de répartition obligatoire, il est fait application des dispositions de l'article 68, § 2 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. A défaut d'accord entre les communes sur une clé de répartition conventionnelle entre elles, les paramètres prévus par l'article 68, § 2, alinéa 3 seront appliqués » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3434/002, p. 24).

B.8. Dès lors que la cotisation de responsabilisation a pour objectif de compenser un déficit de financement des pensions des agents nommés des pouvoirs locaux et de leurs ayants droit causé par des choix de politique de personnel et que son imposition est en conséquence directement liée aux décisions en cette matière prises par les employeurs locaux, il n'est pas raisonnablement justifié de faire supporter la charge de cette cotisation par une ou plusieurs autres personnes morales que l'employeur responsable de la politique de nomination de son personnel.

B.9. Par ailleurs, l'imprévisibilité du montant dû par la zone de secours à titre de cotisations patronales supplémentaires ne constitue pas un obstacle à l'inscription de ce poste au budget de la zone elle-même. En effet, d'autres dettes inscrites au budget des zones de secours présentent également un montant imprévisible, la confection d'un budget reposant, par définition, sur des estimations.

B.10. Le moyen est fondé. Il y a lieu d'annuler l'article 66 de la loi du 5 mai 2014 concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public.

Les deuxième et troisième moyens pris par la partie requérante ne pouvant mener à une annulation plus étendue, il n'est pas nécessaire de les examiner.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 66 de la loi du 5 mai 2014 concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 janvier 2016.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels