

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 66.240 du 14 mai 1997

A.61.685/VI-12.210
A.61.684/VI-12.228
A.61.682/VI-12.239
A.61.683/VI-12.240
A.61.704/VI-12.241
A.61.705/VI-12.242

En cause : **1. CADET** Christian,
 2. LECLERCQ Jean-Luc,
 3. MAGIS Julien,
 4. DELVENNE Edmond,
 5. CABAY Guy,
 6. LACROIX Philippe,
 ayant élu domicile chez
 Me Jean-Luc FLAGOTHIER, avocat,
 Boulevard Piercot 4/014
 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. HAPPAERTS** Roger,
Boulevard H. Denis, 59
4000 Liège,
- 2. TABURY** Toussaint,
ayant élu domicile chez
Mes Thierry GIET et
Eric LEMMENS, avocats,
rue du Parc 79
4020 Liège,
- 3. MICHEROUX** André,

4. JOELANTS Francis,

5. BALAES Nicolas,

ayant élu domicile chez
Me Michel FRANCHIMONT, avocat,
rue Beeckman 25
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu les requêtes introduites le 4 janvier 1995 par Christian CADET, Jean-Luc LECLERCQ, Julien MAGIS, Edmond DELVENNE, Guy CABAIS et Philippe LACROIX qui demandent l'annulation de la délibération du 27 juin 1994 du conseil communal de la ville de Liège portant promotion de Jean-Claude BUFFART, Claude VANNESPENNE, Roger SIMON, Nicolas BALAES, Francis JOELANTS, André MICHEROUX, Roger HAPPAERTS, Toussaint TABURY et Jean-Claude BEAUDART au grade d'inspecteur de police;

Vu les requêtes introduites les 31 août, 4 et 8 septembre 1995 par lesquelles Roger HAPPAERTS, Toussaint TABURY, André MICHEROUX, Francis JOELANTS et Nicolas BALAES demandent à être reçus en qualité de partie intervenante;

Vu les ordonnances du 19 septembre 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 5, 8 et 28 novembre, et 20 décembre 1996 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et des rapports;

Vu la notification 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 Th. GIET, avocat, comparaissant pour la deuxième partie intervenante et Me Cl. DOYEN, loco Me M. FRANCHIMONT, avocat, comparaissant pour les troisième, quatrième et cinquième 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, dans l'intérêt d'une bonne justice, il y a lieu de joindre les six recours afin qu'il soit statué sur eux par un seul et même arrêt;

Considérant que les faits de la cause sont les suivants :

1. Le 21 février 1994, le conseil communal de la ville de Liège fixe les conditions générales et

particulières d'accès aux emplois de promotion du personnel de police, hors les grades légaux.

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,
- ascendant sur le personnel".

Selon l'annexe de cette délibération, le grade d'inspecteur de police est accessible par promotion aux agents du rang 3.21 - agent de police, agent brigadier de police, agent brigadier principal de police - comptant 6 ans d'ancienneté à dater de leur nomination définitive. Ils doivent être porteurs du certificat d'inspecteur et inspecteur principal de police délivré par un centre d'entraînement et de formation agréé. En sont dispensés, les titulaires soit du brevet de candidat commissaire et commissaire adjoint de police, soit du brevet d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi. En régime transitoire, jusqu'au 31 décembre 1994, les candidats répondant aux conditions de nomination au grade d'inspecteur de police peuvent être présentés à la nomination sur la base des dispositions antérieures arrêtées par le conseil communal (arrêté royal du 13 juillet 1989, article 9). Les intéressés doivent poser leur candidature par écrit auprès du bourgmestre.

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

2. Le 9 mai 1994, le bourgmestre fait appel aux candidats en vue de la promotion au grade d'inspecteur de police.

3. CADET Christian, agent brigadier principal depuis le 1^{er} juillet 1986 et titulaire du diplôme de 2^e année du centre d'instruction de la police de Liège, décerné en 1975, est candidat.

Le commissaire en chef J. DELREZ, chef de corps, émet les avis suivants sur sa candidature :

Le 31 mai 1994 :

" Instruction administrative : TRES BON
Intelligence du service : TRES BON
Activité et rendement : TRES BON
Ordre, méthode, précision : TRES BON
Sociabilité : TRES BON

En conséquence, j'émetts un avis FAVORABLE à la candidature introduite par Monsieur Christian CADET, agent brigadier principal".

Le 21 juin 1994 :

" Tenue, éducation, conduite : TRES BON
Initiative et sens de l'organisation : TRES BON
Ascendant sur le personnel : TRES BON

En conséquence, je confirme mon avis repris sur le rapport initial".

Les 2 et 21 juin 1994, l'intéressé reçoit copie de ces avis au sujet desquels il ne formule aucune observation.

4. LECLERCQ Jean-Luc, agent brigadier principal depuis le 1^{er} septembre 1985 et titulaire du diplôme de 2^e année du centre d'instruction de la police de Liège, décerné en 1975, est candidat.

Le commissaire en chef J. DELREZ, chef de corps,
émet les avis suivants sur sa candidature :

Le 25 mai 1994 :

" Instruction administrative : BON
Intelligence du service : BON
Activité et rendement : BON
Ordre, méthode, précision : BON
Sociabilité : BON

En conséquence, j'émet un avis FAVORABLE à la candidature introduite par Monsieur LECLERCQ, agent brigadier principal".

Le 21 juin 1994 :

" Tenue, éducation, conduite : BON
Initiative et sens de l'organisation : BON
Ascendant sur le personnel : BON

En conséquence, je confirme mon avis repris sur le rapport initial".

Les 1^{er} et 22 juin 1994, l'intéressé reçoit copie de ces avis au sujet desquels il ne formule aucune observation.

5. MAGIS Julien, agent brigadier principal depuis le 1^{er} juillet 1982 et titulaire du diplôme de 2^e année du centre d'instruction de la police de Liège, décerné en 1980, est candidat.

Le commissaire en chef J. DELREZ, chef de corps,
émet les avis suivants sur sa candidature :

Le 2 juin 1994 :

" Instruction administrative : TRES BON
Intelligence du service : TRES BON
Activité et rendement : TRES BON
Ordre, méthode, précision : TRES BON
Sociabilité : TRES BON

En conséquence, j'émet un avis FAVORABLE à la candidature introduite par Monsieur MAGIS Julien, agent brigadier principal".

Le 21 juin 1994 :

" Tenue, éducation, conduite : TRES BON
Initiative et sens de l'organisation : TRES BON
Ascendant sur le personnel : TRES BON

En conséquence, je confirme mon avis repris sur le rapport initial".

Les 7 et 22 juin 1994, l'intéressé reçoit copie de ces avis au sujet desquels il ne formule aucune observation.

6. DELVENNE Edmond, agent brigadier principal depuis le 1^{er} octobre 1979 et titulaire du diplôme de 2^e année du centre d'instruction de la police de Liège, décerné en 1969, est candidat.

Le commissaire en chef J. DELREZ, chef de corps, émet les avis suivants sur sa candidature :

Le 31 mai 1994 :

" Instruction administrative : TRES BON
Intelligence du service : TRES BON
Activité et rendement : TRES BON
Ordre, méthode, précision : TRES BON
Sociabilité : TRES BON

En conséquence, j'émetts un avis FAVORABLE à la candidature introduite par Monsieur DELVENNE Edmond, agent brigadier de police".

Le 21 juin 1994 :

" Tenue, éducation, conduite : TRES BON
Initiative et sens de l'organisation : TRES BON
Ascendant sur le personnel : TRES BON

En conséquence, je confirme mon avis repris sur le rapport initial".

Les 1^{er} et 22 juin 1994, l'intéressé reçoit copie de ces avis au sujet desquels il ne formule aucune observation.

7. CABAY Guy, agent brigadier principal depuis le 1^{er} juillet 1982 et titulaire du diplôme de 2^e année du centre d'instruction de la police de Liège, décerné en 1971, est candidat.

Le commissaire en chef J. DELREZ, chef de corps, émet les avis suivants sur sa candidature :

Le 1^{er} juin 1994 :

" Instruction administrative : BON
Intelligence du service : BON
Activité et rendement : BON
Ordre, méthode, précision : BON
Sociabilité : BON

En conséquence, j'émetts un avis FAVORABLE à la candidature introduite par Monsieur Guy CABAY, agent brigadier principal".

Le 21 juin 1994:

" Tenue, éducation, conduite : BON
Initiative et sens de l'organisation : BON
Ascendant sur le personnel : BON

En conséquence, je confirme mon avis repris sur le rapport initial".

Les 1^{er} et 22 juin 1994, l'intéressé reçoit copie de ces avis au sujet desquels il ne formule aucune observation.

8. LACROIX Philippe, agent brigadier principal depuis le 1^{er} juillet 1982 et titulaire du diplôme de 2^e année du centre d'instruction de la police de Liège, décerné en 1975, est candidat.

Le commissaire en chef J. DELREZ, chef de corps, émet les avis suivants sur sa candidature :

Le 31 mai 1994 :

" Instruction administrative : BON
Intelligence du service : BON

Activité et rendement : BON
Ordre, méthode, précision : BON
Sociabilité : BON

En conséquence, j'émetts un avis FAVORABLE à la candidature introduite par Monsieur LACROIX Philippe, agent brigadier principal".

Le 21 juin 1994 :

" Tenue, éducation, conduite : BON
Initiative et sens de l'organisation : BON
Ascendant sur le personnel : BON

En conséquence, je confirme mon avis repris sur le rapport initial".

Les 1^{er} et 22 juin 1994, l'intéressé reçoit copie de ces avis au sujet desquels il ne formule aucune observation.

9. Tous les intervenants obtiennent un avis favorable du chef de corps : Jean-Claude BEAUDART, Nicolas BALAES, Roger HAPPAERTS, Francis JOELANTS, André MICHEROUX, Roger SIMON et Claude VANNESPENNE avec la mention TRES BON pour tous les critères, Toussaint TABURY avec la mention BON pour chacun de ceux-ci et Jean-Claude BUFFART avec la mention BON, assortie, face au critère" Activité et rendement", de la note suivante : "419 jours de maladie depuis le 1^{er} août 1992".

10. Le 27 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 concernant les conditions générales et particulières d'accès relatives aux titulaires d'emplois de promotion du personnel de police hors les grades légaux;

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 d'inspecteur de police;

Considérant que notre assemblée du 26 mai 1994 a réaffecté M. ROGIEN Jean-Claude, inspecteur du Tir communal, au grade d'inspecteur de police à la date du 18 décembre 1989;

Considérant de ce fait que 116 candidatures sont parvenues à M. le bourgmestre, à savoir :

(...) BALAES Nicolas, (...) BEAUDART Jean-Claude, (...) BUFFART Jean-Claude, CABAY Guy, CADET Christian, (...) DELVENNE Edmond, (...) HAPPAERTS ROGER, (...) JOELANTS Francis, (...) LACROIX Philippe, (...) LECLERCQ Jean-Luc, (...) MAGIS Julien, (...) MICHEROUX André, (...) SIMON Roger, (...) TABURY Toussaint, (...) VANNESPENNE 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.940623-I-A.S) et après examen du dossier par la commission des services du bourgmestre,

DECIDE

de promouvoir neuf inspecteurs de police, à la date de ce jour".

Le scrutin secret est alors ouvert. Il y a 44 votants.

Obtiennent l'unanimité :

pour le 1 ^{er} emploi	: BUFFART Jean-Claude
pour le 2 ^e emploi	: VANNESPENNE Claude
pour le 3 ^e emploi	: SIMON Roger
pour le 4 ^e emploi	: BALAES Nicolas
pour le 5 ^e emploi	: JOELANTS Francis

Obtiennent 32 voix :

pour le 6 ^e emploi	: MICHEROUX André
-------------------------------	-------------------

pour le 7^e emploi : HAPPAERTS Roger
pour le 8^e emploi : TABURY Toussaint
pour le 9^e emploi : BEAUDART Jean-Claude.

En conséquence, les agents précités sont nommés au grade d'inspecteur de police à la date du 27 juin 1994.

La délibération du 27 juin 1994 est "admise" par la députation permanente le 22 septembre 1994. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse, suivie en cela par plusieurs intervenants, soutient que les recours sont irrecevables, les requérants ayant omis de lui communiquer une copie de la requête conformément à l'article 3bis, alinéa 1^{er}, 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 les requérants soulèvent, à l'appui de leurs recours, trois moyens qui constituent en réalité un moyen unique 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, qui s'explique d'ailleurs par l'absence des éléments dont a disposé le conseil communal pour ce faire, 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 nommer a comparé les titres et mérites des candidats en présence et que le dossier administratif ne fait pas apparaître qu'une telle comparaison a eu effectivement lieu, que ni l'une ni l'autre ne permettent de connaître les raisons du choix opéré par le conseil communal, et que ce choix est purement politique; que,

dans leurs mémoires en réplique, ils insistent sur ce que la partie adverse se borne à minimiser les éléments dont ils se prévalent pour montrer que leurs titres et mérites sont équivalents et même supérieurs à ceux de maints candidats promus, mais se montre incapable d'expliquer au moyen de quels critères objectifs elle a pu arrêter son choix; qu'en particulier, ils contestent que l'ancienneté et le nombre des mentions "TRES BON" et "BON" attribuées par le chef de corps pour les divers critères en fonction desquels il a donné son avis sur chaque candidat - avis qui est favorable tant pour les requérants que pour les intervenants - aient servi, comme la partie adverse le soutient 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 les pièces communiquées au Conseil d'Etat; 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 candidats et de motiver formellement sa décision;

Considérant que la partie adverse, appuyée par les intervenants, 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, que les promotions au grade d'inspecteur de police ont lieu au libre choix de l'autorité investie du pouvoir de nomination 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 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; que les intervenants BALAES, JOELANTS et MICHEROUX insistent sur ce que les promotions attaquées ont eu lieu sur proposition du collège des bourgmestre et échevins et ont été préalablement examinées par la commission des services du bourgmestre qui est composée du bourgmestre, d'échevins et de conseillers communaux et constitue de la sorte une émanation du conseil communal, lequel, étant dans l'impossibilité matérielle d'examiner chacun des 116 dossiers de candidature, a confié cette mission à ladite commission; que dès lors que les dossiers soumis à celle-ci portaient sur les titres et mérites des candidats, il faut en déduire, selon les intervenants, que la comparaison des titres et mérites des candidats a effectivement eu lieu; que, pour le reste, chaque intervenant met en valeur ses propres titres et mérites et soutient que, sur le vu de ceux-ci, la partie adverse a pu raisonnablement le promouvoir au grade d'inspecteur;

Considérant, sur les trois moyens réunis, 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 1^{er} 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 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 son obligation de révéler les motifs de son choix; que la délibération attaquée vise les dispositions légales et réglementaires applicables, constate que 116 candidatures sont parvenues au bourgmestre et que la vérification des conditions imposées a été effectuée, mentionne que le commissaire de police en chef a rédigé pour chacun des candidats un avis motivé, fait état de la proposition du collège des bourgmestre et échevins, portant la référence 940623-I-AS, 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 eu à sa disposition les dossiers complets des candidats ni qu'il a été procédé à la comparaison des titres et mérites des candidats et surtout ne contient aucune indication quant aux critères objectifs qui ont été mis en oeuvre par le conseil pour arrêter 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'avancer que le conseil communal, même s'il n'a pas motivé formellement son choix, a néanmoins arrêté celui-ci au terme d'une comparaison effective des titres et mérites des candidats; qu'il n'est même pas établi que le collège des bourgmestre et échevins et la commission des services du bourgmestre auraient préalablement procédé à une telle comparaison; que le document 940623-I-AS visé dans la délibération attaquée n'est rien d'autre que la décision du collège de proposer au conseil communal de promouvoir sept inspecteurs de police et ne fournit aucun renseignement sur les candidats, et tout porte à croire que le procès-verbal de la réunion de la commission des services du bourgmestre, qui y est également visée et que la partie adverse n'a pas produit encore que l'auditeur chargé du rapport le lui ait expressément demandé, n'en fournit pas davantage; que l'on ne peut dès lors que se perdre en conjectures quant aux critères utilisés par la partie adverse pour arrêter son choix; qu'en tout cas, rien ne permet de supposer que l'ancienneté ou le nombre de

mentions "TRES BON" ou "BON" figurant dans les avis - uniformément favorables pour les requérants et les intervenants - donnés par le chef de corps aient joué le moindre rôle dans ce choix; que certains des requérants peuvent en effet se prévaloir d'une ancienneté et d'un nombre de mentions "TRES BON" supérieurs à ceux dont peuvent faire état certains candidats promus; qu'il s'ensuit que la délibération attaquée non seulement n'est pas motivée formellement, mais aussi qu'elle ne l'est pas davantage au fond; que les moyens sont fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les n^{os} A.61.685/VI-12.210, A.61.684/VI-12.228, A.61.682/VI-12.239, A.61.683/VI-12.240, A.61.704/VI-12.241 et A.61.705/VI-12.242 sont jointes.

Article 2.

Est annulée la délibération du 27 juin 1994 du conseil communal de la ville de Liège portant promotion de Jean-Claude BUFFART, Claude VANNESPENNE, Roger SIMON, Nicolas BALAES, Francis JOELANTS, André MICHEROUX, Roger HAPPAERTS, Toussaint TABURY et Jean-Claude BEAUDART au grade d'inspecteur de police.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 114.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 24.000 francs et à charge de chacun des intervenants à concurrence de 18.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e 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.