CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 64.559 du 17 février 1997

A.60.215/VI-12.035
A.60.568/VI-12.086
A.60.687/VI-12.098

En cause : **1. KNAPEN** Gilbert,

2. PAQUET René,

3. DECROISSON Jacques,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Luc FLAGOTHIER, avocat,
Boulevard Piercot 4/014 bte 20
4000 Liège,

contre :

la Ville de Liège,

ayant élu domicile chez
Mes Vincent NEUPREZ et
Dominique WAGNER, avocats,
Quai de Rome 2
4000 Liège.

Parties intervenantes :

1. BREEUR Claude,

Thier de Chartreuse 81
4000 Liège,

2. BEAUPERE Christian,

rue Marcel Thiry 19
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 octobre 1994 par Gilbert KNAPEN qui demande l'annulation de la décision du 13 juin 1994 du conseil communal de la ville de Liège promouvant Jules SPIROUX, Christian BEAUPERE et Claude

BREEUR au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police;

Vu la requête introduite le 27 octobre 1994 par René PAQUET qui demande l'annulation de la décision précitée;

Vu la requête introduite le 4 novembre 1994 par Jacques DECROISSON qui demande l'annulation de la décision précitée;

Vu les requêtes introduites le 14 juillet 1995 par lesquelles Claude BREEUR et Christian BEAUPERE demandent à être reçus en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 24 juillet 1995 joignant les causes et accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DAGNELIE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 23 août 1996 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 20 décembre 1996, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 janvier 1997, date à laquelle elle a été mise en continuation à l'audience du 5 février 1997;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. LEVERT, loco Me J.-L. FLAGOTHIER, avocat, comparaissant pour les requérants, Me M. CULOT, loco Mes V. NEUPREZ et D. WAGNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me S. MARCY, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ DAGNELIE, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. Le 21 février 1994, le conseil communal de la ville de Liège fixe les conditions générales et particulières d'accès aux emplois des grades légaux de la police.

Cette délibération, approuvée par la députation permanente du conseil provincial de Liège le 14 avril 1994, dispose notamment comme suit :

" Article 6 - Le chef de corps donne un avis motivé sur chaque candidature.

Cet avis motivé est donné selon les modalités déterminées par l'arrêté ministériel du 8 juin 1993 et par toutes dispositions subséquentes.

(...)

Article 7 - L'avis motivé du chef de corps tient compte des critères ci-après :

- instruction administrative et ou pénale;
- intelligence du service;
- activité et rendement;
- ordre, méthode, précision;
- tenu, éducation, conduite;
- initiative et sens de l'organisation;
- sens des responsabilités;
- ascendant sur le personnel".

Selon l’annexe de cette délibération, le grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police est accessible par promotion aux agents au moins porteurs du grade de commissaire adjoint de police qui ont fait acte de candidature par écrit auprès du bourgmestre.

L’autorité compétente désigne les agents promus parmi les candidats répondant aux conditions requises.

2. Le 2 mai 1994, le bourgmestre fait appel aux candidats en vue de la promotion au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police.

Les requérants et les agents promus par l’acte attaqué posent leur candidature.

3. Le 25 mai 1994, le commissaire en chef J. DELREZ, chef de corps, donne son avis sur chaque candidature. Pour chacun des critères énumérés à l’article 7 du règlement communal précité, les requérants Gilbert KNAPEN et Jacques DECROISSON obtiennent la mention "BON" et René PAQUET la mention "TRES BON". De leur côté, Claude BREEUR et Jules SPIROUX obtiennent la mention "TRES BON" pour chacun des critères et Christian BEAUPERE sept fois la mention "TRES BON" et une fois la mention "BON".

En conséquence, le chef de corps émet un avis favorable pour chacun de ces candidats.

Les intéressés reçoivent copie de cet avis au sujet duquel ils ne formulent aucune observation.

4. Le 13 juin 1994, le conseil communal prend la délibération suivante :

" Vu l’article 194 de la nouvelle loi communale;

Vu la délibération du 28 juin 1993 laquelle fixe notamment le cadre de la police;

Vu la délibération du 21 février 1994 relative aux conditions générales et particulières d'accès des titulaires de grades légaux police approuvée par la députation permanente le 14 avril 1994;

Considérant que conformément à l'article 8 de ladite délibération, M. le bourgmestre a porté à la connaissance des membres du personnel les vacances d'emplois au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police;

Considérant que 34 candidatures sont parvenues à M. le bourgmestre, à savoir :

- 5 de titulaires du grade de commissaire adjoint inspecteur de police, (...) KNAPEN Gilbert, PAQUET René et SPIROUX Jules;

- 29 de titulaires du grade de commissaire adjoint de police, (...) BEAUPERE Christian, BREEUR Claude (...) DECROISSON Jacques (...);

(...)

Considérant que la vérification des conditions imposées a été effectuée;

Considérant que M. le commissaire de police en chef a rédigé pour chacun un avis motivé conforme à l'arrêté ministériel du 8 juin 1993 et à l'article 7 de la délibération du 21 février précitée;

Sur la proposition du collège des bourgmestre et échevins (réf. 940609 IA.4a) et après examen du dossier par la commission des services du bourgmestre;

(...)

DECIDE :

de procéder à la promotion de trois agents au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police".

Le scrutin secret est alors ouvert. Il y a 27 votants.

Obtiennent l'unanimité des suffrages :

pour le 1er emploi : SPIROUX Jules;

pour le 2e emploi : BEAUPERE Christian;

pour le 3e emploi : BREEUR Claude.

En conséquence, les agents précités sont promus au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police à la date du 13 juin 1994.

Cette délibération est "admise" par la députation permanente le 13 juillet 1994. Elle constitue l'acte attaqué;

Considérant que le premier requérant a été promu au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police par une décision du conseil communal de la ville de Liège du 27 janvier 1997; que sa promotion étant encore susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, il conserve son intérêt au recours;

Considérant que le deuxième requérant a été admis à la retraite le 1er août 1996 de manière telle qu'il a perdu intérêt à poursuivre l'annulation des promotions attaquées;

Considérant que la partie adverse soutient que les recours sont irrecevables, les requérants ayant omis de lui communiquer une copie de la requête conformément à l'article 3bis, alinéa 1er, du règlement de procédure;

Considérant que cette communication n'est pas prévue à peine de nullité et ne constitue pas une formalité substantielle; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être retenue;

Considérant que le premier requérant, dans son troisième moyen, et le troisième requérant, dans son premier moyen, soutiennent que l'acte attaqué est entaché du vice d'incompétence, le conseil communal n'étant pas compétent pour procéder aux promotions au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police; qu'à l'appui de ce moyen, ils font valoir en substance qu'à la

différence des commissaires adjoints qui sont nommés par le gouverneur (article 193 de la nouvelle loi communale), aucune disposition de cette loi ne vise la nomination ou la promotion des commissaires adjoints inspecteurs principaux de police, mais que puisque ce grade est classé numéro 9 dans la hiérarchie des grades d'officiers de la police urbaine, alors que celui de commissaire adjoint est seulement classé numéro 7, il y a lieu de considérer que c'est le gouverneur qui est également compétent pour promouvoir au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police car il serait difficilement concevable qu'il nomme au grade classé numéro 7 et non au grade classé numéro 9;

Considérant qu'en matière de nomination aux grades de police, la compétence du conseil communal est la règle, celle du Roi ou du gouverneur, l'exception; qu'il résulte des travaux préparatoires de l'actuel article 193 de la nouvelle loi communale que celui-ci confie la nomination au grade de commissaire adjoint au gouverneur, en raison de la qualité d'officier de police judiciaire conférée aux titulaires de ce grade; qu'il n'y a pas de raison de soustraire la promotion au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police à la compétence de principe du conseil communal, cette promotion n'ayant pas pour effet de conférer à son titulaire la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, puisqu'il l'a déjà acquise en vertu de sa nomination au grade de commissaire adjoint, mais uniquement de le charger d'attributions propres de police administrative et de discipline intérieure; que le conseil communal est compétent pour nommer au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police, simple variante du grade de commissaire adjoint, qui en est le support nécessaire; que le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte ne peut être retenu;

Considérant que les autres moyens des requérants sont pris du défaut de motivation au fond et en la forme de l’acte attaqué, de l’absence de comparaison par l’autorité investie du pouvoir de nomination des titres et mérites des candidats, faute notamment pour elle de disposer des éléments utiles à cette fin, ainsi que de l’excès de pouvoir; qu’ils soutiennent en substance que la décision attaquée ne porte pas mention que l’autorité investie du pouvoir de nomination a procédé à la comparaison des titres et mérites des candidats, que le dossier administratif ne fait pas apparaître que cette comparaison a eu effectivement lieu et pas davantage les raisons objectives justifiant le choix du conseil communal, que ce choix est purement politique et qu’ils peuvent, en effet, se prévaloir de titres et mérites supérieurs à ceux des candidats promus; que, dans leur mémoire en réplique, ils ajoutent que la partie adverse se borne à rejeter systématiquement tous les éléments objectifs invoqués par eux mais reste en défaut de prouver l’existence d’autres éléments objectifs qui auraient été effectivement retenus par le conseil communal pour opérer son choix; qu’à cet égard, ils contestent que le nombre de mentions "TRES BON" attribuées par le chef de corps aux divers critères en fonction desquels il a donné un avis sur chaque candidature - avis qui a été favorable pour tous les candidats - ait servi, comme la partie adverse le prétend pour la première fois dans son mémoire en réponse, et ait pu servir à départager les candidats; qu’enfin, ils soulignent que le scrutin secret ne dispense pas l’autorité collégiale de procéder à une comparaison objective des titres et mérites des divers candidats et de motiver sa décision en la forme;

