CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 182.813 du 9 mai 2008

A.154.716/VIII-4654
A.154.827/VIII-4659

En cause : **1. DEFAYS** Liliane,

rue du Beffroi 98
4420 Saint-Nicolas,

2. VIRLEE Marie-Christine,

rue Edmond Delcourt 6
1070 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par la
Ministre de la Fonction publique,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 août 2004 par Liliane DEFAYS qui demande l'annulation de la circulaire de la Ministre de la Fonction publique n/ 546 du 17 juin 2004 ("Nouvelle mesure en matière d'intervention dans les frais de cartes de train combinées pour les membres du personnel fédéral"), publiée au Moniteur belge du 21 juin 2004 (3ème éd.);

Vu la requête introduite le 18 août 2004 par Marie-Christine VIRLEE qui demande l'annulation de la circulaire de la Ministre de la Fonction publique n/ 546 du 17 juin 2004 ("Nouvelle mesure en matière d'intervention dans les frais de cartes de train combinées pour les membres du personnel fédéral"), publiée au Moniteur belge du 21 juin 2004 (3ème éd.);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. WIMMER, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 3 mars 2008 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 25 avril 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour les requérantes, et Me PEIFFER, loco Mes UYTTENDAELE et FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. WIMMER, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen des recours sont les suivants :

Les deux requérantes sont membres du personnel de deux administrations fédérales et utilisent notamment le réseau de la STIB pour se rendre au travail.

Les modalités de prise en charge par l'employeur public des frais de transport du personnel sont fixées par l'arrêté royal du 3 septembre 2000 réglant l'intervention de l'Etat et de certains organismes publics dans les frais de transport des membres du personnel fédéral et portant modification de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics fédéraux.

Le 21 juin 2004 est publiée au Moniteur belge la circulaire de la Ministre de la Fonction publique n/ 546 du 17 juin 2004 portant "Nouvelle mesure en matière d'intervention dans les frais de cartes train combinées pour les membre du personnel fédéral" rédigée comme suit :

" Aux administrations et autres services des services publics fédéraux et du Ministère de la Défense nationale, aux organismes publics fédéraux soumis à l'autorité, au pouvoir de contrôle ou de tutelle de l'Etat, et aux autres organismes fédéraux qui tombent dans le champ d'application de l'arrêté royal du 3 septembre 2000 réglant l'intervention de l'Etat dans les frais de transport des membres du personnel fédéral.

Madame la Ministre,
Monsieur le Ministre,
Madame la Secrétaire d'Etat,
Monsieur le Secrétaire d'Etat,
Le Conseil des Ministres a adopté en principe, en date du 9 juin 2004, la proposition du Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget et des Entreprises publiques, sur base de laquelle les membres du personnel, auxquels s'applique l'arrêté royal du 3 septembre 2000 réglant l'intervention de l'Etat dans les frais de transport des membres du personnel fédéral, bénéficieront à partir du 1er juillet 2004, en surplus de l'entière gratuité du transport par chemin de fer en deuxième classe sur le trajet domicile-travail, également du transport gratuit sur le réseau de la STIB, pour autant qu'ils disposent d'une carte train combinée + STIB.
Les cartes train combinées existantes sont maintenues et peuvent être prolongées, d'autant plus que la validité de la carte-mère est dorénavant portée à dix ans à partir de la délivrance de celle-ci.
A noter qu'il n'y aura pas de prévente de validations prenant cours le 1er juillet 2004 : le système n'entrera en vigueur qu'à cette date (donc pas de demandes en juin).
Les demandes de nouvelles cartes train combinées pourront être introduites moyennant la remise de l'attestation bleue délivrée par l'administration fédérale accompagnée d'une photo d'identité et après paiement des frais de confection s'élevant à 3,90 €.
Puis-je vous demander d'informer les membres de votre personnel de cette nouvelle mesure.
Les adaptations réglementaires nécessaires seront exécutées aussitôt que possible.".

Il s'agit de l'acte attaqué.

L'arrêté royal du 28 avril 2005 modifiant l'arrêté royal du 3 septembre 2000 réglant l'intervention de l'Etat et de certains organismes publics dans les frais de transport des membres du personnel fédéral et portant modification de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics fédéraux dispose :

" Vu les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution;
Vu l'arrêté royal du 3 septembre 2000 réglant l'intervention de l'Etat et de certains organismes publics dans les frais de transport des membres du personnel fédéral et portant modification de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics fédéraux, notamment l'article 6, modifié par l'arrêté royal du 3 février 2003;
Vu le quatrième avenant au deuxième contrat de gestion conclu entre l'Etat et la S.N.C.B., approuvé par l'arrêté royal du 31 juillet 2004, notamment le point 1.2;
(...)
Article 1er. L'article 6 de l'arrêté royal du 3 septembre 2000 (...) est complété par l'alinéa suivant :
'Par dérogation à l'alinéa 1er, les membres du personnel ne paient pas leur quote-part de la partie restante du prix du billet de validation à la carte train, qui correspond à la part STIB ou la cotisation des salariés, pour des titres de validation qui sont achetés pendant la période du 1er juillet 2004 jusqu'au 31 décembre 2007 inclus, quelle que soit la durée de leur validité.'.
Art. 2. Le présent arrêté produit ses effets le 1er juillet 2004.
Art. 3. Notre Ministre de la Fonction publique est chargé de l'exécution du présent arrêté.".

Considérant que les causes sont connexes; qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant qu'il y a lieu d'étendre l'objet des recours à l'arrêté royal du 28 avril 2005 qui se substitue pour l'avenir à la circulaire attaquée par les requêtes; qu'en effet, le dispositif des deux actes est identique et le second acte consacre, sous forme d'arrêté, la décision contenue dans le premier acte;

Considérant, en ce qui concerne le premier acte attaqué, que la partie adverse soutient qu'il ne prescrit aucune règle de droit et qu'il a pour objet de commenter ou expliquer le quatrième avenant au deuxième contrat de gestion conclu entre l'Etat et la S.N.C.B.; que pour justifier sa thèse selon laquelle le premier acte attaqué n'a pas de portée réglementaire, la partie adverse fait valoir que les formalités devant être effectuées préalablement à l'adoption d'un acte de nature réglementaire n'ont pas été accomplies, que le Ministre de la Fonction publique n'est pas compétent pour adopter seul un acte qui modifierait un arrêté royal, et que seul l'arrêté royal en cours d'élaboration au moment du dépôt du mémoire en réponse comprendra des règles de droit;

Considérant que le premier acte attaqué accorde un avantage pécuniaire à une catégorie d'agents des administrations fédérales utilisant le réseau de la S.T.I.B. pour se rendre à leur travail; qu'il contient des règles de droit nouvelles modifiant implicitement l'arrêté royal du 3 septembre 2000 et s'applique immédiatement; qu'il constitue donc un acte susceptible de recours;

Considérant, quant au second acte attaqué, que la partie adverse considère qu'il n'est pas applicable aux requérantes dès lors qu'il a pour effet de conférer la gratuité pour "des titres de validation qui sont achetés pendant la période du 1er juillet 2004 jusqu'au 31 décembre 2007 inclus" alors que celles-ci ont acheté leur titre de transport avant le 1er juillet 2004; que la partie adverse en conclut que les requérantes n'ont pas intérêt à obtenir l'annulation du second acte attaqué qui n'a pas d'incidence défavorable sur leur situation juridique mais a une incidence favorable sur celle de tiers;

Considérant qu'une exception semblable a été rejetée par l'arrêt n/ 180.199 du 28 février 2008, l'intérêt des requérantes devant en l'espèce être limité aux mots "pendant la période du 1er juillet 2004 jusqu'au 31 décembre 2007 inclus";

Considérant enfin que c'est en vain que la partie adverse soutient que les requérantes ont perdu tout intérêt à leur recours en raison de l'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 6 de l'arrêté attaqué par l'arrêté royal du 26 janvier 2007; qu'en effet, le

premier acte attaqué n'a pas été rapporté et a donc été exécuté au détriment des requérantes;

Considérant qu'il y a lieu de soulever d'office un moyen d'ordre public pris de la violation de l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les actes attaqués n'ont pas été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat; que le premier acte attaqué ne contient aucune justification de l'urgence qui eût pu dispenser la partie adverse de solliciter l'avis de la section de législation; que le préambule du second acte attaqué contient la motivation suivante :

" Vu l'urgence;
Considérant qu'il est indispensable, pour des raisons sociales et écologiques, d'encourager l'utilisation des moyens de transports de la STIB et que la nouvelle réglementation doit produire ses effets à partir du 1er juillet 2004;
Qu'il était donc nécessaire d'avertir à temps les utilisateurs et les services concernés, afin d'éviter toute confusion lors du passage au nouveau système, qui a déjà été fait au moyen de la circulaire n/ 546 du 17 juin 2004, mais que la réglementation concernée doit être adaptée aussi tôt que possible;";

qu'il a été adopté plus de dix mois après le premier acte attaqué alors qu'il n'a d'autre objet que d'entériner celui-ci; que la motivation de l'urgence n'est pas pertinente dès lors que ne sont pas exposées les circonstances précises et particulières justifiant que la section de législation du Conseil d'Etat n'aurait pas pu être consultée, fût-ce dans un délai de cinq jours ouvrables, sans compromettre la réalisation du but poursuivi par la mesure envisagée ainsi que l'utilité et l'efficacité de celle-ci; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1er.

Les affaires portant les n/s G/A.154.716/VIII-4654 et G/A.154.827/VIII-4659 sont jointes.

Article 2.

Sont annulés les mots "pendant la période du 1er juillet 2004 jusqu'au 31 décembre 2007" dans la circulaire de la Ministre de la Fonction publique n/ 546 du 17 juin 2004 ("Nouvelle mesure en matière d'intervention dans les frais de cartes de train combinées pour les membres du personnel fédéral"), publiée au Moniteur belge du 21 juin 2004, et l'arrêté royal du 28 avril 2005 modifiant l'arrêté royal du 3 septembre 2000 réglant l'intervention de l'Etat et de certains organismes publics dans les frais de transport des membres du personnel fédéral et portant modification de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics fédéraux.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf mai deux mille huit par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M.	LEWALLE,	conseiller d'Etat,
Mme	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Fl. VAN HOVE. J.-Cl. GEUS.