CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 163.336 du 10 octobre 2006

A.113.205/VIII-2742

En cause : **1. l'asbl "Syndicat de la police belge" (SYPOL.be),**

rue des Parfums 23
1070 Bruxelles,

2. DELCOURT André,

rue des Prisonniers de Guerre 28
6141 Forchies-la-Marche,

3. LEBON Eddy,

ayant élu domicile chez
Mes B. et L. CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253
1180 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 novembre 2001 par l'asbl "Syndicat de la police belge (SYPOL.be)", André DELCOURT et Eddy LEBON qui demandent l'annulation de l'arrêté ministériel du 7 septembre 2001 relatif à la délégation de certains pouvoirs du Ministre de l'Intérieur à certaines autorités de la police fédérale;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et ampliatif régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 7 mars 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 13 juillet 2006 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 29 septembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me PIRET, loco Me CAMBIER, avocat, comparaissant pour les requérants, et M^me^ FLAMAND, conseiller, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que, dans le prolongement de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, un arrêté ministériel relatif à la délégation de certains pouvoirs du Ministre de l'Intérieur à certaines autorités de la police fédérale a été adopté le 7 septembre 2001; qu'il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste l'intérêt des deuxième et troisième requérants à l'annulation de l'acte attaqué; qu'elle observe que ceux-ci ne font valoir aucun préjudice qu'ils auraient éventuellement subi du fait de cet acte et estime que leur recours constitue une action populaire; qu'en ce qui concerne la première partie requérante, la partie adverse doute de ce qu'elle agisse en l'espèce en vue de défendre un quelconque intérêt professionnel de ses affiliés; qu'elle souligne que l'acte attaqué ne comporte que des mesures d'organisation purement internes qui ne sont pas de nature à causer un préjudice quelconque aux affiliés de la première requérante; qu'elle relève que cette dernière a ouvertement critiqué la lourdeur administrative et le fonctionnement trop centralisé de la police fédérale et estime paradoxal qu'elle introduise un recours en annulation pour critiquer une certaine décentralisation du pouvoir de décision; qu'elle s'en remet néanmoins à la sagesse du Conseil d'Etat quant à l'appréciation de l'intérêt de la première requérante;

Considérant que, quelle que soit sa nature exacte, l'acte attaqué comporte des dispositions applicables à l'ensemble du personnel des services de police auquel il est susceptible de faire grief; que, sous réserve de ce qui pourrait être observé à propos de l'un ou l'autre moyen, cette constatation suffit pour justifier l'intérêt des parties requérantes à l'annulation d'un acte qui n'est pas individuel; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 160 de la Constitution, des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des principes généraux du droit, notamment de bonne administration et de sécurité juridique, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou dans les motifs; qu'ils exposent que l'acte attaqué a été adopté sans consultation préalable de la section de législation du Conseil d'Etat et sans que cette absence de consultation soit spécialement motivée; que, dans leur mémoire en réplique, ils s'attachent à démontrer que l'acte attaqué dispose de manière générale et abstraite et est par conséquent un acte réglementaire dont le projet devait être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat;

Considérant que l'acte attaqué est obligatoire et présente un caractère de généralité et de permanence; qu'il se borne cependant à accorder des délégations de pouvoir à différentes autorités de la police fédérale et n'édicte pas de règles de droit; qu'il peut être qualifié d'acte d'administration interne et ne devait dès lors pas être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris de l'irrégularité du fondement juridique de l'acte attaqué; que les requérants exposent que celui-ci se fonde sur l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police et se réfèrent aux moyens qu'ils ont invoqué à l'appui du recours dirigé contre cet arrêté royal;

