

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 235.031 du 9 juin 2016

215.114/XV-2750

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'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 février 2015 par la zone de police des Arches qui demande l'annulation de «la circulaire PLP 53 du 3 décembre 2014 de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2013 [lire: 2015] à l'usage des zones de police, publiée au *Moniteur belge* du 24 décembre 2014, p. 105386»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. P. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 31 mars 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 26 avril 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Ch. PAQUAY, *loco* Mes J. BOURTEMBOURG et Fr. BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me N. BONBLED, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. P. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, 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.

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 le 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» a été publiée au *Moniteur belge* du 6 décembre. Elle comportait 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 échéancier 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.

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 introduit, contre cette circulaire, un recours au Conseil d'État. Elle a toutefois établi son budget 2013 en se conformant à ces indications.

Par un arrêt n° 226.189 du 23 janvier 2014, le Conseil d'État a annulé le point III.1.2.2. de la circulaire traitant des directives pour l'établissement du budget des zones de police pour 2013.

Le 3 décembre 2014, le ministre de l'Intérieur a formulé de nouvelles directives pour l'établissement du budget des zones de police pour l'année 2015, sous la forme d'une circulaire PLP 53, qui constitue l'acte attaqué en la présente affaire. Cette circulaire reprend les mêmes dispositions que celles qui figurent ci-avant, sous réserve d'un détail de pure forme, à savoir l'utilisation, au deuxième alinéa, des mots «dès lors» en lieu et place de «par conséquent». Elle ajoute ce qui suit:

«Cependant, suite à l'arrêt n° 226.189 du 23 janvier 2014 du Conseil d'État en ce qui concerne le traitement du mois de décembre, une analyse juridique plus approfondie est en cours et ce afin d'y trouver les solutions les plus adéquates pour les autorités locales et fédérale tout en respectant l'arrêt du Conseil d'État. Une communication complémentaire à ce sujet suivra»;

Considérant que, dans son rapport, le membre de l'auditorat constate que la requérante n'a joint à sa requête introductive d'instance ni la décision du collège de police d'agir ni celle du conseil de police d'autoriser cette action; que la requérante n'a déposé aucune pièce en annexe à son dernier mémoire;

Considérant qu'aux termes de l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État: «Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter»; que lorsque, comme en l'espèce, un organe, le collège de police, ne peut agir que moyennant l'autorisation d'un autre organe, le conseil de police, l'avocat n'est régulièrement mandaté que si cette autorisation a été accordée; que la présomption légale instaurée par l'article 19, alinéa 6, s'étend donc à l'autorisation d'agir; qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014 que si la présomption est réfragable et n'empêche pas une partie au litige de contester la régularité de la décision d'agir par toute voie de droit, en revanche, il ne peut être «exigé de l'avocat qui agit en annulation ou en référé au nom d'une personne morale, qu'elle soit de droit public ou de droit privé, qu'il joigne à la requête ou apporte la preuve en cours d'instance que l'organe qualifié de cette personne morale a régulièrement décidé d'agir devant le Conseil d'État» (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2012-2013, n° 2277/1. pp. 18 et 19); que la seule circonstance que le conseil de la requérante n'a pas déposé les décisions du conseil de police et du collège de police relatives à l'introduction du recours n'est pas de nature à renverser la présomption inscrite à l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées; qu'en outre, la partie adverse n'a, à aucun moment de la procédure, contesté la régularité de la décision d'agir;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué; qu'elle expose que, comme ce fut déjà le cas pour l'exercice précédent, la requérante ne s'est pas conformée à la circulaire litigieuse pour établir son budget 2015, que son budget 2014 avait été approuvé par le gouverneur et qu'au jour de la rédaction du mémoire en réponse, la décision d'approbation du budget 2015 n'a pas encore été transmise par le gouverneur, de sorte que, selon elle, la décision critiquée, qui n'a pas limité l'autonomie de la requérante, ne lui a pas fait grief;

