CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Ve CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.112 du 24 janvier 2017
A. 213.751/V-1935

En cause : Albert GRIBBE
assisté et représenté par
Me Patrick Van der Straeten, avocat,
ayant son cabinet à 2018 Anvers
Mechelsesteenweg 120, bte 4
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre de l'Intérieur
ayant élu domicile auprès de
la police fédérale DGR/JUR,
établie à 1050 Bruxelles
Avenue de la Couronne 145A

Partie intervenante :

1. Fabien OSAER**,**
   assisté et représenté par
   Me Fabien Frerotte, avocat,
   ayant son cabinet à 1348 Louvain-la-Neuve
   Boulevard Baudouin 1er, 25
   où il est fait élection de domicile
2. Fabrice LESWAL**,**
3. André FOULON**,**

assistés et représentés
par Me Benoît Cambier, avocat,
ayant son cabinet à 1180 Bruxelles,
Avenue Winston Churchill, 253, boîte 40,
où il est fait élection de domicile

4. Philippe VANHORENBEKE**,**
5. Luc MEUTER,
6. Philippe MERJEAI,
7. Erwin RAVEEL**,**

assistés et représentés par
Me Fabien Frerotte, avocat,
ayant son cabinet à 1348 Louvain-la-Neuve
Boulevard Baudouin 1er, 25
où il est fait élection de domicile

8. Philippe BRYERE,
9. Patrick JACOBS**,**
assistés et représentés par
Me Carine Flamend, avocat,
ayant son cabinet à 1930 Zaventem
Leuvensesteenweg 510
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 19 septembre 2014, tend à l'annulation de l'arrêté ministériel du 23 avril 2014 'portant commissionnement dans le grade de commissaire de police de certains membres du personnel de la Direction générale de la police judiciaire de la police fédérale. Proportionnalité-complément'.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie adverse a déposé un mémoire en réponse et la partie requérante a déposé un mémoire en réplique.

Fabien OSAER, Fabrice Leswal, André Foulon, Philippe Vanhorenbeke, Luc Meuter, Philippe Merjeai, Erwin Raveel, Philippe Bryere et Patrick Jacobs ont introduit une requête en intervention. L'intervention a été accueillie par une ordonnance du 12 février 2015. Les parties intervenantes ont déposé un mémoire.

Marijke Van Limbergen, premier auditeur, a rédigé un rapport.

La partie requérante a introduit une demande de poursuite de la procédure et déposé un dernier mémoire. La partie adverse, Fabien Osaer, Fabrice Leswal, André Foulon, Philippe Vanhorenbeke, Luc Meuter, Philippe Merjeai et Erwin Raveel ont déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 22 novembre 2016.

Jan Clement, conseiller d'État, a fait rapport.

La partie requérante et Me Pieter Borms, *loco* Me Patrick Van der Straten, qui comparaît pour la partie requérante, M. Ruben Goosens, conseiller, qui comparaît pour la partie adverse, Me Fabien Frerotte, qui comparaît pour Fabien Osaer, Philippe Vanhorenbeke, Luc Meuter, Philippe Merjeai et Erwin Raveel, Me Gauthier Baudts, *loco* Me Benoît Cambier, avocat, qui comparaît pour Fabrice Leswal et André Foulon, et Me Gauthier Baudts, *loco* Me Carine Flamend, avocat, qui comparaît pour Philippe Bryère er Patrick Jacobs, ont été entendus.

Marijke Van Limbergen, premier auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

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. Les faits

3. L'arrêté de nomination attaqué trouve son fondement juridique dans l'article XII.VII.18, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 'portant la position juridique du personnel des services de police' (ci-après : PJPol), tel qu'il a été inséré par 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' (ci-après : Loi Vésale) et comporte, sur six articles, un certain nombre de commissionnements au grade de commissaire de police, compte tenu du régime de priorité élaboré dans le PJPol.

IV. Recevabilité du recours

Point de vue des parties

4.1. En ce qui concerne le point de savoir si son recours en annulation a été introduit dans les délais, le requérant observe que l'arrêté attaqué n'a pas été publié au Moniteur belge et ne lui a pas non plus été notifié. Il déclare avoir pris connaissance « fin juillet » du fait qu'un certain nombre de ses collègues avaient été commissionnés dans le grade de commissaire. « Début août », le requérant a ensuite contacté son conseil en vue d'examiner l'affaire. Lorsqu'il a été établi que les intéressés ont été commissionnés par l'arrêté ministériel du 23 avril 2014, le conseil du requérant a écrit au ministre de l'Intérieur en vue d'obtenir cet arrêté ministériel. Le courrier du conseil du requérant est toutefois resté sans suite. Le requérant déclare avoir eu finalement connaissance de l'arrêté ministériel par un collègue qui avait déjà introduit une procédure à l'encontre de l'arrêté.

4.2. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève que le recours a été introduit tardivement.

Elle constate que l'arrêté attaqué a été publié au bulletin du personnel du 27 mai 2014 conformément à l'article II.15 de l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 'portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police' (ci-après : AEPol). Selon la partie adverse, qui se réfère à cet égard à la jurisprudence du Conseil d'État, ce mode de publication prescrit à l'article II.15 de l'AEPol a fait courir, à l'égard du requérant, le délai prévu pour introduire un recours au Conseil d'État. Partant, la partie adverse est d'avis que la publication ayant eu lieu selon le mode prévu et en usage, le requérant est réputé en avoir pris connaissance ou, à tout le moins, avoir été en mesure de le faire en consultant le bulletin du personnel du 27 mai 2014. En effet, il peut en avoir pris librement connaissance sur le site « Portal » qui est également accessible via internet.

4.3. Dans son mémoire en réplique, le requérant répond sur ce point que l'extrait de l'arrêté attaqué dans le bulletin du personnel indique uniquement que certains membres du cadre moyen ont été commissionnés au cadre des officiers sans qu'il soit fait référence à une quelconque base légale concernant ces commissionnements. Le requérant souligne que les commissionnements sont intervenus dans le cadre d'un système de commissionnements légaux et que ces derniers n'ont jamais été précédés d'une quelconque annonce ou déclaration de vacance d'emploi. Dès lors que le requérant n'avait reçu aucun renseignement préalable et qu'il n'avait pu trouver aucune précision dans le bulletin du personnel quant à ces commissionnements, cette publication ne lui avait pas permis, estime-t-il, d'en inférer que ses droits avaient été ou non lésés. Vu qu'il n'avait en aucune manière été associé à la procédure de nomination, le requérant estime qu'on ne saurait attendre de lui qu'il ait été au courant du motif ayant présidé à la nomination de ses collègues. Il souligne qu'il a toutefois pris contact avec le ministère de l'Intérieur dans un délai raisonnable afin d'obtenir une copie de l'arrêté attaqué. Le requérant s'interroge sérieusement sur le point de savoir si la thèse selon laquelle la publication sommaire au bulletin du personnel suffirait, est conciliable avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors que l'accès au juge se trouve ainsi sérieusement entravé. Selon le requérant, il convient de constater en tout état de cause que cette thèse est source d'inégalité entre, d'une part, les « parties qui reçoivent effectivement les informations nécessaires par la mention qui en a été faite dans le bulletin du personnel et qui a reproduit les éléments de droit et de fait minimums » et, d'autre part, les « parties qui sont privées de toute information ». Le requérant soutient que ce n'est qu'au moment où il a reçu l'arrêté dans son intégralité qu'il a mesuré la teneur et la portée exactes de l'arrêté attaqué et qu'une simple publication dans le bulletin du personnel où il n'est pas fait état du fondement légal, ne lui permettait pas d'appréhender la portée précise du commissionnement, dès lors que le commissionnement actuellement attaqué n'a pas été précédé d'une procédure ordinaire de nomination ou de commissionnement.

4.4. La huitième partie intervenante constate que le requérant reconnaît dans son mémoire en réplique avoir pris connaissance de la publication dans le bulletin du personnel et que la lettre du 29 août 2014 adressée par le requérant au ministère ne neutralise pas la tardiveté du recours, d'autant qu'elle a aussi été envoyée au-delà du délai de soixante jours suivant la publication de l'arrêté attaqué dans le bulletin du personnel. Eu égard au nombre de commissionnements au grade de commissaire et à la publicité réservée à la loi Vésale, la huitième partie intervenante estime que l'argument de la partie requérante pour qui l'arrêté attaqué ne comporte pas le fondement légal des commissionnements, n'est pas convaincant. Quoi qu'il en soit, la huitième partie intervenante conclut que l'arrêté actuellement attaqué ne constitue pas une décision à portée individuelle, de sorte que le délai de recours a dès lors commencé à courir à partir de la publication dans le bulletin du personnel.

Les autres parties intervenantes se réfèrent à l'exposé figurant dans le mémoire en réponse de la partie adverse.

4.5. Dans le dernier mémoire, le requérant déclare qu'il n'avait pas connaissance de la publication au bulletin du personnel et qu'il n'a jamais reçu la moindre précision concernant l'existence de ce bulletin et la possibilité de le consulter. Le requérant observe que ce bulletin ne peut être consulté qu'au format numérique et qu'il ne fait pas l'objet de messages, d'avis ou de courriels. Il en va différemment des décisions relatives à la mobilité interne, lesquelles sont publiées ailleurs et font, pour leur part, l'objet de communiqués. Le requérant explique les étapes à suivre pour consulter le bulletin du personnel afin de « démontrer combien il est compliqué d'y retrouver des informations ». Il constate que les publications sont « particulièrement bien dissimulées » dans le système de la police. Les publications sont de surcroît supprimées après un certain temps, de sorte qu'on ne peut actuellement plus vérifier si le document concerné a bel et bien été publié dans le bulletin du personnel. Les publications ne répondent nullement à l'objectif du législateur qui entend porter les décisions importantes à la connaissance des intéressés afin de leur permettre d'examiner si elles doivent ou non être attaquées

devant le Conseil d'État. Le requérant prétend n'avoir eu connaissance, pour la première fois, de l'existence du bulletin du personnel qu'à la suite de la présente procédure. Il relève, en outre, que le bulletin du personnel ne publie pas les arrêtés ministériels, mais seulement des listes de noms. Il n'est dès lors pas possible de vérifier le fondement juridique ou la légalité de l'arrêté sur la base de la publication dans le bulletin. Ces seules données ne permettaient pas au requérant de connaître la teneur et la portée de cette décision. La teneur et l'importance des commissionnements ne sont d'ailleurs pas seulement un effet de la loi Vésale, mais également d'arrêts d'annulation rendus antérieurement par le Conseil d'État. Ce point est précisé dans l'arrêté attaqué lu dans son intégralité mais ne se retrouve pas dans la publication. Le requérant fait valoir qu'il y a bel et bien plusieurs motifs de commissionnement au grade de commissaire. Le PJPol fait à lui seul mention d'au moins quatre motifs différents qui permettent un commissionnement au grade de commissaire. Le motif des nominations ne pouvait pas se déduire de la publication. Le requérant en conclut qu'il a introduit à bon droit une requête en annulation réfléchie et a effectué au préalable des démarches pour identifier le fondement juridique des nominations.

Appréciation

5. Conformément à l'article 4 du règlement général de procédure, le recours en annulation est prescrit soixante jours après que l'acte, objet du grief, a été publié ou notifié.

6. Les actes juridiques individuels ne doivent pas être publiés au Moniteur belge, à moins que l'obligation de publication ressorte d'une disposition légale ou que la publication au Moniteur belge soit un usage constant, même s'il ne s'agit pas d'une obligation imposée par la loi. Dans les limites de la liberté d'action dont dispose l'autorité, elle peut opter pour une publication interne au lieu d'une publication au Moniteur belge. S'il concerne une pratique constante, présente un caractère officiel et prend une forme susceptible d'atteindre en principe les intéressés, ce mode de publication déterminé par l'autorité est censé être suffisant

pour permettre une prise effective de connaissance, de sorte qu'il existe une présomption - certes réfragable - de connaissance et que cette forme particulière de publication vaut comme point de départ pour faire courir le délai de recours au Conseil d'État.

7. Il n'existe aucune disposition réglementaire imposant à la partie adverse de publier au Moniteur belge des arrêtés de commissionnement ou de nomination, tels que l'arrêté attaqué. Cette publication ne s'opère pas non plus en vertu d'un usage constant dans l'administration.

8.1. L'article V.III.7 PJPol dispose toutefois que l'autorité de nomination communique ses décisions de nomination aux membres du personnel selon les modalités fixées par le ministre.

8.2. L'article II.15 AEPol dispose ce qui suit :

> « La direction de la mobilité et de la gestion des carrières de la police fédérale publie un bulletin du personnel reprenant toutes les décisions concernant le personnel et notamment les nominations, les promotions, les détachements, les commissionnements et les désignations par mobilité.
>
> Ce bulletin est diffusé en au moins un exemplaire par corps de police pour la police locale et par service ou unité pour la police fédérale.
>
> Les corps, services et unités visés à l'alinéa 2 sont chargés de la diffusion de ce bulletin à leurs membres du personnel ».

9. La partie adverse produit la preuve de la publication, au bulletin du personnel n° 04/14/01 du 27 mai 2014, des commissionnements opérés par l'arrêté ministériel du 23 avril 2014. L'arrêté ministériel attaqué a dès lors été diffusé au sein de la police selon le mode prévu réglementairement. Cette publication fait courir le délai dans lequel doit être introduit le recours, à moins que l'intéressé n'établisse que des circonstances particulières l'ont empêché de prendre connaissance du bulletin. Le requérant ne démontre pas l'existence de telles circonstances particulières. Dans l'argumentation qu'il développe dans le dernier mémoire, il ne démontre pas que le système de publication serait trop « complexe » pour qu'il soit en mesure de le connaître. Il en va de même pour la référence faite, à

l’audience, par le requérant aux avis des 28 octobre 2016 et 21 novembre 2016 annonçant que la police fédérale met à disposition une nouvelle plate-forme pour la consultation en ligne de documents, ne serait-ce que parce que cette opération s'avère avoir été dictée par les problèmes techniques que rencontre la plate-forme existante depuis début octobre 2016, et que l'arrêté attaqué a déjà été publié le 27 mai 2014.

10. Le requérant ne peut pas non plus prétendre raisonnablement que, sur la base de la publication des commissionnements au bulletin du personnel, il ne pouvait pas connaître la portée et le fondement juridique exacts de l'arrêté attaqué. À cet égard, la première partie intervenante relève, à juste titre, le grand nombre de commissionnements dans le grade de commissaire et la publicité générale réservée à la loi Vésale, même pour le requérant.

Par ailleurs, le requérant n'affirme même pas avoir essayé d'obtenir auprès de la partie adverse, de quelle que manière que ce soit, de plus amples informations sur l'arrêté attaqué dans le délai de 60 jours suivant la publication.

Enfin, le délai de soixante jours pour introduire un recours auprès du Conseil d'État est suffisamment long pour permettre à une partie requérante de prendre connaissance de l’intégralité du contenu d'une décision et de former un recours en toute connaissance de cause.

11. La publication dans le bulletin du personnel doit être réputée avoir fait courir à l'égard du requérant le délai de recours au Conseil d'État. Le recours en annulation introduit le 19 septembre 2014 est dès lors tardif.

12. Le recours est irrecevable.

V. Dépens

13. Les deuxième, troisième et huitième parties intervenantes invitent le Conseil d'État de mettre à la charge du requérant les dépens, en ce compris les dépens de l'intervention.

14. Indépendamment de l'issue du recours en annulation, la partie intervenante volontaire doit, en principe, toujours supporter elle-même les dépens de son intervention, étant donné que celle-ci ne peut accroître l'enjeu de la cause pour les parties directement en litige. Les parties intervenantes ne fournissent aucun élément justifiant qu'il devrait être dérogé à cette règle. Leur demande ne peut dès lors pas être accueillie.

VI. Indemnité de procédure

15. Par ailleurs, la huitième partie intervenante demande d'également mettre à la charge du requérant une indemnité de procédure, en plus des dépens de l'intervention.

16. Contrairement à ce que souhaite la huitième partie intervenante, il ne peut lui être octroyé d'indemnité de procédure. L'article 30/1, § 2, alinéa 1er, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil l'exclut explicitement.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Les dépens du recours en annulation, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Les dépens de l'intervention, liquidés à la somme de 1350 euros, sont mis à la charge des parties intervenantes, chacune à concurrence d'un neuvième.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 24 janvier 2017, par le Conseil d'État, Ve chambre, composée de :

Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
Jan Clement,	conseiller d'État,
Pascale Vandernacht,	conseiller d'État,

assistés de

Frank Bontinck,	greffier.

Le greffier	**Le président**
Frank Bontinck	**Geert Van Haegendoren**