

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.603 du 12 janvier 2022

A. 228.824/XV-4.189

En cause : **la zone de police 5321 « Bernissart-Péruwelz »**,
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^{es} Éric LEMMENS et
Élisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière, 68/2
4000 Liège,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par le ministre de l'Intérieur,
2. **le Gouverneur de la Province de Hainaut**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 16 août 2019, la zone de police 5321 « Bernissart-Péruwelz » demande l'annulation de :

- « - l'arrêté du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 27 juin 2019 qui décide que "le recours justificatif introduit par le conseil de police de la zone de police de Bernissart-Péruwelz contre l'arrêté du Gouverneur de la Province de Hainaut du 16 avril 2019 portant non-approbation de la modification budgétaire pour l'exercice 2019 du corps de police est rejeté";
- l'arrêté du Gouverneur de la Province de Hainaut du 16 avril 2019 refusant d'approuver la délibération du 29 mars 2019 par laquelle le conseil de police de Bernissart-Péruwelz modifie le budget pour l'exercice 2019 du corps de police ».

Par une requête introduite le 18 octobre 2021, la même requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice de 9.882,58 euros.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 janvier 2022.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Élisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Rétroactes

1. Le 29 mars 2019, le conseil de police de la partie requérante modifie son budget (modification budgétaire n° 1/2019) afin d'y inscrire la charge salariale correspondant au mois de décembre 2019.

2. Le 16 avril 2019, le Gouverneur de la Province de Hainaut décide de ne pas approuver cette délibération pour les motifs suivants :

« Considérant que la modification budgétaire se caractérise par l'intégration d'un mois supplémentaire de charges salariales, à savoir décembre 2019 (le budget initial prévoyant lesdites charges de décembre 2018 à novembre 2019), afin de répondre au prescrit de la circulaire ministérielle PLP 57 (point 1.2.2.) qui stipule que les zones de police doivent adapter avant le 31 décembre 2019 la comptabilisation des traitements, à savoir la budgétisation, en une opération unique, des salaires de décembre de l'exercice N-1 à décembre de l'exercice N ;

Considérant qu'afin de financer ce surplus de dépenses, la zone de police de Bernissart - Péruwelz a recours à :

- une utilisation de son fonds de réserves ordinaires à hauteur de 277.175,13 euros (conforme au solde disponible);
- l'inscription d'une intervention fédérale complémentaire égale à 195.004,46 euros;

Considérant toutefois que cette subvention supplémentaire n'est pas due à la zone de police et qu'il s'agit donc d'une recette fictive ;

Considérant qu'en vertu de l'article 72, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 07 décembre 1998, lorsque le conseil de police porte au budget zonal des recettes qui, aux termes de la loi, ne reviennent pas à la zone de police durant l'exercice auquel se rapporte le budget, le gouverneur procède à la radiation du montant ;

Considérant que la suppression du montant de 195.004,46 euros entraîne un déficit du budget ordinaire ;

Considérant que conformément à l'article 34 de la loi du 07 décembre 1998 rendant applicable à la gestion budgétaire et financière de la police locale l'article 252 de la Nouvelle loi communale (article L1314-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation), le budget des dépenses et des recettes des zones de police ne peut présenter un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictifs ;

Considérant que sur base de l'article 66 de la loi du 07 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, l'approbation de la décision relative au budget d'une zone de police ne peut être refusée que pour violation des dispositions comprises dans la susdite loi ou prises en vertu de cette loi ».

Il s'agit du second acte attaqué.

3. Le 17 mai 2019, la partie requérante décide d'introduire un recours contre cet acte auprès du ministre de l'Intérieur. Ce recours est adressé par un courrier du 22, réceptionné le 24 mai 2019.

4. Le 27 juin 2019, le ministre rejette le recours sur la base des motifs suivants :

« Vu la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (dénommée ci-après LPI), les articles 34, 40, 41, 66 et 71 à 75;

Vu la Nouvelle loi communale (dénommée ci-après NLC), les articles 238 et 252;

Vu l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, les articles XI.II.13, §1 et XII.XI.59 ;

Vu l'arrêté royal du 5 septembre 2001 portant le règlement général de la comptabilité de la zone de police (dénommé ci-après RGCP), les articles 5 et 8 ;

Vu l'arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive, d'une allocation pour équipements de maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2002 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 2001 relatif à l'octroi d'une avance sur la subvention fédérale de base pour l'année 2002 aux zones de police et d'une allocation à certaines communes ;

Vu l'arrêté royal du 20 décembre 2018 portant l'octroi à la commune ou à la zone de police pluricommunale d'une subvention fédérale de base et d'une allocation pour équipement de maintien de l'ordre public en faveur de la police locale pour l'année 2018 et fixant le montant des avances mensuelles sur la subvention fédérale de base octroyées pour l'année 2019;

Vu l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public, et plus précisément son article 2 tel que modifié par la loi portant diverses dispositions en matière de fonction publique du 11 décembre 2016;

Vu la circulaire ministérielle PLP 54 du 15 décembre 2015 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2016 à l'usage des zones de police;

Vu la circulaire ministérielle PLP 57 du 21 novembre 2018 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2019 à l'usage des zones de police;

Vu l'arrêt du Conseil d'État n° 226.189 du 23 janvier 2014;

Vu le budget de l'exercice 2019 de la zone de police de Bernissart-Péruwelz, arrêté par le conseil de police en sa séance du 29 mars 2019 et approuvé par le Gouverneur de la Province de Hainaut le 16 avril 2019;

Vu la délibération du conseil de police de Bernissart-Péruwelz du 29 mars 2019 par laquelle est apportée une modification au budget de la zone de police locale pour l'exercice 2019;

Vu l'arrêté de non-approbation du 16 avril 2019 pris par le Gouverneur de la Province de Hainaut à l'encontre de la délibération susvisée;

Vu la délibération justificative du conseil de police de Bernissart-Péruwelz du 17 mai 2019 suite à l'arrêté de désapprobation adopté par le Gouverneur de la province de Hainaut le 16 avril 2019, reçue au cabinet du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur le 24 mai 2019;

Vu le dossier administratif;

Considérant que le Gouverneur de la Province de Hainaut a désapprouvé la délibération du conseil de police de Bernissart-Péruwelz du 29 mars 2019 pour les motifs suivants :

[...]

Considérant que le conseil de police de Bernissart-Péruwelz a justifié son recours relatif à sa délibération du 17 mai 2019 comme suit :

“ Considérant que la modification budgétaire n° 1/2019 avait pour objectif de résoudre la problématique du 13^{ème} mois;
Considérant, en effet, que dans l'arrêt précité, sous l'angle des dépenses, le Conseil d'État a affirmé que ‘la comptabilité budgétaire des zones de police, comme celles 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’;
Considérant que le même arrêt mentionne également, sous l'angle des recettes, que ‘aux termes de l'article 238 de la NLC, sont également considérés comme appartenant à un exercice les droits acquis à la commune et les engagements pris à l'égard des créanciers pendant cet exercice, quel que soit l'exercice au cours duquel ils sont soldés’ ;

Considérant que, par ailleurs, l'article 5 de l'arrêté royal du 05 septembre 2001 portant le règlement général de la comptabilité de la zone de police (RGCP) 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'; que cette disposition impose, conformément au principe d'universalité du budget, d'inclure dans celui-ci l'ensemble des dépenses prévues;

Que ce principe d'universalité s'impose également aux recettes;

Considérant qu'il ressort du rapport au Roi de l'arrêté royal du 02 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base que 'pour l'année initiale 2002, les zones n'ont dû budgétiser que 11 mois en ce qui concerne les traitements, les allocations et les indemnités des membres du personnel des brigades territoriales de la police fédérale, visés à l'article 235 de la LPI. Il est évident que pour faire face à ces coûts, seuls ces 11 mois seront financés par l'autorité fédérale, le financement des traitements de ces membres du personnel pour la période de décembre 2002 à novembre 2003 inclus fera partie de la subvention fédérale de base 2003';

Qu'il est dès lors certain, au vu de ces considérations, que la subvention fédérale servant à payer les traitements du mois de décembre N est reprise dans la subvention fédérale de base de l'année N + 1 ;

Considérant qu'aussi bien l'article 34 de la LPI que l'arrêt du Conseil d'État du 23 janvier 2014 font état que la comptabilité des zones de police est calquée sur la comptabilité communale;

Qu'il est, dès lors, incontestable que la dotation fédérale à percevoir début janvier 2020 est relative à des prestations de l'exercice 2019 et qu'elle devrait donc être budgétée dans l'exercice 2019;

Considérant qu'ainsi la dotation fédérale servant à payer les traitements du mois de décembre 2019, bien que versée le 2 janvier 2020, doit être budgétée et constatée, en tant que recette, dans l'exercice 2019 de la zone de police;

Considérant que tout autre interprétation, outre son illégalité, serait contraire au principe d'équité car elle ferait supporter ce 13^{ème} mois de charges salariales uniquement sur les dotations communales;

Considérant que la zone de police Bernissart-Péruwelz a, dès lors, financé cette dépense du 13^{ème} mois au travers d'une utilisation de son fonds de réserves ordinaires et par l'inscription d'une recette fédérale de 195.004,46 euros;

Considérant que Monsieur le Gouverneur de la Province de Hainaut ne peut être suivi lorsqu'il énonce, dans son arrêté, que cette recette fédérale serait une intervention complémentaire voire supplémentaire qui ne serait pas due à la zone et qui serait donc une recette fictive;

Qu'en effet, le montant à inscrire dans la modification budgétaire doit correspondre à une estimation d'1/12^{ème} de la dotation fédérale de base de l'exercice 2019 à défaut de connaître, au stade de la prévision, le montant de la dotation fédérale de base 2020;

Que le montant ainsi calculé serait de 203.607,65 euros (2.443.291,71 euros/12);

Que toutefois, le montant réellement perçu par la zone de police le 02 janvier 2019 est de 195.004,46 euros qui correspond, conformément à la circulaire PLP 57 (élaboration du budget 2019) à 98% d'1/12^{ème} de la subvention fédérale de base 2018;

Que par mesure de prudence, la zone de police a choisi d'inscrire dans sa modification budgétaire, en termes d'estimation de la recette fédérale, le plus petit montant correspondant, en outre, au montant réellement perçu en 2019;

Que cette somme va être, néanmoins, perçue par la zone de police le premier jour ouvrable du mois de janvier 2020 à un moment où l'arrêté royal fixant la dotation fédérale de base 2020 aura été publié;

Qu'il sera, dès lors, possible de constater, au compte 2019, vis-à-vis de cette prévision de 195.004,46 euros un droit correspondant au montant effectivement perçu le 02 janvier 2020;

Que cette recette est donc tout sauf fictive;

Considérant qu'en application des principes comptables cités ci-dessus et de l'enseignement de l'arrêt du Conseil d'État du 23 janvier 2014, cette tranche de la dotation fédérale de base 2020 doit être budgétée et constatée à l'exercice 2019 dans la mesure où, bien que perçue le 02 janvier 2020, elle concerne indubitablement le traitement du mois de décembre 2019;

Considérant, enfin, que le conseil de police dispose de 40 jours pour introduire son recours à dater du lendemain du 18 avril 2019;

[...]”.

Considérant qu'il convient de rappeler ici les limites de l'exercice du pouvoir de tutelle conféré au Ministre de l'Intérieur par les articles 71 et suivants de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux; que la tutelle spécifique y prévue consiste en la vérification du respect par les actes des pouvoirs locaux des dispositions légales et réglementaires relatives à la police locale incluses dans la loi précitée du 7 décembre 1998 ou prises en vertu de cette loi;

Considérant qu'il s'indique ici d'examiner si le conseil de police de la zone de police de Bernissart-Péruwelz respecte, dans l'établissement de son budget pour l'exercice 2019, et plus précisément dans sa modification budgétaire n° 1/2019 les dispositions réglementaires en la matière;

Considérant que le conseil de police de Bernissart-Péruwelz a, en date du 29 mars 2019, apporté une modification au budget de la zone de police locale pour l'exercice 2019; que cette modification budgétaire se caractérise par l'intégration d'un mois supplémentaire de charges salariales, à savoir décembre 2019, et ce afin de répondre au prescrit de la circulaire ministérielle PLP 57; qu'afin de financer ce surplus de dépenses, la zone de police recourt à son fonds de réserves ordinaires à hauteur de 277.175,13 euros mais également à une 'intervention fédérale complémentaire' d'un montant de 195.004,46 euros à l'article 33001/465-48.2019; que si le montant inscrit en 'fonds de réserves ordinaires' est conforme au montant disponible dans l'exercice comptable de la zone de police, il n'en est pas de même du montant de 195.004,46 euros inscrit sous le couvert d'«intervention fédérale complémentaire (13^{ème} mois)»; que, l'«intervention fédérale complémentaire (13^{ème} mois)» ne repose sur aucune base réglementaire et légale ; que le conseil de police n'a, d'ailleurs, déposé aucun élément concret qui justifie l'inscription au budget d'une telle subvention supplémentaire pour la zone ; qu'en l'absence de tout fondement légal, il n'est pas possible de procéder à l'inscription *ad hoc* en vue de régulariser le paiement du 13^{ème} mois;

Considérant que la circulaire ministérielle PLP 54 du 15 décembre 2015 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2016 à l'usage des zones de police stipule, dans son point III.1.2.2 : “le traitement du mois de décembre : 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 services publics fédéraux.