Considérant que la requérante réplique que son budget pour 2015 a certes été approuvé par le gouverneur le 28 mai 2015, mais que la circulaire attaquée présente une portée réglementaire, de sorte qu'elle ne s'estime pas immunisée contre les recours par la seule circonstance que la partie adverse annoncerait, pour cette année, son intention de ne pas contraindre les zones de police à l'exécuter; qu'elle soutient que la reproduction à l'identique des dispositions annulées par le Conseil d'État crée une insécurité juridique qui lui est préjudiciable;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante se réfère à la circulaire du 15 décembre 2015 PLP 54 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2016 à l'usage des zones de police, qui énonce notamment ce qui suit:

«Contrairement à ce qui a prévalu par le passé et conséquemment à l'arrêt n° 226.189 du 23 janvier 2014 du Conseil d'État, 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 N "exercice antérieur", mais doivent dorénavant être budgétisés dans l'exercice financier "N-1", même s'ils ne sont payables que le 1^{er} jour ouvrable du mois de janvier suivant (art. 2 de l'arrêté royal n° 279). Cette récente jurisprudence de la Haute juridiction administrative, qui s'écarte de la règle actuelle, contraint les zones de police à devoir budgétiser, outre les crédits nécessaires pour supporter les traitements de décembre "exercice N-1", les crédits nécessaires pour les traitements du mois de janvier jusqu'en décembre "exercice financier N" aux fins de mettre en regard les crédits budgétaires alloués pour les dépenses de personnel pour l'exercice financier N avec les crédits engagés durant ce même exercice financier.»;

qu'après avoir constaté que la partie adverse «semble ainsi s'incliner devant l'interprétation qui a fait l'objet de l'arrêt n° 226.189», la requérante déclare ne plus s'opposer «à ce qu'il soit déclaré qu'elle n'a plus d'objet à son recours»;

Considérant que les dispositions de l'acte attaqué portent sur l'élaboration du budget des zones de police pour l'année 2015; qu'elles n'ont vocation à s'appliquer qu'à une seule année budgétaire; que la requérante ne conteste pas que son budget pour 2015, pourtant élaboré en contrariété avec les dispositions litigieuses, a été approuvé par le gouverneur; que la circulaire en cause n'a donc causé aucun grief à la requérante et qu'elle ne pourrait lui être appliquée à l'avenir; que la circonstance qu'elle reproduit les principes des circulaires précédentes et pourrait être reconduite dans l'avenir, ne constitue qu'une simple hypothèse, qui ne permet pas de conclure au maintien, par la requérante, de son intérêt à agir; que le recours est irrecevable;

Considérant que, dans sa requête, la requérante demande qu'une indemnité de procédure, liquidée au montant maximum de 1400 euros, lui soit accordée à charge de la partie adverse;

que, dans le mémoire en réplique, il est précisé que le montant maximum est demandé en raison de «l'attitude de la partie adverse et de son mépris à l'égard du Conseil d'État et à l'égard de la requérante»;

que, dans son dernier mémoire, elle demande que les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée au montant de base de 700 euros, soient mis à charge de la partie adverse;

Considérant qu'en l'espèce, le recours a été introduit avant l'approbation, par le gouverneur, du budget de la requérante pour l'exercice 2015; que la partie adverse n'a pas appliqué l'acte attaqué à l'égard dudit budget, qui a été approuvé alors qu'il ne se conformait pas à la circulaire; qu'en outre, dans sa circulaire du 15 décembre 2015 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2016 à l'usage des zones de police, la partie adverse s'est ralliée à l'interprétation retenue par l'arrêt n° 226.189 du 23 janvier 2014; que, dans ces conditions, il peut être considéré que la requérante a obtenu gain de cause; qu'il y a donc lieu de lui

accorder une indemnité de procédure, à charge de la partie adverse; que cette indemnité doit être fixée au taux de base, ainsi que la requérante le demande d'ailleurs dans son dernier mémoire,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le neuf juin deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY