

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

Ve CHAMBRE

A R R Ê T

n° 213.827 du 14 juin 2011

A. 181.055/V-1733

En cause :

1. Marc CLAERHOUT
2. l'A.S.B.L. SYNDICAT NATIONAL DU PERSONNEL
DE POLICE ET DE SÉCURITÉ
assistés et représentés par
Me Carine Flamend, avocat,
ayant son cabinet à 1860 Meise
Vilvoordsesteenweg 101
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le Ministre de l'Intérieur,
assisté et représenté par
Mes David D'Hooghe et Leen De Vuyst, avocats,
ayant leur cabinet à 1000 Bruxelles
rue de Loxum 25
où il est fait élection de domicile

Partie intervenante :

Jean-Pierre DONNAY-WOUTERS
assisté et représenté par
Me Benoît Cambier, avocat,
ayant son cabinet à 1180 Bruxelles
avenue Winston Churchill 253
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 13 février 2007, poursuit l'annulation de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 par lequel Jean-Pierre Donnay-Wouters est nommé, à la date du 13 mars 2006, au grade de commissaire divisionnaire de police.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse a introduit un mémoire en réponse et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réplique.

Jean-Pierre Donnay-Wouters a introduit une demande en intervention. L'intervention a été accueillie par ordonnance du 21 mai 2007. La partie intervenante a introduit un mémoire.

M. Bart Weekers, auditeur, a rédigé un rapport.

Les parties requérantes, la partie défenderesse et la partie intervenante ont introduit un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 10 mars 2011.

M. Geert Van Haegendoren, conseiller d'État, a fait rapport.

Me Carine Flamend, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, Me Leen De Vuyst, avocat, loco Me David D'Hooghe, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse et Mes Benoît Cambier et Fabien Hans, avocats, qui comparaissent pour la partie intervenante, ont été entendus.

Mme Iris Verheven, auditeur, a donné un avis contraire.

Il a été fait application des dispositions sur l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3.1. Le premier requérant est commissaire de police à la police fédérale.

3.2. La seconde partie requérante est une organisation syndicale représentative au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

3.3. Par arrêté royal du 4 avril 2003 relatif au commissionnement au grade de commissaire divisionnaire de police au sein de la police fédérale, Jean-Pierre Donnay-Wouters, commissaire de police à la police fédérale, est désigné en qualité d'officier de liaison au sein de l'Unité anti-braconnage de la Division Nature et Forêts de la Région wallonne et, à cet effet, est détaché du service public fédéral Intérieur pour mission d'intérêt général au Ministère de la Région wallonne et commissionné au grade de commissaire divisionnaire de police au sein de la police fédérale, avec effet au 12 mars 2003.

Le préambule de cet arrêté royal fait référence, à titre de fondement légal, aux articles 121 et 247 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après : la loi sur un service de police intégré) et aux articles 12 et 13 de 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 (ci-après également : l'arrêté royal du 31 octobre 2000).

3.4. L'arrêté royal du 14 novembre 2006, actuellement attaqué, nomme ce même Jean-Pierre Donnay-Wouters, partie intervenante, au grade de commissaire divisionnaire de police à la date du 13 mars 2006.

Le préambule de cet arrêté royal fait de nouveau référence aux articles 121 et 247 de la loi sur un service de police intégré et aux articles 12 et 13 de l'arrêté royal du 31 octobre 2000. Il mentionne en outre l'arrêté royal précité du 4 avril 2003, ainsi que « le fait que M. Jean-Pierre Donnay-Wouters exerce depuis

plus de trois ans, à la satisfaction de chacun et de manière positivement évaluée, la fonction d'officier de liaison pour les services de police et la direction opérationnelle au sein de l'Unité anti-braconnage de la Division Nature et Forêts de la Région wallonne, laquelle a conduit à son commissionnement au grade de commissaire divisionnaire au sein de la police fédérale ».

Le Bulletin du personnel du 15 décembre 2006 publie cette nomination.

IV. Recevabilité du recours

A. Recevabilité du recours formé par Marc Claerhout

Exception

4. Dans la requête introductive, le requérant reconnaît que, ne disposant pas du brevet de direction prescrit, il "ne satisfait pas – et ne peut pas non plus satisfaire – à ce moment aux conditions à remplir pour être nommé au grade de commissaire divisionnaire". Il rappelle toutefois la jurisprudence du Conseil d'État qui admet l'intérêt d'un tel requérant s'il peut établir que le concurrent effectivement nommé ne remplit pas non plus les conditions de nomination car, dans ce cas, après l'annulation demandée, le requérant aura l'occasion de satisfaire aux exigences visées.

Ensuite, le requérant indique, en ce qui concerne son intérêt, que l'arrêté attaqué hypothèque sérieusement ses chances de pouvoir être nommé au grade de commissaire divisionnaire le plus rapidement possible si d'autres commissaires qui ne remplissent nullement les conditions auxquelles il devra satisfaire, occupent ainsi toutes les places disponibles. Il estime également que le nombre de commissaires admis à la formation pour le brevet de direction sera déterminé par le nombre de commissaires divisionnaires nécessaires.

5. La partie défenderesse et la partie intervenante objectent que l'annulation demandée ne peut entraîner la modification du nombre total d'emplois vacants de commissaire divisionnaire. En effet, le requérant n'a pas attaqué l'arrêté de désignation de la partie intervenante au grade de commissaire divisionnaire du 4 avril 2003, de sorte que celui-ci est devenu définitif. L'annulation éventuelle de l'arrêté de nomination n'affecterait en rien cet arrêté de désignation et n'entraînerait donc pas la vacance d'un emploi.

En outre, comme le souligne la partie intervenante, l'emploi qu'elle occupe a été attribué au rôle linguistique français alors que le requérant appartient au rôle linguistique néerlandais. Elle en déduit que le requérant n'a pas d'intérêt à demander l'annulation de sa nomination, au motif qu'il n'a pas la qualité requise pour postuler à des emplois qui reviennent au rôle linguistique français. L'intérêt que le requérant fait valoir, se confond avec l'intérêt général.

6. Le requérant ne répond pas à l'objection de recevabilité concrète soulevée par la partie intervenante en ce qui concerne le rôle linguistique et ne réfute pas davantage l'affirmation selon laquelle l'annulation de la nomination de la partie intervenante n'affecterait en rien sa désignation et ne peut entraîner la vacance d'un emploi. Dans son mémoire en réplique, le requérant se réfère uniquement à l'arrêt n° 132.070 du 7 juin 2004 dans lequel le Conseil d'État prononce l'annulation de la décision, publiée le 19 juillet 1999, du commandement général de la gendarmerie, par laquelle il a été muté à la fonction de directeur à la Direction supérieure de la télématique. Selon le requérant, cet arrêt n'a pas encore été mis en œuvre jusqu'à présent et il se trouve dans une grande incertitude, mais, "quoi qu'il en soit", il ne peut être admis que d'autres commissaires soient nommés au grade de commissaire divisionnaire sans aucun fondement juridique à cet effet.

Appréciation

7. 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 notamment ce qui suit :

"Art. 12. - Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice déterminent 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. Le fonctionnaire de police revêtu d'un grade d'officier, désigné en 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."

L'arrêté ministériel portant exécution de l'article 12 précité a ensuite été pris le 16 janvier 2001 et publié au Moniteur belge du 23 janvier 2001.

8. Il n'est pas contesté que, depuis la réforme des polices, les services de la police fédérale tombent dans le champ d'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après : les lois linguistiques en matière administrative) et que les emplois à la police fédérale sont classés par cadre linguistique.

Par l'article 116 de la loi-programme du 30 décembre 2001, le législateur a modifié les dispositions transitoires de la loi sur un service de police intégré en insérant un article 246*bis* qui précise explicitement que 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 qu'un cadre linguistique ne soit préalablement fixé. Cette disposition traduit la volonté du législateur de prévoir une période transitoire qui dérogeait aux lois linguistiques en matière administrative et qui expirait tout aussi explicitement le 31 décembre 2002.

Depuis, toute nomination à un emploi à la police fédérale tombe par conséquent dans le champ d'application des lois linguistiques en matière administrative et un emploi exercé dans les services centraux de la police fédérale est dès lors soumis à une attribution au cadre linguistique français ou néerlandais.

Au moment de la décision présentement attaquée, les commissaires

divisionnaires de la police fédérale appartiennent, au même titre que les fonctions de chef de service, au troisième degré linguistique, et ce en vertu de l'arrêté royal du 5 mars 2004 déterminant les degrés linguistiques à la police fédérale et à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, en vue de l'application de l'article 43^{ter} des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Les emplois des services centraux sont, ensuite, répartis dans le cadre linguistique néerlandais et dans le cadre linguistique français, par l'arrêté royal du 5 mars 2004 fixant les cadres linguistiques des degrés linguistiques de la police fédérale et de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

9. La partie intervenante déclare - et les pièces du dossier administratif ne la contredisent pas - être inscrite dans le rôle linguistique français.

Le requérant ne réfute pas que l'emploi dans lequel la partie intervenante a été nommée, appartient au cadre linguistique français.

10. L'aspiration principale de quelqu'un qui, comme le requérant, conteste devant le Conseil d'État l'acte par lequel un concurrent et non pas lui est nommé, est d'obtenir par l'annulation de cet acte que cet emploi soit à nouveau déclaré vacant et qu'il ait ainsi l'occasion d'être lui-même nommé à cet emploi à la place de celui dont la nomination a été annulée, et de l'occuper effectivement.

Si le requérant ne pouvait pas être lui-même candidat à la nomination attaquée, au motif qu'il ne satisfaisait pas à une condition de nomination déterminée, il est cependant admis que cette circonstance ne peut lui être opposée si le candidat nommé ne satisfaisait pas non plus à cette condition et ne pouvait donc pas davantage prétendre à la nomination.

Cela n'exclut toutefois pas que le requérant devra toujours remplir les autres conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'intérêt requis. Le simple fait d'appartenir à la police fédérale et de briguer une promotion, ne suffit pas à cet égard.

11. L'intérêt dont le requérant doit justifier en vertu de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, doit à tout le moins également exister au moment de l'introduction du recours en annulation. Cela suppose qu'abstraction faite de la condition de disposer d'un brevet de direction, le requérant pouvait être nommé à l'emploi visé au moment de l'arrêté attaqué. Or, le requérant, qui appartient au rôle linguistique néerlandais, n'a pas la qualité requise pour un emploi dont il ne conteste pas qu'il était vacant au cadre français.

Le requérant ne pouvant, quoi qu'il en soit, pas être lui-même nommé à l'emploi visé, la question se pose de savoir s'il peut faire valoir un autre intérêt à une annulation de la nomination attaquée. Pour répondre à cette question, le Conseil d'État doit tenir compte des allégations du requérant à ce propos dès lors qu'il appartient à ce dernier de démontrer son intérêt.

Le requérant fait valoir que "toutes les places disponibles risquent ainsi d'être occupées" et que l'on admettrait moins de candidats à la formation pour le brevet de direction, dès lors que ce nombre dépendrait du nombre de commissaires divisionnaires nécessaires. Cependant, dans la mesure où seules des places disponibles dans le cadre français seront occupées "de cette manière", il faut rappeler ce qui vient d'être observé concernant l'intérêt du requérant. Il n'y a donc pas lieu d'examiner si l'affirmation du requérant est exacte car, même si cette dernière peut être admise dans le débat, la nomination de la partie intervenante aura tout au plus une incidence sur le nombre de candidats à breveter en vue d'une nomination dans le cadre linguistique français. Selon l'article 11 de l'arrêté royal du 12 octobre 2006 déterminant le brevet de direction requis pour la promotion au grade de commissaire divisionnaire de police, la sélection des candidats à la formation dépend des "besoins par rôle linguistique, fixés conformément à l'article 3". L'annulation demandée n'augmente donc pas à cet égard les chances futures de promotion du requérant, car les quotas éventuels pour l'admission à la formation ne peuvent de toutes façon s'appliquer utilement que par rôle linguistique. L'intérêt qu'il invoque dans ces circonstances est uniquement un intérêt à entendre déclarer fondé un moyen, ce qui ne constitue pas l'intérêt direct et personnel requis.

12. Il s'ensuit que l'intérêt qu'invoque le requérant ne suffit pas. L'exception est fondée dans cette mesure.

B. Recevabilité du recours formé par l'A.S.B.L. Syndicat National du Personnel de Police et de Sécurité

Exception

13. Tant la partie défenderesse que la partie intervenante contestent que la deuxième partie requérante justifie de l'intérêt requis ou de la qualité requise pour contester la décision de nomination attaquée par un recours en annulation.

14.1. Dans la requête introductive, la requérante indique d'emblée qu'elle est une organisation syndicale représentative au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et qu'elle a été constituée en association sans but lucratif. Son objet social est décrit à l'article 3 de ses statuts en ces termes :

"L'association a pour but de :

1. réaliser, stimuler et déployer toute activité se rapportant, directement ou indirectement, à la création, à la sauvegarde et à l'amélioration constante des conditions professionnelles, matérielles, sociales et morales de ses membres;
2. déployer des activités visant à valoriser le personnel de police et des services de sécurité, de tous les cadres.
3. d'établir des relations avec des associations similaires en Belgique et à l'étranger à la condition de ne pas mettre en péril, de quelque manière que ce soit, sa personnalité et son autonomie.

Pour atteindre ses buts, l'association peut notamment :

1. intervenir auprès des autorités habilitées à statuer dans l'intérêt collectif ou particulier des membres ainsi qu'auprès de celles dont le souci est de promouvoir cet intérêt;
2. organiser des réunions d'information, des formations et des stages ainsi que toutes activités destinées à favoriser son fonctionnement;
3. prendre toutes les mesures nécessaires pour défendre et améliorer les statuts et les intérêts du personnel;
4. encourager, soutenir et développer toutes les initiatives qui peuvent servir à améliorer les intérêts sociaux, financiers et matériels de membres et/de l'association.

L'association peut notamment, en exécution de ce qui précède, acquérir, louer ou donner en location toutes propriétés ou droits réels, recruter du personnel, conclure des contrats valables en droit, récolter des fonds, en résumé exercer toutes les activités qui justifient son objet. Dans le cadre de la réalisation de son objet, l'association peut même poser des actes commerciaux."

Selon la requérante, les "dispositions attaquées" portent préjudice aux intérêts de ses membres, ce qui implique automatiquement que les intérêts que l'association tend à défendre, sont affectés directement et défavorablement.

14.2. Dans le mémoire en réplique, la requérante estime évident qu'une organisation professionnelle ne puisse pas admettre purement et simplement que certaines personnes soient nommées sans satisfaire aux conditions de nomination légales et en l'absence de tout fondement juridique, alors que d'autres – dont un grand nombre de ses membres – qui satisfont effectivement aux conditions, sont laissées sur le carreau.

14.3. Dans son dernier mémoire également, il apparaît qu'elle ne peut pas admettre que des personnes soient désignées à des "emplois fantômes" et qu'elles y soient ensuite nommées en l'absence de tout fondement juridique alors que d'autres, parmi lesquelles des membres de son association, ne peuvent pas prétendre à de telles nominations.

14.4. A l'audience, la requérante rappelle et résume son argumentation relative à son intérêt, en tant qu'organisation syndicale, à attaquer la décision contestée.

Appréciation

15. La requérante, qui n'invoque pas son intérêt personnel, se prévaut du fait qu'elle est un groupement d'intérêts créé en vue de défendre les intérêts professionnels de ses membres.

L'acte administratif attaqué détermine le statut juridique d'un agent déterminé et porte donc préjudice en premier lieu aux agents individualisables qui, par cette décision, peuvent se sentir personnellement défavorisés. Ce sont ces agents qui ont la qualité requise pour défendre si nécessaire leurs intérêts en justice. Dans la mesure où la requérante agit pour défendre les intérêts purement individuels d'un ou de plusieurs de ses membres, il ne lui est cependant pas permis en tant que groupement d'intérêts - en l'absence de disposition légale l'habilitant explicitement à agir en pareil cas - de se substituer à ses membres pour attaquer en justice un acte individuel tel que celui qui est actuellement à l'examen.

Dans la mesure où un groupement d'intérêts concerné, tel que la requérante, tend à se prévaloir de l'intérêt collectif du groupe qu'il est réputé représenter, il peut être habilité à s'opposer, pour défendre cet intérêt, à des arrêtés réglementaires qui portent préjudice à son groupe. Toutefois, il n'y a en principe pas de lien direct suffisant entre cet intérêt collectif et la décision individuelle que constitue une nomination déterminée. La requérante se trompe en considérant, automatiquement et sans le moindre élément concret, que, sur la base du dommage individualisable que certains de ses membres peuvent subir, son intérêt collectif est lui aussi menacé, et en fondant sur cette circonstance un droit d'action. La requérante ne convainc donc pas lorsqu'elle affirme qu'en l'espèce, il y a lieu de déroger au principe précité. L'intérêt collectif dont la requérante se prévaut n'est pas un intérêt suffisamment direct et ne suffit donc pas pour lui permettre de contester une telle décision devant le Conseil d'État.

16. L'exception est fondée.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Les dépens du recours en annulation, fixés à 350 euros, sont mis à la charge des parties requérantes.

3. Les dépens de l'intervention, fixés à 125 euros, sont mis à la charge de la partie intervenante.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 14 juin 2011, par le Conseil d'État, Ve chambre, composée de :

MM.	Paul Lemmens,	président de chambre,
	Geert Van Haegendoren,	conseiller d'État,
	Jacques Jaumotte,	conseiller d'État,
assistés de		
	Wim Geurts,	greffier.

Le Greffier

Le Président

Wim Geurts

Paul Lemmens