

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 257.857 du 13 novembre 2023

A. 235.840/VIII-11.924

En cause : **DEPRET** Emmanuel,
 ayant élu domicile
 rue du Bransart 47
 5020 Malonne,

 contre :

 1. **l'État belge**, représenté par
 le ministre de la Justice,
 2. **l'État belge**, représenté par
 la ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 février 2022, Emmanuel Depret sollicite l'annulation de « la décision de la commission de délibération du 3 février 2022 constatant qu'il ne possédait pas actuellement les compétences [lui] permettant d'exercer la fonction policière sollicitée et le déclarant inapte » et formule, dans son dispositif, plusieurs demandes accessoires à cette requête.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique de la partie adverse, représentée par la ministre de l'Intérieur, ont été régulièrement échangés.

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

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.

La partie requérante et la partie adverse, représentée par la ministre de l'Intérieur ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

La partie requérante, comparaisant en personne, et M^{me} Aurélie Geelhand, conseiller juriste, comparaisant pour la partie adverse (représentée par la ministre de l'Intérieur), 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 requérant est référendaire au tribunal du travail de Liège.

2. Le 19 septembre 2021, il pose sa candidature pour le « concours externe cadre officier » en vue de son admission à la formation de base de commissaire de police (session 2021-2022).

3. Par un courrier du 27 septembre 2021, il est informé qu'il est inscrit dans la procédure de sélection.

4. Conformément à l'article IV.I.15 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 'portant la position juridique du personnel des services de police' (ci-après : PJPol), la procédure de sélection comprend une épreuve permettant d'évaluer les aptitudes cognitives nécessaires, une épreuve de personnalité et une épreuve d'aptitude physique et médicale.

Le règlement de sélection précise, en son point 2.4, que « [l]e nombre de places ouvertes lors de ce concours n'est pas encore déterminé » et, au point 5.1,

qu'« aucune liste de réserve de recrutement n'est constituée » et que « [l]es candidats qui satisfont aux conditions et dont le rang ne dépasse pas le nombre de places ouvertes sont classés en ordre utile ».

5. Par des courriers du 4 octobre 2021, le requérant est respectivement convoqué à la première partie de l'épreuve d'aptitudes cognitives qui doit se tenir le 25 octobre 2021 au matin et à l'épreuve sportive prévue l'après-midi.

6. Par un courrier du 7 octobre 2021, il est convoqué à la deuxième partie de l'épreuve d'aptitudes cognitives qui doit avoir lieu le 19 octobre 2021.

7. Le 25 octobre 2021, il est informé qu'il a réussi l'épreuve sportive.

8. Les 26 octobre 2021 et 17 novembre 2021, il est informé qu'il a réussi les deux parties de l'épreuve d'aptitudes cognitives.

9. Par un courrier du 29 décembre 2021, il est convoqué à l'épreuve de personnalité qui doit se tenir le 14 janvier 2022.

10. Le 20 janvier 2022, la commission de délibération procède à l'évaluation globale des résultats obtenus par le requérant aux épreuves de sélection. Elle constate qu'il ne possède pas actuellement les compétences permettant d'exercer la fonction policière sollicitée et le déclare inapte.

Cette décision, qui est notifiée au requérant par un courrier du 3 février 2022, constitue l'acte attaqué.

IV. Identification de la partie adverse

Le requérant désigne l'État belge comme partie adverse, ce qui est exact.

Cela étant, il le mentionne à double titre, en tant qu'il est représenté par le ministre de la Justice et par la ministre de l'Intérieur.

Selon l'article IV.1.2 PJPol, « [s]ans préjudice des responsabilités et missions confiées conjointement par le ministre et le ministre de la Fonction Publique, au bureau de sélection des autorités fédérales (SELOR), la direction générale de la gestion des ressources et de l'information de la police fédérale prépare et exécute la politique du ministre en matière de recrutement et de sélection ».

En outre, suivant l'article IV.1.27 PJPol, « 1° le contenu et les règles d'organisation des épreuves de sélection », « 4° les épreuves de sélection ou, le cas échéant, une partie d'entre elles, constituant le concours » et « 6° la composition et la méthode de travail de la commission de délibération [...] » qui est l'auteur de l'acte attaqué, sont fixés par « le ministre ».

L'article I.1.1*bis* du même arrêté prévoit que « [l]es définitions reprises dans l'article 2 de la loi du 26 avril 2002 sont d'application conforme dans le cadre du présent arrêté ».

L'article 2, 10°, 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' (ci-après : loi du 26 avril 2002) identifie le « ministre » comme étant le « ministre de l'Intérieur ».

Il suit de ces dispositions que ni le ministre de la Justice ni les services soumis à son autorité ne devaient participer, et en l'occurrence n'ont participé, à l'élaboration de l'acte attaqué. Au contraire, tous les courriers adressés au requérant dans le cadre de la procédure en cause émanent de la direction générale de la gestion des ressources et de l'information de la police fédérale qui, comme indiqué ci-dessus, « prépare et exécute la politique du ministre en matière de recrutement et de sélection », soit selon la définition susvisée le ministre de l'Intérieur.

Partant, il n'y a lieu de retenir l'État belge comme partie adverse qu'en tant qu'il est représenté par la ministre de l'Intérieur.

V. Pièce non prévue par le règlement général de procédure

À la suite du dépôt du dernier mémoire par la partie adverse, lequel, conformément à l'ordre indiqué par le rapport de l'auditeur rapporteur, a été déposé après celui du requérant, ce dernier a adressé au Conseil d'État un courrier daté du 12 septembre 2023. Il entend y réfuter les observations contenues dans le dernier mémoire susvisé de la partie adverse.

Cette pièce n'est, cependant, pas prévue par le règlement général de procédure et doit, en conséquence, être écartée des débats.

VI. Recevabilité

VI.1. Exception soulevée d'office par l'auditeur rapporteur

L'auditeur rapporteur soulève d'office une exception d'irrecevabilité du recours, déduite du défaut d'intérêt à agir.

À la suite d'une mesure d'instruction, il observe que la ministre de l'Intérieur a fixé à 26 le nombre de candidats francophones aspirants commissaires de police par voie de recrutement externe et qu'en l'occurrence, 86 candidats ont réussi les épreuves. Il constate également que toutes les places disponibles ont été attribuées et que, le requérant ayant limité son recours à la décision le déclarant inapte, sans avoir contesté les désignations de ses concurrents, ces désignations sont devenues définitives.

Il en déduit que le nombre de places disponibles ayant été atteint sans que la constitution d'une réserve de recrutement soit possible, une éventuelle décision d'aptitude qui interviendrait à la suite de l'annulation de l'acte attaqué ne serait d'aucune utilité au requérant puisqu'il ne pourrait plus être classé en ordre utile.

VI.2. Thèse de la partie requérante

Le requérant fait d'emblée valoir que la mesure d'instruction menée par l'auditeur rapporteur n'a pas été portée à sa connaissance et méconnaît ainsi ses droits de la défense et le principe du contradictoire, de sorte qu'il demande que le rapport de ce dernier soit écarté des débats et que son recours soit déclaré recevable.

Il relève, ensuite, que la première pièce obtenue à la suite de la mesure d'instruction susvisée, soit le courrier de la ministre de l'Intérieur indiquant le nombre maximum de candidats francophones externes admissibles à la formation d'aspirant commissaire de police, n'est pas datée et est donc, à ses yeux, dépourvue de force probante. Il ajoute, toujours à propos de cette pièce, qu'il n'aurait pas pu contester les désignations de ses concurrents dans la mesure où il n'a pas eu connaissance, au préalable, du *quota* de 26 candidats admissibles déterminé par la ministre de l'Intérieur, ni de l'identité de ces derniers.

Il observe, par ailleurs, que la deuxième pièce obtenue à la suite de la même mesure d'instruction consiste dans le procès-verbal des candidats francophones de la commission de délibération « du 20 janvier 2022 et du 3 février

2022 » et que cette pièce est surprenante pour plusieurs raisons : d’une part, le 31 janvier 2022, après la délibération du 20 janvier 2022, il a été invité à représenter les cinq questionnaires relatifs à l’épreuve de personnalité ; d’autre part, la décision attaquée, soit selon lui la décision du « 3 février 2022 » ne fait pas référence à ce procès-verbal ; enfin, ce même courrier du 3 février 2022 comprenant en annexe « les résultats de l’évaluation globale réalisée par la commission de délibération » ne retient que la date de délibération du 20 janvier 2022, laquelle est manuscrite, alors qu’ « il n’est pas fait état de la délibération du 03/02/2022 ». À cet égard, il s’étonne de la raison pour laquelle deux délibérations se sont avérées nécessaires et émet l’hypothèse que « le courrier de Madame la Ministre a été rédigé et signé entre le 20/01/2022 et le 03/02/2022 soit bien après la délibération du 20/01/2022 actée pour justifier [son] “inaptitude” [...], laquelle, pour rappel, est fondée uniquement sur les épreuves psychologiques, dont [il] démontre, par son mémoire en réplique [...] les apparentes contradictions entre les conclusions de celles-ci, et dès lors l’absence totale de fiabilité ».

Il s’interroge, enfin, sur la manière d’interpréter les tableaux dont question dans ce « PV », « lesquels sont totalement incompréhensibles, et susceptibles de plusieurs interprétations ». Il se demande s’il devait se classer dans les 26 places ou dans les « 9 externes » ou encore dans les « 17 in/ex », en référence aux deux dernières colonnes des tableaux obtenus à la suite de la mesure d’instruction. Il pose aussi la question de savoir comment et sur la base de quels critères les candidats ont été classés, ajoutant qu’en l’état, il « ignore encore et toujours les motifs fondant son “inaptitude”, et pourquoi, selon les termes de [l’auditeur rapporteur], il n’avait “aucune chance” ».

VI.3. Appréciation

Sur la demande du requérant de voir écarté le rapport de l’auditeur rapporteur des débats, il échet de relever avant toute chose que ce dernier est légalement chargé d’instruire l’affaire dont il est saisi dans le cadre du double examen inhérent à la procédure devant le Conseil d’État. Il n’est donc pas une partie au litige, de sorte que son rapport ne constitue pas un écrit de procédure ni encore moins une pièce déposée par l’une des parties au litige, susceptible d’être écartée des débats.

Au surplus, le requérant a pu faire valoir ses observations dans le cadre de son dernier mémoire déposé le 26 juillet 2023, à la suite du dépôt dudit rapport et sur les pièces obtenues dans le cadre de la mesure d’instruction litigieuse, lesquelles lui ont été communiquées le 20 juillet courant.

Cette demande du requérant est donc rejetée.

Sur l'exception soulevée d'office par l'auditeur rapporteur, il y lieu de souligner que la recevabilité du recours en annulation touche à l'ordre public et doit, partant, être examinée d'office.

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18).

L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3) elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.2).

La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, req. n° 5475/06, §§44 et 53 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, req. n° 18880/15, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, req. n° 32610/07, §32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, précité, §43), abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, précité, §46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, req. n° 40160/12, §88).

Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours.

Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Dans le cas présent, il y a encore lieu de relever que l'article 12, 10°, de la loi précitée du 26 avril 2002 prévoit que le candidat commissaire de police doit « avoir réussi et être classé en ordre utile aux épreuves de sélection donnant accès à la formation de base ».

L'article IV.1.3 PJPol charge, par ailleurs, le ministre de l'Intérieur de « fixe[r] chaque année, par rôle linguistique et par cadre, le nombre de candidats admissibles ». Ce même arrêté dispose en outre, en son article IV.1.17, § 2, alinéa 1^{er}, que « [l]a sélection des candidats commissaires de police est réalisée sous la forme d'un concours » et, en son article IV.1.32, § 1^{er}, qu'« aucune réserve de recrutement n'est constituée ». Le paragraphe 3 de ce dernier article énonce encore que « [s]ont classés en ordre utile les candidats qui satisfont aux conditions et dont le rang de classement ne dépasse pas les nombres visés à l'article IV.1.3 ».

En l'espèce, il résulte de la première pièce obtenue par l'auditeur rapporteur, à la suite de sa mesure d'instruction, que la ministre de l'Intérieur a marqué son accord pour que le nombre de candidats francophones aspirants commissaires de police recrutés par voie externe soit fixé à 26. Le requérant ne conteste pas que cette pièce se rapporte bien au concours litigieux. Sa critique liée à l'absence de date du document en question est sans incidence quant à la pertinence de cette pièce pour l'examen de son intérêt à agir.

En outre, il résulte de la deuxième pièce obtenue par l'auditeur rapporteur que, sur ces 26 candidats, tous ont été désignés à l'issue des épreuves de sélection mises en cause par le requérant. Neuf de ces lauréats sont issus d'un « classement externe », n'étant pas encore membres de ce personnel lorsqu'ils ont présenté le concours litigieux, tandis que 17 proviennent d'un classement « *in/ex* », c'est-à-dire qu'ils étaient déjà membres de ce personnel mais ont brigué un autre emploi au sein des services de police via une procédure de recrutement externe et non par mobilité. Au total, 86 candidats ont réussi lesdites épreuves de sélection.

Le requérant n'a, toutefois, pas contesté en temps utile ces différents classements ni, en particulier, ledit « classement externe » des neuf lauréats qui

correspond à sa situation. Il a, en effet, limité son recours à la décision le déclarant inapte, sans avoir remis en cause la légalité des désignations de ses concurrents.

La circonstance qu'il n'a pas eu directement connaissance de ce *quota* des neuf candidats admissibles, voire plus largement des 26, ni de l'identité des lauréats à ces postes, ne l'empêchait pas de contester les désignations subséquentes, lesquelles sont, entre-temps devenues définitives. Dans le cadre d'une procédure de sélection, il est, en effet, de jurisprudence constante qu'il revient à une partie requérante de veiller à introduire un recours en annulation contre de telles désignations qui, si elles deviennent définitives, peuvent lui faire perdre toute chance d'être nommé ou désigné, particulièrement lorsque ces décisions ne sont pas inattendues mais constituent, au contraire, la suite de la procédure de sélection. Cette partie requérante ne peut demeurer passive et doit faire preuve de diligence en entreprenant les démarches nécessaires pour s'informer de l'évolution de la situation, notamment auprès de la partie adverse. En l'espèce, il n'apparaît nullement que le requérant ait entrepris de telles démarches aux fins de se tenir informé de l'évolution de la situation et des désignations litigieuses.

Quant à l'invitation que la partie adverse a adressée au requérant de représenter le 31 janvier 2022 les cinq questionnaires relatifs à l'épreuve de personnalité, cette dernière ne conteste, certes, pas avoir ainsi commis une erreur mais le requérant ne démontre, en tout état de cause, pas que cette erreur serait de nature à modifier les constatations qui précèdent. De même, la partie adverse relève à bon droit que seule la délibération du 20 janvier 2022 concernait la procédure de sélection à laquelle le requérant pouvait participer, tandis que celle du 3 février suivant était réservée aux candidats internes dont il ne faisait pas partie.

Il résulte de ces différents éléments que, le nombre de places disponibles ayant été définitivement atteint sans que la constitution d'une réserve de recrutement soit possible, une éventuelle décision d'aptitude qui interviendrait à la suite de l'annulation de l'acte attaqué serait sans effet pour permettre au requérant d'être à nouveau classé en ordre utile.

Le recours est donc irrecevable à défaut d'intérêt.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 22 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 novembre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Raphaël Born