

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 226.189 du 23 janvier 2014

207.884/XV-2194

En cause : **la zone de police des Arches,**
 ayant élu domicile chez
 Mes J. BOURTEMBOURG et Fr. BELLEFLAMME, avocats,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles,

 contre :

 l'État belge, représenté par
 le ministre de l'Intérieur,

 ayant élu domicile chez
 Me N. BONBLED, avocat,
 boulevard du Souverain 36
 1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 février 2013 par la zone de police des Arches qui demande l'annulation de «la circulaire PLP 49 du 27 novembre 2012 de Madame la Ministre de l'Intérieur, traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2013 à l'usage des zones de police, publiée au *Moniteur belge* du 6 décembre 2012»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 19 décembre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 janvier 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. BELLEFLAMME, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me V. HEILPORN «*loco* Me M. MAHIEU», avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. M. OSWALD, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

La requérante est une zone de police pluricommunale composée des communes d'Andenne, Assesse, Fernelmont, Gesves et Ohey.

En vertu des dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol), renvoyant à l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public, la rémunération d'une partie des membres du personnel des services de police pour le mois de décembre doit être versée le premier jour ouvrable du mois de janvier de l'année suivante. La requérante expose que la partie adverse a modifié son point de vue quant à la comptabilisation de ces traitements. Jusqu'en 2009, elle admettait que ces dépenses soient imputées à l'exercice au cours duquel elles sont payées, soit l'année qui suit les prestations concernées (exercice N + 1), en tant que dépenses de l'exercice propre. Depuis 2010, elle imposerait au contraire de les imputer à ce budget en tant que dépense de l'exercice antérieur (N), de sorte que l'exercice propre ne comptabilise plus que onze mois de rémunération pour ces membres du personnel. Selon la requête, pareille méthode améliore artificiellement la situation budgétaire des zones de police et fait apparaître des bonis fictifs.

Dans son budget 2010, la requérante a transféré les crédits relatifs à la rémunération de ces agents pour le mois de décembre 2009 aux exercices antérieurs de 2010, et inscrit celle du mois de décembre 2010 à l'exercice propre. L'autorité de tutelle a approuvé la modification budgétaire adoptée à cette fin. Le budget 2011, appliquant le même procédé, a été approuvé par les autorités de tutelle «pour le passage de 2011 à 2012».

Le 18 janvier 2012, au nom de la partie adverse, puis le 26 janvier, au nom de la Région wallonne, le gouverneur de la province de Namur a refusé d'approuver le budget 2012 de la requérante, en raison de la méthode d'imputation des dépenses en question. Les recours introduits par la requérante devant le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne et devant la ministre de l'Intérieur ont été rejetés respectivement les 23 mars et 2 mai. Les demandes de suspension introduites à l'encontre de ces arrêtés ayant été rejetées par les arrêts n^{os} 220.285 du 11 juillet 2012 et 220.511 du 4 septembre 2012 pour défaut de préjudice grave difficilement réparable, et la requérante n'ayant pas demandé la poursuite de la procédure, elle est réputée s'être désistée des recours en annulation, et elle a établi son budget en se conformant aux recommandations de l'autorité de tutelle, pour garantir, dit-elle, le bon fonctionnement du service public.

Une circulaire de la partie adverse du 27 novembre 2012 «traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2013 à l'usage des zones de police» est publiée au *Moniteur belge* du 6 décembre. Il s'agit de l'acte attaqué. Il comporte le passage suivant, relatif à l'inscription budgétaire des traitements du mois de décembre des membres du personnel payés à terme échu :

«III. Directives relatives au budget du service ordinaire

[...]

1.2.2. Le traitement du mois de décembre

Nous rappelons qu'en exécution de l'article XI.II.13. § 1^{er}, PJPol, tous les membres de la police intégrée sont payés à terme échu et suivant le même échancier que celui applicable aux fonctionnaires des ministères fédéraux. Une disposition transitoire a toutefois été introduite pour les anciens membres du personnel du cadre opérationnel qui avait le statut de membre du personnel du corps opérationnel d'un corps de police communale à la date du 30 mars 2001 (5).

