

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 196.018 du 14 septembre 2009

G/A.191.972/VIII-6804

En cause : **CLAREBOETS** Luc,
 ayant élu domicile chez
 Me Jérôme SOHIER, avocat,
 avenue Emile De Mot 19
 1000 Bruxelles,

 contre :

 1. l'Etat belge, représenté par
 le Ministre de l'Intérieur,
 2. VAN BRANTEGHEM Jean-Marie.

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

Vu la requête unique introduite le 27 mars 2009 par Luc CLAREBOETS, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Directeur général M. Jean-Marie VAN BRANTEGHEM, de la Police fédérale, non daté, portant désignation de M. VIERSTRAETE-VERLINDE en qualité d'officier de liaison des services de police belges en Allemagne à partir du 1^{er} juin 2008", et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 10 août 2009 convoquant les parties à comparaître le 8 septembre 2009 à 9.45 heures;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^{me} SEBILLE, conseiller, comparaissant pour la première 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;

Le requérant est commissaire divisionnaire à la police fédérale. Il a été recruté le 15 juillet 1976, à la police judiciaire, en qualité d'agent judiciaire. Après avoir réussi différents examens de promotion, il a été nommé, en 2000, en qualité de commissaire judiciaire divisionnaire 1D.

A la suite de la réforme des services de police et de l'équivalence des grades, il a été nommé, en 2001, commissaire divisionnaire de police à la police fédérale. La dernière fonction à laquelle il a été désigné, depuis le 1^{er} août 1999, est celle d'officier de liaison aux Etats-Unis (également accrédité pour le Canada, le Mexique et les Bahamas).

Par un arrêté ministériel du 27 septembre 2007, cette mission a été prolongée jusqu'au 31 octobre 2007, jusqu'à la mise en place de son successeur. Le requérant est en réalité, resté en place jusqu'au 30 juin 2008, le successeur à son poste de Washington n'ayant été finalement désigné qu'à la date du 1^{er} juillet 2008.

L'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale prévoit en son article 1^{er}, une structure générale, composée du Commissariat général, de la Direction générale de la police administrative, de la Direction générale de la police judiciaire, et de la Direction générale de l'appui et de la gestion. Au sein du Commissariat général, figure une Direction de la coopération policière internationale, laquelle assure suivant l'article 9 du même arrêté, notamment la mission d'organiser et assurer la gestion de la représentation des services de police belges à l'étranger.

Le statut de ces représentants de police belges à l'étranger est régi par une circulaire ministérielle du 12 mars 2003, signée par les ministres de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères, qui prévoit en substance, les règles suivantes :

Le représentant de police à l'étranger est soit un "attaché de police", soit un "officier de liaison", ce dernier étant défini comme "le membre du cadre opérationnel de la police fédérale indiqué pour représenter le service de police intégré, structuré à deux niveaux, avec pour objectif de faciliter la coopération policière et judiciaire".

En ce qui concerne la procédure de nomination, les représentants de police sont nommés, à la suite d'une description de fonction et d'un profil, "par le Ministre de l'Intérieur, après avis concerté du Collège des Procureurs généraux et du Parquet fédéral, et accord des Ministres de la Justice et des Affaires étrangères". La durée du mandat est en principe de six ans, ce mandat pouvant être prolongé une seule fois pour une période de deux ans.

Les tâches des officiers de liaison sont définies comme suit :

L'officier de liaison remplit au niveau opérationnel (administratif et judiciaire) un rôle de facilitation. Il exerce un rôle primordial dans le recueil et l'échange d'informations, ainsi que dans l'accélération de la transmission de l'information dans le cadre : de mesures de prévention; de recherche et d'enquêtes judiciaires; de l'exécution d'entraides judiciaires en matière pénale; du contrôle des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne; d'incidents pouvant avoir des répercussions sur la police administrative ou judiciaire en Belgique; tenant compte de l'information disponible, l'officier de liaison donne des explications sur le contexte général et spécifique dans lequel il exerce ses activités (...);

Les représentants de police continuent d'appartenir à la police fédérale et restent ainsi soumis à leurs statut et position juridique fixés notamment par l'arrêté royal du 30 mars 2001.

Sur la base de cette circulaire du 12 mars 2003, le Commissaire général de la police fédérale a établi, le 16 février 2004, des directives internes concernant la procédure de désignation des officiers de liaison. Il y est notamment prévu que "l'emploi de représentant de police (...) est déclaré vacant par mobilité, dans la mesure du possible, au minimum un an avant la mise en place prévue (...). Au sein de la Police fédérale, une commission de sélection est constituée, chargée d'émettre un avis destiné au CG. La commission de sélection comprend, outre le (la) président(e) (DGS) et le (la)

secrétaire (DGS/DSO), unie) représentante) de DGS/DSO, de DCA, de DGJ et de CG/CGI. La commission rédige, sur base d'un examen destiné à vérifier si le (la) candidat(e) correspond au profit souhaité, à la description de fonction ou aux compétences spéciales requises, un avis et détermine l'ordre des candidat(e)s. La décision finale est prise par le CG.

La vacance de plusieurs postes d'officier de liaison a été publiée le 16 août 2006, dans le cadre d'un appel aux candidats mobilité 2006-02, avec un descriptif de fonction et un profil souhaité.

Le requérant, dont la désignation à Washington expirait fin juillet 2007, s'est porté candidat pour trois de ces emplois, en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas, en faisant valoir, plus particulièrement, au titre de sa motivation, son expérience particulière dans sa fonction actuelle d'officier de liaison à l'étranger, qui lui donnait de nombreuses satisfactions professionnelles, sa dernière évaluation datant de septembre 2005, ainsi que les nombreuses lettres de remerciements et de félicitations récoltées au cours de sa carrière, ses expériences opérationnelles et stratégiques, ainsi que ses connaissances linguistiques.

Le requérant a été convoqué pour un entretien de sélection devant la commission de sélection, le 7 décembre 2006, au terme duquel il a été considéré comme apte et placé en 3^{ème} position parmi les différents candidats.

Cette proposition est motivée, en substance, comme suit :

" Motivation

Le candidat expose les succès remportés dans l'exercice de son actuelle fonction d'officier de liaison aux Etats-Unis, qui attestent de son savoir-faire et de sa disponibilité pour remplir cette charge. Ceci constitue une garantie pour la continuité du fonctionnement du poste d'officier de liaison en Allemagne.

Le candidat a une connaissance générale de la réglementation nationale relative à la collaboration policière internationale et de ses développements tels que les «Joint Investigation Teams». Toutefois, sa vision des éventuels facteurs de réussite décisifs au regard de la variété et de la diversité de la réglementation se révèle superficielle, tout comme pour l'application concrète dans l'exécution opérationnelle et pour la connaissance des plans d'urgence et d'entraide dans le cadre européen et hors de celui-ci (Traité de Prüm et accords de l'OTAN). Par contre, le candidat maîtrise bien les phénomènes criminels importants pour la coopération avec ce pays. Il connaît bien les structures et les organisations des principaux partenaires. Il est, par ailleurs, capable d'en retracer les évolutions.

La connaissance de la seconde langue nationale et autres langues utiles est ressortie du dossier et/ou des déclarations du candidat.

Synthèse

1. Le candidat remplit les conditions administratives requises pour pouvoir postuler à la fonction de LOBEDU. Il est soigné de sa personne et s'exprime avec aisance. Son style est plutôt franc et non-conformiste. Il se base sur son expérience pratique dont il se sert de façon habile et pragmatique pour convaincre.
2. Le candidat s'est bien préparé pour l'entretien de sélection. Il a une bonne vision du rôle de l'officier de liaison, réfléchit à des solutions et se montre pragmatique.
3. Le candidat connaît l'organisation policière, judiciaire et administrative, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Cependant, c'est surtout du point de vue national que ses connaissances sont moins récentes.
4. Il connaît la culture et la politique de la région et a une bonne vision des matières importantes pour la coopération.
5. Il est resté plutôt superficiel et axé sur l'opérationnel quant aux thèmes abordés.
6. L'intéressé est en possession des brevets délivrés par le SELOR portant sur la connaissance des langues anglaise et néerlandaise."

Parallèlement à cette audition et à ce classement, le requérant est également entendu par la même commission de sélection pour les emplois d'officier de liaison qu'il avait postulés d'une part aux Pays-Bas, pour lequel il a également été considéré comme apte et classé en 3^{ème} position, et d'autre part en Italie, pour lequel il a également été considéré comme apte et classé en 4^{ème} position.

Le requérant estime que ces classements opérés par la commission de sélection, sans aucune motivation substantielle, étaient largement connus à l'avance, et avaient systématiquement privilégié, en ordre utile, les candidats néerlandophones. Il s'avère en tout cas qu'aucun candidat francophone n'a été retenu, en 1^{ère} place, par la commission, et ce pour aucun des cinq postes vacants.

Ces éléments ont incité le requérant à adresser un courrier circonstancié, daté du 25 juin 2007, à l'Inspection générale des services de police, en faisant notamment valoir ses inquiétudes, d'une part, quant à la composition de la commission de sélection (4 membres néerlandophones et 2 francophones pour le poste en Allemagne; 5 membres néerlandophones et 1 seul francophone pour les postes aux Pays-Bas et en Italie), de telle manière qu'il n'était pas certain que chaque membre de la commission était parfaitement à même de comprendre et d'évaluer ses réponses et ses explications quand elles étaient dans l'autre langue nationale que la leur, et, d'autre part, quant aux rumeurs qui faisaient déjà état des candidats retenus dès avant le mois de septembre 2006.

Ce dossier a ensuite été transmis au Collège des Procureurs généraux et du Procureur fédéral, qui a modifié le classement opéré par la commission de sélection, en considérant que c'était le requérant qui devait recevoir un avis favorable pour la désignation à l'emploi d'officier de liaison en Allemagne, au motif que, si le candidat M. VIERSTRAETE-VERLINDE pouvait se prévaloir d'une bonne connaissance théorique et de contacts ponctuels avec les services de police étrangers, ceux-ci ne font pas le poids face à l'expérience pratique quotidienne de M. CLAREBOETS.

Nonobstant cet avis du Collège des Procureurs généraux et du Procureur fédéral, le ministre de l'Intérieur a considéré qu'il convenait d'en rester au premier classement opéré par la commission de sélection, qui donnait la préséance à deux candidats néerlandophones avant le requérant, mais sans recueillir l'accord des Ministres de la Justice et des Affaires étrangères à ce sujet.

Par un arrêté ministériel du 12 mars 2008, M. VIERSTRAETE-VERLINDE a été désigné à la fonction d'officier de liaison en Allemagne.

Cet arrêté était motivé, en substance, par référence à un avis du ministre de la Justice, qui considérait qu'il n'y avait pas lieu de suivre le point de vue émis par le Collège des Procureurs généraux et du Procureur fédéral et qu'il convenait de se prononcer pour le deuxième candidat M. VIERSTRAETE-VERLINDE, sans autre motivation à ce sujet.

Le requérant a introduit un premier recours en annulation et en suspension auprès du Conseil d'Etat contre cet arrêté ministériel du 12 mars 2008, lequel a débouché sur un arrêt d'annulation n/ 188.184, prononcé le 24 novembre 2008.

Cet arrêt d'annulation est motivé par le fait que toute autorité administrative qui décide de s'écarter d'un avis, même non contraignant, doit en donner les raisons dans sa décision et qu'il ressort de l'acte attaqué que la partie adverse a privilégié les avis de la commission de sélection et du ministre de la Justice, sur le second avis du Collège des Procureurs généraux et du Procureur fédéral qui plaçait le requérant avant le candidat qu'elle a choisi, sans cependant donner les raisons d'une telle préférence.

A la suite de cet arrêt d'annulation, le conseil du requérant a mis la partie adverse en demeure de statuer à nouveau sur la désignation de l'officier de liaison en Allemagne, en tenant compte de l'enseignement de la chose jugée, et en lui rappelant que l'avis émis par le Collège des Procureurs généraux et du Procureur fédéral avait

expressément considéré que le requérant était plus apte que M. VIERSTRAETE-VERLINDE, sur la base de son expérience utile des fonctions.

Ce courrier n'a reçu aucune réponse de la partie adverse alors que M. VIERSTRAETE-VERLINDE était pourtant maintenu à son poste, en continuant à exercer ses activités de la même manière.

Le conseil du requérant a réécrit à la partie adverse, le 16 janvier 2009, pour s'inquiéter de cette situation qui méconnaissait de manière flagrante l'autorité de chose jugée de l'arrêt d'annulation, tout en attirant son attention sur les dispositions de l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat à cet égard.

Ce courrier n'a pas davantage reçu de réponse de la partie adverse.

Le requérant a par la suite appris, de manière informelle, que M. VIERSTRAETE-VERLINDE serait redésigné à la même fonction d'officier de liaison en Allemagne, à la même date du 1^{er} juin 2008, non plus par arrêté ministériel, mais par le Directeur général des ressources humaines de la police fédérale, par la voie de la mobilité.

C'est ainsi que le requérant a reçu communication, par fax du 20 février 2009, d'une telle désignation, opérée par le Directeur général J.-M. VAN BRANTEGHEM, de M. VIERSTRAETE-VERLINDE en qualité d'officier de liaison pour les services de police belge en Allemagne à partir du 1^{er} juin 2008.

Cette désignation, établie apparemment uniquement en langue néerlandaise, se réfère à l'article VI.II.38 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, qui donne compétence au directeur général compétent pour désigner un officier de liaison par voie de mobilité, et au premier avis qui avait été émis par la commission de sélection en faveur de M. VIERSTRAETE-VERLINDE. Il n'est plus fait aucun état de l'avis qui a ensuite été émis par le Collège des Procureurs généraux et du Procureur fédéral en faveur du requérant.

Cette désignation constitue l'acte attaqué;

Considérant que le directeur général J.-M. VAN BRANTEGHEM n'est pas une autorité distincte de la première partie adverse; qu'il doit dès lors être mis hors de cause;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe de l'autorité de la chose jugée ainsi que de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il relève que la partie adverse a procédé à une nouvelle désignation du candidat M. VIERSTRAETE-VERLINDE pour le poste d'officier de liaison en Allemagne sans s'être expliquée sur les motifs qui l'amenaient à se départir de l'avis du Collège des Procureurs généraux et du Procureur fédéral qui le classait avant le candidat nommé; que le requérant renvoie, à ce sujet, aux motifs de l'arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'Etat le 24 novembre 2008 (arrêt n/ 188.184 précité);

Considérant que la partie adverse estime qu'elle n'avait pas à rencontrer l'avis du Collège des Procureurs généraux et du Procureur fédéral dès lors que celui-ci a été demandé sur la base d'une circulaire du 12 mars 2003 dont l'illégalité a été mise en évidence par le Conseil d'Etat dans son arrêt SUYS, n/ 182.502 du 28 avril 2008;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 10 de la Constitution, du principe d'égalité des candidats à un emploi public, du défaut ou de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et du principe *patere legem quem ipse fecisti*; qu'il fait valoir que, contrairement au candidat retenu, il a déjà exercé pendant six années la fonction d'officier de liaison à la satisfaction générale; que selon lui il s'agit là d'un élément objectif que la partie adverse devait prendre en compte dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation; qu'il souligne en outre que les éléments retenus à l'actif du candidat retenu ne permettent de justifier raisonnablement la non prise en compte de son expérience utile dans la comparaison des titres et mérites;

Considérant que la partie adverse fait valoir que l'exercice antérieur de la fonction d'agent de liaison ne constituait nullement une condition requise pour la nomination; qu'elle estime pour le surplus que les motifs avancés pour préférer la candidature de M. VIERSTRAETE-VERLINDE ne s'exposeraient pas à la censure de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle souligne que la candidature de ce candidat a été retenue par la commission de sélection après examen objectif et impartial des titres et mérites des candidats et au regard du profil de fonction; qu'elle souligne en outre que l'avis de la commission de sélection auquel se réfère l'acte attaqué a émis certaines réserves en ce qui concerne sa maîtrise de la réglementation et, plus particulièrement, des traités en vigueur (plan d'urgence et d'entraide dans le cadre européen et hors celui-ci);

Considérant, dans le cadre d'un examen combiné des deux moyens, que l'arrêt n° 188.184 du 24 novembre 2008 a annulé la première désignation de M. VIERSTRAETE-VERLINDE en raison de l'absence de motivation du choix opéré qui s'écarterait de l'avis donné par le Collège des Procureurs généraux et du Procureur fédéral; que dans le cadre de la réfection de l'acte, la partie adverse n'a pas repris la procédure ab initio mais bien au stade de la comparaison des titres et mérites et sur la base du dossier de candidatures tel que constitué au terme de la précédente procédure; que toute autorité investie d'un pouvoir de décision peut librement décider de demander l'avis d'une instance sans que celui-ci ne doive nécessairement être imposé de manière réglementaire; qu'en l'espèce et dès lors qu'elle disposait de l'avis d'un organe collégial composé de très hauts magistrats, la partie adverse ne pouvait faire abstraction de celui-ci et devait en tenir compte; que l'illégalité de la circulaire du 12 mars 2003 ne peut en conséquence remettre en cause ni l'existence de l'avis du Collège des Procureurs généraux et du Procureur fédéral ni l'obligation d'en tenir compte dans la motivation de l'acte attaqué; qu'en outre et eu égard au stade auquel la procédure a été reprise, la partie adverse devait, dans le cadre de la comparaison des titres et mérites des candidats et de la motivation de sa décision, tenir compte de l'autorité de chose jugée de l'arrêt d'annulation prononcé le 24 novembre 2008; qu'en ce qui concerne le contrôle de motivation interne à l'acte attaqué, il n'apparaît nullement que la partie adverse ait pris en compte le critère de l'expérience professionnelle et plus particulièrement le fait que le requérant avait déjà exercé, à la satisfaction générale, la fonction à pourvoir; que même si une expérience d'agent de liaison n'était pas requise dans le chef des candidats, la partie adverse n'a pu, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, faire abstraction de l'expérience du requérant qui cadrerait nécessairement avec le profil de l'emploi; que certes la commission de sélection a mis en avant la connaissance dont justifie le candidat retenu des traités en vigueur aussi bien dans le cadre européen qu'au niveau international; que les réserves émises par cet avis au sujet de la candidature du requérant doivent être nuancées dès lors qu'elles ne sont nullement partagées par le Collège des Procureurs généraux et le Procureur fédéral; que les premier et deuxième moyens sont fondés;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Jean-Marie VAN BRANTEGHEM est mis hors cause.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du Directeur général Jean-Marie VAN BRANTEGHEM, de la police fédérale, portant désignation de M. VIERSTRAETE-VERLINDE en qualité d'officier de liaison des services de police belges en Allemagne à partir du 1^{er} juin 2008.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatorze septembre deux mille neuf par :

M.	CAMBIER,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

L. CAMBIER.