Considérant que la partie adverse prétend que l’absence, dans la décision attaquée, de la mention qu’il a été procédé à la comparaison des titres et mérites des candidats est sans importance dès lors que cette comparaison a eu effectivement lieu, que les dossiers administratifs couvrant toute la carrière des candidats et

comportant l’avis motivé du chef de corps ont été mis à la disposition des conseillers communaux en temps utile, qu’il a été discuté des titres et mérites des candidats au sein de la commission des affaires générales en sa séance du 8 juin 1994, que les promotions au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police ont lieu au libre choix de l’autorité compétente parmi les candidats satisfaisant aux conditions générales et particulières requises, que les candidats promus remplissent ces conditions, que leurs titres et mérites ne sont pas visiblement moindres que ceux des requérants, que l’avis favorable du chef de corps est, en ce qui concerne Claude BREEUR et Jules SPIROUX, fondé sur huit mentions "TRES BON" et, en ce qui concerne Christian BEAUPERE, sur sept mentions "TRES BON" et une mention "BON", de telle sorte que le choix opéré, loin d’être politique, est raisonnable, et que s’agissant d’une décision collégiale prise au scrutin secret, la motivation se réduit à la constatation que les candidats promus remplissent les conditions d’accès à l’emploi et que la procédure a été suivie régulièrement, et au résultat du vote; que les parties intervenantes insistent également sur ce dernier point;

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif au sens de l’article 1er doit faire l’objet d’une motivation formelle, laquelle consiste en l’indication, dans l’acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que cette motivation doit être adéquate; que s’agissant d’une nomination à laquelle peuvent prétendre plusieurs candidats, la motivation doit, notamment, non seulement préciser qu’une comparaison des titres et mérites des candidats a été effectuée mais en outre indiquer les raisons pour lesquelles les candidats retenus ont été préférés; que le secret du vote, que chaque membre du conseil communal est tenu de garder en pareille occurrence en vertu de l’article 100 de

la nouvelle loi communale, n'interdit pas à ce conseil de révéler les motifs de son choix; que la délibération attaquée vise les dispositions légales et réglementaires applicables ainsi que les formalités accomplies, constate que les candidats satisfont aux conditions requises et se réfère aux avis du commissaire en chef de police et à l'examen du dossier par la commission des services du bourgmestre, mais n'indique pas que le conseil communal a procédé à la comparaison des titres et mérites des candidats et pas davantage quels sont les éléments objectifs en fonction desquels il a opéré son choix; qu'il s'ensuit que l'acte attaqué n'est pas motivé en la forme; qu'au surplus, rien dans le dossier administratif ne permet d'affirmer que la comparaison des titres et mérites aurait été effectuée réellement par le conseil communal - il n'en est même pas fait état dans le procès-verbal de la séance du 8 juin 1994 de la commission des affaires générales - et, par suite, de connaître les motifs des choix opérés par l'autorité; qu'en particulier, rien n'établit que le nombre de mentions "TRES BON" accordées par le chef de corps aux critères en fonction desquels il a émis un avis uniformément favorable pour tous les candidats aurait joué un quelconque rôle dans ces choix; que le moyen est fondé;

Considérant qu'eu égard aux circonstances de la cause, il y a lieu de condamner la partie adverse à la totalité des dépens des recours en annulation,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée en ce qui concerne René PAQUET.

Article 2.

Est annulée la décision du 13 juin 1994 du conseil communal de la ville de Liège promouvant Jules SPIROUX, Christian BEAUPERE et Claude BREEUR au grade de commissaire adjoint inspecteur principal de police.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 30.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 12.000 francs et à charge de chacun des intervenants à concurrence de 9.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^{e} chambre, le dix-sept février 1900 nonante-sept par :

MM. ANDERSEN, président de chambre,
MESSINNE, conseiller d'Etat,
HANSE, conseiller d'Etat,
M^{me} MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. R. ANDERSEN.