

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.312 du 20 décembre 2022

A. 233.116/VIII-11.632

En cause : **HISENI** Faton,
ayant élu domicile chez
M^e Soumia BSILAT, avocat,
avenue du Roi 206
1190 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 mars 2021, Faton Hiseni demande l'annulation de « la décision du 7 janvier 2021 de la partie adverse constatant [qu'il] ne disposait pas des compétences de personnalité permettant d'exercer la fonction policière, ainsi que la décision de la commission de délibération du 7 janvier 2021 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 17 novembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 décembre 2022.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Hannic Zhu, *loco* M^e Soumia Bsilat, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Jenifer Beldjoudi, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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

1. Le 13 juin 2019, le requérant s'inscrit aux épreuves de sélection en vue de l'admission à la formation de base du cadre d'agents de police de la police intégrée.

En vertu de l'article IV.1.15 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 'portant la position juridique du personnel des services de police (PjPol)', tel qu'en vigueur pour la procédure de sélection en cause, cette procédure comprend une épreuve d'évaluation des aptitudes cognitives, une épreuve de personnalité, une épreuve d'aptitude physique et médicale avec évaluation des deux composantes dans la perspective de la fonction ainsi qu'un entretien devant une commission de sélection qui évalue les compétences précisées dans le règlement de sélection.

2. Le requérant est dispensé de l'épreuve d'aptitudes cognitives. Il réussit le volet physique de l'épreuve d'aptitude physique et médicale, ainsi que l'épreuve de personnalité. Il s'est ensuite présenté à l'entretien de sélection.

3. À la suite de cet entretien, il reçoit le courrier suivant daté du 30 juillet 2019 :

« Dans le cadre de [votre] candidature [pour la sélection agent de police], la commission de délibération a considéré que vous êtes apte à exercer la fonction policière sollicitée, pour autant que vous soyez déclaré apte par le conseiller en prévention médecin du travail à l'issue de l'épreuve médicale. Il ne s'agit donc pas encore d'une décision définitive : en cas de décision d'inaptitude prise par le médecin du travail, la commission de délibération entérinera cette décision, ce qui mettra fin à votre candidature.

En cas de résultat positif pour l'épreuve médicale ainsi que pour l'enquête de milieu et d'antécédents, vous recevrez une attestation de réussite des épreuves de sélection à l'issue d'une décision finale de la commission de délibération. Cette procédure peut prendre du temps.

Si vous souhaitez obtenir des informations complémentaires, il vous est loisible de nous adresser un email (DRP.RECSELASSESSMENT.FEEDBACK.FR@police.belgium.eu) dans les trois mois à dater de la date d'envoi de ce courrier en mentionnant un numéro de téléphone auquel vous êtes disponible ».

4. Après avoir été déclaré temporairement inapte sur le plan médical les 13 août et 18 octobre 2019, le requérant est, à l'issue de l'examen médical du 3 mars 2020, déclaré apte sur le plan médical.

5. Le 6 mai 2020, la commission de délibération décide que le requérant doit représenter un examen complémentaire « entretien de sélection » « avant de statuer sur les résultats de son évaluation globale.

Il résulte de la pièce 5 du dossier administratif que cette décision est motivée comme suit : « faire un check des faits (nouveaux et plus anciens ... cfr screening !) ».

6. Le requérant est invité à se présenter devant la commission de sélection complémentaire le 25 juin 2020.

7. Par un courrier daté du 23 juillet 2020, le requérant est informé de ce qui suit :

« Dans le cadre de [votre] candidature [pour la sélection agent de police 2017], veuillez trouver ci-joint les résultats de l'évaluation globale réalisée par la commission de délibération. Cette évaluation a été établie sur base de l'ensemble des épreuves que vous avez présentées durant la période de sélection.

La commission de délibération a constaté qu'actuellement vous ne possédez pas les compétences de personnalité permettant d'exercer la fonction policière sollicitée. Votre candidature est, donc hélas, clôturée

[...] ».

La décision de la commission de délibération du 15 juillet 2020 est jointe à ce courrier.

8. Le 19 septembre 2020, le requérant introduit un recours en annulation contre cette décision devant le Conseil d'État.

La partie averse ayant informé le Conseil d'État qu'elle avait retiré l'acte attaqué, l'arrêt n° 252.655 du 18 janvier 2022 constate qu'il n'y a plus lieu à statuer sur ce recours.

9. Le 7 janvier 2021, la commission de délibération reprend la même décision d'inaptitude du requérant.

Cette inaptitude résulte d'un score de « 1 » (compétence non acquise) au regard de la compétence « respect des normes – intégrité ».

Ce score est commenté comme suit :

« À titre d'exemples :

Les informations mentionnées au niveau de sa déclaration sur l'honneur le 23/07/2019 sont incomplètes tout comme les propos tenus lors de l'interview structuré en ce qui concerne ses antécédents judiciaires.
De plus lors de la commission de sélection le candidat doit continuellement être sollicité afin d'obtenir davantage d'informations quant aux faits dans lesquels il est impliqué en tant qu'auteur-suspect. Ce manque de transparence concernant les antécédents judiciaires qu'il a pu avoir n'est pas en adéquation avec les valeurs de la fonction policière en termes d'intégrité ».

Cette décision du 7 janvier 2021, notifiée au requérant par un courrier du même jour, constitue le deuxième acte attaqué.

Le premier acte attaqué est le courrier de notification de cette décision.

IV. Recevabilité

Le recours n'est pas recevable à l'encontre du premier acte attaqué qui n'est que la notification du second.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe de sécurité juridique.

Il allègue, en citant la doctrine, que le principe de sécurité juridique implique que « passé un certain délai, l'intangibilité des actes créateurs de droits ne puisse plus être remis en cause dans le passé ». Il rappelle la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle un acte administratif créateur de droits ne peut être retiré par son auteur que s'il est irrégulier et tant que le délai de recours en annulation est ouvert à son encontre et, dans l'hypothèse où un recours en annulation a été introduit pendant toute la durée de la procédure et jusqu'au prononcé de l'arrêt.

Il fait valoir qu'il s'est vu notifier une décision le 30 juillet 2019 lui indiquant qu'il avait été déclaré apte à exercer la fonction policière sollicitée. Selon lui, cette décision est créatrice de droit dans son chef.

Il indique que le 23 juillet 2020, soit un an plus tard, une seconde décision a été prise le déclarant inapte à exercer la même fonction, que cette décision a finalement fait l'objet d'un retrait et que l'acte attaqué a ensuite été pris le 7 janvier 2021 le considérant inapte, soit un an et demi après la décision créatrice de droit.

Il en conclut qu'en vertu du principe de sécurité juridique, une telle décision ne pouvait être adoptée.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse attire l'attention sur le fait que la commission de délibération a indiqué au requérant le 30 juillet 2019, qu'il n'aura réussi les épreuves de sélection que s'il obtient un résultat positif pour l'épreuve médicale ainsi que pour l'enquête de milieu et d'antécédents, ce qui, selon elle, ne correspond pas à ce qui est exposé dans la requête.

Elle expose que le requérant a été déclaré apte sur le plan médical le 3 mars 2020, mais que les informations complémentaires obtenues par l'enquête de milieu et d'antécédents ont interpellé la commission de délibération dès lors qu'elles ne figuraient pas dans la déclaration sur l'honneur remplie par le requérant le 23 juillet 2019 et n'avaient pas été abordées lors de l'entretien de sélection du 30 juillet 2019.

Elle ajoute que la commission de délibération, se rendant compte qu'elle avait adopté une décision d'aptitude sur la base d'informations contradictoires ou au moins incomplètes, a demandé que le requérant soit revu lors d'une commission de sélection complémentaire, qui évaluerait essentiellement son rapport aux normes et à

l'intégrité. Elle indique encore que le requérant a donc été invité à se présenter devant cette commission de sélection complémentaire le 25 juin 2020 afin qu'il puisse s'expliquer plus amplement et qu'à l'issue de cet entretien, la commission de sélection a estimé, à raison selon elle, que le requérant manquait de transparence quant à ses antécédents judiciaires et que ce manque de transparence n'étant pas en adéquation avec les valeurs policières en termes d'intégrité a justifié la décision d'inaptitude du 15 juillet 2020, notifiée au requérant par un courrier du 23 juillet 2020, et par la suite celle du 7 janvier 2021.

Elle allègue que la décision du 15 juillet 2020 avait été retirée par la commission de délibération le 2 décembre 2020 et que la commission a procédé à une nouvelle analyse des résultats du requérant aux épreuves de sélection qui a abouti à l'adoption de la deuxième décision attaquée.

Selon elle, il ne peut lui être reproché une violation du principe de sécurité juridique dès lors que la décision d'aptitude du 30 juillet 2019 avait été adoptée sur la base des informations fournies par le requérant qui se sont avérées être contradictoires ou au moins incomplètes.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse rappelle que l'enquête de milieu et d'antécédents a révélé des informations complémentaires concernant le requérant, informations dont il n'avait pas fait mention dans sa déclaration sur l'honneur du 23 juillet 2019 et lors de sa commission de sélection du 30 juillet 2019, et qu'en conséquence, la commission de délibération a demandé qu'il soit revu lors d'une commission de sélection complémentaire.

Selon elle, le principe général de droit *fraus omnia corrumpit* commandait la tenue de cette commission complémentaire et, par la suite, une nouvelle analyse du dossier de sélection du requérant par la commission de délibération disposant d'un dossier complet.

V.2. Appréciation

L'article 12 de la loi du 26 avril 2002 'relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police' dispose, notamment :

« Art. 12. Le candidat [...] agent de police [...] doit satisfaire aux conditions générales d'admission suivantes :

[...]

3° être de conduite irréprochable et ne pas présenter de facteurs de risque qui constituent un obstacle à l'engagement à la police ;

[...]

6° disposer des aptitudes physiques requises et être exempt de tout handicap incompatible avec les exigences de la fonction ;

Les conditions visées à l'alinéa 1^{er}, 3°, découlent :

a) d'une copie certifiée conforme du casier judiciaire complet datant de moins de trois mois à la date d'introduction de la candidature ;

b) d'une enquête de milieu et des antécédents, comprenant notamment un entretien avec le candidat au domicile et au lieu de résidence éventuel de celui-ci, diligentée par le corps de police locale ;

c) de toutes les informations disponibles transmises par les services de renseignement et de sécurité et par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ;

d) de toutes les informations disponibles relatives aux sanctions administratives communales imposées pour une infraction mixte ;

e) des données judiciaires, communiquées par les services de police, moyennant autorisation des autorités judiciaires compétentes ;

f) des autres données et informations validées dont disposent les services de police ».

La procédure de sélection des agents de police est organisée, notamment, par les dispositions suivantes du PjPol, telles qu'elles étaient en vigueur pour la sélection ayant abouti à l'acte attaqué :

« Art. IV.1.15. La procédure de sélection prévue dans la présente section comprend :

1° une épreuve permettant d'évaluer les aptitudes cognitives nécessaires ;

2° une épreuve de personnalité sur base de techniques de sélection adaptées à la fonction ;

3° une épreuve d'aptitude physique et médicale avec évaluation des deux composantes dans la perspective de la fonction ;

4° un entretien de sélection devant la commission de sélection concernée, qui évalue les compétences précisées dans le règlement de sélection par le directeur de la direction du recrutement et de la sélection, parmi une liste fixée par le ministre.

Art. IV.1.16. Les épreuves sont en principe ordonnées de manière telle qu'il n'est pas possible de participer à une épreuve sans avoir atteint le seuil minimum fixé pour l'épreuve de sélection précédente.

Art. IV.1.17. § 1^{er}. La commission de délibération déclare le candidat [...] apte ou non sur base de l'article IV.I.15, 1° à 4°.

[...]

Art. IV.1.18. Le directeur de la direction du recrutement et de la sélection décide, conformément aux directives du ministre, si le candidat remplit la condition visée à l'article 12, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi du 26 avril 2002, et impose, le cas échéant, une restriction par rapport à l'engagement territorial du candidat.

Le directeur informe le candidat par écrit de sa décision motivée. Cette notification comporte également, le cas échéant, les termes de l'article IV.I.19.

Le candidat peut à tout moment demander au ministre de revoir la restriction par rapport à l'engagement territorial visée à l'alinéa 1. Le ministre décide sur avis, selon le cas, du chef de corps ou du commissaire général.

Art. IV.1.19. Le candidat, dont la conduite n'a pas été jugée irréprochable ou pour lequel une restriction à l'engagement territorial a été imposée, peut interjeter appel auprès du ministre.

Le ministre décide après l'avis de la commission paritaire visée à l'article IV.I.20.

Sous peine d'irrecevabilité, l'appel visé à l'alinéa 1 doit être introduit par lettre recommandée à la poste dans les seize jours qui suivent la notification de la décision.

Art. IV.1.24. Le candidat qui est, sur base de l'article IV.I.17, jugé apte [...] par la commission de délibération et qui répond à l'exigence visée à l'article l'article 12, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 26 avril 2002 est admissible.

[...]

Art. IV.1.25. Le directeur visé à l'article IV.I.18 informe le candidat par écrit, selon le cas, de l'aptitude ou de l'inaptitude visée à l'article IV.I.24. [...] ».

Il résulte de ces dispositions que pour qu'une candidature comme agent de police soit admissible, deux décisions distinctes émanant de deux auteurs différents, doivent être prises. Il est, d'une part, requis que le candidat soit déclaré apte par la commission de délibération et que, d'autre part, le directeur de la direction du recrutement et de la sélection décide qu'il remplit la condition d'« être de conduite irréprochable et ne pas présenter de facteurs de risque qui constituent un obstacle à l'engagement à la police », le candidat pouvant interjeter appel de cette décision devant le ministre.

Ces deux décisions emportent parallèlement des effets de droit pour le candidat, sans qu'une autre décision soit nécessaire. Si l'une ou l'autre est négative, elle a pour effet que la candidature est rejetée. Si elles sont toutes les deux positives, le candidat est inséré dans une réserve de recrutement et, s'il est sélectionné par une autorité de nomination dans une emploi vacant, admis à la formation de base (article IV.1.30 PjPol)

En vertu du principe général du retrait des actes administratifs, un acte créateur de droits ne peut en principe être retiré que s'il est irrégulier et pour autant que le retrait intervienne avant que l'acte ne soit plus susceptible d'être annulé par le Conseil d'État. Toutefois, un acte créateur de droit irrégulier peut être retiré à tout moment s'il est considéré comme un acte inexistant, ou s'il a été obtenu par fraude et ce en vertu de l'application de l'adage *fraus omnia corrumpit* qui tend à éviter qu'un administré de mauvaise foi puisse tirer profit des manœuvres malhonnêtes par lesquelles il a obtenu une décision administrative.

En l'espèce, le requérant a fait l'objet d'une décision de la commission de délibération le 30 juillet 2019 qui a considéré qu'il était « apte à exercer la fonction policière sollicitée, pour autant qu'[il soit] déclaré apte par le conseiller en prévention médecin du travail à l'issue de l'épreuve médicale ». Il s'agit donc d'une décision positive, mais soumise à une condition suspensive, à savoir que le requérant soit déclaré médicalement apte par le conseiller en prévention. Il n'est pas contesté que cette condition a été réalisée, étant entendu que, si la notification de la décision du 30 juillet 2019 précise qu'il ne s'agit pas encore d'une décision définitive, c'est uniquement en raison de la condition qui précède, liée à l'intervention du conseiller en prévention médecin du travail.

La notification de cette décision comporte également l'indication qu'« en cas de résultat positif pour l'épreuve médicale ainsi que pour l'enquête de milieu et d'antécédents, [le requérant] recevr[a] une attestation de réussite des épreuves de sélection à l'issue d'une décision finale de la commission de délibération ».

Comme il a été relevé plus haut, l'enquête en question a pour objet d'apprécier si le candidat est de conduite irréprochable, appréciation qui appartient, au moment de l'adoption tant de cette décision du 30 juillet 2019 que de l'acte attaqué, non pas à la commission de délibération en question, mais au directeur de la direction du recrutement et de la sélection, ou, en cas de recours, au ministre.

En déclarant le candidat « apte », la commission de délibération épuise sa compétence et il ne lui appartient pas d'adopter une nouvelle décision ou une « décision finale » pour que le candidat reçoive une attestation de réussite des épreuves de sélection, contrairement à ce qu'indique le courrier du 30 juillet 2019.

Pour que la décision du 30 juillet 2019 ne soit pas considérée comme un acte créateur de droits, il aurait fallu qu'elle soit formulée comme ne portant que sur une appréciation provisoire de l'aptitude du requérant, aptitude susceptible d'être remise en cause à la suite de l'enquête de milieu et des antécédents. Toutefois, aucune disposition légale et réglementaire ne prévoit que l'enquête en question doit servir à apprécier l'aptitude du requérant par la commission de délibération. En outre, contrairement à ce que soutient la partie adverse et comme indiqué ci-dessus, ni la décision du 30 juillet 2019 de la commission de délibération, ni le courrier la lui notifiant ne font apparaître que le jugement de l'aptitude du requérant serait provisoire et susceptible d'être remis en cause à la suite de cette enquête, puisqu'il

ne soumet cette décision d'aptitude qu'à la seule condition de l'aptitude médicale du requérant par le conseiller en prévention médecin du travail.

Il n'est pas contesté que l'acte attaqué a été adopté à un moment où la décision du 30 juillet 2019 favorable au requérant n'était plus susceptible de recours. Par conséquent pour que le retrait de celle-ci, auquel procède l'acte attaqué en procédant à sa réfection, ne soit pas contraire au principe de général du retrait d'actes, il faudrait que la partie adverse démontre non seulement qu'elle était irrégulière, mais en outre qu'elle a été obtenue à la suite d'une manœuvre frauduleuse du requérant qui aurait sciemment tenté d'induire en erreur l'autorité, étant entendu qu'il n'est ni avéré, ni même allégué que la décision pourrait être tenue pour inexistante.

Si l'acte attaqué fait état « d'informations incomplètes » de la part du requérant dans sa déclaration sur l'honneur du 23 juillet 2019, il s'abstient toutefois d'indiquer précisément de quelles informations il s'agit. Il n'indique pas davantage que le requérant aurait fait preuve de mauvaise foi ou aurait sciemment voulu tromper l'autorité en lui cachant des informations. L'acte attaqué se borne en effet à évoquer un « manque de transparence concernant les antécédents judiciaires », sans autre précision.

Le dossier administratif contient certes un compte-rendu de l'entretien complémentaire du 25 juin 2020, dans lequel il apparaît qu'ont été évoqués lors de cet entretien, d'une part, en 2002, un « vol qualifié → accompagnait son frère → enjoleurs → suivi éducatif » et, d'autre part, une amende administrative pour le port non visible de sa carte de légitimation d'agent de gardiennage, faits qui n'ont pas été évoqués dans sa déclaration sur l'honneur du 23 juillet 2019. Cette déclaration fait en revanche état des « coups et blessures involontaires (classé sans suite) », des infractions de roulage avec retrait de permis de conduire et de la circonstance qu'il avait été entendu comme témoin. Considérant qu'il ne peut être fait grief au requérant de ne pas avoir évoqué des faits qualifiés d'infraction lorsqu'il était âgé de 13 ou 14 ans, et qu'il peut être cru lorsqu'il soutient avoir oublié son amende administrative pour port non visible de sa carte de légitimation, il n'est pas démontré que le requérant aurait par sa déclaration sur l'honneur du 23 juillet 2019 usé de manœuvres frauduleuses en vue d'obtenir sa déclaration d'aptitude. Il en va d'autant plus ainsi que « la conduite irréprochable » dont devait faire preuve le requérant pour que sa candidature soit admise ne devait pas, comme il a été relevé ci-dessus, être appréciée par la commission de délibération mais bien par le directeur de la direction du recrutement et de la sélection.

Le moyen est fondé.

VI. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure « liquidée à la somme de 700 euros ». Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision de la commission de délibération du service de police intégré, structuré à deux niveaux du 7 janvier 2021 constatant que Faton Hiseni est inapte à exercer la fonction d'agent de police est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé le 20 décembre 2022 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux