

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.857 du 25 mai 2016

A. 213.353/XI-20.281

En cause : **1. l'a.s.b.l. Union Professionnelle de la Magistrature,**
2. DELANNAY Axel,
3. HANSENNE Valérie,
4. MARCHAL Hugues,
5. MAROT Jean-François,
6. RENSON-SALME Marianne,
ayant élu tous domicile chez
Me X. CLOSE, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Mes Ph. COENRAETS & Y. SCHNEIDER, avocats,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUÊTE

1. Par une requête introduite le 11 août 2014, l'A.S.B.L. Union professionnelle de la magistrature, Axel DELANNAY, Valérie HANSENNE, Hugues MARCHAL, Jean-François MAROT et Marianne RENSON-SALME demandent l'annulation de « la circulaire 174 (REV) - "Directives pour la présentation et le remboursement des frais de parcours, frais de déplacement et de séjour", prise le 13 juin 2014 par le Président du Comité de direction du Service public fédéral Justice ».

II. PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. E. LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure. Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 29 mars 2016, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 21 avril 2016 à 10 heures.

Mme C. DEBROUX, président de chambre, a fait rapport.

Me C. HECQ, loco Me X. CLOSE, avocats, comparissant pour les parties requérantes, et Me D. OUDRHIRI, loco Mes Ph. COENRAETS et Y. SCHNEIDER, avocats, comparissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. l'auditeur E. LANGOHR a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. ACTE ATTAQUÉ

3. La présente affaire s'inscrit dans le cadre de la réforme de la justice initiée par la loi du 1^{er} décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2014. À la suite de la création d'arrondissements judiciaires plus vastes, la loi vise notamment à instaurer une plus grande mobilité des magistrats du siège et du parquet, de même que du personnel des greffes et des parquets, dans le but d'une meilleure affectation des ressources humaines en fonction des besoins réels et d'une meilleure utilisation des compétences et spécialisations (*cfr. Doc.Parl. Chambre, session 2012-2013, n° 53-2858/001, pp. 7 et 8*).

4. Le 13 juin 2014, le Président du Comité de direction de la Direction générale de l'Organisation judiciaire, Direction Budget, Liquidations et Services d'Appui, Cellule Liquidations OJ, du SPF Justice, a adressé une « circulaire 174 (REV) - "Directives pour la présentation et le remboursement des frais de parcours, frais de déplacement et de séjour" » à l'ensemble des chefs de corps des juridictions judiciaires et des parquets, au procureur fédéral, aux greffiers en chef et secrétaires en chef, aux référendaires, aux juristes de parquet et à tous les membres du personnel des greffes et des secrétariats de parquet. En raison du nombre des questions posées

en ce qui concerne « la réglementation des frais de parcours et de séjour », la circulaire se donne pour objet d'« expos[er] en détail les frais pris en charge par le SFP Justice ».

La circulaire dispose notamment ce qui suit :

« 1. LA MOBILITÉ EN PRATIQUE

Aucune réglementation spécifique n'existe en matière de frais de parcours pour l'Ordre judiciaire. Les mêmes règles que ceux-ci pour les fonctionnaires de l'administration sont par conséquent appliquées (art 363 et 366 du C.J.). En vertu de l'Arrêté Royal du 18 janvier 1965, ces règles s'appliquent aussi concernant la réglementation générale en matière de frais de parcours tant pour les magistrats que pour le personnel des services judiciaires.

Aucun déplacement ne peut être effectué sans accord préalable. L'autorisation peut être permanente quand les intéressés doivent effectuer régulièrement des déplacements de service.

Seuls les déplacements effectués dans l'intérêt du service sont pris en ligne de compte (à l'exclusion des déplacements entre le domicile et le lieu de travail qui sont soumis au règlement en matière de gratuité des transports en commun pour les déplacements du domicile vers le lieu de travail).

1.1 La notion "résidence administrative"

La résidence administrative peut être différente que celle dans laquelle on est nommé. Dans le cadre d'une plus grande mobilité et de l'application généralisée de l'article 100 du Code Judiciaire, celles-ci sont déterminées réellement en fonction du lieu de travail habituel de l'intéressé.

L'Arrêté Royal du 26 mars 1965 concernant la réglementation générale des indemnités, des allocations et des primes de toute nature accordée au personnel des services publics, affirme en effet comme point de départ que :

- La résidence administrative est le lieu où le magistrat ou le membre du personnel exerce principalement son activité administrative (art 7 bis premier alinéa) ; ou en d'autres termes, le lieu où l'intéressé est employé de manière régulière ou permanente.
- La résidence administrative doit être fixée de manière à réduire autant que possible les frais de parcours et de séjour. (art 7 bis troisième alinéa)

En fonction de ces principes, cette même disposition permet également de déterminer par écrit la résidence administrative : "lorsque, pour des raisons de service, la résidence administrative ne coïncide pas avec le lieu où l'administration centrale ou le service extérieur est établi, elle est fixée, par écrit, par le Ministre ou son délégué". (art 7 bis, deuxième alinéa)

En ce qui concerne l'application pratique de ces principes, un magistrat ou un membre du personnel aura sa résidence administrative dans le siège du tribunal ou dans une de ses divisions, et il obtient le remboursement de ses frais de déplacement chaque fois qu'il exerce sa fonction de manière occasionnelle ou temporaire dans une autre section ou dans un autre tribunal.

Les déplacements constants et ininterrompus vers une même destination font présumer une réaffectation avec transfert de la résidence administrative, de sorte que les frais qui en découlent n'ouvrent pas droit à un remboursement.

Les déplacements continus et ininterrompus vers une même destination ont été fixés à six mois. Après les six mois la résidence administrative [sera] changé[e].

[...]

6.5 Déplacements pour les prestations pendant les week-ends et jours fériés :

Le remboursement des frais de déplacement lors de prestations pendant les week-ends et les jours fériés, n'est pas accordé aux magistrats, seuls les membres des secrétariats de parquet qui assurent des prestations peuvent en bénéficier.

[...] ».

IV. RECEVABILITÉ *RATIONE MATERIAE* DU RECOURS

Thèse des parties requérantes

5. Les requérants estiment que « certains aspects de la circulaire présentent un caractère réglementaire » mais que la recevabilité est, quant à ce, liée à l'examen des moyens.

Décision du Conseil d'État

6. La question de la recevabilité *ratione materiae* d'un recours en annulation est d'ordre public et doit, le cas échéant, être soulevée d'office par le Conseil d'État.

7. Ont un caractère réglementaire, les circulaires, instructions ou prescriptions générales qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles, présentant un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives. De tels actes sont susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'État.

8. Étant donné qu'à l'instar des requérants, la partie adverse et l'auditeur rapporteur proposent de lier la question de la recevabilité du recours à l'examen au fond de la cause, le Conseil d'État procédera de même.

V. EXAMEN DU BIEN-FONDÉ DU RECOURS

V.1. Premier moyen

Thèse des parties requérantes

9. Les requérants prennent un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du défaut de base légale et de la violation des articles 33 et 154 de la Constitution, et 363 du Code judiciaire.

Rappelant le point 1.1 de la circulaire attaquée, ils constatent que celle-ci précise « ce qu'il y a lieu d'entendre par "résidence administrative", s'agissant des magistrats, dans le cadre de l'application de la réglementation des frais de parcours », « le moment où un changement de "résidence administrative" du magistrat sera "présumé" par l'administration », et « les effets d'un tel changement de résidence administrative sur l'application de la réglementation sur les frais de parcours ». Ils affirment que ces « précisions » constituent en réalité des règles nouvelles, qui ne peuvent être déduites de la simple application de la réglementation existante.

10. À ce propos, ils exposent en substance qu'à l'origine, la notion de « résidence administrative » des magistrats n'avait pas besoin d'être précisée « puisqu'à l'évidence il fallait considérer qu'il s'agissait du lieu de leur nomination, qui était également le lieu où ils exerçaient leurs activités », qu'ensuite, lors de la création des magistrats de complément notamment, qui ne représentaient encore qu'une petite partie de la magistrature, le législateur avait « lui-même estimé nécessaire, concernant les juges qui pouvaient faire l'objet de mesures de mobilité, de fixer la résidence administrative pour les besoins de l'application de la réglementation des frais de parcours », et que, de marginaux qu'ils étaient, la mobilité et le coût qu'elle peut engendrer pour les magistrats concernés, ne peuvent désormais plus être considérés comme un aspect accessoire du statut de ceux-ci, compte tenu de la décision du législateur, par la loi précitée du 1^{er} décembre 2013, « d'accroître de manière extrêmement importante la mobilité de l'ensemble des magistrats ».

Or, déplorent-ils, ladite loi a pourtant abrogé, apparemment suite à la disparition des juges de complément, la disposition de l'article 363, alinéa 2, du Code judiciaire qui permettait de définir la résidence administrative des juges pouvant faire l'objet de mesures de mobilité, sans tenir compte du fait que désormais tous les magistrats sont soumis à un régime de mobilité au moins équivalent à celui des anciens magistrats de complément et alors spécialement que, sur le plan de la mobilité, la situation qui résulte de la loi du 1^{er} décembre 2013 n'a plus rien de comparable avec la situation qui prédominait jusque-là, puisque les arrondissements ont été élargis à l'échelle provinciale et que les tribunaux sont répartis en « divisions », divisions pour lesquelles les magistrats sont parfaitement mobiles « sur simple décision du chef de corps ».

Les requérants font valoir qu'« [a]lors que le législateur a entendu maintenir pour les magistrats la réglementation des frais de parcours applicable aux agents de l'État, la loi ne précise aucunement où se trouve la "résidence administrative" des magistrats, notion pourtant indispensable à l'application de cette réglementation » et qu'« [à] moins de priver ce terme de toute portée utile, la résidence administrative doit cependant correspondre à une adresse, et non à un territoire pouvant couvrir jusqu'à trois provinces », ce que le législateur avait du reste admis en fixant une résidence administrative fictive pour les juges de complément. Ils considèrent que les principes retenus par la circulaire attaquée pour la détermination de la résidence administrative des magistrats n'ont rien d'évident et constituent donc une norme nouvelle, dès lors qu'« [i]ls ne découlent pas d'une simple application de la réglementation des frais de parcours, réglementation du reste inadaptée à la mobilité désormais exigée des magistrats ».

11. Quant à la « présomption de changement de résidence administrative », les requérants font valoir qu'un tel changement est une mesure d'ordre qui doit résulter « d'une décision expresse de l'autorité », qu'une modification implicite n'existe pas et que « l'article 7bis de l'arrêté royal du 26 mars 1965 [concernant la réglementation générale des indemnités, des allocations et des primes de toute nature accordée au personnel des services publics] n'implique aucunement qu'un changement de résidence administrative pourrait se faire sans décision expresse de l'autorité ». Ils reprochent à la circulaire attaquée de créer, à cet égard, une « présomption de réaffectation » qui a pour effet de changer, après un délai de six mois, la résidence administrative d'un magistrat, alors que « [c]ette règle ne peut être déduite ni du code judiciaire, ni de la réglementation [soi-disant] appliquée ».

12. La première branche du moyen, qui découle des développements qui précèdent, expose que la loi ne précise pas la notion de résidence administrative, s'agissant de l'appliquer à des magistrats soumis à un régime de mobilité spécifique, tels le magistrat nommé au tribunal de première instance mais siégeant dans plusieurs divisions, celui nommé à titre principal à un tribunal mais exerçant temporairement ses fonctions dans diverses divisions d'un autre tribunal pour lequel il n'est nommé qu'à titre subsidiaire, ou encore le juge d'un tribunal de commerce ou du travail qui n'exercerait ses fonctions que dans des divisions distinctes du siège dudit tribunal, que malgré une modification en profondeur du régime de mobilité des magistrats, le législateur n'a pas prévu de règles spécifiques pour l'indemnisation de leurs frais et temps de parcours et qu'ils restent donc soumis, via l'article 363, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, au régime applicable aux agents de l'État fédéral, alors que leur situation en matière de mobilité est désormais fort différente.

Il en résulte, selon les requérants, que l'application concrète aux magistrats, de cette réglementation désormais mal adaptée aux types de mobilité qui leur sont propres, « est laissée à la libre appréciation du pouvoir exécutif, qui semble en outre considérer que cette question peut être réglée par une simple circulaire, signée par un délégué du Ministre » et que c'est ainsi un « agent du pouvoir exécutif » qui décide comment fixer la résidence administrative des magistrats, ce qui a une incidence sur la prise en charge ou non de leur frais de parcours, alors que « la question des frais de parcours liés à la mobilité imposée aux seuls magistrats (et dans une mesure moindre au personnel judiciaire) est désormais, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} décembre 2013, une question essentielle de leur statut pécuniaire », de sorte que cette question doit donc être réglée par la loi et que la circulaire attaquée qui « crée des normes que seule la loi peut aborder » est contraire à l'article 154 de la Constitution.

13. Ils ajoutent en substance que, depuis qu'une mobilité propre à leurs fonctions a été instaurée par la loi, la situation des magistrats ne peut clairement plus être comparée à celle de la généralité des agents de la fonction publique fédérale, que l'indemnisation de leurs frais de parcours ne peut donc plus être considérée comme un élément accessoire de leur statut pécuniaire ni, partant, être réglée « par le simple recours à l'article 363, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire », qui ne donne assurément pas le pouvoir au Roi ou au ministre ou à son délégué de régler le statut pécuniaire des membres de l'ordre judiciaire, et qu'en conséquence, la circulaire attaquée est contraire à cette disposition du Code et dénuée de base légale.

14. En une seconde branche, les requérants estiment avoir démontré le caractère réglementaire de la circulaire attaquée qui « ne se contente pas de commenter la législation existante, mais crée des règles juridiques distinctes pour les membres de l'Ordre judiciaire ». Ils soulignent qu'« [à supposer] qu'il soit tolérable que, via le mécanisme de l'article 363, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, l'exécutif puisse fixer une réglementation relative aux frais de parcours propres aux membres de l'Ordre judiciaire (*quod non*), cette compétence ne peut être exercée par le Président du Comité de direction d'un SPF, puisque celui-ci ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire ». Ils en concluent que l'acte attaqué a été pris par une autorité incompétente.

Décision du Conseil d'État

15. Sur les deux branches du premier moyen réunies, la circulaire attaquée indique à juste titre qu'« aucune réglementation spécifique n'existe en matière de frais de parcours pour l'Ordre Judiciaire ». Après avoir rappelé « l'application généralisée de l'article 100 du Code judiciaire », elle se donne pour fondement les articles 363 et

366 du Code judiciaire et, partant, notamment l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours et, en ce qui concerne la notion de résidence administrative, l'arrêté royal du 26 mars 1965 concernant la réglementation générale des indemnités, des allocations et des primes de toute nature accordées au personnel des services publics.

16. Les articles 363 et 366 du Code judiciaire disposent notamment ce qui suit :

« Art. 363. Les magistrats de l'ordre judiciaire reçoivent l'indemnité de naissance et les allocations familiales allouées aux fonctionnaires de l'ordre administratif. Les autres allocations, indemnités et rétributions complémentaires de traitement qui sont attribuées aux fonctionnaires de l'ordre administratif, sont accordées dans la même mesure et dans les mêmes conditions aux magistrats de l'ordre judiciaire.

