CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 66.237 du 14 mai 1997

A.60.216/VI-12.036
A.60.569/VI-12.087
A.60.690/VI-12.101

En cause : **1. VAN DE WOUWER** Alphonse,

2. LAMBRECHT Géry,

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. KOENIGS Christian,

2. PERIGNON Jean,

ayant élu domicile chez
Me Gérald HORNE, avocat,
rue Miville 4
4101 Jemeppe,

3. RULMONT Robert,

ayant élu domicile chez
Me Pierre PICHAULT,
rue Charles Morren 2
4000 Liège,

4. WARNIMONT Claude,

rue V. Raskin 5
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 octobre 1994 par Alphonse VAN DE WOUWER qui demande l'annulation de la délibération du 13 juin 1994 du conseil communal de la ville de Liège promouvant Robert RULMONT, Christian KOENIGS, Jean-Claude MARION, Claude WARNIMONT et Jean PERIGNON au grade de commissaire adjoint inspecteur de police;

Vu la requête introduite le 27 octobre 1994 par Géry LAMBRECHT qui demande l'annulation de la même décision;

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

Vu les requêtes introduites les 9 et 24 mai, 1^er et 7 juin 1995 par lesquelles Christian KOENIGS, Jean PERIGNON, Robert RULMONT et Claude WARNIMONT demandent à être reçus en qualité de partie intervenante;

Vu les ordonnances des 24 mai et 14 juin 1995 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M^me DAGNELIE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances des 21 août et 2 décembre 1996 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et des rapports;

Vu les notifications des rapports aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 26 mars 1997, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 30 avril 1997;

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

Entendu, en leurs observations, 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, Me G. HORNE, avocat, comparaissant pour les première et deuxième parties intervenantes et Me Cl. WESTHOF, loco Me P. PICHAULT, avocat, comparaissant pour la troisième partie intervenante;

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, dans l'intérêt d'une bonne justice, il y a lieu de joindre les trois recours afin qu'il soit statué sur eux par un seul et même arrêt;

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;
- tenue, 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 de police est accessible par promotion aux agents 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 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 candidat. Cet avis est favorable tant pour les requérants que pour les intervenants.

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 de police;

Considérant que 32 candidatures sont parvenues à M. le bourgmestre, elles émanent de titulaires du grade de commissaire adjoint de police et sont énumérées ci-après :

(...) DECROISSON Jacques, (...) KOENIGS Christian, LAMBRECHT Géry, (...) MARION Jean-Claude, PERIGNON Jean, (...) RULMONT Robert, (...) VAN DE WOUWER Alphonse, (...) WARNIMONT Claude;

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.4b) et après examen du dossier par la commission des services du bourgmestre,

DECIDE :

de procéder à la promotion de cinq commissaires adjoints inspecteurs de police".

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

Obtiennent l'unanimité des suffrages :

pour le 1er emploi : RULMONT Robert;

pour le 2e emploi : KOENIGS Christian;

pour le 3e emploi : MARION Jean-Claude;
pour le 4e emploi : WARNIMONT Claude;
pour le 5e emploi : PERIGNON Jean.

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

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

Considérant que le requérant Alphonse VAN DE WOUWER a été admis à la retraite au 1er août 1996 et ne justifie dès lors plus de l'intérêt légal requis pour poursuivre l'annulation des promotions attaquées;

Considérant que la partie adverse avance 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 général 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 l'intervenant Robert RULMONT soutient en ordre principal que les requérants Géry LAMBRECHT et Jacques DECROISSON n'ont pas intérêt à poursuivre l'annulation de sa promotion dès lors qu'en cas d'annulation de celle-ci, l'autorité investie du pouvoir de nomination ne pourrait que le promouvoir à nouveau en raison de sa plus grande ancienneté et de son meilleur signalement; que, dans son dernier mémoire, il se demande quels autres critères que ceux-là l'autorité pourrait retenir pour arrêter son choix;

Considérant que l’exception ne peut être retenue; qu’en effet, il n’appartient pas au Conseil d’Etat de préjuger des éléments qui seraient pris en considération par l’autorité pour départager des candidats qui satisfont tous aux conditions légales et réglementaires requises pour être promus, notamment un avis favorable du chef de corps sur leur manière de servir, en cas d’arrêt d’annulation; qu’en une telle hypothèse, elle pourrait, par exemple, ne plus se contenter de rapports aussi laconiques que ceux dont elle a disposé pour opérer son choix; que, ceci étant, les requérants retrouveraient, en cas d’annulation des actes attaqués, une nouvelle chance d’être promus; qu’ils justifient, de ce fait, d’un intérêt suffisant pour poursuivre l’annulation des promotions litigieuses, y compris celle de l’intervenant Robert RULMONT;