Considérant que les parties requérantes ont, avec d'autres membres du personnel des services de police, introduit un recours en annulation et une demande de suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 30 mars 2001 précité, recours enregistrés sous le numéro G/A; 105.343/VIII-4611; que la demande de suspension de l'exécution a été rejetée par l'arrêt n° 132.935 de l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat du 23 juin 2004; qu'après la notification de cet arrêt, les parties

requérantes n'ont pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et n'ont pas demandé à être entendues; qu'en application de l'article 17, § 4ter, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'arrêt n° 159.730 du 7 juin 2006 a décrété le désistement; que, dans ces conditions, les parties requérantes n'ont pas intérêt à invoquer l'illégalité de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police; que le moyen est irrecevable;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation de l'article 33 de la Constitution, de l'article 46 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat et des articles 1er, 5, 8, 14, 17 et 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire; qu'ils constatent que l'acte attaqué a été adopté sans accord préalable du Ministre du Budget sur le texte, alors que cet acte est, selon eux, directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles; qu'à titre d'exemple, ils citent les délégations en matière de démission et de licenciement, de recrutement de certaines catégories de personnel et d'admission de personnes extérieures à la police fédérale à des stages ou des cours organisés par celle-ci; qu'ils voient une preuve de l'influence de l'acte attaqué sur les recettes ou les dépenses dans la circonstance que son auteur a recueilli l'avis de l'Inspecteur des Finances;

Considérant que la formalité dont l'omission est dénoncée par les requérants est prescrite dans l'intérêt exclusif de l'administration; que la méconnaissance éventuelle de cette formalité n'est par conséquent pas de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation des articles 10,11, 12, alinéa 2, 22, 33, 105, 107, 108 et 184 de la Constitution, des articles 47, alinéa 5, 55, 56, 106, alinéa 3, 108, 2112, 125, alinéa 3, 137, alinéa 2, 138.2 et 144, alinéa 3 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, des articles 4, 12, 16, 19, 30 et 40 de la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police et des principes généraux du droit, notamment de ceux relatifs aux délégations et subdélégations de pouvoirs; qu'ils exposent qu'un très grand nombre de délégations ou subdélégations consenties par l'acte attaqué ne remplissent pas les conditions restrictives dans lesquelles des délégations ou subdélégations peuvent être accordées; qu'ils développent le moyen en indiquant pourquoi, selon eux, les articles 1er, 2, 3, 6 et 14, 9 et 10, 13, 15 et 23 de l'acte attaqué ne remplissent pas ces conditions;

Considérant que la partie adverse voit dans ce moyen la manifestation d'une réaction allergique à l'encontre des anciens membres de la gendarmerie; qu'après avoir rappelé les règles de la délégation et de la subdélégation de pouvoirs et en avoir exposé l'application à la mise en place de la police intégrée, elle s'attache à réfuter systématiquement les critiques émises par les requérants à propos de chacune des dispositions analysées par ceux-ci dans le développement du moyen; qu'elle soutient en substance que ces dispositions constituent l'exécution d'autres dispositions législatives ou réglementaires ou concernent des points de détail;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse défend particulièrement la régularité des articles 1er et 15 de l'acte attaqué; qu'à propos de l'article 1er, elle rappelle que l'article II.I.11 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police permet au ministre ou au directeur du service de la police fédérale qu'il désigne de nommer ou d'engager les membres du personnel autres que les officiers et qu'en vertu du parallélisme des formes, ces mêmes personnes sont compétentes pour mettre fin, notamment, aux contrats de travail; qu'elle expose que la subdélégation prévue est rendue nécessaire pour faire face aux absences imprévues ou autres causes d'indisponibilité; qu'en ce qui concerne l'article 15, elle soutient qu'il est tout à fait normal et de saine gestion que la compétence en matière de dommages causés par un policier soit, jusqu'à concurrence du montant indiqué, attribuée au chef de service du membre du personnel en cause; qu'elle justifie cette assertion en faisant état de l'importance du type de contentieux en cause - plusieurs centaines de dossiers par an - et de l'impossibilité pratique d'en confier l'entièreté au seul directeur général des ressources humaines; qu'elle précise les cas où, selon le paragraphe 2 de la même disposition, les dossiers sont traités par la direction du service juridique de la police fédérale, ce qui à son avis, constitue un élément d'objectivation et de sécurité juridique pour le traitement du dossier; qu'elle ajoute "qu'un règlement "sinistres" interne à la police fédérale prévoit que tous les services de la police fédérale doivent annuellement adresser à la direction du service juridique une liste exhaustive de tous les litiges de 60.000 à 120.000 FB les concernant, afin que cette direction puisse effectuer des contrôles ponctuels sur la manière dont le dossier a été traité par le service considéré. Cette modalité est une manière complémentaire de contrôler le bon traitement de ces nombreux "litiges" au sein de la police fédérale";

Considérant que la délégation de pouvoir est le transfert, par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir; qu'elle constitue une dérogation à l'exercice normal des compétences; qu'elle est en principe interdite, mais que les dispositions attribuant une compétence peuvent en autoriser la

délégation; que des délégations portant sur des points d'importance secondaire, découlant soit de l'ampleur des tâches confiées, soit de la volonté certaine de l'autorité qui les a confiées sont généralement admises, même en l'absence de texte; que pour apprécier si une délégation consentie reste dans les limites admissibles, il convient de tenir compte de la source des pouvoirs attribués, de la manière dont ils sont définis , de la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés, de l'autorité à laquelle la délégation est donnée ainsi que de l'importance des pouvoirs délégués; que la délégation ne peut être que partielle; qu'elle est de stricte interprétation et ne peut porter que sur des mesures d'exécution ou de détail; qu'elle ne peut avoir pour objet des pouvoirs attribués en propre à l'autorité normalement compétente; que la subdélégation doit être prévue par un texte; qu'elle doit être précise; qu'elle ne peut porter que sur des points de menus détails;

Considérant que l'article 1er de l'acte attaqué dispose comme suit :

" Le directeur général des ressources humaines de la police fédérale ou les membres du personnel qu'il désigne, ont, en ce qui concerne les membres du personnel contractuels du cadre administratif et logistique de la police fédérale, compétence en matière de :
1° la démission et le licenciement;
2° l'élaboration et l'application de règlements et instructions;
3° l'octroi de distinctions honorifiques."

Considérant que la délégation au ministre ou au directeur du service de la police fédérale qu'il désigne du pouvoir de nommer ou d'engager les membres du personnel autres que les officiers est prévue par l'article II.I.11 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police; que cette disposition a été confirmée par l'article 136 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police, et reprise par l'article 27 de la même loi; qu'en vertu de la règle du parallélisme des formes et des procédures, l'autorité compétente pour engager l'est également pour mettre fin au contrat; que la délégation du pouvoir de démettre ou de licencier est autorisée par un texte ayant valeur législative; que ce texte est toutefois de stricte interprétation; qu'il permet au ministre de subdéléguer son pouvoir au "directeur du service de la police fédérale qu'il désigne" mais que cette habilitation ne s'étend pas aux membres du personnel; que la subdélégation aux membres du personnel dépasse le cadre de l'habilitation; qu'elle ne peut être considérée comme portant sur des points de détail, dès lors qu'il s'agit de démettre ou de licencier, c'est-à-dire de rompre le lien avec un membre du personnel; que l'argument selon lequel cette subdélégation est prévue pour les cas d'absence ou d'indisponibilité du directeur général ne la rend pas régulière; qu'il appartient, le cas échéant, à l'autorité compétente d'entreprendre les démarches nécessaires pour modifier le texte qui contient l'habilitation;

Considérant que l'article 2 de l'acte attaqué énonce ce qui suit :

" Le directeur général de la direction générale des ressources humaines de la police fédérale a, en ce qui concerne les médecins, les dentistes et vétérinaires agréés, compétence en matière de recrutement, de démission et de licenciement";

Considérant que cette délégation est conforme à ce qui est autorisé par l'article X.I.2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police;

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de l'acte attaqué :

" La chancellerie relève des attributions du directeur du service juridique, du contentieux et des statuts ou des membres du personnel de cette direction qu'il désigne.

Ils sont compétents pour la réception et le visa des actes judiciaires et extra-judiciaires, l'enregistrement et la publication au Moniteur belge des lois, arrêtés royaux ou ministériels ainsi que des avis officiels relatifs à la police fédérale et, le cas échéant, la police locale, et le classement et la conservation des originaux des arrêtés";

Considérant qu'il ressort de l'énumération contenue dans l'alinéa 2 de la disposition litigieuse que les tâches de chancellerie qui font l'objet d'une délégation et d'une subdélégation sont exclusivement des tâches d'exécution et que leur nombre est vraisemblablement très élevé; que rien ne s'oppose à ce que de telles tâches fassent l'objet d'une délégation ou d'une subdélégation;

Considérant que les articles 6 et 14 de l'acte attaqué disposent comme suit :

Article 6 : "Durant la procédure de contrôle administratif et budgétaire, ainsi que lors de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, au sujet de projets de lois ou de projets d'arrêtés relatifs aux statuts du personnel des services de police, le directeur général de la direction générale des ressources humaines de la police fédérale intervient, sauf désignation différente, au nom du Ministre de l'Intérieur en tant qu'expert."

Article 14 : "A l'occasion des procédures relatives à la police fédérale et à son personnel, le Ministre de l'Intérieur est représenté devant le Conseil d'Etat, par le directeur général de la direction générale des ressources humaines de la police fédérale ou par les membres du personnel que celui-ci désigne";

Considérant qu'il est déraisonnable de présumer que le Ministre de l'Intérieur pourrait venir défendre en personne ses projets devant la section de législation du Conseil d'Etat ou les actes attaqués devant la section d'administration; qu'il n'a pas l'obligation de désigner un avocat dans ce dernier cas; qu'à ce propos, il a déjà été jugé "que, lorsque l'Etat belge agit lui-même, sans l'intervention d'un avocat, il est représenté en justice par le ministre des attributions duquel relève l'objet du litige; que ce pouvoir du ministre résulte directement de sa qualité d'autorité responsable du département dont il a la

charge; que, puisqu'aucune habilitation expresse ne fonde le pouvoir du ministre à agir devant le Conseil d'Etat, il ne peut être exigé que la délégation de ce pouvoir fasse elle aussi l'objet d'une habilitation; que le ministre avait donc le pouvoir de déléguer lui-même, sans habilitation expresse, son pouvoir d'introduire les recours en annulation devant le Conseil d'Etat dans les matières relevant de ses compétences"; que cet enseignement s'applique en l'espèce et a fortiori dans les cas où l'Etat belge a la qualité de partie adverse;

Considérant que les articles 9 et 10 de l'acte attaqué disposent comme suit :

Article 9 : "Le directeur de la direction des finances de la police fédérale peut recevoir et soumettre à la Cour des Comptes au nom du Ministre de l'Intérieur, les comptes rendus par le comptable en deniers de la police fédérale."

Article 10 : "Pour l'application du statut ou d'un contrat de louage de travail des membres du personnel du service de police intégrés, structurés à deux niveaux, appartenant au cadre opérationnel ou au cadre administratif et logistique, le chef de service du secrétariat social de la police fédérale ou les personnes qu'il désigne sont compétents pour :

1° sans préjudice de l'article 140quater, alinéa 3, 1°, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, fixer les droits pécuniaires y compris, en ce qui concerne la police fédérale, les allocations familiales;
2° procéder à la régularisation de ces droits;
3° signer tous les documents relatifs à cette matière.

Les membres du personnel du secrétariat social de la police fédérale transmettent au service central des dépenses fixes, les états de changements survenus soit dans l'effectif soit dans la position des bénéficiaires des droits pécuniaires";

Considérant que la mission donnée par l'article 9 ne comporte aucun pouvoir de décision; que les tâches énumérées à l'article 10 constituent des mesures d'application du statut et des simples mesures d'exécution;

Considérant que l'article 13 de l'acte attaqué énonce :

" Le directeur général de la direction générale des ressources humaines de la police fédérale ou les membres de la police fédérale qu'il désigne ont, jusqu'à un montant de BEF 2.500.000 (EUR 61.973,38), compétence pour traiter des litiges en matière de marchés publics relatifs à la police fédérale";

Considérant que les requérants n'indiquent pas en quoi ils seraient directement concernés par des litiges en matière de marchés publics relatifs à la police fédérale; qu'ils n'ont pas intérêt à cet aspect du moyen;

Considérant que l'article 15 de l'acte attaqué dispose comme suit :

" § 1. Lorsqu'un dommage a été causé à l'Etat par un membre du personnel du cadre opérationnel de la police fédérale et pour autant qu'aucun tiers ne soit impliqué, l'autorité désignée par le directeur général de la direction générale des ressources

humaines de la police fédérale a délégation, pour autant que le dommage causé à l'Etat ne soit pas supérieur à BEF 120.000 (EUR 2.974,72), pour déterminer la partie du dommage à supporter par l'Etat ainsi que le montant des sommes à recouvrer à charge du membre du personnel responsable.

L'autorité visée à l'alinéa 1er fait l'offre de transaction visée à l'article 49, §1er, de la loi sur la fonction de police.

§ 2. Lorsque l'offre de transaction n'aboutit pas, le directeur général de la direction du service juridique, du contentieux et des statuts de la police fédérale ou les membres du personnel de cette direction qu'il désigne ont, jusqu'à un montant de BEF 2.500.000 (EUR 61.973,38), compétence pour prendre, après enquête ou rapport, toutes les décisions nécessaires. Ils peuvent notamment fixer le montant des sommes à recouvrer à charge du membre du personnel responsable, soit par paiement volontaire, soit par toute voie de droit et déterminer la partie du dommage à supporter par l'Etat ainsi qu'approuver les dépenses, qu'elles aient fait l'objet d'un jugement, d'une transaction ou de la simple reconnaissance de la responsabilité de l'Etat.";

Considérant que le fait de désigner la direction générale des ressources humaines n'emporte pas que son directeur général puisse lui-même subdéléguer les pouvoirs qui lui ont été attribués; qu'il n'y a pas d'habilitation explicite à déléguer ou subdéléguer; que l'ampleur des tâches n'est pas démontrée par le dossier et que la possibilité de déléguer et de subdéléguer ne découle pas de la volonté certaine de l'autorité qui a confié les tâches en cause;

Considérant que l'article 23 de l'acte attaqué énonce que :

" Le mandataire visé à l'article VI.II.81, 1°, PJPol, est le directeur général de la direction générale des ressources humaines de la police fédérale.";

que l'article VI.II.81, alinéa 1er de l'arrêté royal du 31 mars 2001 portant la position juridique des membres du personnel des services de police dispose comme suit :

" Sans préjudice de l'article 46 de la loi :
1° le bourgmestre, le collège de police, le ministre ou son mandataire décide, après avis du chef de corps ou du commissaire général, du commissionnement temporaire dans un emploi d'officier supérieur";

Considérant que l'article 23 de l'acte attaqué est une simple mesure d'exécution de l'article VI.II.81 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 précité;

Considérant que le moyen est fondé en ce qui concerne l'article 1er, 1° et 3°, et l'article 15 de l'acte attaqué;

Considérant que les requérants prennent un cinquième moyen de la violation de l'article 32 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à

la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux du droit, notamment ceux de bonne administration et de sécurité juridique, et des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité; qu'ils exposent que l'acte attaqué est dépourvu de toute motivation;

Considérant que l'acte attaqué n'est pas un acte individuel; que les dispositions et principes visés au moyen ne s'y appliquent pas; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Sont annulées les articles 1er, 1o et 3o, et l'article 15 de l'arrêté ministériel du 7 septembre 2001 relatif à la délégation de certains pouvoirs du Ministre de l'Intérieur à certaines autorités de la police fédérale.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 520,59 euros, sont mis pour moitié à charge des requérants, et pour moitié à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix octobre deux mille six par :

Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ. O. DAURMONT.