

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 235.760 du 15 septembre 2016

A. 216.532/VIII-9770

En cause :

PICRY Bruno,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît CAMBIER et
Alain MERCIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253
1180 Bruxelles,

contre :

la zone de police 5299 Gaume, représentée
par son collège de police,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric GAVROY, Jean-Christian WITTAMER,
et François JONGEN, avocats,
rue des Martyrs 19
6700 Arlon.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 juillet 2015 par Bruno PICRY qui demande l'annulation de "la décision prise le 22 mai 2015 par le Collège de police de la Zone de police de Gaume de l'intégrer dans le grade d'inspecteur et de lui attribuer l'échelle de traitement B5";

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 26 juillet 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 16 septembre 2016;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e Alain MERCIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e François JONGEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État;

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 1^{er} juillet 1983, le requérant est nommé garde champêtre de la commune de Meix-devant-Virton par un arrêté du Gouverneur de la Province du Luxembourg du 28 avril 1983. L'échelle de traitement I.50 lui est attribuée avec une ancienneté pécuniaire d'un an et neuf mois (1^{er} octobre 1981) car il disposait de services antérieurs auprès de l'administration de l'Enregistrement.

2. Le 1^{er} juillet 1994, il accède à l'échelle de traitement D5, à la suite de la révision générale des barèmes.

3. Le 28 mai 1995, il obtient le certificat d'inspecteur de police de l'école provinciale de Liège.

4. Le 31 août 2000, le collège échevinal de la commune de Meix-devant-Virton décide de lui attribuer l'échelle de traitement D6, à partir du 1^{er} octobre 2000, date à laquelle il dispose d'une ancienneté pécuniaire de dix-neuf ans.

5. Le 29 mars 2001, le collège échevinal de la commune de Meix-devant-Virton modifie le cadre du personnel en prévoyant un emploi de garde champêtre commissionné OPJ/APR (officier de police judiciaire/auxiliaire du procureur du Roi) pour permettre l'obtention d'une promotion dans le cadre de la réforme de la police, aux agents qui sont dans les conditions.

À la suite de l'entrée en vigueur du nouveau statut applicable aux services de police, le 1^{er} avril 2001, le requérant opte pour le maintien de son ancien statut.

6. Le 18 mai 2001, il obtient le brevet OPJ/APR, après avoir suivi une formation s'échelonnant du 4 décembre 2000 au 17 mai 2001.

7. Le 1^{er} juin 2001, le bourgmestre de la commune de Meix-devant-Virton présente au Procureur général de Liège le requérant au commissionnement en qualité d'OPJ/APR.

8. Le 13 septembre 2001, le Procureur général de Liège notifie au bourgmestre son refus de commissionner le requérant en qualité d'OPJ/APR. A l'appui de son refus, il invoque ce qui suit :

" Mon office avait la possibilité de commissionner les gardes-champêtres OPJ/APR jusqu'à la date du 31 mars. Après cette date, mon office pouvait encore accorder des commissionnements pour autant que la procédure ait été introduite avant.

Si, dans le dossier de Monsieur PICRY, la décision du Conseil communal date du 29 mars, le transmis au Parquet n'a été réalisé que le 1^{er} juin.

Enfin, je remarque également qu'à la date du 31 mars, Monsieur PICRY ne remplissait pas les conditions pour être nommé parce qu'il n'avait pas encore réussi la formation de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi".

9. Le même jour, l'administration communale de Meix-devant-Virton interroge la direction générale des Ressources humaines de la police fédérale afin de savoir s'il est possible d'insérer le requérant dans le grade d'inspecteur principal avec l'échelle M2.1 et à partir de quand cette nouvelle échelle pourrait lui être applicable, compte tenu du fait qu'il n'a pas encore opté pour le nouveau statut.

10. Le 21 septembre 2001, la direction générale des Ressources humaines de la police fédérale répond à l'administration communale de Meix-devant-Virton ce qui suit :

" (...) pour ce qui concerne la promotion vers le cadre moyen, le fait d'être titulaire d'un brevet ne dispense pas de devoir passer avec fruit le concours d'admission pour accéder à la formation de base du cadre visé. En revanche, le brevet dont un membre du personnel est titulaire permet d'obtenir une priorité via les quotas réservés et une dispense totale ou partielle de la formation".

11. Le 25 septembre 2001, le requérant opte pour le nouveau statut. La décision de passer de l'ancien au nouveau statut prend effet le premier jour du mois qui suit cette décision, soit le 1^{er} octobre 2001.

12. Le 28 septembre 2001, le conseil communal de Meix-devant-Virton décide d'attribuer au requérant le grade d'aspirant inspecteur de police commissionné

ou, en cas de commissionnement avec l'échelle de traitement M1.1 ou en cas de commissionnement, le grade d'inspecteur principal de police avec l'échelle de traitement M2.1.

13. Le 29 mars 2002, le procureur général de Liège confirme au bourgmestre son refus de commissionner le requérant en qualité d'OJP/APR pour le motif suivant :

" (...) mon office avait la possibilité de commissionner des gardes-champêtres en qualité d'officiers de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi, jusqu'au 31 mars 2001. Dans le cas de Monsieur PICRY, non seulement, il a acquis le diplôme nécessaire après cette date mais en plus la procédure n'a été introduite que le 1^{er} juin soit 2 mois après que mon office ait perdu toute compétence en la matière".

14. Le 12 juin 2009, la partie adverse interroge la direction du Service juridique, du contentieux et des statuts de la police fédérale (DSJ) au sujet de l'avancement barémique dont aurait dû bénéficier le requérant en date du 1^{er} octobre 2007.

15. Le 2 juillet 2009, la DGS/DSJ rend un premier avis sur la progression barémique du requérant. Dans cette note, elle apporte des précisions sur le grade de garde champêtre en formation :

" Les termes «en formation» visent, en principe, la formation requise pour obtenir le grade concerné. On peut donc en conclure, en l'espèce, que la formation OJP/APR suivie par Monsieur Bruno PICRY n'est pas visée par cette disposition qui ne lui est, par conséquent, pas applicable".

16. La DGS/DJS interroge également la partie adverse au sujet de l'éventuel commissionnement du requérant et sur l'échelle de traitement dont il bénéficiait avant son insertion dans le nouveau statut.

17. Le 24 juillet 2009, la partie adverse avertit la DGS/DSJ que le requérant n'a pas été commissionné dans la mesure où la demande de commissionnement a été introduite deux mois après que l'office du Procureur général de Liège a perdu toute compétence en la matière. Elle précise également que le requérant bénéficiait de l'échelle de traitement D5 avant son insertion dans le nouveau statut et qu'une évolution vers l'échelle de traitement D6 était prévue le 1^{er} octobre 2001.

18. Le 20 août 2009, la DGS/DSJ confirme que le requérant ne remplissait pas les conditions pour l'insertion dans le cadre moyen au motif qu'il ne pouvait pas être considéré comme un garde champêtre en formation et qu'il n'était pas revêtu du grade de garde champêtre commissionné.

La DSG/DSJ en conclut qu'il aurait donc fallu l'insérer dans le cadre de base au lieu du cadre moyen et que le requérant aurait dû être revêtu du grade d'inspecteur de police et inséré dans l'échelle de traitement B.4 car, le 1^{er} avril 2001, son ancienneté pécuniaire corrigée s'élevait au moins à dix-huit ans sans dépasser vingt-quatre ans.

19. Le 11 septembre 2013, la partie adverse transmet au secrétariat de la police intégrée (SSGPI) une proposition d'avancement barémique en faveur du requérant, avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2007.

20. Le 20 octobre 2014, le SSGPI avertit la partie adverse de ce qui suit :

" Après lecture des conclusions de DSJ et constatant qu'il y a une erreur dans l'application du statut pour le dossier de Monsieur PICRY, étant donné que l'intéressé devrait bénéficier de l'échelle de traitement B5 depuis le 01-10-2005, je vous informe que conformément à l'article 149octies in fine de la LPI, j'ai pris une mesure conservatoire dans le cycle de traitement de 10/2014, à savoir octroi à Monsieur PICRY de l'échelle de traitement B5 au lieu de l'échelle de traitement M1.1 à partir du traitement de 2014/11 qui sera payé fin de ce mois".

21. Le 28 avril 2015, la DGR informe la partie adverse qu'il n'est pas possible de revoir l'analyse de l'insertion du requérant et de le conforter dans son grade d'inspecteur principal de police.

22. Le 22 mai 2015, le collège de police de la zone de Gaume prend la décision suivante :

" Le problème d'insertion de l'INPP Bruno PICRY est présenté par Madame Caroline NAVEAU au collège de police :

Des informations reçues de sources diverses (DGS/DSJ, SSGPI ...), il ressort que M. Bruno PICRY a été inséré par sa commune d'origine dans le cadre moyen et non dans le cadre de base. Lors de la réforme des polices, il a donc été versé dans le cadre moyen. Cette erreur fait l'objet de l'ouverture d'un dossier de régularisation. Des avis sont cependant encore sollicités.

Le Collège prend connaissance du dossier; n'ayant aucun pouvoir en la matière, il prend acte des avis rendus et souhaite cependant :

- une rencontre avec l'intéressé ou ce dernier avec le Chef de corps et/ou à DRH;
- que le SSGPI effectue une estimation de l'indu;
- connaître le délai de prescription;
- obtenir un rapport suite aux demandes formulées ci-dessus.

Le Conseil de police sera saisi du dossier dès la constitution d'un dossier complet".

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel n'a pas été communiqué au requérant.

23. Le 15 juin 2015, le chef de corps écrit au requérant :

" Par la présente, je vous transmets les 2 notes du service juridique, DGS/DSJ, de la Police intégrée signalant l'erreur commise lors de votre insertion dans le grade d'inspecteur principal en date du 1^{er} avril 2001. Notes dont nous avons discuté lors de notre entretien du mercredi 27 mai et de l'entretien du jeudi 28 mai 2015 avec Madame Caroline NAVEAU.

Le Collège de Police en date du 22 mai 2015 a pris connaissance de ce dossier. La réglementation dans le domaine de l'insertion des membres du personnel de la police intégrée étant déterminée dans le statut applicable à tous, le Collège de Police n'a pu qu'acter les décisions rendues par le service juridique de la Police Fédérale.

De ce fait, j'ai la lourde tâche de vous confirmer ce qui était exprimé lors de notre entretien. C'est-à-dire, que vous devez être intégré dans le grade d'Inspecteur avec toutes les conséquences que cela engendre.

Notamment :

- Votre responsable de service organisera avec vous un entretien d'évaluation reprenant les missions d'agent de quartier,
- Les signes distinctifs d'INPP seront remplacés par INP,
- La mesure conservatoire prise par le SSGPI d'appliquer l'échelle de traitement B5 devient définitive.

Le Conseil de Police se saisira de votre dossier prochainement. Si vous le désirez, à la lecture des 2 notes de DGS/DSJ, vous pouvez nous adresser vos remarques, informations complémentaires ou questions".

24. Le 22 septembre 2015, le conseil de police a décidé d'attendre pour agir que le Conseil d'État ait statué sur le recours introduit par le requérant;

Considérant qu'interrogés par l'auditeur-rapporteur sur l'existence actuelle d'une décision du conseil de police, seule autorité compétente à cet égard, qui nommerait le requérant dans le grade d'inspecteur de police, le requérant a répondu qu'à sa connaissance aucune décision n'avait été prise et qu'en tout cas aucune ne lui avait été notifiée et la partie adverse que le conseil de police avait reporté sa décision;

Considérant que le requérant demande l'extension de son recours en annulation à la décision conservatoire prise par le SSGPI le 20 octobre 2014 de le rémunérer suivant une autre échelle de traitement;

Considérant que le Conseil d'État est incompétent pour connaître d'un recours dont l'objet véritable consiste en un droit subjectif, comme le droit à une rémunération ou à un barème déterminé; que la décision du SSGPI n'a d'autre portée que d'octroyer au requérant une rémunération réduite, mesure conservatoire dont la nécessité se déduisait de l'avis du service juridique au sujet du grade du requérant; que la contestation porte ainsi sur le droit au traitement, droit subjectif dont ne peut connaître le Conseil d'État; qu'il n'y a dès lors pas lieu de faire droit à cette demande;

Considérant que la partie adverse fait valoir, dans une première exception, que la décision prise le 22 mai 2015 par le collège de police d'intégrer le requérant dans le grade d'inspecteur et de lui attribuer l'échelle de traitement B5, contre laquelle le recours est dirigé, se limite à prendre connaissance du dossier; qu'elle précise que le collège de police, qui n'a aucun pouvoir en la matière, prend acte des avis rendus et souhaite cependant une rencontre avec l'intéressé ou ce dernier avec le chef de corps et/ou la DRH, que le SSGPI effectue une estimation de l'indu, connaît le délai de prescription et obtenir un rapport suite à ces demandes; qu'elle soutient que cette délibération n'arrête aucune décision relative à l'intégration du requérant dans le grade d'inspecteur et à l'attribution de l'échelle de traitement B5; qu'elle estime que dans la mesure où la délibération se limite à prendre acte des avis rendus par le service juridique de la police fédérale, à solliciter une rencontre avec l'intéressé et à formuler des demandes de renseignements complémentaires relatives au dossier, elle ne cause aucun grief au requérant; qu'elle ajoute que seule une décision du conseil de police serait éventuellement susceptible de causer grief au requérant puisque d'après l'article 56 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, le conseil de police nomme ou recrute les membres de la police locale, autre que les officiers de la police locale; qu'elle conclut que les décisions relatives à l'insertion d'un membre du corps de police locale dans un grade, dont les décisions ayant trait à la régularisation d'une insertion, relèvent par conséquent de la compétence du conseil de police et qu'il appartiendra à celui-ci, une fois qu'il sera saisi, de se prononcer sur l'insertion du requérant dans le grade d'inspecteur de police et sur l'attribution de l'échelle de traitement B5; qu'elle soutient, dans son dernier mémoire, que comme cela ressort de son libellé, le courrier du 15 juin 2015 ne constitue ni une mesure d'exécution des avis du service juridique de la Police fédérale ni une décision relative au statut du requérant; qu'elle estime que les termes utilisés dans ce courrier ne démontrent pas que le chef de corps aurait conféré une portée obligatoire aux avis émis par le service juridique de la police fédérale, mais qu'il visait exclusivement à informer le requérant du suivi de son dossier en ce qu'il lui communique les deux avis du service juridique et qu'il évoque la saisine prochaine du conseil de police, seule autorité compétente pour intégrer le requérant dans le grade d'inspecteur;

Considérant que le requérant soutient que, même s'il fallait admettre que la délibération du collège de police du 22 mai 2015 ne lui causerait aucun grief, on pourrait alors considérer que l'acte qui affecte défavorablement sa situation serait l'avis du service juridique de la police fédérale, lequel est également critiqué dans la requête; qu'il estime que cet avis ne lui ayant été révélé que dans le mémoire en réponse, l'objet du recours en annulation pourrait y être étendu et ce même si cette décision est antérieure à la délibération du collège de police; qu'il ajoute encore que si l'on devait même considérer que ni la délibération du collège de police du 22 mai

2015 ni les décisions du service juridique de la police fédérale n'affecteraient défavorablement sa situation, il n'y aurait pas d'autre alternative que de considérer que la décision de l'intégrer dans le grade d'inspecteur de police aurait alors été prise par son chef de corps et serait matérialisée dans la lettre du 15 juin 2015, malgré qu'elle laissait supposer que le chef de corps ne faisait qu'exécuter une décision du collège de police; qu'il en déduit que l'objet du recours en annulation pourrait être étendu à cet acte qui est indissolublement lié à la délibération du collège de police et dont la nature réelle n'aurait été révélée que dans le mémoire en réponse;

Considérant que l'article 56 de la loi du 7 décembre 1998 précitée dispose :

" Le conseil communal ou le conseil de police nomme ou recrute les autres membres de la police locale, selon les conditions et modalités arrêtées par le Roi";

que le conseil de police dispose donc d'une compétence exclusive pour la nomination des membres des cadres moyen et de base et lui seul pouvait dès lors investir le requérant d'un nouveau grade et en même temps le désinvestir du grade d'inspecteur principal de police qu'il portait depuis 2001; qu'il ressort des renseignements obtenus par l'auditeur-rapporteur que, contrairement à ce que laissait entendre la partie adverse dans son dernier mémoire, le conseil de police n'a toujours pas pris de décision à ce sujet; que d'évidence, le collège de police n'a pas pris de décision à ce sujet non plus, ainsi que le montre la délibération du 22 mai 2015, qui est l'objet donné au recours; qu'il y reconnaît en effet lui-même qu'il ne dispose d' "aucun pouvoir en la matière"; qu'il n'accorde pas plus aux avis de la police fédérale, dont il "prend acte", une autorité qu'ils n'ont pas; qu'interprétant de manière erronée la délibération du collège de police ("le collège de police n'a pu qu'acter les décisions rendues par le service juridique de la police fédérale"), le chef de corps a, le 15 juin 2015, estimé, au contraire, devoir mettre en œuvre ce qu'il pensait être des avis contraignants du service juridique de la police fédérale et pris des mesures contraignantes; que cette décision, qui a été communiquée au requérant, n'est donc en rien une mesure d'exécution mais bien un acte décisoire, susceptible de recours, qui ne peut s'autoriser que de lui-même, à défaut de tout autre fondement; qu'il ne saurait être fait grief au requérant d'avoir dirigé son recours contre la décision du collège de police du 22 mai 2015, et non contre la décision du chef de corps du 15 juin 2015; qu'il n'avait en effet connaissance de cette décision, au moment d'introduire son recours, qu'au travers du courrier du chef de corps du 15 juin 2015 qui la présentait comme une décision qu'il s'agissait d'exécuter; que le requérant est dès lors fondé à étendre son recours à la décision prise le 15 juin 2015 par le chef de corps ou plus précisément à substituer à l'objet initial de son recours cette dernière décision, puisque le collège de police n'a pris aucune décision; que les avis donnés

par le service juridique de la police fédérale ne constituent, par contre, pas des actes susceptibles de recours et l'objet du recours ne saurait y être étendu;

Considérant que la partie adverse estime, dans une seconde exception, que le recours est tardif puisque depuis la fin du mois d'octobre 2014, le SSGPI prend des mesures conservatoires sur le traitement du requérant, en lui appliquant l'échelle de traitement B5 au lieu de l'échelle de traitement M1.1; qu'elle explique que, conformément à l'article 149octies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, le SSGIP peut, lorsqu'il constate des irrégularités dans l'application du statut, prendre des mesures conservatoires dans l'attente d'une décision définitive, mais que le requérant est resté en défaut de réagir à cette décision du SSGIP diminuant son traitement, alors même que cette décision lui causait grief et qu'elle lui était pourtant connue depuis la fin du mois d'octobre 2014; qu'elle n'ajoute aucun argument dans son dernier mémoire;

Considérant que la mesure conservatoire prise par le SSGPI n'a pas été notifiée au requérant avant la notification du mémoire en réponse de la partie adverse; que de surcroît, la décision du SSGPI ne porte que sur la réduction à titre conservatoire de la rémunération du requérant dans l'attente d'une décision de l'autorité compétente, par définition absente; qu'aucune conséquence ne peut donc être tirée de l'abstention du requérant de l'entreprendre, ce qui n'aurait d'ailleurs pu être fait devant le Conseil d'État; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 10, 11 et 33 de la Constitution, des articles 11, 47 et 56 de la loi du 7 décembre 1998 précitée, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, du défaut de compétence de l'auteur de l'acte et de l'absence, erreur ou insuffisance dans les causes et/ou les motifs; qu'il fait valoir que la décision de l'intégrer dans le grade d'inspecteur et de lui attribuer l'échelle de traitement B5 relève de la compétence exclusive du conseil de police; qu'il estime que le retrait d'un acte ne peut émaner que de son auteur ou, à tout le moins, de l'autorité compétente pour prendre l'acte, c'est-à-dire le conseil de police et que tel n'est pas le cas en l'espèce puisque ni le conseil communal de la commune de Meix-devant-Virton, ni le conseil de police n'ont eu à connaître du dossier; qu'il rappelle enfin que tout acte administratif doit être motivé au fond (obligation de motivation interne) et toute décision individuelle doit être motivée en la forme (obligation de motivation formelle), mais qu'en l'espèce, en l'absence de décisions prises et notifiées par l'autorité compétente, de telles décisions motivées au fond et en la forme font défaut;

Considérant que la partie adverse répond que la délibération du collège de police du 22 mai 2015 n'avait pas pour objet la décision d'intégrer le requérant dans le grade d'inspecteur et de lui attribuer l'échelle de traitement B5, laquelle relève de la compétence du conseil de police; qu'elle estime que la décision du collège de police, en tant que délibération préalable au conseil de police, n'excède dès lors en rien les compétences qui sont attribuées au collège par la loi du 7 décembre 1998 précitée; qu'elle soutient enfin que, dans la mesure où elle ne produit aucun effet juridique à l'égard du requérant, la délibération du collège de police ne devait faire l'objet d'aucune motivation formelle; qu'elle renvoie, dans son dernier mémoire, à l'argumentation développée dans son mémoire en réponse;

Considérant que le chef de corps, se méprenant sur la portée des avis du service juridique de la police fédérale, a bien pris une décision qui a produit des effets juridiques, puisque le requérant a été amené à devoir échanger ses insignes distinctifs et à effectuer exclusivement les tâches correspondant à celles d'un inspecteur de police; qu'il n'est pas contesté qu'une telle décision est de la compétence exclusive du conseil de police; que le moyen est dès lors fondé;

Considérant que le requérant sollicite qu'une indemnité de procédure de sept cents euros lui soit accordée; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du chef de corps de la zone de police 5299 Gaume du 15 juin 2015 intégrant Bruno PICRY dans le grade d'inspecteur de police avec toutes les conséquences y liées quant à ses missions, ses insignes distinctifs et son échelle de traitement.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

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

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Gregory DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.