Une disposition transitoire a toutefois été introduite pour les anciens membres du personnel du cadre opérationnel qui avaient le statut de membre du personnel du corps opérationnel d'un corps de police communale à la date du 30 mars 2001.

Il convient dès lors de prévoir les crédits nécessaires pour répondre aux obligations/dépenses relatives aux traitements et allocations, indemnités et primes non liées aux prestations durant l'exercice 'exercice N'.

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

budgetisés dans l'exercice financier 'N-1', même s'ils ne sont payables que le premier 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. Autrement dit :

-> De décembre 'exercice N-1' jusqu'à décembre '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'à 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.

De façon à réduire autant que possible l'impact de cette nouvelle obligation sur le budget des zones de police, une période transitoire dont le terme a été fixé au 31 décembre 2019, est instaurée et durant laquelle les zones de police sont encore autorisées à budgétiser dans l'exercice financier N 'exercice antérieur', les crédits pour les traitements de décembre 'exercice N-1'. Passé ce délai, elles devront satisfaire aux obligations réglementaires telles qu'interprétées par la Haute juridiction administrative susvisée.

D'un point de vue strictement comptable, plusieurs situations sont envisagées en fonction des possibilités financières des zones de police :

-> Le résultat de l'exercice 2015 de la zone de police présente un solde positif lui permettant de supporter les traitements du mois de décembre 2015. La zone de police a la possibilité de reporter le *boni* et d'inscrire 13 mois de traitement lors de la confection du budget 2016.

-> Le résultat de l'exercice 2015 présente un solde ne permettant à la zone de police de supporter les traitements du mois de décembre N-1. La zone de police a par conséquent, soit la possibilité de créer un fonds de réserve dans l'attente qu'elle puisse prendre entièrement en charge le 13^{ème} mois de traitement, soit la possibilité de prévoir directement le 13^{ème} mois de traitement au travers de la(les) contribution(s) communale(s).

-> La zone de police ne parvient pas, au terme de la période transitoire (31 décembre 2019), à prendre en charge le paiement du 13^{ème} mois de traitement. Les montants nécessaires pour supporter le 13^{ème} mois seront inscrits d'office au budget de la zone de police conformément à l'article 72 LPI. ”

Qu'il ressort, par conséquent, de la circulaire ministérielle PLP 54 que, suite à l'arrêt du Conseil d'État n° 226.189 du 23 janvier 2014, les crédits pour les traitements de décembre doivent être budgétisés dans l'exercice financier 'N-1' et non plus, comme cela était la pratique avant ledit arrêt du Conseil d'État, dans l'exercice financier N 'exercice antérieur' ; que la conséquence de cet arrêt est la budgétisation d'un 13^{ème} mois de traitement ; qu'il ressort de cette circulaire que la prise en charge 'financière' du 13^{ème} mois de traitement repose sur les zones de police ; que, pour permettre aux zones de police de s'organiser, une période transitoire de quatre ans prenant fin le 31 décembre 2019 a été prévue par la PLP ministérielle 54 ; qu'il ne ressort dès lors pas de la PLP ministérielle 54 que le paiement de ce 13^{ème} mois incomberait à l'État fédéral ;

Considérant que la circulaire ministérielle PLP 57 du 21 novembre 2018 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2019 à l'usage des zones de police rappelle, dans son point 1.2.2 : “le traitement du mois de décembre : En exécution de l'article XI.II.13. §1^{er}, PJPOL, tous les membres de la police intégrée

sont payés à terme échu. Une disposition transitoire a toutefois été introduite pour les anciens membres du personnel du cadre opérationnel qui avaient le statut de membre du personnel du corps opérationnel d'un corps de police communale à la date du 30 mars 2001.

Il convient dès lors de prévoir les crédits nécessaires pour répondre aux obligations/dépenses relatives aux traitements et allocations, indemnités et primes non liées aux prestations durant l'exercice 'exercice N'.

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 premier jour ouvrable du mois de janvier suivant (art 2 de l'arrêté royal n° 279). Cette jurisprudence de la Haute juridiction administrative, qui s'écarte de la règle appliquée jusqu'en 2015, contraint les zones de police à devoir budgétiser dans une opération unique, 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. Autrement dit :

-> De décembre 'exercice N-1' jusque décembre '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' jusque 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. Dès que le 13^{ème} mois de traitement a été inscrit au budget, les crédits relatifs aux traitements de l'ensemble des membres du personnel des services de la police intégrée seront, à compter de l'exercice suivant, inscrits du mois de janvier de l' 'exercice N' au mois de décembre de l' 'exercice N'.

De façon à réduire autant que possible l'impact de cette nouvelle obligation sur le budget des zones de police, j'ai instauré pour les zones de police une période transitoire de 4 ans dont le terme a été fixé au 31 décembre 2019 (cfr. PLP 54 du 15 décembre 2015 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2016 à l'usage des zones de police). Durant cette période transitoire, les zones de police sont encore autorisées à budgétiser dans l'exercice financier N 'exercice antérieur', les crédits pour les traitements de décembre 'exercice N-1'. Le 13^{ème} mois de traitement devant être inscrit au plus tard dans le budget 2019, l'année 2019 est par conséquent la dernière année où les traitements de décembre 'exercice N-1' peuvent être inscrits dans l'exercice financier N 'exercice antérieur'. Les zones qui n'ont pas encore régularisé le 13^{ème} mois de traitement, doivent impérativement régulariser la situation en 2019 sinon les crédits nécessaires pour supporter le 13^{ème} mois seront inscrits d'office au budget 2019 de la zone de police conformément à l'article 72 de la LPI.

En d'autres termes, la zone de police qui n'a pas imputé le mois de traitement de décembre 2018 sur le budget de 2018, doit inscrire les mois de traitement de décembre 2018 et de décembre 2019 au budget de 2019 dès lors qu'il n'est plus possible, à partir de 2020, d'inscrire le mois de traitement de décembre de l'exercice N-1. Si la zone décide néanmoins de ne pas inscrire au budget 2019 le crédit nécessaire pour le paiement du 13^{ème} mois, celui-ci sera inscrit d'office conformément à l'article 72 de la LPI.

Enfin, je souhaite attirer votre attention sur le fait que la modification de l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de

certain agents du secteur public qui prévoit désormais que le traitement de décembre des membres du personnel payés à terme échu doit être payé à la fin du mois de décembre (au lieu de début janvier) n'a aucune influence sur la période transitoire accordée aux zones de police pour inscrire le 13^{ème} mois de traitement. La présente disposition ne s'appliquera pour les zones de police qu'à partir de l'année 2020.

Une dérogation à la règle susvisée a, en effet, été insérée dans l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984, laquelle prévoit que pour les membres du personnel de la police locale, le paiement du traitement de décembre des années 2016 à 2019 incluse aura lieu le premier jour ouvrable du mois de janvier de l'année suivante. En ce qui concerne le paiement du traitement de décembre, je me réfère à la communication du SSGPI du 27 juillet 2017 (SSGPI-RIO-2017/556).”

Considérant que par cette circulaire, il est rappelé, par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, qu'il incombe aux zones de police de supporter financièrement le paiement du 13^{ème} traitement découlant de l'arrêt du Conseil d'État précité ; qu'il est également souligné que les zones de police doivent adapter avant le 31 décembre 2019 la comptabilisation des traitements, soit la budgétisation, en une opération unique, des salaires de décembre de l'exercice N-1 à décembre à l'exercice N ; qu'ici aussi, tout comme dans la circulaire ministérielle PLP 54, à aucun moment, il n'est indiqué ou insinué que le paiement de ce 13^{ème} serait en pris en charge par l'État fédéral ; qu'au contraire, il ressort clairement des circulaires ministérielles PLP 54 et 57 que ce coût doit être supporté par les zones de police ;

Considérant que l'arrêté royal du 2 août 2002 précise dans son rapport au Roi ce qui suit : “Pour l'année initiale 2002, les zones n'ont dû budgétiser que 11 mois en ce qui concerne les traitements, les allocations et les indemnités des membres du personnel des brigades territoriales de la police fédérale, visés à l'article 235 de la LPI. Il est évident que pour faire face à ces coûts, seuls ces 11 mois seront financés par l'autorité fédérale. Le financement des traitements de ces membres du personnel pour la période de décembre 2002 à novembre 2003 inclus fera partie de la subvention fédérale de base 2003”.

Qu'il ne ressort donc pas du rapport au Roi de l'arrêté royal du 2 août 2002, une obligation légale, pour l'État fédéral, de prendre en charge, financièrement, le 13^{ème} mois de traitement que les zones de police doivent, à la suite de l'arrêt du Conseil d'État n° 226.189 du 23 janvier 2014, inscrire dans leur budget ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le Conseil de police en adoptant la délibération du 29 mars 2019 en vue d'apporter une modification budgétaire à l'exercice 2019 de la zone de police de Bernissart-Péruwelz a méconnu les dispositions légales et réglementaires relatives à la police locale qui s'appliquaient en la matière ;

ARRÊTE :

Article unique. Le recours justificatif introduit par le conseil de police de la zone de police de Bernissart-Péruwelz contre l'arrêté du Gouverneur de la Province de Hainaut du 16 avril 2019 portant non-approbation de la modification budgétaire pour l'exercice 2019 du corps de la police locale est rejeté ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante fait valoir que le premier acte attaqué rejette son recours contre le second acte attaqué qui refuse d'approuver sa délibération du 29 mars 2019 par laquelle son conseil de police a modifié le budget pour l'exercice 2019 du corps de police.

Elle expose que le recours au ministre est un recours préalable qui pourrait être analysé comme un recours de tutelle spéciale d'annulation et que la décision qui est ainsi prise, ne se substitue pas nécessairement à celle à propos de laquelle elle statue. Elle en déduit que la décision prise sur recours ne produit pas d'autre effet de droit que de faire courir le délai utile pour saisir le Conseil d'État et qu'elle conserve un intérêt à contester la décision du gouverneur.

Elle estime que le Conseil d'État a, dans un arrêt n° 237.142 du 25 janvier 2017, en matière disciplinaire, validé un raisonnement similaire en ce qui concerne le recours de tutelle prévu à l'article L3133-3 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CwaDeL).

Elle ajoute qu'en toute hypothèse, la décision du gouverneur peut être assimilée à un acte préparatoire dont la légalité peut être incidemment critiquée à l'occasion du présent recours.

Dans leur dernier mémoire, les parties adverses soulignent qu'il ressort d'une mesure d'instruction faite par l'auditeur rapporteur que, le 4 novembre 2019, le conseil de police de la partie requérante a adopté une délibération de laquelle il ressort ce qui suit :

« Considérant que la présente modification budgétaire réintègre les crédits relatifs aux rémunérations de décembre 2019 et permet par ailleurs de faire face aux autres besoins (recettes et dépenses) qui sont intervenus ou qui sont susceptibles de l'être d'ici la fin de l'exercice 2019;

Considérant qu'afin que la présente modification budgétaire puisse être approuvée, elle n'intègre plus les 195.004,46 € de dotation fédérale querellée par Monsieur le Gouverneur;

Considérant que la présente modification budgétaire est dès lors adoptée dans le strict objectif de maintenir l'équilibre budgétaire et qu'elle n'entraîne aucune reconnaissance ni renonciation dans le chef de la zone en particulier dans le cadre du recours en annulation diligenté devant le Conseil d'État à l'encontre des 2 arrêtés précités ».

Par ailleurs, elles indiquent que cette délibération a reçu l'approbation du Gouverneur de la province de Hainaut le 26 novembre 2019.

Selon elles, ces éléments nouveaux ont des répercussions sur l'objet du présent recours et sur l'intérêt au recours de la partie requérante.

Quant à l'objet du recours, elles considèrent que la modification budgétaire adoptée le 4 et approuvée le 26 novembre 2019, a remplacé l'acte attaqué. Par ailleurs, elles observent que ces nouvelles décisions n'ont pas été attaquées et qu'elles sont, dès lors, devenues définitives, peu importe que la modification budgétaire intervenue le 4 novembre 2019 soit accompagnée d'une réserve.

Elles en concluent que le présent recours n'a plus d'objet.

Par ailleurs, elles soutiennent également que la partie requérante n'a plus intérêt au présent recours et s'en réfèrent sur ce point à l'arrêt n° 170.926 du 8 mai 2007 en concluant que « l'annulation de la décision rejetant le recours contre la décision de ne pas approuver un budget qui n'existe plus, ne présente aucun intérêt pour la requérante si bien que le présent recours est irrecevable ».

Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir que la délibération qui est intervenue le 4 novembre 2019 ne remplace pas « purement et simplement » la décision ayant conduit à l'adoption des actes attaqués. Elle expose que le présent recours a des liens étroits avec un autre recours pendant enrôlé sous le n° 232.206/XV-4593 par lequel elle sollicite l'annulation de l'arrêté du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 10 septembre 2020 qui décide que le recours qu'elle a introduit contre l'arrêté du Gouverneur de la Province de Hainaut du 9 juillet 2020 portant non-approbation de la modification budgétaire n° 1/2020 du conseil de police de la zone de police de Bernissart-Péruwelz, est irrecevable. Par ce recours, elle attaque également l'arrêté du gouverneur du 9 juillet 2020 qui refuse d'approuver sa délibération du 25 juin 2020 par laquelle le conseil de police a modifié le budget de la zone de police pour l'exercice 2020, sur la base du même raisonnement qui sous-tend la décision qui est ici à l'origine des deux actes attaqués.

Elle explique cependant que dans le cadre de ce second recours, le Gouverneur de la Province de Hainaut a adopté une décision, le 30 novembre 2020, par laquelle il approuve la modification budgétaire pour l'exercice 2020 dès lors que le ministre de l'Intérieur n'a pas respecté le délai qui lui était imparti pour statuer sur le recours de la partie requérante et que, dans ces conditions, au regard de l'article 74 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, le recours en question doit être admis.

Elle en conclut que dans la mesure où la même problématique se reporte d'année en année et où les décisions du 25 juin 2020 et du 29 octobre 2020 confirment sa thèse quant à l'année durant laquelle les charges salariales litigieuses doivent être budgétées, « ce n'est pas la décision de modification budgétaire initiale – ayant conduit au présent recours - qui est privée d'effets mais bien la seconde décision de modification budgétaire du 4 novembre 2019 ».

Elle rappelle qu'en tout état de cause, la décision du 4 novembre 2019 a été adoptée à titre conservatoire et en application des obligations légales qui s'imposaient à elle et insiste sur la circonstance que sans une inscription budgétaire approuvée, la zone de police ne peut pas fonctionner et qu'il lui est impossible, par exemple, de comptabiliser les rémunérations du mois de décembre 2019 et de procéder à un ajustement des recettes et des dépenses. Elle affirme que le conseil de police a été contraint d'envisager une nouvelle modification budgétaire et qu'elle ne pouvait, ensuite, attaquer les décisions qui ont découlé de cette modification budgétaire puisqu'elle était à l'origine de celle-ci.

Elle estime que soutenir qu'elle n'aurait plus d'intérêt au présent recours serait disproportionné et contraire à son droit d'accès au juge consacré à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle s'en réfère à plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et à l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif n° 243.406 du 15 janvier 2019.

Enfin, elle attire également l'attention sur les répercussions budgétaires de la situation qui ont eu pour effet qu'elle a dû se passer de la recette de 195.004,46 euros du fédéral et qu'elle a dû puiser dans ses réserves disponibles.

Elle souligne également que si l'on devait mettre en doute le maintien de son intérêt à agir, elle a décidé d'introduire une demande d'indemnité réparatrice pour que le Conseil d'État puisse à tout le moins opérer un constat d'illégalité.

IV.2. Appréciation

a) sur la nature du recours au ministre de l'Intérieur

Les articles 71 à 75 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, disposent comme suit :

« Art. 71. Les décisions du conseil communal et du conseil de police relatives au budget de la police locale et aux modifications qui y sont apportées, ainsi que les

décisions relatives à la contribution de la commune faisant partie d'une zone pluricommunale au conseil de police, et ses modifications, sont envoyées endéans les vingt jours pour approbation au gouverneur.

Toutes les annexes requises pour l'établissement définitif du budget sont jointes au budget.

Le Roi détermine les données nécessaires à l'établissement du budget de la police, qui devront être notifiées par les autorités compétentes à l'autorité de tutelle. Il décide également de la nature du support d'information, ainsi que de la forme selon laquelle ces données sont présentées.

Art. 72. § 1^{er}. Le gouverneur se prononce sur l'approbation dans un délai correspondant au délai qui a été déterminé pour la tutelle sur le budget des communes de la zone, à diminuer de cinq jours.

Au cas où le conseil communal ou le conseil de police refuse de porter au budget, en tout ou en partie, les recettes ou les dépenses obligatoires que la loi met à charge de la commune ou la zone pluricommunale pour l'exercice auquel se rapporte le budget de la police ou la contribution au conseil de police, le gouverneur y inscrit d'office les montants requis. S'il s'agit d'une zone pluricommunale, le gouverneur modifie, simultanément avec l'inscription d'office, le montant de la contribution au conseil de police de chaque commune faisant partie de la zone pluricommunale concernée.

