

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 221.785 du 18 décembre 2012

A. 202.808/XI-18.535

En cause : **LAMBERT** Laurent,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG & Fr. BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Zone de police n° 5340 de Bruxelles-Ouest,
ayant élu domicile chez
Mes M. UYTTENDAELE & A. FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 décembre 2011 par Laurent LAMBERT, qui sollicite l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande de le nommer au grade de commissaire de police avec effet au 1^{er} avril 2011, en application de l'article XII.VII.17 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. E. LANGOHR, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 30 octobre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 novembre 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. BELLEFLAMME, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me B. HEYMANS, loco Mes M. UYTENDAELE et A. FEYT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. E. LANGOHR, auditeur;

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

Les faits utiles à l'examen du recours :

1. Le requérant est depuis le 1^{er} mars 2001 inspecteur principal de police au sein des services de la zone n° 5340 Bruxelles-Ouest. Sa dernière évaluation, positive, remonte à janvier 2006.

2. En février 2009, un rapport introductif a été rédigé mentionnant des faits reprochés au requérant, et le 25 janvier 2010, le collège de police de la partie adverse a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant.

A la suite du mémoire en défense du requérant faisant état de ce qu'en raison de son état de santé il n'était pas responsable des faits qui lui étaient reprochés, un collège d'experts a été mandaté par la partie adverse.

3. En juin 2011, l'organisation syndicale du requérant, se fondant sur l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a mis en demeure la partie adverse de le nommer au grade de commissaire de police avec effet au 1^{er} avril 2011, en application de l'article XII.VII.17 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police.

La partie adverse n'ayant pas réagi, le requérant lui a adressé, le 27 octobre 2011, un rappel.

4. La décision implicite de rejet de la demande de promotion du requérant constitue l'acte attaqué dans le recours au Conseil d'Etat;

La recevabilité du recours :

Considérant que la partie adverse soulève dans son mémoire en réponse une exception d'irrecevabilité du recours : elle fait valoir que si le Conseil d'Etat suit

le requérant en ce qu'il soutient qu'elle ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation pour le nommer au grade de commissaire dès lors qu'il remplissait les conditions d'échelle de traitement et d'évaluation fixées par l'article XII.VII.17 de l'arrêté royal du 30 mars 2001, il doit se déclarer incompétent au motif que le requérant poursuit la reconnaissance d'un droit subjectif;

Considérant que l'objet du recours introduit devant le Conseil d'État est énoncé dans la requête comme étant l'annulation de la décision implicite de refus de nommer le requérant au grade de commissaire dans le cadre opérationnel de la police locale de la zone n° 5340 à la date du 1^{er} avril 2011;

Considérant qu'il ressort du mémoire en réponse que l'absence de suite réservée aux demandes du requérant des 10 juin 2011 et 27 octobre 2011 est liée au fait que la partie adverse « n'entendait pas promouvoir le requérant dans le grade de commissaire de police avant d'avoir pu procéder à son évaluation » et que « des critiques avaient été adressées au requérant à propos de la manière dont il s'acquittait de ses fonctions »;

Considérant que l'effet de l'annulation de l'acte attaqué serait que le refus implicite opposé au requérant n'existerait plus, que la partie adverse serait à nouveau saisie de la demande de promotion du requérant, et qu'elle devrait à nouveau se prononcer sur cette demande, sans plus pouvoir l'écarter pour la raison qui aurait été jugée illégale par l'arrêt d'annulation; que si la compétence du Collège de police est effectivement liée, et si le requérant répond aux conditions fixées par la disposition réglementaire précitée, la seule décision légale que pourrait prendre le Collège à l'égard du requérant, serait de le promouvoir au grade de commissaire de police; que l'arrêt du Conseil d'État n'aurait pas pour effet de nommer le requérant à ce grade, mais d'établir en droit que la partie adverse a l'obligation de le promouvoir, obligation à laquelle le requérant pourrait, non la contraindre, mais l'inciter à s'acquitter en recourant, le cas échéant, à la procédure prévue par l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour obtenir que des astreintes lui soient imposées;

Considérant qu'il n'est pas de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire d'annuler une décision administrative; que s'il est vrai qu'au cas où une telle décision est illégale et qu'elle cause un dommage, ces juridictions peuvent condamner l'administration à réparer le dommage ainsi causé, en application du droit commun de la responsabilité civile, une telle action, qui est la conséquence d'un acte fautif de l'administration, n'ayant ni pour objet ni pour effet de contraindre l'administration à poser un acte de puissance publique;

Considérant que la modification de la situation administrative visée à l'article XII.VII.17 du PJPol requiert une décision administrative individuelle fixant la consistance du droit revendiqué par le requérant; que le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le pouvoir judiciaire prenne une décision qui vaudrait promotion ou qui contraindrait l'autorité publique à exercer un pouvoir qui lui appartient en propre en vertu de la Constitution ou de la loi, du moins en ce cas, en l'absence d'une disposition législative l'y habilitant; que la Constitution dispose en effet en son article 33 que «Tous les pouvoirs [...] sont exercés de la manière établie par la Constitution»; que l'obligation à laquelle l'administration est, le cas échéant, en défaut de satisfaire ne consiste pas en une prestation, tel le paiement de sommes dont elle serait débitrice, d'une nature telle que les juridictions de l'ordre judiciaire pourraient l'y condamner sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs; qu'il s'en déduit qu'aucun recours porté devant une juridiction de l'ordre judiciaire n'est en mesure de procurer au requérant une satisfaction équivalente à celle qu'il peut attendre d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État;