Considérant qu’enfin l’intervenant Jean PERIGNON soulève une exception d’irrecevabilité tirée de ce que les requêtes comportent plusieurs objets nécessitant des débats distincts; que, pour cette raison, les recours ne sont, selon lui, recevables qu’en leur premier objet;

Considérant qu’un requérant peut poursuivre au moyen d’une seule requête l’annulation de plusieurs promotions lorsqu’il y a connexité entre celles-ci; que cette connexité est suffisamment établie lorsque, comme en l’espèce, la vacance des cinq emplois a été publiée par un seul appel aux candidats, que la procédure suivie a été la même, que les promotions ont été décidées par le conseil communal au cours d’une même séance et que les moyens sont les mêmes; que l’exception ne peut être retenue;

Considérant que les requérants Géry LAMBRECHT et Jacques DECROISSON prennent un premier moyen de l’incompétence de l’auteur de l’acte attaqué, le conseil communal n’étant pas compétent pour procéder aux promotions au grade de commissaire adjoint inspecteur 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 de police, mais que puisque ce grade est classé numéro 8 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 de police car il serait difficilement concevable qu'il nomme au grade classé numéro 7 et non au grade classé numéro 8;

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 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 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, à défaut pour elle de disposer des éléments utiles à cette fin, ainsi que de l’excès de pouvoir; qu’ils soutiennent en substance que la délibération attaquée ne mentionne pas 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, que ni l’une ni l’autre ne permettent de connaître les raisons du choix opéré par le conseil entre les divers candidats, et que ce choix est purement politique; que, dans leurs mémoires 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 pris en considération par le conseil communal pour arrêter son choix; qu’en particulier, ils contestent que le nombre de mentions "TRES BON" et "BON" attribuées par le chef de corps aux divers critères en fonction desquels il a donné son avis sur chaque candidat ait servi, comme la partie adverse le prétend pour la première fois dans ses mémoires en réponse, à départager les candidats et qu’en tout cas, il n’en est fait nulle part mention, ni dans la délibération attaquée ni dans le dossier administratif; qu’enfin, ils soulignent que le scrutin secret ne dispense pas le conseil communal 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 répond 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 administra-

tifs 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, compétente en matière de personnel de police, en ses séances des 8 et 22 juin 1994, que les promotions au grade de commissaire adjoint inspecteur 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 et que leurs titres et mérites ne sont pas visiblement moindres que ceux des requérants; qu'à cet égard, elle fait observer que le requérant Géry LAMBRECHT n'avait pas une ancienneté plus grande que celle des candidats promus et que certains d'entre eux s'étaient vu attribuer un nombre de mentions "TRES BON" plus élevé pour les divers critères énumérés à l'article 7 du règlement communal précité, et que le requérant Jacques DECROISSON avait une ancienneté moindre que les candidats promus et que plusieurs de ceux-ci avaient obtenu, contrairement à lui, des mentions "TRES BON" pour certains de ces critères; qu'elle en déduit 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, ainsi qu'au résultat du vote;

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 motiva-

tion 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 conseiller communal est tenu de garder en vertu de l'article 100 de la nouvelle loi communale, de même que le principe de l'autonomie communale, ne dispense pas le conseil communal de l'obligation de révéler les motifs de son choix; que la délibération attaquée vise les dispositions légales et réglementaires applicables, constate que la vérification des conditions imposées a été effectuée, mentionne que le commissaire de police en chef a rédigé un avis motivé pour chacun des candidats, fait état de la proposition du collège des bourgmestre et échevins et de l'examen du dossier par la commission des services du bourgmestre et donne le résultat des scrutins auxquels il a été procédé, 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 les procès-verbaux des séances des 8 et 22 juin 1994 de la commission des affaires générales et tout porte à croire qu'il en va de même de la proposition du collège des bourgmestre et échevins - et, par suite, de connaître les motifs des choix opérés par l'autorité; qu'en particulier, rien n'établit que l'ancienneté ou le nombre de mentions "TRES BON" et "BON" accordées par le chef de corps aux critères en fonction desquels il a émis un avis - uniformément favorable pour tous les candidats - auraient joué un rôle quelconque dans ce choix; qu'il suffit à cet égard de comparer le cas du requérant Géry LAMBRECHT à celui des candidats promus Christian KOENIGS et Jean-Claude MARION; 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.

Les affaires portant les nos A.60.216/VI-12.036, 60.569/VI-12.087 et A.60.690/VI-12.101 sont jointes.

Article 2.

La requête A.60.216/VI-12.032 introduite par Alphonse VAN DE WOUWER est rejetée.

Article 3.

Est annulée la délibération du 13 juin 1994 du conseil communal de la ville de Liège promouvant Robert RULMONT, Christian KOENIGS, Jean-Claude MARION, Claude WARNIMONT et Jean PERIGNON au grade de commissaire adjoint inspecteur de police.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 48.000 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 VIe chambre, le quatorze mai 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.