Les crédits nécessaires doivent par conséquent être prévus pour répondre aux obligations/dépenses relatives aux traitements et allocations, indemnités et primes non liées aux prestations durant l'exercice 'exercice N' :

-> De décembre 'exercice N-1' jusqu'en novembre 'exercice N' en ce qui concerne :

- les anciens membres du personnel de la police fédérale;
- les anciens membres du personnel communal qui ne possédaient pas le statut de membre du personnel du corps opérationnel de la police communale au 31 mars 2001;

- tous les nouveaux membres du personnel engagés depuis le 1^{er} avril 2001 qui n'ont pas acquis le droit au paiement par anticipation au 1^{er} avril 2001;

-> De janvier 'exercice N' jusqu'en décembre 'exercice N' en ce qui concerne les anciens membres du corps opérationnel de la police communale qui avaient acquis le droit au paiement par anticipation avant le 1^{er} avril 2001.

Tout comme l'année précédente, j'attire votre attention sur le fait que les crédits pour les traitements de décembre 'exercice N-1' et les allocations, indemnités et primes non liées aux prestations de décembre 'exercice N-1' ne peuvent plus être budgétisés dans l'exercice financier 'exercice N' proprement dit

et doivent être budgétisés dans l'exercice financier 'exercice antérieur' proprement dit puisque les traitements trouvent leur origine dans l'exercice antérieur.

Cette interprétation résulte d'une lecture conjointe des articles 34 LPI, 5 RGCP, XI.II.13 et XII.XI.59 PJPol et de l'article 2 de l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public.

En effet, puisque le budget d'une zone de police doit comprendre "l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier" (art. 5 RGCP) et que "l'exercice financier de la commune ou de la zone pluricommunale correspond à l'année civile" (art. 238 NLC rendu applicable par art. 34 LPI), les dépenses en personnel au Budget de l'année 'N' ne comprennent pas le traitement du mois de décembre des membres du personnel issus de l'ancienne gendarmerie et des membres du cadre administratif et logistique et du cadre opérationnel engagés à partir du 1^{er} avril 2001, lequel ne constitue en effet pas une dépense susceptible d'être effectuée dans le courant de l'exercice financier 'N' et doit en conséquence être inscrit au Budget de l'année 'N+1'. Cette inscription résulte directement de la disposition réglementaire prévoyant que le paiement du traitement de ces derniers suit le même échéancier que celui applicable aux fonctionnaires des ministères fédéraux (art. XI.II.13 et XII.XI.59 PJPol), à savoir que le traitement du mois de décembre est payé le premier jour ouvrable du mois de janvier de l'année suivante (art. 2 de l'arrêté royal n° 279).

L'article 238 NLC rendu applicable par l'article 34 LPI prévoit cependant que "Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice financier les droits acquis à la commune et les engagements pris à l'égard de ses créanciers pendant cet exercice, quel que soit l'exercice au cours duquel ils sont soldés"; il appartient en conséquence au conseil de police de rattacher les dépenses en personnel des membres du personnel précités aux "exercices antérieurs" puisque l'engagement pris qu'il s'agit de solder a effectivement pris naissance durant l'exercice 'N'».

La requérante a établi son budget 2013 le 29 mars 2013, en se conformant à ces indications;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours et rappelle que seules sont de nature à causer grief les circulaires qui revêtent un caractère réglementaire, c'est-à-dire celles qui ajoutent des règles nouvelles, qui sont rédigées en termes impératifs et que leur auteur a entendu rendre obligatoires; qu'elle cite la jurisprudence du Conseil d'État et la doctrine, pour distinguer ces circulaires de celles qui n'ont qu'un caractère interprétatif et qui ne sont pas susceptibles de recours; qu'elle estime, en l'espèce, que l'acte attaqué se borne à expliquer les dispositions légales et réglementaires qui régissent la confection du budget de la zone de police et soutient que l'acte attaqué ne fait qu'expliquer l'interprétation de l'article 34 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de l'article 5 du règlement général de la comptabilité de la zone de police, des articles XI.II.13 et XII.XI.59 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, de l'article 2 de l'arrêté royal

n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public et de l'article 238 de la nouvelle loi communale; que, selon elle, la circulaire PLP 49, en particulier en son point III.1.2.2., ne consacre pas une règle nouvelle mais précise la portée qu'il y a lieu de conférer à ces dispositions légales et réglementaires et ne fait pas grief, de sorte que le recours doit être déclaré irrecevable;

Considérant que la requérante réplique que l'interprétation imposée par la circulaire contestée fait suite à une autre interprétation imposée par les circulaires précédentes de la partie adverse jusqu'en 2009, date jusqu'à laquelle les zones de police devaient inscrire la rémunération du mois de décembre du personnel payé à terme échu à l'exercice propre du budget de l'année suivante; qu'elle en déduit que la circulaire attaquée ne se borne donc pas à rappeler une règle qui découlerait «naturellement» des textes en vigueur; qu'elle soutient que la circulaire ne pourrait avoir pour objet de combler une lacune de la loi, et considère que revêt un caractère réglementaire la circulaire qui privilégie une interprétation là où le texte légal ou réglementaire en permet deux; qu'elle estime qu'il se déduit des termes de l'acte attaqué, ainsi que de l'attitude de l'autorité de tutelle, que la partie adverse entend imposer aux zones de police des règles d'établissement du budget qui ne sont pas prévues par la loi; que, citant la jurisprudence du Conseil d'État, la requérante explique encore qu'en tout état de cause, une circulaire interprétative peut faire l'objet d'un recours dès qu'elle est impérative et contraignante;

Considérant que la requérante n'a pas perdu son intérêt à l'annulation en raison de la circonstance qu'elle s'est conformée au contenu de la circulaire litigieuse pour établir son budget 2013; qu'elle conserve un intérêt légitime à contester l'acte attaqué, qui limite son autonomie dans l'établissement de son budget;

Considérant qu'une circulaire de l'autorité de tutelle adressée aux pouvoirs locaux constitue un acte susceptible de recours lorsqu'elle exprime l'intention de faire obstacle à toute décision qui s'écarterait de ses prescriptions, et énonce ainsi une règle, à moins qu'elle ne se borne à indiquer ou expliciter le sens de dispositions légales ou réglementaires qui imposent déjà cette règle;

Considérant que l'acte attaqué exprime, à propos de l'imputation des rémunérations de décembre payées à terme échu, l'intention de ne pas approuver les budgets des zones de police s'ils ne sont pas établis conformément aux principes qui y sont énoncés, intention corroborée en l'espèce par la motivation restrictive de l'approbation du budget 2011 et par le refus d'approbation du budget 2012 de la zone de police requérante; que la partie adverse présente son point de vue comme résultant

directement des dispositions légales et réglementaires applicables; que l'acte attaqué n'a donc pas pour objet d'énoncer une ligne de conduite qui présidera à l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, ni de donner des recommandations ou des indications quant à la manière d'appliquer la loi, mais bien d'exprimer une obligation dont l'autorité de tutelle a la possibilité d'imposer le respect; qu'un tel acte ne fait pas grief et n'est pas susceptible de recours, s'il se borne effectivement à rappeler et à concrétiser la portée d'obligations procédant de la loi et des règlements; qu'en revanche, s'il s'écarte des dispositions de ceux-ci, les précise ou y ajoute, il impose à ses destinataires une obligation nouvelle et constitue un acte susceptible de recours; que la recevabilité du recours est dès lors liée au bien-fondé du troisième moyen de la requête;

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation de l'article XI.II.13 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol), de l'article 34 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI), et de l'article 238 de la nouvelle loi communale (NLC), de l'arrêté royal du 5 septembre 2001 portant le règlement général de la comptabilité de la zone de police, notamment de ses articles 5, 37, 38, 40, 54 et 60, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe d'égalité, de l'erreur de droit, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que c'est à tort que la ministre de l'Intérieur estime que l'obligation de budgétiser les traitements de décembre de l'année N dans la partie «exercice antérieur» du budget de l'année N + 1 résulte de la lecture conjointe des articles 34 LPI, 5 de l'arrêté royal du 5 septembre 2001 précité, XI.II.13 et XII.XI.59 PJPol et de l'article 2 de l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public; qu'elle fait valoir que rien ne permet de déduire de ces textes une telle conséquence et soutient que la comptabilité des zones de police, comme celle des communes, est fondée sur les droits acquis et sur les engagements, plutôt que sur les imputations et décaissements; que, selon elle, l'introduction dans la comptabilité communale d'une comptabilité générale fondée sur les paiements n'a pas écarté la comptabilité budgétaire à base d'engagements; qu'elle rappelle la teneur de diverses dispositions de l'arrêté royal du 5 septembre 2001; qu'elle souligne que l'engagement des dépenses de rémunération du mois de décembre se situe bien au moment du service fait, soit en décembre, quel que soit le moment où cet engagement donnera lieu à liquidation; qu'elle invoque en ce sens un avis de la Commission régionale de comptabilité communale ainsi que des observations de la Cour des comptes et de l'Institut des comptes nationaux à propos des services publics fédéraux et fédérés;

