

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 220.511 du 4 septembre 2012

A. 205.401/XV-1980

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
Mes M. MAHIEU et G. PIJCKE, avocats,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 28 juin 2012 par la zone de police des Arches, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de «l'arrêté de Madame la Ministre de l'Intérieur [...] du 2 mai 2012, rejetant le recours de tutelle introduit par le Conseil de police de la requérante, arrêté qui lui a été communiqué par un courrier du 4 mai 2012»;

Vu le dossier administratif et la note d'observations déposée par la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 6 août 2012 fixant l'affaire à l'audience du 29 août 2012 à 15 heures;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. MARKEY, *loco* Mes J. BOURTEMBOURG et Fr. BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me O. VANDENBROUCKE, *loco* Mes M. MAHIEU et G. PIJCKE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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 du recours se présentent comme suit:

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

Le 22 décembre 2011, elle arrête son budget ordinaire et extraordinaire pour l'exercice 2012. Il est précisé ce qui suit:

«Le budget 2012 comprend l'inscription de crédits pour 12 mois de rémunérations à l'exercice propre tant pour le personnel payé à terme échu (ex-gendarmes, CALog et nouveaux policiers) que pour le personnel payé par anticipation (ex-policiers communaux).

Le compte 2012 comprendra:

- aux exercices antérieurs, via des reports de crédits du budget 2011, les dépenses engagées et imputées, pour un total identique, relatif aux traitements de décembre 2011 du personnel payé à terme échu (versés début janvier 2012) et aux prestations spécifiques de décembre 2011 de l'ensemble du personnel (versés fin janvier 2012);

- à l'exercice propre, les engagements de dépenses pour l'ensemble des rémunérations et des prestations spécifiques de janvier à décembre 2012 de l'ensemble du personnel;

- à l'exercice propre, les imputations de dépenses relatives aux traitements de janvier à décembre 2012 du personnel payé par anticipation, aux traitements de janvier à novembre 2012 du personnel payé à terme échu, aux prestations spécifiques de janvier à novembre 2012 de l'ensemble du personnel;

- à l'exercice propre, des reports de crédits (sur la différence entre les engagements et les imputations) relatifs aux traitements de décembre 2012 du personnel payé à terme échu (versés début janvier 2013) et aux prestations spécifiques de décembre 2012 de l'ensemble du personnel (versés fin janvier 2013).

Cette gymnastique cérébrale est liée à la volonté de concilier la position défendue par la zone en matière d'orthodoxie budgétaire et celle recommandée depuis 2010 par Madame la Ministre de l'Intérieur sortante Annemie Turtelboom:

- pour la zone: l'exercice propre doit comprendre 12 mois de recettes avec en regard 12 mois de dépenses de personnel (comme recommandé

successivement par Messieurs les Ministres de l'Intérieur Duquesne et Dewael jusqu'en 2009);

- pour la Ministre de l'Intérieur sortante: l'exercice propre doit comprendre 12 mois de recettes, 12 mois de rémunération pour le personnel payé par anticipation, mais seulement 11 mois de rémunération pour le personnel payé à terme échu (sic).

Ce conflit "idéologique" est largement commenté dans les rapports accompagnant le budget 2010, la modification budgétaire 2010, le compte 2010 ainsi que dans l'arrêté d'approbation conditionnelle du budget 2011 adressés par l'autorité de tutelle».

Saisi dans le cadre de l'exercice de la tutelle spéciale d'approbation prévue par l'article 72 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, le gouverneur de la province de Namur décide, le 18 janvier 2012, de ne pas approuver le budget de la requérante pour l'exercice 2012. Cet arrêté est motivé comme suit:

«Vu le budget de la zone de police Les Arches pour l'exercice 2012 voté en séance du Conseil de police, en date du 22 décembre 2011;

Vu la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux;

Vu le code la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu l'arrêté royal du 5 septembre 2001 portant le règlement général de la comptabilité de la zone de police;

Vu l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public, en son article 2;

Vu l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) qui stipule en son article XI.II.13 § 1^{er} que "le traitement du membre du personnel est payé mensuellement suivant le même échéancier que celui applicable aux fonctionnaires des ministères fédéraux";

Vu l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol), en son article XII.XI.59;

Considérant que, conformément aux articles XI.II.13, § 1^{er}, et XII.XI.59 de la PJPol, le droit au traitement du mois de décembre ne prend naissance que début janvier de l'année suivante et ne peut devenir une dépense qu'à ce moment-là;

Vu le point 2.1.2.1. de la Circulaire ministérielle PLP n° 48 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2012 à l'usage des zones de police;

Vu la circulaire ministérielle PLP n° 48 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2012 à l'usage des zones de police stipulant plus particulièrement en son point 2.1.2.1. Estimation des dépenses en personnel – Généralités, que "Les crédits pour les traitements de décembre N-1 et les allocations, indemnités et primes non liées aux prestations de décembre N-1 ne peuvent plus être budgétisées dans l'exercice financier N proprement dit. Les crédits pour les traitements exercice N-1 doivent être budgétisés dans l'exercice financier 'exercices antérieurs' proprement dit, puisque les traitements trouvent leur origine dans l'exercice antérieur";

Attendu que la zone de police Les Arches a budgétisé à l'exercice 2012 (N) les traitements des membres du personnel payés à terme échu du mois de décembre 2012;

Attendu que ces crédits des traitements concernés doivent être rejetés pour être budgétisés en exercice 2013 (N+1), exercices antérieurs;

Considérant que la zone de police Les Arches ne respecte pas les dispositions légales en la matière,

ARRÊTÉ:

Article 1: le budget à l'ordinaire et à l'extraordinaire de la zone de police Les Arches pour l'exercice 2012 n'est pas approuvé.
(...)».

Le 26 janvier 2012, le Gouverneur de la Province de Namur, saisi cette fois dans le cadre de l'exercice de la tutelle d'approbation prévue par l'article L.3141-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, décide de ne pas approuver le budget de la requérante pour l'exercice 2012.

La requérante décide, le 17 février 2012, d'introduire le recours prévu à l'article L.3143-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, à l'encontre de l'arrêté précité du 26 janvier 2012. Un second recours est introduit auprès de la Ministre de l'Intérieur à l'encontre de l'arrêté précité du 18 janvier 2012, sur pied de l'article 73 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Le Ministre wallon des pouvoirs locaux rejette le premier recours le 23 mars 2012. Un recours en suspension et en annulation est introduit à l'encontre de cette décision (affaire A. 204.996/XV-1984). Dans son arrêt n° 220.285 du 11 juillet 2012, le Conseil d'État rejette la demande de suspension.

La Ministre de l'Intérieur rejette le second recours introduit devant elle dans un arrêté du 2 mai 2012. Il s'agit de l'acte attaqué qui est rédigé comme suit :

«La Ministre de l'Intérieur,

Vu la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (dénommée ci-après LPI), les articles 34, 71 à 74 et 121;

Vu l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public, l'article 2;

Vu l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (dénommé ci-après PJPol), les articles XI.II.13 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), l'article 5;

Vu la délibération du Conseil de police de la zone de police des ARCHES du 22 décembre 2011 décidant d'arrêter le budget ordinaire et extraordinaire de l'exercice 2012 de la zone de police;

Vu l'arrêté de non-approbation du 18 janvier 2012 pris par le Gouverneur de la province de NAMUR à rencontre de la délibération susvisée;

Vu le courrier transmis par le Collège de police de la zone de police des ARCHES suite à l'arrêté de suspension précité, reçue à la Direction Générale sécurité et prévention du SPF Intérieur le 21 février 2012;

Vu le courrier recommandé adressé par Monsieur Philip WILLEKENS, directeur général a.i. de la DG Sécurité et prévention du SPF Intérieur, à Monsieur Claude EERDEKENS, Bourgmestre-Président de la zone de police des ARCHES, en date du 5 mars 2012, stipulant les organes légalement habilités pour introduire un recours contre l'arrêté du Gouverneur portant désapprobation du budget de la zone de police;

Vu la délibération justificative du Conseil de police de la zone de police des ARCHES du 17 février 2012 suite à l'arrêté de désapprobation adopté par le Gouverneur de la province de NAMUR en date du 18 janvier 2012, reçue à la Direction Générale sécurité et prévention du SPF Intérieur le 29 mars 2012, laquelle date est à prendre en considération pour l'application de l'article 74 LPI;

Vu le dossier administratif;

Considérant que le Gouverneur de la province de NAMUR a désapprouvé la délibération du Conseil de police de la zone de police des ARCHES du 22 décembre 2011 avec la motivation suivante:

“Vu l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police qui stipule en son article XI.II.13, § 1^{er} que : ‘le traitement du membre du personnel est payé mensuellement suivant le même échancier que celui applicable aux fonctionnaires des ministères fédéraux’;

Vu la dérogation prévue par l'article XII.XI.59 du même arrêté en ce qui concerne : ‘le membre actuel du personnel du cadre opérationnel qui avait le statut de membre du personnel du corps opérationnel d'un corps de police communale’;

Considérant que, conformément aux articles XI.II.13, § 1^{er} et XII.XI.59 PJPol, le droit au traitement du mois de décembre ne prend naissance que début janvier de l'année suivante et ne peut devenir une dépense qu'à ce moment-là;

Vu la circulaire ministérielle PLP 48 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2012 à l'usage des zones de police laquelle prévoit au point 2.1.2.1 - Estimation des dépenses en personnel - Généralités 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. Les crédits pour les traitement «exercice N-1» doivent être budgétisés dans l'exercice financier «exercices antérieurs» proprement dit puisque les traitements trouvent leur origine dans l'exercice antérieur’.

Attendu que la zone de police des ARCHES a budgétisé à l'exercice 2012 (N) les traitements des membres du personnel payés à terme échu du mois de décembre 2012;

Attendu que ces crédits des traitements concernés doivent être rejetés pour être budgétisés en exercice 2013 (N+1), exercices antérieurs;

Qu'il en résulte que le budget à l'ordinaire et à l'extraordinaire de la zone de police des ARCHES pour l'exercice 2012 a été adopté en violation les dispositions légales en la matière”;

Considérant que le Conseil de police de la zone de police des ARCHES a justifié son recours relatif à sa délibération du 22 décembre 2011 par des moyens dont la teneur peut être synthétisée de la façon suivante :

“a) Respect de la hiérarchie des normes:

L'arrêté du Gouverneur dispose que : ‘le droit au traitement du mois de décembre ne prend naissance que début janvier de l'année suivante et ne peut devenir une dépense qu'à ce moment là’.

Cette assertion est dénuée de toute logique et se base sur l'article 13 (lire XI.II.13) de l'AR PJPol. L'arrêté royal se contente uniquement de déterminer que les policiers sont payés mensuellement à terme échu par analogie aux fonctionnaires des ministères fédéraux.

Ce qu'on peut lire exactement dans le PJPOL à ce propos est que :

- les ex-policiers communaux gardent leur droit au paiement par anticipation;

- tous les autres membres du personnel sont payés à terme échu suivant le même calendrier que celui applicable aux fonctionnaires des ministères fédéraux.

Cet article ne prescrit aucunement que le droit au traitement ne prend naissance que début janvier de l'année suivante. Il est donc renvoyé pour le personnel échu au calendrier applicable aux fonctionnaires fédéraux. Ce calendrier est repris dans l'arrêté royal 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du service public. Cet arrêté royal précise en son article 2 : 'Le traitement des membres du personnel visés à l'article 1^{er} est payé à partir du mois de juillet 1984 à terme échu, à savoir le dernier jour ouvrable du mois, sauf le paiement du traitement du mois de décembre qui a lieu le premier jour ouvrable du mois de janvier de l'année suivante'.

Ce dispositif ne vise pas plus le droit au traitement mais bien le paiement de la rémunération.

(...)

Le droit au traitement qui doit être distingué du paiement du traitement prend naissance dès lors que la contrepartie au traitement a été exécutée et donc dès le mois de décembre de l'exercice budgétaire concerné. Le paiement du traitement ne constitue pas le droit au traitement, mais une modalité de ce droit.

Les prestations étant effectuées en décembre, le droit à la rémunération est acquis en décembre même si le droit de percevoir ce traitement n'intervient que le 1^{er} jour ouvrable du mois de janvier.

Or, comme explicité ci-avant, l'article 34 de la loi du 7 décembre 1998 (LPI) dispose :

'Les articles 131 et 142 et le titre VI, chapitres F et II, de la nouvelle loi communale, les articles 243 et 253 exceptés, sont applicables à la gestion budgétaire et financière de la police locale (...)'.

Cet article rend applicable aux zones de police pluricommunales l'article 238 de la Nouvelle Loi Communale qui dispose : 'L'exercice financier de la commune/zone pluricommunale correspond à l'année civile. Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les droits acquis à la commune/ Zone pluricommunale et les engagements pris à l'égard de ses créanciers pendant cet exercice, quel que soit l'exercice au cours duquel ils sont soldés'.

En vertu du prescrit de cet article, l'exercice financier de la zone de police correspond à l'année civile. Dès lors, les droits au traitement de décembre 2012 appartiennent de plein droit à l'exercice budgétaire 2012 étant entendu que les engagements pris à l'égard des agents (créanciers) le sont pendant cet exercice nonobstant le fait que ces traitements soient soldés au cours de l'exercice ultérieur.

b) Sécurité juridique et principe de bonne administration :

Au départ de circulaires quasi identiques depuis 2010, on constate ainsi une interprétation à géométrie variable du Gouverneur :

- approbation sans observation en 2010;*
- approbation assortie de remarques en 2011;*
- non approbation en 2012.*

Les principes de bonne administration et de sécurité budgétaire n'ont donc pas été respectés.

(...)

c) Respect de la réglementation et des principes comptables applicables aux pouvoirs publics locaux dont les zones de police font partie :

Au 1^{er} janvier 1995 est entré en vigueur la 'nouvelle comptabilité communale' sur base de l'adoption d'un arrêté royal du 2 août 1990 portant Règlement général de la comptabilité communale (actualisé ensuite par l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007).

Cet arrêté, qui remplaçait alors des dispositions de l'arrêté du Régent du 11 février 1945, consacre l'adoption de nouvelles règles en matière d'architecture comptable des communes en supprimant le concept de trésorerie de la comptabilité budgétaire et en introduisant parallèlement

une comptabilité générale de type commercial et industriel à ladite comptabilité budgétaire. Ainsi, depuis 1995, les communes établissent, en plus du budget et du compte budgétaire, un bilan, un compte de résultats et des annexes.

La comptabilité communale est une 'comptabilité d'exercice, ce qui implique que toute opération est rattachée à l'exercice au cours duquel la créance ou l'obligation est née dans le chef de la commune, indépendamment de savoir quand il y aura encaissement ou décaissement effectif'.

Cette nouvelle comptabilité communale a ensuite été transposée en 1998 aux CPAS, en 2002 aux zones de police et en 2003 aux Provinces.

Les principales sources réglementaires pour les finances zonales sont par conséquent hiérarchiquement :

- les principes comptables généraux généralement traduits dans les textes législatifs ;*
- la loi sur la police intégrée du 7 décembre 1998 (LPI) et le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation;*
- l'arrêté royal portant le règlement général de la comptabilité de la police locale (RGCP) du 5 septembre 2001 qui transpose les règles de la comptabilité communale dans les zones de police;*
- la circulaire budgétaire annuelle.*

De la LPI, nous avons déjà évoqué l'article 34 qui rend applicable l'article 238 de la Nouvelle Loi Communale (NLC):

- Article 34 : 'l'exercice financier de la commune/zone pluri-communale correspond à l'année civile. Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les droits acquis à la commune/zone pluricommunale et les engagements pris à l'égard de ses créanciers pendant cet exercice, quel que soit l'exercice au cours duquel ils sont soldés'.*

Du RGCP, on peut extraire notamment les articles suivants (identiques à ceux repris dans la comptabilité communale) :

- Article 5 : 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;*

- Article 37 : la comptabilité budgétaire enregistre et justifie :*

- en recettes, les droits à recette, les non-valeurs et les irrécouvrables;*
- en dépenses, les engagements et les imputations comptables;*

- Article 38 : la comptabilité générale enregistre les mouvements des valeurs de bilan, les charges et les produits. Elle est tenue en partie double, au moyen du livre-journal et du grand livre des opérations générales. Elle produit le bilan et le compte de résultat à l'échéance de chaque exercice ;*

- Article 40 : tous les mouvements de la comptabilité budgétaire et générale sont enregistrés au cours de l'exercice où ils se produisent;*

- Article 54 : l'engagement procède d'une obligation résultant d'une loi, d'une convention ou d'une décision unilatérale du Conseil ou du Collège. L'engagement réserve tout ou partie d'un crédit budgétaire à une fin exclusive de toute autre destination ;*

- Article 60 : l'imputation aux comptes généraux consiste à enregistrer la charge et les mouvements du bilan liés à la dépense. L'imputation aux comptes budgétaires consiste à y porter la somme réellement due en suite de l'engagement et, s'il échet, à corriger l'engagement.*

Le cycle de comptabilisation d'une dépense se présente comme suit :

- la comptabilité budgétaire enregistre les dépenses de l'exercice, à savoir les engagements (par exemple, bons de commande auprès d'un fournisseur, attributions de marché, obligations légales ou contractuelles,...) et les imputations (facturation du fournisseur,*

comptabilisation des runs salariaux,...) mais pas les flux sortant de trésorerie liées à ces opérations (on ne parle pas de paiement ou de décaissement au niveau de la comptabilité budgétaire);

- la comptabilité générale enregistre (par lien de chaînage informatique) simultanément les imputations budgétaires traduites ici en charges (facturation du fournisseur, comptabilisation des runs salariaux,...) ainsi que, avec décalage dans le temps selon les délais de paiements, les mouvements des valeurs de bilan (paiement du créancier figurant au passif de la classe 4 du bilan au moyen de la trésorerie disponible en classe 5 à l'actif du bilan);

L'arrêté royal impose que tous les mouvements de la comptabilité budgétaire et générale soient enregistrés au cours de l'exercice où ils se produisent, il n'y donc aucune raison valable d'opérer une discrimination d'exercice budgétaire dans la comptabilisation des traitements de décembre entre une ex-policier et un ex-gendarme.

En effet, tant pour un ex-policier que pour un ex-gendarme, les prestations de décembre 2012 se déroulent la même année, à savoir en 2012.

On constate donc que l'argumentation invoquée par Madame Turtelboom dans sa circulaire, et derrière laquelle se retranche le Gouverneur pour justifier son arrêté de non-approbation, à savoir l'obligation du paiement en janvier N+1 de la rémunération de décembre N du personnel échu procède d'une grave méconnaissance du système comptable utilisé par les zones de police, et dont le Ministre et le Gouverneur exerce pourtant le contrôle, du fait qu'aucune notion de trésorerie (paiement décaissement) ne figure en comptabilité budgétaire.

d) Respect de la nouvelle réglementation et des nouveaux principes comptables applicables aux pouvoirs oubliés fédéraux et régionaux :

Nous tenterons au sein de ce chapitre de mettre en évidence la caducité de la circulaire budgétaire 2012 PLP 48 pour justifier le mécanisme budgétaire fédéral imposé aux zones de police.

Madame la Ministre sortante y écrit en effet : 'Avec la police intégrée, le principe du cycle budgétaire et de paiement fédéral a été introduit en 2002 dans la comptabilité zonale. Cela signifie que le traitement des ex-gendarmes est payé le dernier jour du mois au cours duquel les prestations sont fournies. En outre, le traitement du mois de décembre n'est payé qu'en janvier de l'exercice suivant (Arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public art. 2 et PJPol. Art. XI.II.13, § 1^{er}, et art. XILXL59). La police communale, par contre, était payée d'avance, au début du mois, avant que des prestations n'aient été fournies'.

Par le 'principe du cycle budgétaire fédéral', il faut entendre l'obligation faite aux zones de police de se plier à la comptabilisation des traitements des ex-gendarmes de janvier à novembre N en 2002 sur l'exercice budgétaire 2002 (soit 11 mois), et à partir de l'exercice 2003 de décembre N-1 à novembre N (soit 12 mois), mesure

qui permettait en 2002 de spolier les zones de police d'un douzième de leur dotation fédérale de base 2002 au motif tout à fait allogène et paradoxal pour les Zones de police de la comptabilité de caisse de l'État.

Néanmoins, afin de transposer en droit interne les normes SEC européennes, une réforme comptable fondamentale est intervenue au niveau fédéral en 2003 dont la mise en place a démarré en septembre 2007 et se termine cette année. Il s'agit du projet FEDCOM.

Ce projet est résumé sur le site Internet du SPF Budget & Contrôle de gestion :

'FEDCOM est un projet fédéral visant à moderniser la comptabilité de l'Etat. Le projet est coordonné par le SPF Budget et Contrôle de la Gestion, en étroite collaboration avec les autres services publics fédéraux, les services publics de programmation, le

Ministère de la Défense et la Police fédérale. Il a démarré en septembre 2007 et se poursuivra jusqu'en 2012.

FEDCOM est également le nom de la nouvelle application informatique dans laquelle cette comptabilité est informatisée.

FEDCOM est un projet fédéral dont l'objectif est de remplacer une comptabilité de caisse par une comptabilité qui repose sur des transactions.

À la fin du projet, l'Etat fédéral disposera d'une triple comptabilité : premièrement, une comptabilité budgétaire, pour suivre l'exécution du budget de l'Etat. Deuxièmement, une comptabilité générale partiellement similaire à celle du secteur privé, pour suivre l'évolution du patrimoine (bilan) et des résultats (compte de résultats) fédéraux. Troisièmement, une comptabilité analytique, pour analyser les dépenses par centre de coûts.

Le projet FEDCOM est avant tout une nécessité légale. Il doit permettre de répondre aux exigences

- de la législation belge en matière de comptabilité générale de l'Etat (loi du 15/03/1991 portant réforme de la comptabilité générale et provinciale et loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral).

- de la législation européenne en matière de classement des comptes nationaux selon le système européen de comptes (règlement 2223/96 du 25/06/1996 du Conseil européen).

Le projet FEDCOM vise à moderniser la comptabilité fédérale. À ce titre, il concerne directement :

- les 13 services publics fédéraux (SPF),
- 2 services publics de programmation (SPP),
- le Ministère de la Défense,
- la Police fédérale.

Toutes ces organisations sont impliquées dans le projet.

Cependant, toutes n'informatisent pas ou n'ont pas informatisé l'entièreté de leur comptabilité dans l'application FEDCOM. Certaines organisations continuent à utiliser leurs anciens logiciels comptables pour couvrir certains aspects de leur comptabilité qui le justifient. Les données fournies par ces logiciels sont entrées dans FEDCOM au moyen d'une interface.

Indirectement, FEDCOM concerne aussi les partenaires publics ou privés de ces organisations, comme par exemple, l'Inspection des Finances, la Cour des Comptes, les fournisseurs et les clients fédéraux,...

L'on peut dès lors constater eu égard à l'argumentation ci-avant exposée, que l'artifice comptable dont Monsieur le Gouverneur se prévaut dans son arrêté de non approbation du budget 2012 de la Zone de Police des Arches, ne respecte pas les principes afférents à la nouvelle comptabilité fédérale.

e) Existence d'un artifice comptable faussant les résultats budgétaires:

L'argumentation invoquée par Madame le Ministre Annemie Turtelboom dans sa circulaire, et derrière laquelle se retranche le Gouverneur pour justifier son arrêté de non-approbation, à savoir l'obligation du paiement en janvier N+1 de la rémunération de décembre N du personnel échu aboutit à fausser les résultats budgétaires à l'exercice propre et donc induire en erreur les mandataires, les citoyens, les médias/journalistes et les analystes des centres d'études et de documentation sur la santé financière réelle des zones de police à savoir l'équilibre ou non entre 12 mois de dépenses et 12 mois de recettes d'exploitation régulière.

f) Proportionnalité de la sanction :

A titre infiniment subsidiaire, si par impossible l'argumentation invoquée par Madame le Ministre Annemie Turtelboom dans sa circulaire, et derrière laquelle se retranche le Gouverneur pour justifier son arrêté de non-approbation, devait être interprétée comme légale, la Zone de Police des Arches soulève le non respect du principe de proportionnalité.

La décision adoptée par Monsieur le Gouverneur consistant à refuser l'approbation du budget 2012 est-elle justifiée et proportionnelle? Le budget n'aurait-il pas été plus adéquatement réformé? Lorsque le budget est soumis à son approbation, l'autorité de tutelle peut aussi réformer le budget en inscrivant des dépenses obligatoires qui ne figureraient pas dans le budget ou en réduisant les recettes qui ne seraient pas dûment estimées (boni fictif).

Nous aurions pu espérer une décision plus raisonnable et proportionnelle étant que ce qui est reproché n'est point l'inscription d'un boni fictif mais la suppression d'une quotité de dépense. Une réformation du budget nous aurait semblé plus opportune. Nous reprochons dès lors à l'autorité de tutelle son erreur de conduite, laquelle doit être appréciée suivant le critère d'une personne normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions".

Considérant que le Conseil de police, dans le recours justificatif qu'il dirige contre l'arrêté de désapprobation pris le 18 janvier 2012 par le Gouverneur de la Province de NAMUR, invoque comme moyens le non-respect de la hiérarchie des normes, la violation du principe de bonne administration et de sécurité juridique qu'est en droit d'attendre chaque zone de police ainsi que la méconnaissance par la circulaire ministérielle PLP 48 du système comptable applicable aux pouvoirs publics locaux dont font partie les zones de police;

Qu'en regard de ces moyens dont la qualité et la vertu académiques ne sont pas contestées, 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 ; que l'exercice de cette tutelle spécifique n'autorise aucunement le ministre de l'Intérieur à statuer sur des principes généraux de droit, et particulièrement sur le principe de bonne administration, de sécurité juridique ou sur l'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant en conséquence qu'il s'indique ici d'examiner seulement si le Conseil de police respecte, dans son budget à l'ordinaire et à l'extraordinaire pour l'exercice 2012, les dispositions réglementaires qui régissent la confection du budget, et en particulier l'inscription des dépenses en personnel pour le mois de décembre 2012;

Considérant que dans son point "2.2.2.1 - Généralités", la circulaire ministérielle PLP 48 du 23 octobre 2011 traitant des directives pour l'établissement au budget de police 2012 à l'usage des zones de police stipule 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. Les crédits pour les traitements 'exercice N-1' doivent être budgétisés dans l'exercice financier 'exercices antérieurs' proprement dit, puisque les traitements trouvent leur origine dans l'exercice antérieur"; qu'à ce titre, il est précisé que "conformément aux articles XI.II.13, § 1^{er} et XII.XI.59 PJPoI, le droit au traitement du mois de décembre ne prend naissance que début janvier de l'année suivante et ne peut devenir une dépense qu'à ce moment-là (jamais auparavant), les traitements du mois de décembre font partie de l'année qui suit et doivent apparaître dans le budget de cette année-là en étant inscrits au poste exercices antérieurs";

Que 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;

Considérant en effet que 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); que s'il appartient bien au Conseil de police d'inscrire les dépenses en personnel au Budget de l'année 'N', ce n'est pas le cas du traitement du mois de décembre des membres du personnel issus 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'; que 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);

Considérant toutefois que, conformément à l'article 238 NLC rendu applicable par l'article 34 LPI, "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"; qu'il s'impose en conséquence de rattacher les dépenses en personnel des membres du personnel précités qui, conformément à l'article 5 RGCP et pour les raisons évoquées ci-dessus ont été inscrites dans le budget de l'année suivante 'N+1', aux "exercices antérieurs" et non à l'exercice propre puisque l'engagement pris qu'il s'agit à présent de solder a effectivement pris naissance durant l'exercice "N";

Considérant qu'il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le Conseil de police en adoptant sa délibération du 22 décembre 2011 en vue d'arrêter le budget ordinaire et extraordinaire de l'exercice 2012 de la zone de police des ARCHES a méconnu les dispositions légales et réglementaires relatives à la police locale qui s'appliquaient en la circonstance,

ARRÊTE :

Article unique. Le recours justificatif introduit par le Conseil de police de la zone de police des ARCHES contre l'arrêté pris par le Gouverneur de la province de NAMUR de non-approbation de sa délibération du 22 octobre 2011 est rejeté»;

Considérant que la requérante soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable au sujet duquel elle explique que:

- elle a décidé de ne pas adopter de nouveau budget à la suite de la décision attaquée, de peur de voir son recours privé d'intérêt,
- par voie de conséquence, en application de l'article 13 de l'arrêté royal du 5 septembre 2001 portant le règlement général de la comptabilité de la zone de police, elle doit fonctionner avec des crédits provisoires;
- cette circonstance la prive de la possibilité de puiser dans le service extraordinaire de son budget,

– l'impossibilité de réaliser tout investissement durant les quelques années que durerait l'examen du recours en annulation cause un préjudice grave et difficilement réparable.

Considérant que le préjudice allégué par la requérante est essentiellement d'ordre financier; qu'en principe, un tel préjudice n'est pas difficilement réparable; que dans le chef d'une personne morale de droit public comme une zone de police, le préjudice ne pourrait être considéré comme tel que s'il en rendait la gestion beaucoup plus difficile, voire impossible et portait ainsi une atteinte grave à son autonomie, son fonctionnement ou aux intérêts des habitants des communes desservies par la zone; que la requérante ne démontre pas que la décision attaquée pourrait, en l'espèce, rendre sa gestion beaucoup plus difficile; que les crédits provisoires, auxquels, selon l'article 13, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 septembre 2001 portant le règlement général de la comptabilité de la zone de police, il peut être recouru avant l'approbation définitive du budget par l'autorité de tutelle, concernant le service ordinaire du budget, c'est-à-dire, selon l'article 1^{er}, 7^o du même arrêté, «l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la zone de police des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette»; que le paragraphe 2 de l'article 13 ne fixe pas de limite aux crédits provisoires qui concernent les dépenses relatives à la rémunération du personnel, au paiement des primes d'assurances et des taxes, ni aux dépenses relatives à l'amortissement et aux charges de la dette;

Considérant que la requérante est certes privée de la possibilité d'affecter des crédits à des dépenses extraordinaires; qu'elle n'évoque toutefois aucun investissement projeté qui, s'il n'était réalisé à brève échéance, compromettrait gravement son fonctionnement ou lèserait les intérêts des habitants de la zone de police;

Considérant que le risque de préjudice grave et difficilement réparable n'est pas établi;

Considérant qu'une des conditions requises pour que le Conseil d'État puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué n'est pas remplie; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le quatre septembre deux mille douze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY