CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 218.111 du 17 février 2012

A. 197.688/XI-18.457
(anciennement A. 197.688/VIII-7457)

En cause : **NEUPREZ** Richard,
ayant élu domicile chez
Mes J. SECRETIN & S. HOSTIER, avocats,
rue des Augustins 32
4000 Liège,

contre :

la Zone de Police de Vesdre,
ayant élu domicile chez
Mes P. HENRY & T. WINNER, avocats,
rue des Palais 64
4800 Verviers.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIe CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 13 septembre 2010 par Richard NEUPREZ, qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de «la décision du 14 juin 2010 prise par le Conseil de Police de la Zone de police Vesdre, rejetant la proposition de nommer Monsieur NEUPREZ Richard, né le 2 mars 1960, au grade de commissaire dans le cadre opérationnel de la police locale de la zone Vesdre à la date du 1er avril 2010», notifiée par un courrier du 15 juillet 2010;

Vu l'arrêt n° 209.775 du 15 décembre 2010 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport, déposé le 14 juin 2011, notifié aux parties, de M. E. LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 20 décembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme DEBROUX, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me S. HOSTIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Th. WIMMER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, E. LANGOHR, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 209.775 du 15 décembre 2010, auquel il convient de se référer; qu'il suffit de rappeler que l'acte attaqué, pris le 2 juin 2010, est rédigé comme suit :

« [...]

Vu la loi du 07 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux;

Vu l'Arrêté Royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, notamment l'article XII.VII.17, modifié par la Loi du 03 juillet 2005 dite Loi Vésale;

Attendu que Monsieur NEUPREZ Richard, Inspecteur principal, bénéficiait de l'échelle de traitement M7 à la date d'entrée en vigueur de l'article XII.VII.17 susmentionné;

Attendu que Monsieur NEUPREZ Richard a pris connaissance du fait qu'il entrait en considération pour un avancement au grade de commissaire de police au 01 avril 2010 à la date du 02 décembre 2005;

Attendu que l'intéressé a manifesté son souhait de faire usage de cette possibilité et a demandé à être nommé au grade de commissaire par courrier réceptionné à la date du 02 décembre 2005;

Attendu que l'intéressé a obtenu une évaluation, versée au dossier administratif, qui n'est pas "insuffisante" selon les règles d'évaluation du personnel en vigueur à ce jour;

Attendu les divers dysfonctionnements de l'intéressé et la mesure d'ordre prise par le Chef de Corps dans l'intérêt du service en accord avec le Collège de Police;

Attendu que l'intéressé a récemment fait l'objet de poursuites disciplinaires;

Attendu que l'intéressé a régulièrement rencontré des difficultés avec ses supérieurs hiérarchiques, actuellement mais également par le passé;

Attendu que ces éléments ont longuement été débattus en huis clos par les membres du Conseil de Police;

Attendu que la Secrétaire et le Chef de Corps ont rappelé clairement les termes de la Loi aux membres du Conseil de Police et insisté sur le fait que les conditions administratives pour être promu étaient réunies dans le chef de l'intéressé;

Vu le scrutin secret auquel il a été procédé;

Par 5 voix POUR, 7 voix CONTRE la proposition et 2 ABSTENTIONS;

REJETTE

La proposition de nommer Monsieur NEUPREZ Richard, né le 2 mars 1960, au grade de commissaire dans le cadre opérationnel de la Police locale de la Zone Vesdre à la date du 01 avril 2010.

[...]»;

Considérant que la partie adverse soulève à titre subsidiaire un déclinatoire de compétence, dans l'hypothèse où le Conseil d'État déciderait que le requérant a un droit subjectif à être promu en application de l'article XII.VII.17 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, au motif que le Conseil de police ne disposerait en la matière d'aucun pouvoir d'appréciation mais ne pourrait que vérifier, sur la base des dispositions

applicables, s'il remplit les conditions réglementaires fixées objectivement, la compétence de l'autorité étant liée à cet égard;

Considérant que la règle fondamentale à appliquer pour résoudre le problème de la répartition des compétences entre les juridictions judiciaires et le Conseil d'État lorsqu'aucune disposition légale spéciale n'a organisé devant les juridictions judiciaires un autre recours contentieux de nature à aboutir à un résultat équivalent à celui du recours en annulation devant le Conseil d'État est que la section du contentieux administratif du Conseil d'État est incompétente lorsque le recours en annulation a pour objet véritable et direct de soulever une contestation soit sur des droits civils, soit sur des droits politiques sauf, en ce qui concerne ces derniers, si une juridiction non judiciaire s'est vu attribuer par ou en vertu de la loi la compétence de connaître de la contestation;

Considérant que l'objet du recours introduit devant le Conseil d'État est énoncé dans la requête comme étant l'annulation du rejet de la proposition de nommer le requérant au grade de commissaire dans le cadre opérationnel de la police locale de la zone Vesdre à la date du 1er avril 2010; qu'en réplique, le requérant souligne que «par la présente procédure, [il] ne cherche pas à obtenir sa nomination au grade de commissaire mais l'annulation d'une décision lui refusant cette nomination de manière illégale» et qu'il s'agit «d'un procès fait à la régularité d'un acte et non d'une demande visant l'octroi de droits»;

Considérant que la décision attaquée n'est pas fondée sur la circonstance que le requérant ne remplirait pas les conditions auxquelles l'article XII.VII.17 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police subordonne la promotion en cause, puisqu'au contraire, elle relève que le requérant «bénéficiait de l'échelle de traitement M7 à la date d'entrée en vigueur de l'article XII.VII.17» et «a obtenu une évaluation [...] qui n'est pas "insuffisante"», mais qu'elle est motivée par les divers dysfonctionnements de l'intéressé, la mesure d'ordre, les poursuites disciplinaires dont il a fait l'objet et ses difficultés avec la hiérarchie; que la pertinence de cette argumentation sera examinée dans le cadre du moyen unique; qu'à ce stade, pour examiner la compétence du Conseil d'État, il convient de vérifier si une juridiction de l'ordre judiciaire pourrait rendre une décision qui procure au requérant une satisfaction équivalente à celle qu'il peut attendre d'un arrêt du Conseil d'État;

Considérant que l'effet de l'annulation de l'acte attaqué serait que le refus opposé au requérant n'existerait plus, que la partie adverse serait à nouveau saisie de la demande de promotion du requérant, et qu'elle devrait à nouveau se

prononcer sur cette demande, sans plus pouvoir l'écarter pour la raison qui aurait été jugée illégale par l'arrêt d'annulation; que si la compétence du Conseil de Police est effectivement liée, et si le requérant répond aux conditions fixées par la disposition réglementaire précitée, la seule décision légale que pourrait prendre le Conseil à l'égard du requérant, serait de le promouvoir au grade de commissaire de police; que l'arrêt du Conseil d'État n'aurait pas pour effet de nommer le requérant à ce grade, mais d'établir en droit que la partie adverse a l'obligation de le promouvoir, obligation à laquelle le requérant pourrait, non la contraindre, mais l'inciter à s'acquitter en recourant, le cas échéant, à la procédure prévue par l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour obtenir que des astreintes lui soient imposées;

Considérant qu'il n'est pas de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire d'annuler une décision administrative; que s'il est vrai qu'au cas où une telle décision est illégale et qu'elle cause un dommage, ces juridictions peuvent condamner l'administration à réparer le dommage ainsi causé, en application du droit commun de la responsabilité civile, une telle action, qui est la conséquence d'un acte fautif de l'administration, n'a ni pour objet ni pour effet de contraindre l'administration à poser un acte de puissance publique;

Considérant que la modification de la situation administrative visée à l'article XII.VII.17 du PJPol requiert une décision administrative individuelle fixant la consistance du droit revendiqué par le requérant; que le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le pouvoir judiciaire prenne une décision qui vaudrait promotion ou qui contraindrait l'autorité publique à exercer un pouvoir qui lui appartient en propre en vertu de la Constitution ou de la loi, du moins en ce cas, en l'absence d'une disposition législative l'y habilitant; que la Constitution dispose en effet en son article 33 que «Tous les pouvoirs [...] sont exercés de la manière établie par la Constitution»; que l'obligation à laquelle l'administration est, le cas échéant, en défaut de satisfaire ne consiste pas en une prestation, tel le paiement de sommes dont elle serait débitrice, d'une nature telle que les juridictions de l'ordre judiciaire pourraient l'y condamner sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs; qu'il s'en déduit qu'aucun recours porté devant une juridiction de l'ordre judiciaire n'est en mesure de procurer au requérant une satisfaction équivalente à celle qu'il peut attendre d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État;

Considérant que le droit d'accéder à un emploi public régi par un statut et ses suites sont de nature politique; que le présent recours a pour objet véritable et direct l'annulation d'un acte, qualifié d'illégal, qui refuse la modification sollicitée par un agent public sous régime statutaire, de sa situation administrative; qu'il suit

des diverses considérations ci-avant exposées que le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la «violation de l'article XII.VII.17 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate, de l'absence et/ou de l'inexactitude des motifs de droit et de fait, et de l'erreur manifeste d'appréciation»; qu'il fait valoir en substance que la partie adverse était tenue de le nommer commissaire de police dès lors qu'il remplissait les conditions prévues par l'article XII.VII.17 du PjPol précité, que la partie adverse a exercé un pouvoir d'appréciation que la loi ne lui octroie pas, qu'en outre, aux termes du PjPol, la promotion qu'on lui a refusée aurait dû être décidée au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la disposition précitée, soit avant le 1er avril 2010, date à laquelle la mesure d'ordre et la sanction disciplinaire dont il est fait état dans l'acte attaqué n'avaient pas encore été adoptées et que le chef de corps, avec lequel il connaît pourtant des difficultés relationnelles, avait d'ailleurs attiré l'attention du Conseil de police sur le fait qu'il répondait aux conditions requises pour être promu; qu'en réplique et dans le dernier mémoire, il rappelle longuement la genèse et la *ratio legis* de l'actuel article XII.VII.17 du PjPol, en s'appuyant notamment sur les travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 2005 portant modification de certains aspects du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses dispositions relatives aux services de police, et en conclut «en résumé» que «le texte de l'article XII.VII.17, qui se lit nécessairement en parallèle avec l'article XII.VII.19, ne prévoit pas une saisine automatique du Conseil de Police dès lors que cette saisine relève du choix de l'agent concerné, mais dès lors que ce Conseil de Police est saisi, [il] prévoit une nomination automatique au grade de commissaire pour autant que l'agent concerné n'ait pas d'évaluation "insuffisante"»;

Considérant que la partie adverse répond en substance «qu'il n'existe pas de droit subjectif dans le chef du requérant d'être promu au grade de commissaire de police par le biais de la disposition "tapis rouge"», que cette disposition stipulant clairement que l'agent concerné «peut être promu» si son évaluation n'est pas «insuffisante», le Conseil de police conserve un pouvoir d'appréciation, que l'arrêt de suspension a statué en ce sens, que l'autorité de tutelle, exerçant sa compétence générale, n'a pas fait d'observations alors qu'elle aurait certainement réagi si l'autorité était obligée de promouvoir le requérant, et que le refus de nommer le requérant s'appuie sur des motifs légitimes et adéquats, tels les divers dysfonctionnements et difficultés avec la hiérarchie relevés à charge du requérant;

Considérant que les articles XII.VII.17 et XII.VII.19 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) disposent respectivement ce qui suit :

« Art. XII.VII.17. Par dérogation à l'article VII.II.6 et à l'exception du membre du personnel visé à l'article XII.VII.18, l'inspecteur principal de police qui, à la date d'entrée en vigueur du présent article, bénéficie de l'échelle de traitement M5.2, M6, M7 ou M7bis peut être promu au grade de commissaire de police si son évaluation n'est pas "insuffisante".

Les promotions visées à l'alinéa 1er prennent cours dans le courant de la cinquième année après l'entrée en vigueur du présent article. A cet effet, tous les membres du personnel visés à l'alinéa 1er sont répartis, par corps d'origine et par catégorie des grades respectifs d'inspecteur principal de première classe, d'adjudant/adjudant-chef de gendarmerie, d'inspecteur judiciaire divisionnaire/inspecteur divisionnaire de laboratoire/inspecteur divisionnaire électrotechnicien/inspecteur divisionnaire d'identification judiciaire, sur sept ans au prorata annuel d'un septième de leur nombre total dans leur catégorie et ce suivant l'ordre décroissant de leur ancienneté dans ce grade au jour précédant l'entrée en vigueur du présent article, complétée par l'ancienneté de grade qu'ils ont acquise depuis cette entrée en vigueur jusqu'au 1er avril 2005. Pour déterminer cet ordre, les adjudants-chefs de l'ancienne gendarmerie ont priorité sur les adjudants de l'ancienne gendarmerie et, en ce qui concerne l'ancienne police judiciaire près les parquets, les inspecteurs divisionnaires qui bénéficient de l'échelle de traitement 2D ont priorité sur les autres inspecteurs divisionnaires. En cas de désignation à un emploi au sein de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale après le 1er avril 2005, la répartition précitée demeure d'application au membre du personnel concerné.

Les membres du personnel visés à l'alinéa 1 obtiennent, à la date de leur nomination au grade de commissaire, l'échelle de traitement O2 avec une ancienneté d'échelle de traitement égale à zéro augmentée, le cas échéant, de la bonification d'ancienneté d'échelle de traitement visée à l'article XII.VII.14.

Art.XII.VII.19. Les promotions au grade de commissaire visées aux articles XII.VII.17 et XII.VII.18 ne sont pas imputées sur les recrutements d'officiers.

Les membres du personnel qui entrent en considération pour cette promotion, seront interrogés au préalable par l'autorité quant à leur intention. Leur réponse écrite, contre accusé de réception, donnée après un temps de réflexion de trois mois, est irrévocable. Le membre du personnel qui ne donne pas de réponse endéans le délai imparti, est considéré comme renonçant définitivement à cette possibilité de promotion»;

Considérant que, dans le cadre de la législation intégrant dans une police unique les membres du personnel issus de trois corps de police distincts, soumis

chacun à un statut différent en raison des missions spécifiques dont ils avaient la charge, les dispositions susvisées, «transitoires relatives à la carrière opérationnelle», ont pour objectif, par le biais du système désormais communément appelé «tapis rouge», de permettre aux membres du personnel des cadres moyens supérieurs de chaque corps de police d'origine de la police intégrée, qui, en raison de leur ancienneté, disposaient d'une expérience proche de celle des membres du personnel qui ont été nommés dans le cadre des officiers, d'accéder à terme, de manière équilibrée et proportionnelle, à ce cadre supérieur (C.A., arrêt n° 27/2007 du 21 février 2007, A.12.2); qu'il ressort de la rédaction même des articles XII.VII.17 et XII.VII.18 (non applicable en l'espèce) du PJPol et des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 2005 portant modification de certains aspects du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police notamment, qu'il s'agit d'un processus de promotion, autonome, extraordinaire, tout à fait dérogatoire du droit commun, non seulement dès lors qu'il déroge, de manière expresse, à l'article VII.II.6 du PJPol qui prévoit que «les membres du personnel qui réussissent la formation de base d'un cadre supérieur, sont promus par accession au cadre supérieur envisagé» et donc à la procédure normale d'accession au cadre supérieur, mais également en ce que les nominations ont lieu hors cadre, c'est-à-dire sans être subordonnées à la vacance d'un emploi;

Considérant que «dérouler le tapis rouge» pour ou devant quelqu'un signifie, selon le dictionnaire consulté, le recevoir «royalement», «avec tous les honneurs»; que l'expression «peut être promu» ne permet pas de conclure à l'existence d'un pouvoir discrétionnaire dans le chef de la partie adverse, dès lors que les conditions de la promotion sont clairement énoncées à l'article XII.VII.17, alinéa 1er, précité, étant que l'inspecteur principal de police doit, pour pouvoir être promu, bénéficier d'une des échelles de traitement y visées, à la date de l'entrée en vigueur de cette disposition, et ne pas avoir fait l'objet d'une évaluation «insuffisante»; que cette disposition impose à la partie adverse, lorsque l'intéressé entre en considération pour un tel avancement conformément à l'alinéa 2 du même article, de promouvoir au grade de commissaire de police celui qui se trouve dans les conditions légales requises et qui en a fait la demande;

Considérant que si, lors des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 2005 précitée, le législateur a pu parler de «possibilité de promotion pour tout le monde», il est aussi question, dans le même paragraphe, de la sauvegarde du «droit de chacun à cette promotion», et du fait que les nouveaux bénéficiaires du «tapis rouge», inclus dans le processus en suite de l'arrêt n° 102/2003 du 22 juillet 2003 de la Cour d'arbitrage, désormais Cour constitutionnelle, doivent pouvoir être nommés «sur simple demande» et à bref délai (*Doc.parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-

1680/001, pp. 20-21); que dans les travaux préparatoires, les bénéficiaires de cette disposition ne sont qualifiés de «potentiels» que dans la mesure où le processus s'étale sur une période de sept ans et qu'au moment de l'élaboration de la loi, leur nombre n'était pas définitivement connu, celui-ci dépendant d'une déclaration d'intention expresse des intéressés de solliciter leur nomination, après réflexion, par exemple, quant à l'incidence de cette nomination sur leur ancienneté d'échelle de traitement (art. XII.VII.17, alinéa 3), et l'absence de réponse dans un délai de trois mois équivalant à une renonciation irrévocable à cette possibilité, hors norme, de promotion; qu'à propos de l'article XII.VII.17, ancien, du PJPol, l'arrêt n° 102/2003 précité de la Cour anciennement d'arbitrage use même du vocable «promotion automatique» (B.22.2., alinéa 3) pour les agents qui «tombent dans le champ d'application de la disposition précitée» et en remplissent les conditions;

Considérant que l'acte attaqué relève lui-même que «les conditions administratives pour être promu [sont] réunies dans le chef de l'intéressé», qu'il entre en considération pour un avancement au grade de commissaire de police au 1er avril 2010, et qu'il en a fait la demande formelle le 2 décembre 2005; que les motifs fondant le refus de promotion sont illégaux; que le moyen unique est fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée, la décision du 14 juin 2010 prise par le Conseil de Police de la Zone de police Vesdre, rejetant la proposition de nommer Monsieur NEUPREZ Richard, né le 2 mars 1960, au grade de commissaire dans le cadre opérationnel de la police locale de la zone Vesdre à la date du 1er avril 2010.

Article 2.

Les dépens, liquidés à 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-sept février deux mille douze par :

M.	QUERTAINMONT,	président de chambre f.f.,
M.	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'Etat,
M.	S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

S. DJERBOU Ph. QUERTAINMONT