

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.944 du 25 juin 2019

A. 224.345/VIII-10.734

En cause: **BOISDEQUIN** Philippe,
ayant élu domicile chez
M^e Fabien FREROTTE, avocat,
boulevard Baudouin I^{er} 25
1348 Louvain-la-Neuve,

contre:

1. l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles,

2. la zone de police "Anderlue/Binche" (ZP 5332),
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78/80
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 janvier 2018, Philippe BOISDEQUIN
demande l'annulation de :

- " 1. L'arrêté royal du 15 novembre 2017 par lequel Monsieur Laurent RASPE a été désigné, pour un terme de cinq ans, au mandat de chef de corps de la police locale de la zone de police Anderlues - Binche;

[...]

2. Pour autant que de besoin, la proposition de désigner Monsieur Laurent RASPE à l'emploi de chef de corps de la zone de police Anderlues - Binche adoptée par le conseil de police de la zone de police n° 5332 Anderlues - Binche en séance du 6 septembre 2017.

[...]".

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse de la première partie adverse, en réplique et ampliatif ont été régulièrement échangés.

La seconde partie adverse a déposé un mémoire en réponse le 23 juillet 2018.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 mars 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 mai 2019.

Par un courrier du 18 mars 2019, l'affaire a été remise *sine die*.

Par une ordonnance du 14 mai 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 juin 2019.

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

M^e Fabien FREROTTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Ye FENG, *loco* M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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

1. Le requérant est commissaire divisionnaire de police et chef de corps de la zone de police locale 5323 "des Collines" (Ellezelles, Flobecq, Frasnes-Les-Anvaing, Lessines).

2. Le 17 octobre 2016, la seconde partie adverse déclare vacant l'emploi de son chef de corps au 1^{er} avril 2017.

3. Le 28 novembre 2016, la police fédérale publie un appel à candidatures pour cet emploi par voie interne.

4. À une date indéterminée, une personne fait acte de candidature. Le 16 janvier 2017, la commission de sélection la juge inapte.

5. Le 26 avril 2017, la police fédérale lance un nouvel appel à candidatures.

6. Le 16 mai 2017, le requérant fait acte de candidature.

7. Le 17 mai 2017, Laurent RASPE dépose, à son tour, sa candidature.

8. Le 12 juin 2017, la commission de sélection juge les deux candidatures recevables.

9. Le même jour, elle entend les deux candidats, les juge aptes et classe Laurent RASPE à la première place et le requérant à la seconde.

10. Le 25 juillet 2017, le gouverneur de la province de Hainaut rend un avis favorable au classement opéré par la commission de sélection.

11. Le 16 août 2017, le procureur général de Mons rend un avis se ralliant à la proposition de la commission de sélection.

12. Le 6 septembre 2017, le conseil de police de la seconde partie adverse décide de présenter Laurent RASPE à la désignation par le Roi.

Il s'agit du second acte attaqué.

13. Le 15 novembre 2017, le Roi désigne Laurent RASPE pour un terme de cinq ans à l'emploi de chef de corps de la zone de police 5332 Anderlues-Binche.

Il s'agit du premier acte attaqué.

IV. Recevabilité du mémoire en réponse de la seconde partie adverse

La requête en annulation a été notifiée à la seconde partie adverse le 26 février 2018. Le mémoire en réponse, déposé le 23 juillet 2018, est manifestement tardif. Il doit en conséquence être écarté des débats.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après : la loi du 7 décembre 1998), particulièrement de son article 48, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (ci après : l'arrêté royal du 30 mars 2001), particulièrement de ses articles VII.III.26, VII.III.28, VII.III.31 et VII.III.43, de l'arrêté ministériel du 11 janvier 2016 (lire : 2006) fixant la description de fonction d'un chef de corps et les exigences de profil qui en découlent (ci-après : l'arrêté ministériel du 11 janvier 2006), de l'obligation de procéder à une comparaison des titres et mérites, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe de l'égale admissibilité des citoyens aux emplois publics, du principe d'égalité et de non-discrimination, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (ci-après : la loi du 29 juillet 1991), particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe de motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des actes administratifs, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs, du principe de l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation, du principe d'équitable procédure, du principe d'impartialité, du principe de bonne administration, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de légitime confiance, du devoir de minutie, du principe de légalité, et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, il rappelle la jurisprudence du Conseil d'État en matière de comparaison des titres et mérites et de motivation formelle ainsi que les termes de l'article VII.III.43 de l'arrêté royal du 30 mars 2001. Il ajoute que le principe du raisonnable interdit à l'autorité d'agir contrairement à toute raison, que le

principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet, que toute autorité administrative est appelée à adopter une décision dont on peut raisonnablement penser qu'une autorité prudente aurait pu la prendre, que le principe de bonne administration impose à l'autorité administrative d'agir et, en particulier d'exercer son pouvoir d'appréciation, comme le ferait une bonne administration normalement diligente, raisonnable et veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité, que tout acte administratif décisoire doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif et qu'il s'agit d'une application des principes généraux de bonne administration, du raisonnable et de proportionnalité. Il soutient qu'en l'espèce, les titres et mérites des deux candidats n'ont pas fait l'objet d'une comparaison objective par les parties adverses. Il fait valoir qu'elles n'ont, elles-mêmes, procédé à aucune comparaison des titres et mérites des deux candidats et se sont référées pour l'essentiel à l'avis de la commission de sélection. Il prétend que l'arrêté royal du 30 mars 2001 imposait expressément au conseil de police de la seconde partie adverse de procéder à une telle comparaison et qu'il s'est borné à reproduire la motivation de la commission de sélection. Il estime qu'au regard de l'article 48 de la loi du 7 décembre 1998, il appartenait au conseil de police de motiver sa proposition de désignation d'un candidat parmi les candidats jugés aptes par la commission de sélection sur la base de la proposition motivée de celle-ci, des données visées à l'article VII.III.26, alinéa 2 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 et des avis requis par l'article 48 susvisé de la loi du 7 décembre 1998. Il considère que les parties adverses devaient chacune, à un stade de la procédure, exercer un pouvoir d'appréciation. Il en déduit qu'elles devaient procéder elles-mêmes à la comparaison des titres et mérites des candidats et motiver leur choix à la lumière de cette comparaison. Il fait valoir qu'elles n'ont pas analysé les candidatures, qu'elles ne les ont pas confrontées aux exigences du profil de fonction établies par l'arrêté ministériel du 11 janvier 2006, et qu'elles ont systématiquement passé sous silence les exigences du profil auxquelles il répondait parfaitement. Il affirme que les actes attaqués n'établissent pas dans quelle mesure le profil des candidats répond à la longue liste des conditions spécifiques fixées par l'appel à candidatures. Il en déduit qu'en se référant exclusivement à la délibération de la commission de sélection, les parties adverses n'ont pas, de manière effective, exercé leur pouvoir d'appréciation et n'ont concrètement effectué aucune comparaison des titres et mérites. Il en conclut que la motivation des actes attaqués est inadéquate.

Il maintient, en réplique, que le Roi conserve un pouvoir d'appréciation dans la mesure où il peut également décider de solliciter une autre proposition du conseil de police, de sorte qu'il Lui appartient de motiver adéquatement sa décision

et d'opérer notamment une comparaison des titres et mérites des candidats. Il ajoute que rien n'exclut une telle troisième comparaison des titres et mérites des candidats. Il estime que s'il devait être considéré que la comparaison des titres et mérites de chacun des candidats peut s'opérer de manière plus synthétique, ce serait à la condition essentielle de s'inscrire dans le prolongement des principales exigences requises par le profil de fonction. Il soutient qu'en l'espèce, la motivation des actes attaqués ne permet pas de considérer que ces exigences minimales auraient été remplies. Il considère que la motivation du second acte attaqué est stéréotypée et n'établit pas qu'un réel examen des deux dossiers de candidature a été opéré par son auteur et qu'une comparaison des titres et mérites a été effectuée. Il prétend que la bonne exécution de cette obligation ne saurait se déduire du renvoi à l'avis de la commission de sélection et de la seule considération générale suivant laquelle "il ressort de l'analyse ci-avant reprenant le classement motivé d'aptitude réalisé par la commission de sélection locale pour l'emploi de chef de corps, les actes de candidatures et les dossiers personnels, que le CDP Laurent RASPE est le candidat présentant le plus de qualités et le meilleur profil pour remplir les fonctions de chef de corps de la zone de police Anderlues-Binche" et ne permet pas de considérer que la seconde partie adverse a satisfait à ses obligations d'examen concret des éléments de la cause et d'effectuer elle-même une comparaison objective des titres et mérites des candidats. Il ajoute que l'avis de la commission de sélection ne portait que sur l'aptitude des candidats et que les parties adverses auraient dû ne pas se cantonner à ce seul avis dès lors que leur compétence est plus large que celle dévolue à ladite commission de sélection.

Il maintient, dans son dernier mémoire, que la délibération de la seconde partie adverse ainsi que les dossiers administratifs n'établissent aucunement, pièces et éléments probants à l'appui, que le conseil de police de la seconde partie adverse aurait effectivement procédé à une véritable comparaison des titres et mérites des candidats. Il souligne, qu'en l'espèce, il n'y a pas même eu d'audition des candidats devant le conseil de police de la seconde partie adverse, laquelle aurait pu permettre de considérer que ce dernier a effectivement et concrètement examiné les candidatures du requérant et de son concurrent. Il estime qu'en se référant exclusivement à la délibération du 12 juin 2017 de la commission locale de sélection pour l'emploi de chef de corps, les deux parties adverses n'ont pas, de manière effective, exercé leur pouvoir d'appréciation et n'ont concrètement effectué aucune comparaison des titres et mérites alors que l'article VII.III.43 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 l'imposait expressément. Il souligne également que, si l'audition des candidats devant le conseil de police est certes facultative, il demeure qu'une telle audition, si elle avait eu lieu en l'espèce, aurait dû être prise en considération dans le cadre de l'appréciation des candidatures, à peine de rendre cette possibilité

totalement inutile et que cette formalité aurait ainsi notamment permis au conseil de police d'établir qu'il a réellement analysé les dossiers des candidats et effectivement comparé leurs deux candidatures, ce qui ne fut pas le cas en l'espèce. Il estime enfin que l'avis de la commission de sélection portant uniquement sur l'aptitude des candidats, les parties adverses auraient dû ne pas se cantonner à ce seul avis, leur compétence étant plus large que celle dévolue à ladite commission locale de sélection. Il ajoute que si une motivation par référence est permise, il ne saurait être admis qu'une autorité se cantonne strictement à reproduire un acte préparatoire alors qu'elle doit elle-même opérer une comparaison des titres et mérites, qui plus est sur pied de différents éléments dont ne disposait pas l'auteur de ladite décision préparatoire.

V.2. Appréciation

Les nominations dans la fonction publique, lorsqu'elles sont faites au choix, doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles résultant d'une comparaison préalable et effective des titres et mérites de tous les candidats. Comparer les titres et mérites des candidats signifie les rapprocher les uns des autres en vue de mettre en évidence leurs similitudes et leurs différences et justifier de la sorte la préférence accordée à l'un ou l'autre candidat. Le dossier administratif doit établir l'effectivité de cette comparaison.

La comparaison des titres et mérites est d'autant plus aisée quand seulement deux candidats sont en compétition.

La motivation d'un acte de nomination doit apparaître dans le corps de celui-ci. Il peut s'agir d'une motivation par référence, à la condition qu'il y ait effectivement une référence au document qui la contient et que ce document soit connu des intéressés ou qu'elle soit reproduite dans la décision.

L'autorité investie du pouvoir de nomination dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour décider des éléments sur lesquels elle entend se fonder lors de la comparaison des titres et mérites, le Conseil d'État ne pouvant juger ce choix irrégulier que s'il est manifestement déraisonnable. Il lui revient toutefois d'examiner au cas par cas l'adéquation de la motivation par rapport aux éléments contenus dans le dossier administratif.

En l'espèce, l'arrêté royal du 15 novembre 2017, désignant Laurent RASPE à l'emploi de chef de corps de la police locale de la zone de police Anderlues-Binche (premier acte attaqué), contient la motivation suivante :

" [...]

Considérant que le gouverneur de la province d[e] Hainaut émet un avis favorable à la désignation d'un nouveau titulaire pour le mandat de chef de corps selon le classement établi par la commission locale de sélection;

Considérant que le procureur général près la cour d'appel de Mons motive son avis favorable en précisant entre autres que le dossier de candidature de Monsieur Laurent RASPE ne fait apparaître aucune contre-indication à l'exercice de la fonction postulée par l'intéressé, jugé apte par la commission de sélection, laquelle relève notamment qu'il a pu convaincre davantage qu'il disposait des connaissances et compétences nécessaires; que la vision donnée par Monsieur RASPE offre plus de perspectives à la zone de police ANDERLUES-BINCHE; que sa vision du rôle de chef de corps dans la relation avec les autorités et partenaires est adéquate et qu'elle témoigne d'un grand souci de transparence et de spontanéité; qu'il ressort du procès-verbal de la commission de sélection que l'expérience et l'implication de Monsieur Laurent RASPE relatives à la gestion régulières de grands événements au sein de la zone de police MONS-QUEVY constituent un atout particulièrement appréciable pour la fonction convoitée;

Considérant que le conseil de police de la zone de police ANDERLUES-BINCHE motive sa décision de proposer la candidature de Monsieur Laurent RASPE à la désignation au mandat de chef de corps de la zone de police ANDERLUES-BINCHE dans les termes suivants :

« Considérant qu'il ressort du dossier ainsi établi pour chacun des candidats aptes restant en lice, que Monsieur le CDP RASPE a pu convaincre plus que Monsieur BOISDEQUIN la commission de sélection qu'il disposait des connaissances et compétences nécessaires. Considérant ainsi que Monsieur RASPE propose une vision structurante pour la zone, en terme d'organisation, notamment relativement aux ressources humaines, à la révision de l'organigramme et aux collaborations; que la vision donnée par le CDP RASPE offre à cet égard plus de perspectives de développement à la zone que celle proposée par le CDP BOISDEQUIN; que la vision donnée par le CDP RASPE du rôle de chef de corps dans la relation avec les autorités et partenaires est adéquate et témoigne d'un plus grand souci de transparence et de spontanéité que celle de Monsieur BOISDEQUIN; que l'évocation par le CDP RASPE d'une lettre de mission permet d'envisager une relation structurée et cadrée avec l'autorité administrative et les organes de la zone de police; que la vision du CDP RASPE de l'implication de l'ensemble de la ligne hiérarchique, chacun à son niveau, dans le processus décisionnel et de règlement des problèmes et litiges permet d'envisager l'intégration de chaque collaborateur au sein du projet; que la vision d'un management participatif mettant en avant chaque niveau de responsabilité est plus concrètement déclinée par le CDP RASPE que par le CDP BOISDEQUIN qui met le focus sur le comité de direction et la déclinaison d'un plan de communication interne et externe non détaillé; que l'expérience et l'implication du CDP RASPE relatives à la gestion régulière de grands événements au sein de sa zone actuelle constituent un atout particulièrement appréciable pour la fonction convoitée.»;

Considérant que Monsieur Laurent RASPE satisfait ainsi à l'ensemble des conditions de désignation à l'emploi de chef de corps de la zone de police ANDERLUES-BINCHE;

[...]".

Cette motivation reproduit celle qui figure dans la délibération du conseil de police du 6 septembre 2017 (deuxième acte attaqué) laquelle reprend le

classement motivé d'aptitude établi par la commission de sélection locale dans son procès-verbal du 12 juin 2017.

La commission de sélection locale tient sa compétence de l'article VII.III. 26, § 2, de l'arrêté royal du 30 mars 2001, lequel est rédigé de la manière suivante :

- " § 2. La commission de sélection compare les titres et mérites des candidats en vue de l'appréciation de l'aptitude des candidats.

L'aptitude est établie à l'aide du profil des candidats par rapport au profil exigé pour la fonction en tenant compte de la description de la fonction, de l'acte de candidature, du dossier personnel, de l'évaluation et le cas échéant des résultats de l'audition du candidat par la commission de sélection.

La description de fonction visée à l'alinéa 2 et le profil exigé pour la fonction sont ceux qui étaient applicables au moment de la décision de la déclaration de vacance de la fonction à conférer par mandat".

L'article VII.III.28 du même arrêté est, en outre, rédigé comme suit:

- " Article VII.III.28. À l'issue de la comparaison des titres et mérites des candidats entrant en ligne de compte, la commission de sélection établit pour chacune des catégories de candidats une proposition motivée, concernant:
1° les candidats qu'elle estime aptes pour le mandat, dans l'ordre d'aptitude;
[...]."

Il résulte du procès-verbal de la commission de sélection qui figure au dossier administratif, qu'après avoir entendu les deux candidats, celle-ci a examiné leur "aptitude" sur la base de la comparaison entre leurs profils et celui exigé pour la fonction de chef de corps comme décrit dans l'arrêté ministériel du 11 janvier 2006 et que cette comparaison a porté sur les "connaissances", les "aptitudes" - comprenant les "aptitudes au commandement", la "faculté d'organiser et de déléguer", la "motivation des collaborateurs", la "résolution des problèmes" et la "négociation" -, l' "attitude" et les "exigences scientifiques". Sur la base de cette comparaison elle a ensuite, conformément à l'article VII.III.28 de l'arrêté royal du 30 mars 2001, établi la proposition motivée reproduite dans chacune des décisions attaquées.

L'article VII.III.43 du même arrêté royal est en outre rédigé de la manière suivante :

- " Le conseil communal ou le conseil de police compare les titres et mérites respectifs des candidats jugés aptes par la commission de sélection sur la base de la proposition motivée de [la] commission de sélection, des données visées à l'article VII.III.26, alinéa 2 [lire: § 2, alinéa 2] et des avis visés à l'article 48 de la loi, en suite de quoi il présente un candidat de façon motivée par la désignation par Nous pour le mandat de chef de corps".

Il ressort de cette disposition et du renvoi qu'elle effectue à l'article VII.III.26, § 2, alinéa 2, précité, que la comparaison des titres et mérites dont est chargé le conseil de police s'effectue sur les mêmes "données" que celle dont est chargée la commission de sélection. Il n'est dès lors pas déraisonnable, dans le chef du conseil de police, seconde partie adverse, d'avoir, en s'appropriant les motifs retenus par la commission de sélection, respecté l'ordre d'aptitude que celle-ci avait établi, pas plus qu'il ne peut être reproché à la première partie adverse, pour les mêmes motifs, de l'avoir suivi.

Il ressort de ce qui précède que le moyen n'est pas fondé.

VI. Autres branches du moyen

Il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats afin de permettre à l'auditeur désigné par Monsieur l'auditeur général de poursuivre l'instruction de l'affaire.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE:

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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

Jacques VANHAEVERBEEK,
Luc DETROUX,
Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.