

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 232.279 du 22 septembre 2015

A. 212.858/VIII-9291

En cause : **SIMONIS** Marcel,
ayant élu domicile chez
M^e Eric LEMMENS, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68, 2/2
4000 Liège,

contre :

la zone de police 5289 Vesdre,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 juin 2014 par Marcel SIMONIS qui demande l'annulation du "rapport d'évaluation adopté par la Commission d'évaluation et portant la mention «insuffisant» daté du 14 mai 2014, de la décision prise le 27 mai 2014 par la Commission d'évaluation à la majorité de trois voix contre une aux termes de laquelle «le rapport d'évaluation du 14/05/2014 dans lequel la Commission d'évaluation attribue à M. Marcel SIMONIS la mention «insuffisant» est maintenu et confirmé intégralement», de la délibération du Conseil de police de la Zone Vesdre du 8 mai 2014, et de tous les actes préparatoires accomplis par la Commission d'évaluation entre le 1^{er} mars 2014 et le 28 mai 2014, du chef de violation de la loi ainsi que des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 28 juillet 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 18 septembre 2015;

Entendu, en son rapport, Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Ye FENG, loco M^e Eric LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Séverine HOSTIER, loco M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

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 du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant est chef de corps de la zone de police Vesdre depuis 2001. Son mandat a été renouvelé une première fois en 2006 et une seconde fois le 8 juillet 2011.

2. Le 9 juillet 2012, le procureur du Roi de Verviers s'adresse au président du collège de police de ladite zone pour lui faire part de son interrogation quant à la gestion de celle-ci sur le plan des ressources humaines, eu égard notamment aux nombreux départs de policiers de référence et à l'absence d'unité du service d'enquête et de recherche locales qui est réparti au sein de six maisons de police distinctes.

Dans ce courrier, le procureur s'interroge sur l'opportunité d'envisager une évaluation intermédiaire du chef de corps et indique qu'il invite le comité P à enquêter sur les dysfonctionnements avancés.

À la suite d'articles parus dans la presse, il interpelle à nouveau le président du collège de police le 22 novembre 2012 pour savoir si la situation du chef de corps a été évoquée en collège et quelle décision a été prise le cas échéant.

3. Le 18 juillet 2013, le procureur du Roi de Verviers informe le président du collège de police qu'à la suite d'un dossier ouvert à charge du requérant le 28 août 2012 pour suspicion de faux en écriture et de fraude fiscale, son office a adressé une dénonciation officielle de fraude fiscale au ministre des Finances, et précise, en renvoyant à ses courriers précités, que "pour le surplus, l'enquête n'a pas démontré l'existence d'autres infractions pénales mais révèle toutefois un malaise vis-à-vis de la gestion du chef de corps, malaise déjà dénoncé dans le passé par divers membres du personnel".

Il ressort du dossier administratif que le dossier pénal a finalement été classé sans suite mais que le ministre de l'Intérieur a décidé, compte tenu de la fonction de l'intéressé et de la nature des faits reprochés, de se saisir directement de cette affaire en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure avec pour conséquence le dessaisissement du collège de police pour les griefs dénoncés.

4. Par un courrier du 31 décembre 2013, le bourgmestre de la commune de Pepinster s'adresse au président du collège de police dans les termes suivants :

" (...) Le manque de respect du chef de corps à l'égard du collège, l'absence de toute considération à l'égard de la personne des bourgmestres, l'impossibilité de dialogue et de collaboration ainsi que le manque total de loyauté, le refus d'ordre dont il a à nouveau fait montre m'amènent à ne plus accorder ma confiance ni la moindre crédibilité à notre commissaire divisionnaire.

Je demande dès lors officiellement que des mesures fortes soient prises immédiatement à son encontre et qu'une évaluation intermédiaire soit diligentée avant la fin de ce premier trimestre.

Entretemps, j'attends du président du collège une réaction immédiate et ferme et émets toute réserve quant aux décisions que le chef de corps pourrait prendre au sein de la MPP que je considérerai comme irrégulières en l'absence de décision unanime préalable du collège et me réserve le droit de prendre toute disposition afin de préserver les intérêts et la sécurité des citoyens pepins.

Sachez que je suis fermement déterminé à défendre mon point de vue, soutenu unanimement par le collège communal".

5. Le 15 janvier 2014, le procureur du Roi de Verviers communique au collège de police une copie du courrier adressé le même jour au ministre de l'Intérieur, libellé en ces termes :

" Je me permets de vous rappeler mon courrier du 30 décembre 2013 dans lequel je souhaitais être informée des suites réservées au dossier en cause de Monsieur le commissaire divisionnaire SIMONIS.

Une réponse urgente me permettrait de resoumettre au collège de police une proposition déjà faite le 9 juillet 2012 d'envisager une évaluation intermédiaire du chef de corps".

6. Le 16 janvier 2014, le collège de police décide "de solliciter le Président du Collège de Police, Président de la Commission d'évaluation, afin qu'il

fasse procéder à l'évaluation intermédiaire du requérant par la Commission d'évaluation compétente à cet effet".

Cette délibération repose sur les motifs suivants :

" (...)

Vu la lettre, en date du 18 juillet 2013, de Madame le Procureur du Roi au Président du Collège de Police où elle renvoie à ses courriers au Collège de Police antérieur[s] et notamment son courrier du 9 juillet 2012 où elle suggérait l'opportunité d'envisager une évaluation intermédiaire du Chef de Corps, courriers antérieurs restés sans réponse;

Vu la lettre, en date du 15 janvier 2014, de Madame le Procureur du Roi au Président du Collège de Police, par laquelle elle transmet copie du courrier qu'elle adresse ce même jour à Madame la Ministre de l'Intérieur et par laquelle elle sollicite une réponse urgente à son courrier lui adressé en date du 30 décembre 2013, et cela en vue de resoumettre au Collège de Police une demande d'évaluation intermédiaire du chef de corps;

Considérant les éléments de dysfonctionnement dans le management et dans la gestion des relations au sein du Corps, éléments qui ressortent notamment du dossier transmis par la Procureur du Roi et ouvert le 28 août 2012;

Attendu la mise à mal de la relation de confiance entre le Chef de Corps et le Collège qui ressort clairement notamment du courrier daté du 31 décembre 2013 transmis au Président de la Zone par le Bourgmestre de Pepinster;

Attendu la difficulté permanente de dialogue constructif et même de dialogue, les tensions et conflits permanents au Collège en raison de l'attitude du Chef de Corps;
(...)

DÉCIDE : (...)".

7. Le même jour, le requérant introduit sa candidature à un mandat de directeur coordonnateur administratif à Namur.

8. Le 11 février 2014, le bourgmestre de la commune de Dison saisit l'autorité de tutelle d'un recours gracieux à l'encontre de la délibération du collège de police du 16 janvier 2014 précitée. Par un arrêté ministériel du 5 mai 2014, le délai qui lui est imparti pour se prononcer est prorogé jusqu'au 22 mai 2014.

Sur l'interpellation du conseiller rapporteur, le conseil de la partie adverse a indiqué, par un courrier du 4 septembre 2015, que l'autorité de tutelle ne s'est jamais prononcée sur ce recours, de sorte qu'en application de l'article L3122-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la décision du 16 janvier 2014 n'est plus susceptible d'être annulée par ses soins.

9. Le 20 février 2014, le SPMT avertit le président du collège de police que le requérant a sollicité les conseillers en prévention psychosociaux pour une

intervention de type informel dès lors qu'il dit souffrir d'une situation problématique d'un point de vue psychosocial.

10. Le 24 avril 2014, le projet de rapport d'évaluation contenant la mention "insuffisant" est remis en mains propres au requérant en même temps que l'invitation à comparaître devant la commission d'évaluation.

L'entretien d'évaluation a lieu le 6 mai 2014 en présence du requérant, de son conseil et d'un représentant syndical, et fait l'objet d'un enregistrement avec l'accord des parties.

11. Le 8 mai 2014, le conseil de police, réuni à huis clos, ratifie la décision du collège de police du 16 janvier 2014 précitée, et décide que le requérant doit faire l'objet d'une évaluation intermédiaire.

Cette décision constitue le troisième acte attaqué en l'espèce.

12. Le 14 mai 2014, la commission d'évaluation adopte le rapport d'évaluation en décidant de maintenir la mention "insuffisant" contenue dans le projet de rapport du 24 avril 2014.

Cette décision, remise au requérant le 15 mai 2014, constitue le premier acte attaqué. Le 20 mai 2014, le requérant marque son désaccord avec ce rapport et sollicite qu'il soit adapté dans le sens de la note circonstanciée qu'il dépose à cette occasion.

13. Le 27 mai 2014, la commission d'évaluation adopte le rapport d'évaluation final en confirmant la mention "insuffisant".

Cette décision constitue le deuxième acte attaqué;

Considérant que la partie adverse sollicite d'être mise hors cause dès lors que ce n'est pas la zone de police Vesdre qui est l'auteur du rapport d'évaluation mais la commission d'évaluation et que ledit rapport est signé par cette commission composée certes du président du collège de police mais également du procureur du Roi, du gouverneur de province et d'un membre de l'Inspection générale;

Considérant que les commissions d'évaluation sont particulières à chaque zone de police; qu'elles sont présidées par le bourgmestre ou le président du collège de police concerné, qu'elles fonctionnent exclusivement au profit de la zone et que chaque zone de police fonctionne avec une commission d'évaluation

différente; que le représentant de la zone préside la commission d'évaluation avec voix prépondérante en cas de scrutin partagé; qu'il s'ensuit que la commission d'évaluation pour la fonction de chef de corps constitue une émanation de la zone de police, dont elle ne se distingue pas, de sorte que la zone de police est donc bien la partie adverse en l'espèce; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant, quant à la recevabilité, qu'après avoir fait état de la complexité des dispositions légales et réglementaires applicables en l'espèce, le requérant soutient qu'"il semble toutefois que l'évaluation définitive «insuffisant» soit une disposition susceptible d'avoir des effets de droit" avec pour conséquence qu'elle est susceptible de recours devant le Conseil d'État; qu'il fait valoir qu'en vertu de l'article 49, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, il peut être mis fin anticipativement au mandat de chef de corps en cas d'évaluation insuffisante; qu'il ajoute qu'en vertu de l'article 83 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police, le membre du personnel est déclaré définitivement inapte pour raison professionnelle s'il reçoit deux évaluations "insuffisant" successives ou quatre évaluations portant cette même mention au cours de l'ensemble de sa carrière, et qu'il y a un risque d'application de cet article en l'espèce "dès lors [qu'il] figure dans le chapitre 10 de la loi, lequel suit le chapitre 9 qui comporte la section relative à l'évaluation du membre du personnel désigné pour un mandat, le tout s'insérant dans le titre II qui constitue «le statut des membres du personnel de police»"; qu'il cite l'article 76ter de la loi du 26 avril 2002, précitée, et l'article VII.III.101 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, pour considérer qu' "eu égard à ces différents textes et aux ambiguïtés qu'ils recèlent, (...) le présent recours est recevable *ratione materiae*"; qu'il réitère cette argumentation en réplique en précisant, à propos de l'article 83, précité, qu'une évaluation insuffisante émise dans le cadre d'un mandat pourrait être considérée comme faisant partie de l'ensemble des évaluations de l'agent, de sorte qu'elle est susceptible d'avoir à son égard des effets négatifs si une nouvelle évaluation "insuffisant" devait survenir dans le cadre de son mandat ou si trois autres évaluations identiques étaient prononcées dans la suite de sa carrière; que dans son dernier mémoire, il fait valoir qu'il envisageait à titre conservatoire d'autres postulations et qu'il avait rappelé qu'une éventuelle candidature à un emploi vacant impose de déposer une attestation selon laquelle le candidat n'a pas fait l'objet d'une évaluation "insuffisant" au cours des cinq dernières années; qu'il soutient qu'il lui a été opposé que l'évaluation "insuffisant" constitue une évaluation finale même si elle a été obtenue dans le cadre d'une évaluation intermédiaire et qu'"il [lui] fut également opposé que le mot «intermédiaire» indiquait que l'évaluation avait lieu en

cours de mandat en non en fin de mandat, ce qui n'enlève rien au caractère final de la mention «insuffisant»";

Considérant que la partie adverse répond, à propos des deux premiers actes attaqués, que dès lors que la loi du 26 avril 2002 et l'arrêté royal du 30 mars 2001, précités, établissent une distinction, selon elle, entre "le sort à réserver au personnel de police et celui à réserver aux mandataires", il y a lieu de privilégier les dispositions qui régissent la situation de ces derniers, de sorte que l'article 83 n'est pas applicable en l'espèce dans la mesure où il concerne les membres du personnel de police en particulier; qu'elle déduit des dispositions applicables aux mandataires que le rapport établi par la commission d'évaluation "ne constitue qu'un acte préparatoire parmi d'autres de la décision finale qui est seule à faire grief, à savoir la décision du ministre compétent", de sorte qu'il n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'État; qu'en ce qui concerne le troisième acte attaqué, elle fait valoir qu'en vertu de l'article VII.III.69 de l'arrêté royal précité du 30 mars 2001, tant le collège de police que le conseil de police peuvent, de manière distincte, prendre l'initiative de solliciter une évaluation intermédiaire; qu'elle en conclut que dès le moment où le requérant n'est plus recevable ratione temporis à solliciter l'annulation de la décision prise par le collège de police le 16 janvier 2014, cette dernière est devenue définitive de sorte qu'il n'a pas intérêt à obtenir l'annulation de la décision du conseil de police du 8 mai 2014 puisque la censure de celle-ci "n'annulerait en effet pas la formation de la commission d'évaluation décidée en janvier 2014 ni les actes qu'elle a posés depuis lors"; qu'elle réitère cette argumentation dans son dernier mémoire en ajoutant que l'argument du requérant selon lequel, d'une part, il envisageait d'autres postulations à titre conservatoire et, d'autre part, il lui aurait été opposé que la mention "insuffisant" aurait un caractère final nonobstant la circonstance qu'il s'agissait d'une évaluation intermédiaire, ne figure dans aucun écrit de procédure antérieur et doit, partant, être écarté; qu'elle ajoute, à titre subsidiaire, que le requérant n'indique pas qu'il a tenté de postuler à un mandat vacant ou qu'il a fermement l'intention de postuler à un tel mandat dont la vacance aurait été publiée, de sorte que son intérêt n'est que purement hypothétique et ne permet pas de justifier la recevabilité du recours sous cet angle; qu'elle précise encore que le requérant a déjà postulé aux postes de DIRCO et DIRJU à Namur et qu'à cette occasion il a été reconnu apte mais n'a pas été classé en ordre utile, et que rien ne permet d'établir qu'il le serait aujourd'hui, avec pour conséquence qu'il n'a pas intérêt au recours;

Considérant que les fonctions exercées par les membres du personnel de police se distinguent de celles qui sont conférées par mandat, eu égard à la spécificité de ces dernières, notamment en ce qui concerne les conditions requises pour y accéder et leur caractère temporaire; que la loi du 26 avril 2002, précitée, régit de façon distincte, au sein de son titre II intitulé "Le statut des membres du

personnel des services de police", d'une part, "Les règles de base de l'évaluation des membres du personnel" (chapitre VIII) et "Le retrait définitif d'emploi, la cessation des fonctions et la réintégration" (chapitre X) et, d'autre part, le régime "Des mandats" (chapitre IX); que le dernier chapitre, propre aux mandats, contient une section spécifiquement consacrée à l' "évaluation du membre du personnel désigné pour un mandat" (section 3, articles 74 à 76quater) tandis que le chapitre VIII, qui concerne l'évaluation des membres du personnel, stipule expressément, en son article 52, qu'il ne s'applique pas aux membres du personnel titulaires d'un mandat; que le texte et la structure de la loi ainsi voulue par le législateur impliquent qu'en présence de griefs propres à l'évaluation d'un mandataire comme en l'espèce, il y a lieu de se référer aux dispositions spécifiquement instaurées pour régir les fonctions conférées par mandat; que l'article 83 dont excipe le requérant pour justifier la recevabilité de son recours ne figure pas parmi ces dispositions et s'avère par conséquent inapplicable en l'espèce;

Considérant que l'article 76ter de la loi du 26 avril 2002, précitée, permet l'évaluation d'un mandataire en cours de mandat et précise que "lorsque l'évaluation porte la mention «insuffisant», il est mis fin au mandat à la date fixée par le Roi, sur proposition selon le cas, du conseil communal ou de police, ou des ministres compétents"; que les termes de cette disposition laissent entendre que l'autorité se trouve dans le cadre d'une compétence liée lorsqu'elle est face à une telle évaluation;

Considérant par ailleurs que l'article 49, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, stipule qu' "il peut être mis fin anticipativement au mandat du chef de corps s'il apparaît, sur la base d'une évaluation de la commission d'évaluation, après avis des instances visées à l'alinéa 1^{er}, et après que l'intéressé ait été entendu, que ce dernier obtient une évaluation «insuffisant»"; que l'utilisation du terme "peut" implique que, contrairement à l'article 76ter, précité, l'article 49, alinéa 2, instaure une faculté dans le chef de l'autorité qui demeure libre, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et nonobstant cette évaluation, de mettre fin ou non au mandat avant son terme de cinq ans; que dans cette mesure, le rapport d'évaluation constitue un acte préparatoire qui ne lie pas l'autorité et, partant, n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en cas d'évaluation d'un mandataire des services de police aboutissant à la mention "insuffisant", il existe une contradiction entre, d'une part, l'article 76ter de la loi du 26 avril 2002, précitée, qui oblige l'autorité à mettre fin au mandat et, d'autre part, l'article 49, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, qui lui laisse la faculté de le faire; que face à une telle incohérence, déjà dénoncée par la section de législation du Conseil d'État à propos d'autres dispositions (Doc. parl., Chambre, 2005-2006, avis de la section de

législation du Conseil d'État n° 39.416/2 du 13 décembre 2005, n° 51-2332/001, p. 40, note n° 2), et même si, contrairement à l'article 83 dont question ci-avant, l'article 76ter, précité, figure parmi les dispositions spécifiquement consacrées au régime des mandats, il y a lieu, en vertu de l'adage *lex specialis generalibus derogat*, de faire primer l'article 49, alinéa 2, précité, lorsque, comme en l'espèce, les actes attaqués s'inscrivent spécifiquement dans le cadre de l'évaluation d'un mandat de chef de corps de la police locale et non pas, de façon générale, dans le cadre de l'évaluation de tout mandataire; que comme relevé plus haut, cet article implique que le rapport d'évaluation contesté en l'espèce constitue un acte préparatoire non interlocutoire qui n'est pas de nature à faire grief au requérant dès lors qu'il ne lie pas l'autorité;

Considérant cependant que l'article 77, 2°, de la loi du 26 avril 2002, précitée, stipule, de façon générale, qu'un membre du personnel ne peut entrer en ligne de compte pour la désignation à un mandat que s'il "n'a pas fait l'objet d'une évaluation avec mention finale «insuffisant»"; qu'il suit de cette disposition que l'octroi d'une telle mention empêche définitivement l'agent qui en fait l'objet de postuler dorénavant à toute fonction octroyée par mandat; qu'en l'espèce, même si le requérant n'allègue pas qu'en l'état sa candidature à une telle fonction serait mise à mal en raison de l'évaluation "insuffisant" contenue dans les deux premiers actes attaqués, l'on ne peut exclure qu'il brigue encore pareille fonction d'ici à la fin de sa carrière et son admission à la pension, dès lors qu'il en est à son troisième mandat pour le poste de chef de la zone de police Vesdre et qu'il a sollicité le 16 janvier 2014 un mandat de directeur coordonnateur administratif à Namur, ce qui atteste de son intérêt à briguer des fonctions octroyées par mandat; que dès le moment où le rapport d'évaluation contesté en l'espèce contient la mention "insuffisant", la disposition précitée implique que le requérant ne pourra désormais plus jamais solliciter sa désignation à une fonction conférée par mandat dans n'importe quelle zone de police; que dans cette mesure, les décisions de la commission d'évaluation des 14 et 27 mai 2014 de lui attribuer la mention "insuffisant" lui causent grief; que le recours est recevable en ses premier et deuxième objets;

Considérant que la décision du conseil de police du 8 mai 2014 confirme la décision du collège de police du 16 janvier 2014 de faire procéder à l'évaluation intermédiaire du requérant; qu'une telle décision se contente de confirmer le lancement de la procédure d'évaluation intermédiaire mais ne contient pas en tant que telle une évaluation du requérant; qu'elle constitue un acte purement préparatoire à l'évaluation finale et coexiste en outre avec la décision précitée du collège de police devenue définitive à défaut d'avoir été attaquée dans le délai légal; que le requérant n'a dès lors pas intérêt à solliciter l'annulation de la décision du conseil de police; que le recours est irrecevable en son troisième objet;

Considérant que la demande d'annulation "de tous les actes préparatoires accomplis par la commission d'évaluation entre le 1^{er} mars et le 28 mai 2014" vise des actes qui ne sont pas suffisamment déterminés et revêt, partant, une portée trop générale; que le recours est irrecevable en son quatrième objet,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-deux septembre deux mille quinze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.