Considérant que la partie adverse répond en rappelant les dispositions dont il résulte que les traitements du mois de décembre des ex-gendarmes et des membres du cadre administratif et logistique et du cadre opérationnel engagés à partir du 1^{er} avril 2001 sont payés le premier jour ouvrable du mois de janvier de l'année suivante; qu'elle considère que la dépense correspondante n'est donc pas susceptible d'être «effectuée» dans le courant de l'année où les prestations sont fournies, et en déduit que l'article 5 de l'arrêté royal du 5 septembre 2001 n'impose pas l'inscription des crédits nécessaires à cette fin au budget de cet exercice; qu'elle expose que conformément à l'article 238 NLC, ces dépenses doivent toutefois être rattachées à l'exercice au cours duquel elles prennent naissance, et que les crédits permettant d'y faire face doivent donc être inscrits dans le budget de l'année civile au cours de laquelle elles sont payées, mais à l'exercice antérieur et non à l'exercice propre; que, selon elle, l'engagement d'une dépense ne doit pas être inscrit au budget de l'exercice au cours duquel il est pris, mais au cours duquel il est honoré, quitte à ce qu'il figure dans la rubrique «exercice antérieur»;

Considérant qu'aux termes de l'article 238 NLC, «sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les droits acquis à la commune et les engagements pris à l'égard de ses créanciers pendant cet exercice, quel que soit l'exercice au cours duquel ils sont soldés»; que la comptabilité budgétaire des zones de police, comme celle des communes, est ainsi organisée selon le système de l'exercice, qui rattache une dépense à l'exercice budgétaire au cours duquel elle est engagée et non à celui au cours duquel elle doit être payée; que les parties s'accordent à le reconnaître, en considérant toutes deux que la charge des traitements du mois de décembre de l'année N est une obligation qui doit être imputée à l'exercice N parce qu'elle prend naissance au cours de l'année N; que la question qui les oppose est de savoir si cette dépense de l'exercice N doit être inscrite au budget de l'année N, en tant que dépense de l'exercice propre qui sera payée l'année suivante à charge de crédits reportés, ou bien au budget de l'année N + 1, en tant que dépense de l'exercice antérieur;

Considérant que l'article 5 de l'arrêté royal du 5 septembre 2001 précité prévoit que «le budget comprend l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier, à l'exception des mouvements de fonds opérés pour le compte de tiers ou n'affectant que la trésorerie»; que cette disposition impose, conformément au principe d'universalité du budget, d'inclure dans celui-ci l'ensemble des dépenses prévues, et que les termes «susceptibles d'être effectuées» doivent s'y entendre, en référence au système de l'exercice, comme les dépenses susceptibles d'être engagées; que, normalement, les rémunérations du mois de décembre de l'année N doivent donc figurer dans le budget de l'exercice N, même si elles ne sont payables que le premier

jour ouvrable du mois de janvier suivant; que l'inscription d'un crédit budgétaire à l'exercice antérieur se justifie lorsqu'il s'agit de pourvoir à une dépense qui, bien qu'elle se rattache à l'exercice antérieur, n'a pas donné lieu, dans le budget de cet exercice, à une inscription budgétaire suffisante; que ce procédé ne doit et ne peut pas être utilisé systématiquement pour éviter d'inscrire à un exercice propre les montants nécessaires à couvrir une dépense prévisible qui sera engagée au cours de cet exercice, même si sa mise en paiement ne doit avoir lieu que l'année suivante;

Considérant qu'il résulte de ces éléments qu'en imposant d'inscrire uniquement aux exercices antérieurs de l'exercice N + 1 les crédits nécessaires au paiement des rémunérations de décembre de l'année N pour les membres du personnel rémunérés à terme échu, l'acte attaqué n'a pas interprété ou expliqué les règles résultant des dispositions invoquées au moyen, mais a imposé à la requérante une obligation contraire à ces textes; que le recours est recevable et que le moyen est fondé;

Considérant que les passages critiqués de l'acte attaqué sont dissociables des autres dispositions de la circulaire budgétaire en cause; qu'il y a lieu de prononcer une annulation limitée à ces passages,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le point III.1.2.2. de la circulaire PLP 49 du 27 novembre 2012 de la ministre de l'Intérieur traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2013 à l'usage des zones de police, publiée au *Moniteur belge* du 6 décembre 2012.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que la circulaire partiellement annulée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-trois janvier deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY