

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 124.925 du 3 novembre 2003

A.100.547/VIII-3696

En cause : **l'Association sans but lucratif
"Syndicat Autonome de la Police
Judiciaire" (S.A.P.J.),**

ayant élu domicile chez
Mes Benoît CAMBIER et
Luc CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par :

1. le Ministre de la Justice,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles,

2. le Ministre de l'Intérieur,

3. le Ministre de la Fonction publique,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE et
Nathalie VAN LAER, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 16 février 2001 par l'association sans but lucratif "Syndicat Autonome de la Police Judiciaire" (S.A.P.J.) tendant à la suspension de l'exécution des désignations de :

- M. Ph. WARNY à l'emploi de directeur général de la police administrative de la police fédérale par l'arrêté royal n° 714 du 19 décembre 2000;

- MM. J. HAUTCOEUR, E. HERMAN, G. DUHAUT et F. KOEKELBERG aux emplois de directeur général adjoint, respectivement des directions générales de la police judiciaire, de l'appui opérationnel, des ressources humaines et des moyens en matériel de la police fédérale par l'arrêté royal n° 714 du 19 décembre 2000;

Vu l'arrêt n° 120.088 du 28 mai 2003 biffant l'affaire A.100.547/V-1598 du rôle de la V^e chambre et la renvoyant au rôle général;

Vu l'ordonnance du 29 septembre 2003 fixant l'affaire à l'audience publique du 31 octobre 2003;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me LEVERT, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me RIGODANZO, loco Mes UYTENDAELE et VAN LAER, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. L'article 93 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, publiée au Moniteur belge le 5 janvier 1999, dispose comme suit :

" La police fédérale comprend :

1° le commissaire général dont relèvent toutes les directions générales et services de la police fédérale;

2° les directions générales que le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, dirigées chacune par un directeur général, dont au moins une direction

générale de la police judiciaire, une direction générale de la police administrative et des directions générales chargées de l'appui et de la gestion. Les directions générales sont composées de services centraux ou déconcentrés;

3° des services de coordination et d'appui déconcentrés;

4° des services judiciaires déconcentrés".

L'article 100 de la même loi porte notamment que les directions générales sont placées sous la direction des directeurs généraux.

Ses articles 121 et 122 sont rédigés en ces termes :

" Art. 121. Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, conformément et dans les limites fixées par la loi, le statut du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique.

Le Roi détermine notamment :

1° les grades des fonctionnaires de police;

2° le statut administratif et pécuniaire, en ce compris les échelles de traitement, les allocations ou indemnités, ainsi que les conditions de recrutement, de nomination, de promotion des fonctionnaires de police, des agents auxiliaires de police et du personnel du cadre administratif et logistique;

3° les conditions de recrutement et d'emploi des agents auxiliaires de police et du personnel administratif et logistique engagé dans les liens d'un contrat de travail;

4° les conditions et les modalités du passage du cadre opérationnel vers le cadre administratif et logistique;

5° les tâches auxiliaires et spécifiques pour lesquelles le personnel du cadre administratif et logistique est engagé dans les liens d'un contrat de travail;

6° les modalités d'utilisation selon le régime de mobilité des membres statutaires du corps administratif et logistique.

Art. 122. Quelle que soit l'autorité investie du pouvoir de nomination, le statut des membres des services de police garantit l'objectivité entre autres du recrutement, de la sélection, de la désignation aux emplois, du retrait d'emploi, de la nomination, de la promotion et de l'avancement, ainsi que de l'évaluation.

Sans préjudice des restrictions spécifiques à l'exercice des droits et libertés expressément prévues par la loi en raison de leur emploi, les fonctionnaires de police, les agents auxiliaires de police et le personnel du cadre administratif et logistique jouissent des mêmes droits et libertés que les autres citoyens".

Quant à l'article 247, il énonce ce qui suit :

" Le Roi arrête, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, et dans le respect de l'article 122, alinéa 1^{er}, les conditions et les modalités de la première désignation aux emplois de commissaire général, de directeur général, de directeur coordonnateur

administratif, de directeur judiciaire de la police fédérale, de chef de corps de la police locale et d'inspecteur général".

2. L'arrêté royal du 31 octobre 2000 fixant les conditions et les modalités de la première désignation à certains emplois de la police fédérale et de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, publié au Moniteur belge du 4 novembre 2000, dispose comme suit :

" CHAPITRE 1^{er}. - Dispositions relatives aux premières désignations de commissaire général, de directeur général, de directeur général adjoint et d'inspecteur général.

Article 1^{er}.

Seuls les fonctionnaires de police d'un corps de police communale, de la gendarmerie et de la police judiciaire près les parquets sont admis à postuler la première désignation aux emplois de commissaire général, de directeur général et de directeur général adjoint.

de moins de Les candidats doivent être âgés d'au moins quarante ans et soixante ans, avoir une ancienneté de service de dix ans en tant qu'officier et pouvoir faire état d'une expérience d'au moins cinq ans dans une fonction dirigeante.

Ils ne peuvent pas avoir fait l'objet d'une évaluation finale qualifiée «insuffisant» au cours des cinq années qui ont précédé l'introduction de la candidature, ni avoir encouru de sanction disciplinaire grave non effacée.

Art. 2.

Les candidats à l'emploi de commissaire général doivent être titulaires de l'un des grades suivants :

- 1^o en ce qui concerne la police communale :
Commissaire (en chef), chef de corps d'une commune des classes 20 à 22;
- 2^o en ce qui concerne la gendarmerie :
 - Colonel;
 - Général-major;
 - Lieutenant général;
- 3^o en ce qui concerne la police judiciaire près les Parquets :
 - Commissaire en chef d'une brigade de police judiciaire d'un grand ressort (Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi, Termonde, Liège, Mons, Bruges);
 - Commissaire général-adjoint;
 - Commissaire général.

Art. 3.

directeur général Les candidats aux emplois de directeur général et de adjoint doivent être titulaires de l'un des grades suivants :

- 1^o en ce qui concerne la police communale :
 - Commissaire (en chef), chef de corps d'une commune des classes 18 à 22;
 - Commissaire d'une commune de classe 21 ou 22;
- 2^o en ce qui concerne la gendarmerie :
 - Major;
 - Lieutenant-colonel; - Colonel;
 - Général-major;

- Lieutenant général;
- 3° en ce qui concerne la police judiciaire près les Parquets :
- Commissaire divisionnaire 1D;
- Commissaire en chef;
- Commissaire général-adjoint;
- Commissaire général.

Art. 4.

l'emploi d'inspecteur Sont admis à postuler pour la première désignation à général les personnes qui :

- soit remplissent les conditions fixées pour la désignation à l'emploi de commissaire général;
- soit ont une expérience d'au moins dix ans dans des fonctions judiciaires, administratives ou scientifiques en rapport avec les activités des services de police ou de renseignements et sont dans ce cas porteuses d'un diplôme donnant accès aux emplois de niveau 1 dans les administrations de l'Etat.

Art. 5.

et à l'emploi § 1^{er}. Les candidatures à l'emploi de commissaire général d'inspecteur général, introduites exclusivement conformément à l'article 9, sont examinées par une commission composée :

- du Secrétaire permanent au recrutement ou de son délégué, président de la commission;
- d'un magistrat national désigné conjointement par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice.
- du procureur général ayant l'organisation des services de police dans ses attributions;
- d'un professeur d'université familiarisé avec les matières de sélection et de recrutement, désigné conjointement par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice, après avis du Ministre de la Fonction publique;
- d'un professeur d'université familiarisé avec les matières de management, désigné conjointement par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice, après avis du Ministre de la Fonction publique;
- d'un expert externe désigné conjointement par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice.

ne peuvent pas Les professeurs d'université membres de cette commission appartenir au même rôle linguistique.

directeur général Les candidatures à l'emploi de directeur général, et de adjoint, introduites exclusivement conformément à l'article 9, sont examinées par la commission visée à l'alinéa 1er, complétée par le commissaire général après qu'elle ait procédé à la vérification visée au § 3.

déterminent le § 2. Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice profil spécifique auquel doivent répondre les candidats pour chaque fonction à pourvoir. Ce profil met l'accent sur les capacités de management, les capacités techniques et les éléments de personnalité indispensables pour exercer la fonction sollicitée au sein et dans l'esprit du nouveau service de police intégré, structuré à deux niveaux.

§ 3. La commission visée au § 1^{er} vérifie la recevabilité des candidatures et leur adéquation aux conditions objectives du profil requis.

l'examen visé au	§ 4. Les candidats retenus par la commission au terme de § 3 sont soumis à une épreuve du type «assessment center» organisée sous la tutelle du SELOR pendant une période strictement limitée fixée par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice. Cette épreuve a uniquement pour but d'examiner l'aptitude au commandement des candidats. Les résultats de cette épreuve sont transmis à la commission. Les résultats mentionnent, par emploi, les candidats estimés aptes et les candidats estimés inaptes au commandement. Ces avis sont motivés.
«assessment center»,	Après avoir validé les résultats de l'épreuve du type la commission entend les candidats estimés aptes et vérifie leur adéquation au profil. Elle les classe ensuite en trois catégories : très aptes, aptes, et inaptes. Elle transmet le classement aux Ministres de l'Intérieur et de la Justice.
voix du président	La commission décide à la majorité. En cas de parité, la est prépondérante.
et de la Justice	§ 5. Sur avis de la commission, les Ministres de l'Intérieur peuvent proposer à un candidat un autre des emplois visés dans le présent chapitre et pour lequel il entre en considération conformément au § 4.
Ministres, pour un	§ 6. Le Roi désigne, par arrêté délibéré en Conseil des terme de cinq ans, renouvelable une fois, les candidats à l'emploi de commissaire général, directeur général, directeur général adjoint et à l'emploi d'inspecteur général en considérant les propositions visées au § 5. La désignation a lieu sur proposition des Ministres de l'Intérieur et de la Justice.
les candidats	Les Ministres de l'Intérieur et de la Justice choisissent parmi très aptes.
	S'il y a moins de trois candidats très aptes pour l'emploi à conférer, les ministres peuvent choisir entre ce(s) candidat(s) très apte(e) et le(s) candidat(s) apte(s) désigné(s) par la commission de manière à ce que le choix puisse toujours s'exercer parmi trois candidats.
et de la Justice	A défaut de candidat très apte, les Ministres de l'Intérieur choisissent parmi les candidats aptes.
deviennent de	Les candidats désignés à l'un des emplois visés à l'alinéa 1 ^{er} plein droit membres du cadre opérationnel de la police fédérale ou de l'inspection générale le jour où elles sont constituées.

(...)

CHAPITRE III. - Dispositions communes et finales.

Art. 9.

autres par la	§ 1 ^{er} . La vacance des emplois à attribuer est annoncée entre voie de publication au Moniteur belge.
et II doivent	Toutes les candidatures aux emplois visés aux chapitres Ier être adressées par recommandé au Ministre de l'Intérieur dans un délai de 16 jours débutant le jour de la publication au Moniteur belge. Il sera accusé réception de toutes les candidatures.
vitae ainsi que	§ 2. Les candidatures seront accompagnées d'un curriculum d'un exposé des qualités et de la motivation du candidat pour l'exercice de la fonction à pourvoir, telle que décrite par le profil requis.
Art. 10.	
assuré par le	Le secrétariat des commissions visées aux articles 5 et 8 est Ministère de l'Intérieur.
(...)	
Art. 12.	
déterminent	Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice conjointement les modalités de première désignation à d'autres emplois de la police fédérale. S'il s'agit d'un emploi lié à un mandat, la désignation ne vaut que pour cinq ans.
Art. 13.	
désigné en	Le fonctionnaire de police revêtu d'un grade d'officier, application du présent arrêté à un emploi pour lequel un grade d'officier supérieur est requis, est nommé au grade d'officier supérieur à l'issue de la troisième année d'exercice de cet emploi, s'il a fait l'objet d'une évaluation favorable.
(...)	
Art. 15.	
au Moniteur	Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication belge.
Art. 16.	
sont chargés,	Notre Ministre de l'Intérieur et Notre Ministre de la Justice chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté".

3. La loi-programme du 30 décembre 2001, publiée au Moniteur belge du 31 décembre 2001, a notamment apporté les modifications suivantes à la loi précitée du 7 décembre 1998 :

" Art. 116 :

Un article 246bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Art. 246bis. - Les affectations au sein des services centraux de la police fédérale et de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale peuvent s'effectuer jusqu'au 31 décembre 2002 sans cadres linguistiques».

Art. 117 :

L'article 247 de la même loi est complété par les alinéas suivants :

« Le Roi peut procéder aux premières désignations aux emplois visés à l'alinéa 1^{er} sans qu'il ne soit établi préalablement un cadre organique et des cadres linguistiques pour la police fédérale et l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

La parité linguistique est établie d'une part, dans le groupe constitué par le commissaire général, l'inspecteur général, les directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints et, d'autre part, dans le groupe des directeurs au sein d'une direction générale de la police fédérale et auprès des services du commissaire général et des inspecteurs généraux adjoints»".

En vertu de l'article 168 de la loi-programme précitée, ces deux dispositions produisent leurs effets le 4 novembre 2000.

4. Un arrêté royal du 4 décembre 2000 a désigné Monsieur H. FRANSEN à l'emploi de commissaire général de la police fédérale, à la date du 1^{er} décembre 2000.

Un arrêté royal du 4 décembre 2000 a désigné Monsieur L. CLOSSET à l'emploi d'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale, à la date du 1^{er} décembre 2000.

5. Le 19 décembre 2000, les arrêtés royaux suivants ont été adoptés :

- désignation de Monsieur P. VAN THIELEN à l'emploi de directeur général de la direction générale de la police judiciaire;
- désignation de Monsieur Ph. WARNY à l'emploi de directeur général de la direction générale de la police administrative;
- désignation de Monsieur C. DE TROCH à l'emploi de directeur général de la direction générale de l'appui opérationnel;
- désignation de Monsieur A. DUCHATELET à l'emploi de directeur général de la direction générale des ressources humaines;

- désignation de Monsieur M. HELLINCKX à l'emploi de directeur général de la direction générale des moyens en matériel;
- désignation de Monsieur J. HAUTCOEUR à l'emploi de directeur général adjoint de la direction générale de la police judiciaire;
- désignation de Monsieur H. BLIKI à l'emploi de directeur général adjoint de la direction générale de la police administrative;
- désignation de Monsieur E. HERMAN à l'emploi de directeur général adjoint de la direction générale de l'appui opérationnel;
- désignation de Monsieur G. DUHAUT à l'emploi de directeur général adjoint de la direction générale des ressources humaines;
- désignation de Monsieur F. KOEKELBERG à l'emploi de directeur général adjoint de la direction générale des moyens en matériels.

Les dix arrêtés royaux précités ont été publiés au Moniteur belge le 21 décembre 2000;

Considérant que selon l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, "La suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la partie requérante décrit en six points le préjudice grave et difficilement réparable que risque, selon elle, de lui causer l'exécution immédiate des actes attaqués; qu'en premier lieu, elle s'attache à démontrer qu'elle a intérêt à l'annulation et à la suspension de l'exécution de toutes les désignations critiquées parce que, notamment, il s'agit de désignations à des postes de direction et que certains membres de l'ancienne police judiciaire ne remplissaient pas les conditions exigées par l'arrêté royal précité du 31 octobre 2000 - argué d'illégalité - pour s'y porter candidat; qu'elle invoque en deuxième lieu la circonstance que ses membres risquent de devoir exercer leurs fonctions sous l'autorité et la direction de ceux dont elle attaque la nomination; qu'elle fait valoir en troisième lieu que les bénéficiaires des primo-nominations pourront acquérir une expérience dont ses membres seront privés et dont il ne sera pas possible de faire totalement abstraction en cas d'annulation; qu'elle soutient en quatrième lieu que la gravité des illégalités et le caractère d'ordre public des dispositions dont la violation est invoquée sont à prendre en considération pour apprécier le caractère grave du préjudice; qu'en cinquième lieu, elle expose que certaines des procédures en annulation seront traitées par la chambre bilingue du Conseil d'Etat, en sorte qu'à son avis, "il ne pourra être statué qu'après que les désignations faites pour

5 ans aient cessé de produire tous leurs effets"; qu'elle rappelle à ce propos le principe du délai raisonnable et le droit à un recours effectif; qu'elle soutient à cet égard que "Seule une suspension entraînant une abréviation des délais permettra de respecter ce droit fondamental dont la violation constitue, comme pour tout droit fondamental, un préjudice grave et difficilement réparable"; qu'enfin, elle met l'accent sur l'importance d'une bonne police pour l'ensemble des citoyens et soutient que les illégalités commises à l'occasion des primo-nominations sont de nature à ébranler la confiance des particuliers dans la nouvelle police;

Considérant que les éléments invoqués par la partie requérante à l'appui de son intérêt à la suspension qu'elle demande sont dépourvus de pertinence; qu'il ne suffit pas de justifier d'un intérêt pour établir l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que si, pour un individu, la circonstance de devoir exercer ses fonctions sous les ordres d'un ancien subordonné peut être constitutive d'un préjudice grave difficilement réparable, la partie requérante n'explique pas en quoi les conditions ou la position dans laquelle ses membres exercent leurs fonctions seraient affectées par les recours qu'elle-même, personne morale, a introduits;

Considérant que l'expérience acquise par l'exercice des fonctions attachées à une nomination ou à une désignation par hypothèse irrégulière ne peut être prise en considération lorsqu'il s'agit de pourvoir à nouveau à l'emploi à la suite d'une annulation; que la requérante n'avance aucun élément concret permettant de supposer qu'en l'espèce, après un éventuel arrêt d'annulation, il ne serait pas totalement fait abstraction de l'expérience qui, par définition, aurait été irrégulièrement acquise, même si cette expérience porte sur l'aptitude au commandement;

Considérant que l'argument pris de la gravité des illégalités qui affecteraient les actes attaqués et du caractère d'ordre public des dispositions dont la violation est invoquée est lié à l'appréciation du sérieux des moyens; que l'article 17 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, fait dépendre la possibilité de suspendre l'exécution d'un acte administratif de deux conditions qui sont cumulatives; qu'il ne peut être déduit de l'existence de moyens qui s'avéreraient sérieux qu'un risque de préjudice grave difficilement réparable est établi;

Considérant que le risque de préjudice grave difficilement réparable qui peut être retenu pour ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif doit être causé par l'exécution immédiate de cet acte; que la procédure

devant le Conseil d'Etat n'en fait pas partie et que sa durée supposée ne peut donc pas être retenue comme un élément du préjudice; qu'à supposer même qu'elle puisse l'être, le préjudice apparaîtrait comme hypothétique; qu'il ne peut être a priori exclu que la procédure au fond soit menée à bien avant l'expiration du délai pour lequel les désignations ont été faites;

Considérant que, même s'il peut être admis que celui qui établit l'existence d'un préjudice individuel grave difficilement réparable peut également invoquer le préjudice que l'exécution immédiate de l'acte attaqué causerait à des tiers, encore faut-il constater qu'en l'espèce, la partie requérante ne critique que la procédure qui a conduit aux désignations critiquées et ne démontre aucunement que les personnes désignées ne mériteraient pas la confiance des citoyens;

Considérant que la partie requérante ne démontre pas l'existence d'un risque de préjudice grave qui ne pourrait pas être réparé par un arrêt d'annulation; qu'une des conditions à laquelle est subordonnée la possibilité d'ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif n'est pas remplie,

D E 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, le trois novembre deux mille trois par :

M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	SCHMITZ,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

V. SCHMITZ.

S. GEHLEN.