Au cas où le conseil communal ou le conseil de police porte au budget de la police ou à la contribution au conseil de police des recettes qui, aux termes de la loi, ne reviennent pas, en tout ou en partie, durant l'exercice auquel se rapporte le budget, à la commune ou à la zone pluricommunale, le gouverneur procède, suivant le cas, à la radiation du montant ou à l'inscription d'office du montant correct.

S'il s'agit d'une zone pluricommunale, le gouverneur modifie, simultanément avec l'inscription d'office, le montant de la contribution au conseil de police de chacune des communes faisant partie de la zone pluricommunale concernée.

§ 2. Le gouverneur transmet son arrêté à l'autorité communale ou à l'autorité de la zone pluricommunale, au plus tard le dernier jour du délai visé au § 1^{er}, alinéa 1^{er}. Passé ce délai, le gouverneur est censé avoir approuvé le budget de la police.

L'arrêté du gouverneur est porté à la connaissance du conseil communal ou du conseil de police, lors de sa prochaine séance.

Art. 73. Le conseil communal ou le conseil de police peut exercer un recours auprès du ministre de l'Intérieur contre l'arrêté du gouverneur portant ajustement du budget de la police ou de la contribution au conseil de police, ou contre son arrêté portant désapprobation, dans un délai de quarante jours à compter du lendemain de la notification de l'arrêté à l'autorité communale ou à l'autorité de la police locale.

Art. 74. Le ministre de l'Intérieur statue sur le 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 et au conseil communal ou au conseil de police. Passé ce délai le recours est admis.

L'arrêté du gouverneur est porté à la connaissance du conseil communal ou du conseil de police, lors de sa prochaine séance.

Art. 75. Les articles 72 à 74 s'appliquent également aux modifications apportées au budget de la police par le conseil communal ou le conseil de police, ainsi qu'aux modifications apportées, par le conseil communal des communes appartenant à une zone pluricommunale, à la contribution au conseil de police. Toutefois, le délai est défini par le délai qui a été déterminé pour la tutelle sur les modifications de budget des communes de la zone, à diminuer de cinq jours. »

Ces dispositions n'indiquent pas clairement quelle est la nature exacte du recours adressé au ministre de l'Intérieur.

À défaut de précisions dans le texte de ces dispositions ou dans les travaux préparatoires, le recours au ministre de l'Intérieur prévu à l'article 73 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, doit s'interpréter comme un recours en réformation.

L'appréciation de la compétence de l'auteur de l'acte au regard du pouvoir de réformation qui est reconnu au ministre de l'Intérieur par cette disposition implique un examen des motifs et du dispositif de l'arrêté ministériel statuant sur le recours.

Dans le cadre d'un recours en réformation, l'autorité n'est pas liée par les motifs de la décision prise en première instance. En raison du caractère dévolutif de ce recours, le ministre doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Chargé de porter une appréciation sur la délibération du conseil de la zone de police, il n'est pas tenu par celle exercée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance et n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité, ni partant, les griefs formulés par l'auteur du recours en réformation. Il faut, mais il suffit que celui-ci puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

Au vu de la teneur de l'acte attaqué, il apparaît que le ministre de l'Intérieur a examiné le recours de la partie requérante comme un recours en réformation.

En conséquence, le premier acte attaqué s'est substitué au second qui a disparu de l'ordonnancement juridique.

Le recours est dès lors irrecevable à l'encontre du second acte attaqué et la seconde partie adverse doit être mise hors cause.

b) Sur la perte d'intérêt ou la perte d'objet

Eu égard aux nouvelles pièces qui ont été déposées par la partie requérante et des conséquences qu'en tire la partie adverse dans son dernier

mémoire, il y a lieu de rouvrir les débats et de permettre à l'auditeur rapporteur, dans le respect du principe du double examen, d'examiner si la partie requérante conserve toujours un intérêt au présent recours, tout en ayant égard à la demande d'indemnité réparatrice qu'elle a déjà introduite, ou si ce recours est éventuellement devenu sans objet.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le Gouverneur de la Province de Hainaut est mis hors de cause

Article 2.

Les débats sont rouverts.

L'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du présent recours.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 12 janvier 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht