

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 241.790 du 14 juin 2018

A. 223.625/VIII-10.640

En cause : **HAGELSTEIN** Patrick,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le
ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 octobre 2017, Patrick HAGELSTEIN demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision de prolongation de la suspension par mesure d'ordre prise le 31 août 2017 par le Ministre de la Défense pour le Vice-Premier ministre, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur" et d'autre part, l'annulation de cette même décision.

Par la même requête le requérant demande de joindre cette affaire aux procédures portant les numéros de rôle A. 220.371/VIII-10.247, A. 221.345/VIII-10.833 et A. 222.568/VIII-10.550.

Par une requête introduite le 28 mai 2018, le même requérant demande d'étendre l'objet du recours à la décision de prolongation de la suspension par mesure d'ordre prise le 27 avril 2018 par le vice-premier ministre, ministre de la sécurité et de l'Intérieur.

II. Procédure

Un arrêt n° 240.170 du 12 décembre 2017 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite par la partie requérante.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

La partie adverse a déposé un mémoire en réponse.

Par une ordonnance du 8 mai 2018, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 juin 2018 et le rapport leur a été notifié.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{me} Bénédicte FLAMEND, conseiller juriste, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 240.170 du 12 décembre 2017 précité, auquel il convient de se référer.

Il y a cependant lieu de préciser que, postérieurement à l'acte attaqué, le vice-premier ministre, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a, le 22 décembre 2017, pris une quatrième décision de prolongation de la suspension provisoire par mesure d'ordre du requérant pour une nouvelle durée de quatre mois, du 5 janvier 2018 au 4 mai 2018.

Il s'agit de la décision attaquée par le recours enrôlé sous le n° 224.250/VIII-10.727.

Par la suite, le vice-premier ministre, ministre de la défense a encore pris, le 27 avril 2018, une cinquième décision de prolongation de la suspension provisoire par mesure d'ordre du requérant pour une nouvelle durée de quatre mois, du 5 mai 2018 au 4 septembre 2018.

Il s'agit de la décision pour laquelle le requérant demande l'extension de l'objet de son recours.

IV. Jonction

Les dossiers dont la jonction est demandée se trouvant à des stades différents de la procédure, il ne serait pas de bonne justice de les joindre actuellement.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le premier moyen est fondé.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 20, 2°, b, 59 et suivants de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte attaqué est signé par Steven VANDEPUT, ministre de la Défense chargé de la Fonction publique, alors que les dispositions visées au moyen confient au seul ministre de l'Intérieur le pouvoir exclusif d'intervenir en l'espèce en qualité d'autorité disciplinaire supérieure et que ne figure au dossier aucun acte de délégation de compétence ou de signature autorisant le signataire de l'acte à se substituer à l'autorité compétente. Il rappelle que l'irrégularité dont l'acte attaqué est affecté a été confirmée par les arrêts n° 237.467 du 23 février 2017 et n° 238.624 du 27 juin 2017. Il souligne la légèreté de la partie adverse qui, alors même qu'il lui a été rappelé de manière constante dans ce dossier, que la prolongation d'une suspension provisoire est une compétence exclusive et personnelle du ministre de l'Intérieur, délaisse au ministre de la Défense le soin de prendre l'acte attaqué. Il relève que la

partie adverse s'abstient non seulement de produire un acte de délégation - de compétence ou de signature - mais ne démontre en rien dans l'acte attaqué qu'elle est bien l'auteur de celui-ci. Il soutient qu'à défaut de produire dans le dossier administratif la preuve effective et écrite qu'il ne s'agit ici que d'une délégation de signature et que le ministre a effectivement usé d'un pouvoir personnel d'appréciation pour décider non seulement du dispositif, mais également des motifs de l'acte attaqué, il y aura lieu de constater que ce moyen est manifestement fondé.

La partie adverse fait, quant à elle, valoir que le ministre de l'Intérieur n'était le jour de la signature de la décision attaquée, pas disponible et que celui-ci a donc, comme cela est d'usage, prévu son remplacement par son collègue ministre, Steven VANDEPUT, comme l'atteste la décision attaquée. Elle précise que ce dernier a signé la décision au nom du ministre de l'Intérieur en indiquant la mention "Pour le Vice-Premier Ministre, Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, absent". Elle fait valoir qu'une absence du ministre ne peut pas toujours, vu son agenda chargé et ses obligations, être connue à l'avance et qu'en cas d'indisponibilité c'est dans le cadre des accords de travail entre les ministres qu'une solution doit être trouvée. Elle assure, concernant la question de la signature de la décision attaquée par le Ministre VANDEPUT, que celui-ci ne l'aurait pas signé sans que le Ministre de l'Intérieur Jan JAMBON ne lui ait demandé de le faire.

VI.2. Appréciation

La décision du 13 septembre 2016 confirmant la suspension décidée d'urgence à l'encontre du requérant le 5 septembre 2016 a été prise pour le Vice Premier ministre, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur par le ministre des Finances chargé de la Lutte contre la fraude fiscale.

L'arrêt n° 237.467 du 23 février 2017 à jugé ce qui suit à propos de ce moyen :

" L'article 59, alinéa 2 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police dispose ce qui suit :

« Sans préjudice d'autres mesures d'ordre qui peuvent notamment être prises à l'occasion d'une procédure disciplinaire, le ministre de l'Intérieur peut suspendre provisoirement par mesure d'ordre le membre du personnel de la police fédérale qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire, ou d'une information judiciaire ou d'une poursuite pénale, et dont la présence au sein de la police fédérale est incompatible avec l'intérêt du service».

L'article 63, alinéa 2, de la même loi dispose quant à lui :

« En cas d'urgence, l'autorité disciplinaire ordinaire du membre du personnel visé à l'article 59, deuxième alinéa, peut prendre la décision de suspension provisoire visée à cet alinéa. L'intéressé est entendu sans délai après le

prononcé. Cette décision cesse de produire ses effets après dix jours, à moins qu'elle ne soit confirmée endéans ce délai par le ministre de l'Intérieur sur la base du dossier, en ce compris l'audition, qui est transmis par l'autorité disciplinaire ordinaire. Le ministre de l'Intérieur associe en la matière le ministre de la Justice de la manière prévue par l'article 60».

L'article 19 de la loi définit l'autorité disciplinaire ordinaire de la manière suivante :

« L'autorité disciplinaire ordinaire est :

- 1° en ce qui concerne les membres du personnel de la police locale :
[...]
- 2° en ce qui concerne les membres du personnel de la police fédérale :
[...]
- b) pour les membres du cadre des officiers et les membres du personnel de niveau 1: le directeur général;
[...]
- 3° en ce qui concerne les membres du personnel de l'inspection générale :
[...]
- 4° en ce qui concerne les membres du personnel du Secrétariat de la police intégrée, structurée à deux niveaux :
[...]
- [b) pour le directeur-chef de service et les autres membres du personnel de niveau A, ainsi que pour les membres du cadre des officiers : le ministre de l'Intérieur]».

Il convient enfin de rappeler que l'article 96 de la Constitution prévoit que le Roi nomme et révoque ses ministres, ce qui implique la détermination de leurs attributions. Par ailleurs, la délégation de pouvoirs est le transfert, par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir. Elle constitue une dérogation à l'exercice normal des compétences. Elle est en principe interdite, mais les dispositions attribuant une compétence peuvent en autoriser la délégation. Pour apprécier si une délégation consentie reste dans les limites admissibles, il convient de tenir compte de la source des pouvoirs attribués, de la manière dont ils sont définis, de la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés, de l'autorité à laquelle la délégation est donnée ainsi que de l'importance des pouvoirs délégués. La délégation ne peut être que partielle, elle est de stricte interprétation et ne peut porter que sur des mesures d'exécution ou de détail. Elle ne peut, en outre, avoir pour objet des pouvoirs attribués en propre à l'autorité normalement compétente.

La délégation de pouvoirs doit faire l'objet d'une autorisation de déléguer, en principe expresse, mais peut être implicite en présence de certaines circonstances et lorsqu'elle ne porte que sur des points d'importance secondaire. Même expresse, elle ne peut être que partielle et ne porter que sur des points d'exécution ou de détail. Un acte de délégation est, en outre, requis, désignant le délégataire. Une délégation ne concernant que les membres du personnel doit être portée à leur connaissance mais pas publiée.

En l'espèce, la partie adverse admet qu'il n'existe aucun acte formel de délégation. L'existence d'un accord de travail, qui n'est d'ailleurs pas reproduit, comme l'indique la partie adverse, ne saurait aller à l'encontre du principe de l'exercice personnel des compétences, principe d'autant plus essentiel qu'il concerne ici les

plus hautes autorités de l'État, et dispenser du respect des règles autrement applicables.

La compétence de suspendre un policier ou de confirmer la suspension d'urgence de celui-ci est attribuée au ministre de l'Intérieur, aucune faculté de délégation, qui porterait sur l'essence même du pouvoir attribué, ne lui étant réservée.

Outre l'absence d'habilitation, toute désignation expresse du ministre des Finances fait défaut.

L'impossibilité pour le ministre de l'Intérieur de déléguer la compétence de suspendre un policier est d'autant plus radicale que l'admettre reviendrait à méconnaître l'arrêté par lequel le Roi a déterminé les attributions de chacun des ministres. Seul l'acte de désignation d'un ministre, ou un autre acte émanant du Roi, peut prévoir quelles attributions il peut exercer en dehors de ses attributions naturelles, et dans quelles conditions.

L'état de nécessité ou le principe de continuité du service public ne saurait être invoqué pour justifier l'intervention du ministre des Finances, la décision en cause ne touchant pas aux intérêts fondamentaux de l'État et ne présentant pas un caractère d'urgence tel qu'elle devait être adoptée sans désespérer.

En l'espèce, le requérant ayant fait l'objet d'une suspension provisoire d'urgence le 5 septembre 2016, le délai de dix jours pour confirmer expirait le 15 septembre. L'acte attaqué ayant été pris le 13 septembre, il n'existait donc pas de raison d'agir à cette date, la partie adverse ne s'exprimant d'ailleurs pas sur le moment ni sur la longueur de l'absence du ministre de l'Intérieur.

La partie adverse suggère que la délégation ne portait que sur la signature de la décision.

La délégation de signature ou autorisation de signer est un procédé par lequel une autorité administrative autorise un agent à signer voire à rédiger et à signer l'*instrumentum* d'une décision qu'elle a préalablement arrêtée. L'autorisation de signer doit être explicite et l'acte qu'il s'agit de signer doit avoir été pris par l'auteur compétent. Si un pouvoir attribué à une autorité ne peut être exercé que par celle-ci, il peut être admis que son expression écrite soit revêtue de la signature d'une autre autorité.

En l'espèce, la partie adverse reste en défaut de prouver que le ministre de l'Intérieur a bien pris la décision de confirmer la suspension provisoire d'urgence et qu'il aurait demandé au ministre des Finances d'en signer l'*instrumentum*, ce que son absence l'empêchait de faire. Elle n'offre pas de le prouver mais se limite à affirmer qu'il ne peut en être qu'ainsi.

Il ressort de ce qui précède que le moyen est fondé".

L'acte attaqué est affecté de la même irrégularité fondamentale que celle qui a justifié le constat de l'illégalité de la décision du 13 septembre 2016 déjà, le ministre de la Défense étant ici le signataire de l'acte attaqué. La partie adverse, dans sa note d'observations, n'apporte aucun élément susceptible de remettre ce constat en cause.

En l'espèce, ce n'est pas l'irrégularité de la suspension initiale qui fonde celle de la décision de prolongation du 31 août 2017 mais bien une irrégularité qui lui est propre, son adoption par une autorité incompétente.

Le moyen est fondé.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VII. Extension de l'objet du recours

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant demande que le recours visé dans la présente procédure soit étendu à la décision de prolongation de la suspension par mesure d'ordre prise le 27 avril 2018 par le vice-premier ministre, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur.

VII.2. Appréciation

Le requérant ayant formulé la même demande dans le cadre du recours enrôlé sous le n° A. 224.250/VIII-10.727 qui concerne la décision de prolongation de la suspension par mesure d'ordre du 22 décembre 2017, immédiatement antérieure à celle du 27 avril 2018 pour laquelle la demande d'extension du recours est demandée, il y a lieu d'examiner cette demande dans le cadre de ce recours.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de prolongation de la suspension par mesure d'ordre prise à l'égard de Patrick HAGELSTEIN, le 31 août 2017, par le ministre de la Défense pour le vice-premier ministre, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur est annulée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

La demande d'extension de l'objet du recours est rejetée.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le quatorze juin deux mille dix-huit, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Nathalie ROBA,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA.

Jacques VANHAEVERBEEK.