[...]

Art. 366. § 1^{er}. Les articles 363 et 365, § 1^{er}, s'appliquent aux traitements, suppléments de traitement et majorations d'ancienneté du personnel judiciaire.

[...] ».

L'arrêté royal du 26 mars 1965 précité prévoit notamment ce qui suit :

« Article 1^{er}. Il est accordé une indemnité à l'agent qui est astreint à supporter des charges réelles qui ne peuvent être considérées comme normales et inhérentes à la fonction.

Art. 2. Lorsque la situation qui donne lieu à l'octroi d'une indemnité est susceptible de se reproduire, le montant de cette indemnité peut être établi forfaitairement.

[...]

Art. 7bis. Pour l'octroi d'une indemnité, d'une allocation ou d'une prime, il faut entendre par résidence administrative le lieu où l'agent exerce principalement son activité administrative.

Lorsque, pour des raisons de service, la résidence administrative ne coïncide pas avec le lieu où l'administration centrale ou le service extérieur est établi, elle est fixée, par écrit, par le Ministre ou son délégué.

La résidence administrative doit être fixée de manière à réduire autant que possible les frais de parcours et de séjour.

[...] ».

L'arrêté royal du 18 janvier 1965 précité dispose notamment comme il suit :

« Article 1^{er}. Les frais de parcours résultant de déplacements effectués pour les besoins du service de l'État sont couverts par le Trésor public dans les formes et dans les conditions fixées par le présent arrêté.

Art. 2. Tout déplacement est subordonné à l'autorisation du président du comité de direction ou de son délégué.

En ce qui concerne les membres de l'Ordre judiciaire et le personnel du Conseil d'État, cette disposition ne s'applique qu'aux déplacements de caractère administratif.

[...] ».

17. La critique principale formulée dans le premier moyen est en réalité dirigée contre le législateur qui, tout en décidant d'instaurer une plus grande mobilité des membres de l'ordre judiciaire, n'aurait pas pris la mesure de la réforme en ce qui concerne leurs frais de parcours et aurait négligé d'édicter des règles nouvelles à propos d'une question devenue essentielle de leur statut pécuniaire, alors que la spécificité de leur situation fait que celle-ci n'est plus comparable à celle des agents de la fonction publique fédérale et qu'un simple renvoi aux règles applicables à ceux-ci se révèle désormais inadapté à la mobilité exigée des magistrats.

L'argument ne peut être accueilli : le Conseil d'État n'est compétent ni pour constater une éventuelle incurie du législateur ni pour écarter une disposition législative, à savoir l'article 363 du Code judiciaire, qui serait devenue inadaptée ou obsolète.

18. La circulaire attaquée renvoie, avec raison, à l'article 363 du Code judiciaire pour affirmer que les mêmes règles générales en matière de frais de parcours s'appliquent aux fonctionnaires de l'administration, aux magistrats et au personnel de l'ordre judiciaire.

À cet égard, les requérants ne peuvent être suivis lorsqu'ils se fondent sur l'article 154 de la Constitution pour soutenir que « la question des frais de parcours liés à la mobilité imposée aux seuls magistrats », prétendument réglée par la circulaire, doit être régie par la loi. D'une part, elle l'est, puisque c'est par le biais de l'article 363 du Code judiciaire que les règles s'imposant à l'administration leur sont également applicables. D'autre part, l'article 154 de la Constitution dispose que « les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi ». Or, les éventuelles incidences qu'a pu avoir la réforme de la mobilité des magistrats sur la charge de leurs frais de parcours n'ont pas pour effet de conférer à leur remboursement, la nature d'un traitement ou d'un supplément de traitement.

19. Il résulte de ce qui précède que les requérants reprochent à tort à la partie adverse de se référer à l'arrêté royal du 26 mars 1965 précité, pris sur la base de l'article 107 (66, alinéa 2, ancien) de la Constitution, pour définir la notion de « résidence administrative » des magistrats, et de rappeler que, conformément à l'article 7bis de cet arrêté, cette résidence peut être « différente [de] celle dans laquelle on est nommé » (alinéas 2 et 3), puisqu'elle est le « lieu de travail habituel de l'intéressé »,

le lieu où l'intéressé « exerce principalement son activité » (alinéa 1^{er}), ou encore, ce qui revient au même, « le lieu où l'intéressé est employé de manière régulière ou permanente », en sorte que le magistrat ou le membre du personnel judiciaire « obtient le remboursement de ses frais de déplacement chaque fois qu'il exerce sa fonction de manière occasionnelle ou temporaire dans une autre section ou dans un autre tribunal », mais qu'il ne l'obtiendra plus si des déplacements constants et ininterrompus vers une même destination témoignent en réalité d'un changement d'affectation, qui doit s'accompagner d'un « transfert de la résidence administrative » permettant, conformément à ce qu'impose l'alinéa 3 de la même disposition, de « réduire autant que possible les frais de parcours et de séjour ».

20. En revanche, si la partie adverse relève à juste titre qu'en vertu de la disposition susvisée, le lieu de la résidence administrative d'un magistrat, en matière de frais de parcours, est une question de fait qui dépend du lieu où il exerce ses fonctions quotidiennement ou principalement, il ne résulte d'aucune règle figurant à l'arrêté royal du 26 mars 1965, tel que rendu applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire par l'article 363 du Code judiciaire, que les déplacements constants et ininterrompus d'un magistrat vers une même destination doivent faire « présumer », dans son chef, une réaffectation, ni qu'une telle présomption est nécessairement acquise après un délai de six mois, entraînant un changement de la résidence administrative. Le fait que, comme le souligne la partie adverse, la teneur de la circulaire est à cet égard conforme à la réponse donnée par le ministre à une question parlementaire posée en 1989 à propos de « la résidence des magistrats et des greffiers et du personnel des greffes et parquets, notamment dans les tribunaux comportant plusieurs sections », est sans pertinence, dès lors qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le ministre ou le président du Comité de direction du SPF Justice auraient reçu compétence pour établir la présomption telle que critiquée au moyen.

La circonstance que, comme le souligne la partie adverse, un tel changement ne s'opérerait pas automatiquement à l'échéance dudit délai de six mois mais dépendrait d'une décision expresse à prendre par l'autorité compétente n'est pas de nature à énerver le constat qu'à cet égard, la circulaire, sans que son auteur soit compétent pour ce faire, ajoute une règle nouvelle à la réglementation existante telle que fixée par l'arrêté royal du 26 mars 1965 précité. Elle a le caractère obligatoire, impersonnel et général d'un règlement, susceptible de s'appliquer à un nombre indéterminé de magistrats du siège et du parquet et de membres du personnel des greffes et des parquets. Elle est donc susceptible de recours. Le présent recours est partant recevable.

21. Il résulte en outre de ce qui précède que le premier moyen est, dans la mesure ci-avant décrite, fondé.

V.2. Second moyen

V.2.1. Recevabilité du moyen

Thèse de la partie adverse

22. La partie adverse fait valoir que le second moyen est irrecevable, au motif que compte tenu des nominations qui sont les leurs, aucune des parties ne peut être appelée à devoir siéger ou à exercer leurs fonctions le week-end ou les jours fériés, alors que telle est l'hypothèse visée par la disposition contestée.

Décision du Conseil d'État

23. La partie adverse ne conteste pas l'intérêt de la première requérante au recours, en tant qu'association sans but lucratif. Celle-ci, aux termes de l'article 3 de ses statuts, a notamment pour objet social la défense des intérêts de ses membres, membres qui, selon l'article 5, sont magistrats de carrière en fonction, émérites ou honoraires, ou stagiaires judiciaires. Lorsque l'acte attaqué est de nature réglementaire, *quod est* comme cela ressort ci-après de l'examen du présent moyen, il ne doit pas nécessairement causer préjudice à l'ensemble des membres de l'association requérante mais il suffit qu'il lèse certains d'entre eux. En l'espèce, la première requérante peut agir contre une disposition qui est, à son estime, défavorable à certains de ses membres puisqu'elle exclut l'octroi d'un remboursement des frais de déplacement des magistrats supportés lors de prestations accomplies les week-ends et jours fériés.

24. Quant aux autres requérants, personnes physiques, et s'agissant d'un moyen dirigé contre une disposition réglementaire, l'intérêt personnel suffisant réside dans la possibilité que cette disposition leur soit appliquée personnellement. L'intérêt à attaquer une disposition réglementaire est en effet plus étendu que lorsqu'il s'agit d'un acte individuel puisqu'il n'est pas nécessaire que cette disposition soit directement appliquée à la partie requérante mais qu'il suffit qu'elle lui soit applicable ou qu'elle soit susceptible de lui être appliquée.

En l'espèce, les requérants, personnes physiques, sont tous magistrats du siège ou du parquet, et l'ensemble des dispositions de la circulaire attaquée, qui a trait aux frais de parcours et de séjour « pour l'Ordre judiciaire », a donc vocation à s'appliquer

pour chacun d'eux. La partie adverse se borne à affirmer sans l'établir que les magistrats requérants ne pourraient jamais, compte tenu de leurs nominations, être appelés à prester le week-end ou un jour férié.

25. Le second moyen est recevable.

V.2.2. Le bien-fondé du moyen

Thèse des parties requérantes

26. Les requérants prennent un second moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours.

27. En une première branche, ils reprochent au point 6.5. de la circulaire, apparemment fondé sur aucun arrêté royal, son caractère réglementaire. Ils en concluent à nouveau que l'acte attaqué a été pris par une autorité incompétente.

28. En une deuxième branche, ils font valoir que l'acte attaqué qui n'accorde pas aux magistrats le remboursement de leurs frais de déplacement durant le week-end est contraire à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 précité qui ne comporte aucune limitation de ce type.

29. La troisième branche du moyen soutient que cette règle instaure une différence de traitement injustifiable entre les magistrats et les membres des secrétariats de parquets.

Décision du Conseil d'État

30. Sur les deux premières branches du moyen réunies, aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 précité, « les frais de parcours résultant de déplacements effectués pour les besoins du service de l'État sont couverts par le Trésor public ».

Ni cette disposition de l'arrêté royal, ni aucune autre qui lui fait suite, ni l'article 363 du Code judiciaire les rendant applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire, n'exclut le remboursement des frais de déplacement supportés par un magistrat dans le cadre de prestations effectuées, au service de l'État, durant les week-ends et jours fériés.

31. La partie adverse reste en défaut d'indiquer sur quelle base elle affirme que « les fonctionnaires de l'ordre administratif ne sont pas remboursés de leurs frais lorsqu'ils effectuent des déplacements les week-end[s] et les jours fériés ».

Elle ne peut par ailleurs pas être suivie lorsqu'elle soutient, en substance, que l'absence de remboursement des frais de parcours professionnels durant les week-ends ou jours fériés serait en quelque sorte compensée par le « système de prime distinct » organisé par le législateur à l'article 357 du Code judiciaire. Cette disposition est étrangère aux frais de déplacement encourus par les magistrats et à leur remboursement éventuel par le Trésor, elle a trait à divers suppléments de traitements et primes accordés en raison de la spécificité des fonctions exercées par certains magistrats ou des formations complémentaires dont certains peuvent se prévaloir. Il ne ressort ni de la lettre ni de l'esprit de cette disposition que le législateur aurait entendu y viser ou englober également la prise en charge de frais avancés par les magistrats de l'ordre judiciaire dans l'exercice, en dehors des jours ouvrables, des fonctions concernées.

Au contraire, par exemple pour ce qui est de la prime forfaitaire accordée « par service de garde de nuit, ou pendant les week-ends ou les jours fériés, réellement assumé, [...] aux substituts du procureur du Roi », dont question à l'article 357, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, il ressort des travaux parlementaires de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (II) que celle-ci a pour seul objectif d'« indemniser la disponibilité », compte tenu de la définition « correcte » de la notion de « service de garde » telle qu'elle résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (*Doc.Parl.* Chambre, session 2010-2011, n° 53-0772/001, p. 9).

Enfin, lorsqu'elle se fonde sur l'article 357 précité du Code judiciaire pour affirmer que la circulaire « ne trahit pas la Loi », la partie adverse perd de vue que c'est au regard de l'arrêté royal susvisé du 18 janvier 1965, applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire en vertu de l'article 363 du même Code, que l'excès de pouvoir allégué doit être analysé.

32. Il résulte de ce qui précède qu'en tant qu'il n'accorde pas aux magistrats le remboursement de leurs frais de déplacement durant les week-ends et jours fériés, le point 6.5. de la circulaire ajoute à la réglementation existante ou en restreint la portée, sans que son auteur ait compétence pour ce faire. En cela, la circulaire attaquée méconnaît les normes supérieures qui lui servent de fondement.

Le second moyen est fondé en ses deux premières branches, ce qui suffit à entraîner l'annulation du point 6.5 de la circulaire attaquée, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner la troisième branche du moyen.

VI. CONSÉQUENCE DES ILLÉGALITÉS

La requête

33. La requête introductive sollicite l'annulation de la circulaire attaquée du 13 juin 2014 sans autre précision. La partie adverse relève toutefois que les moyens invoqués ne remettent en cause que la légalité du dernier paragraphe du point 1.1 de la circulaire et celle du point 6.5. Elle postule que l'annulation ne soit le cas échéant prononcée qu'à l'égard de ces dispositions.

Décision du Conseil d'État

34. Lorsque les dispositions d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence aucune pour prononcer pareille réformation.

Si, en revanche, les dispositions du règlement attaqué devant le Conseil d'État sont divisibles et séparables, l'annulation de certaines d'entre elles laisse intact l'objet principal du règlement et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle.

35. En l'espèce, le bien-fondé, dans la mesure indiquée, des moyens invoqués n'entraîne l'annulation que du dernier alinéa du point 1.1 et du point 6.5. de la circulaire 174 (REV) – « Directives pour la présentation et le remboursement des frais de parcours, frais de déplacement et de séjour », prise le 13 juin 2014. Ces règles, déclarées illégales par le présent arrêt, sont dissociables de l'ensemble des autres dispositions de la circulaire attaquée et leur annulation n'aboutit manifestement pas à modifier de manière substantielle son contenu ni sa cohérence, en ce qu'elle se donne pour objet d'expliquer en détail au monde judiciaire, les frais de déplacement de service et autres frais de parcours ou de séjour pris en charge par le SPF Justice.

VII. INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

36. Les requérants demandent qu'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros leur soit octroyée.

Décision du Conseil d'État

37. Il s'agit du montant de base fixé par l'article 67, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure. Aucune raison n'apparaît de s'écarter de ce montant,

PAR CES MOTIFS, D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés le dernier alinéa du point 1.1 et le point 6.5 de la circulaire 174 (REV) – « Directives pour la présentation et le remboursement des frais de parcours, frais de déplacement et de séjour », prise le 13 juin 2014 par le Président du Comité de direction du Service public fédéral Justice.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le vingt-cinq mai deux mille seize par :

Mme C. DEBROUX,	président de chambre,
M. L. CAMBIER,	conseiller d'État
M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

C. DEBROUX