Considérant enfin que le droit d'accéder à un emploi public régi par un statut et ses suites sont de nature politique; que le présent recours a pour objet véritable et direct l'annulation d'un acte, qualifié d'illégal, qui refuse la modification sollicitée par un agent public sous régime statutaire, de sa situation administrative; qu'il suit des diverses considérations ci-avant exposées que le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours et que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie;

Le moyen de droit :

Considérant qu'à l'appui de son recours le requérant prend un moyen unique de la violation de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, notamment de ses articles XII.VII.17 et XII.VII.19, et de l'excès de pouvoir;

que le requérant expose qu'il ressort de ces dispositions que la partie adverse est tenue de le nommer dès lors qu'il fait partie, compte tenu de son ancienneté, du groupe d'inspecteurs principaux de police qui pouvaient être promus au 1^{er} avril 2011, s'ils ne faisaient pas l'objet d'une évaluation « insuffisant », et qu'il a fait l'objet d'une dernière évaluation, le 25 janvier 2006, en application de la circulaire GPI 11bis, qui a abouti à l'attribution de la mention « bon »;

que dans son mémoire en réplique, le requérant estime encore que les motifs avancés par la partie adverse ne sont pas de nature à justifier le refus implicite de le promouvoir, dès lors que les procédures disciplinaire et d'évaluation sont en cours depuis 2009, qu'elles ont connu des retards invraisemblables dont il n'est pas

responsable, que rien n'indique qu'elles aboutiront dans un délai raisonnable, que se fonder sur le fait qu'une procédure disciplinaire est entamée reviendrait à violer la présomption d'innocence, et que se fonder sur le fait qu'une procédure d'évaluation est en cours reviendrait à violer le principe qui exclut qu'un agent puisse être considéré comme insuffisant tant qu'il n'a pas été formellement évalué comme tel;

Considérant que la partie adverse répond que l'article XII.VII.17 de l'arrêté royal du 30 mars 2001, visé au moyen, utilise le terme « peut » dans son premier alinéa, en sorte qu'elle soutient qu'elle n'avait pas l'obligation de promouvoir le requérant dans le grade de commissaire de police au 1^{er} avril 2011; qu'elle fait aussi valoir n'avoir commis aucune erreur manifeste d'appréciation en ne le promouvant pas au motif qu'une procédure disciplinaire pour laquelle la sanction de la démission d'office est proposée est en cours à l'encontre du requérant et qu'elle n'a pas clôturé son évaluation entamée le 17 février 2009 pour des raisons qui ne lui sont pas imputables;

que la partie adverse demande que, dans l'hypothèse où la disposition précitée est interprétée de la manière proposée par le requérant, qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour Constitutionnelle, question qu'elle formule ainsi :

" L'article XII.VII.17 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police inscrit dans la partie XII de l'arrêté, confirmée par l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, les principes de proportionnalité et de bonne administration en ce qu'il traite de la même manière, sans justification objective et raisonnable au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir l'intégration dans une police unique de membres du personnel issus de trois corps de police chacun soumis à des statuts différents en raison des missions spécifiques dont ils avaient la charge les deux catégories d'inspecteurs principaux de police suivantes : d'une part, la catégorie des inspecteurs principaux de police qui se trouvent dans le groupe d'agents qui peuvent revendiquer leur promotion le 1^{er} avril de l'année et qui ne font pas l'objet d'une évaluation « insuffisante » mais qui n'ont pas pu être évalués dans les conditions prévues par les articles VII.I.1. et suivants pour des raisons indépendantes de la volonté de l'autorité et/ou à l'encontre desquels une procédure disciplinaire (pouvant aboutir au prononcé d'une sanction majeure) est pendante et, d'autre part, la catégorie des inspecteurs principaux de police qui se trouvent dans le groupe d'agents qui peuvent revendiquer leur promotion le 1^{er} avril de l'année et qui ne font pas l'objet d'une évaluation « insuffisante », mais qui ont pu être évalués dans les conditions prévues par les articles VII.I.1. et suivants et/ou à l'encontre desquels aucune procédure disciplinaire (pouvant aboutir au prononcé d'une sanction majeure) n'est pendante ? ";

Examen :

Considérant que les articles XII.VII.17 et XII.VII.19 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police

(PJPol), dont la violation est alléguée à l'appui du moyen, disposent respectivement ce qui suit :

« **Art. XII.VII.17.** Par dérogation à l'article VII.II.6 et à l'exception du membre du personnel visé à l'article XII.VII.18, l'inspecteur principal de police qui, à la date d'entrée en vigueur du présent article, bénéficie de l'échelle de traitement M5.2, M6, M7 ou M7bis peut être promu au grade de commissaire de police si son évaluation n'est pas "insuffisante".

Les promotions visées à l'alinéa 1^{er} prennent cours dans le courant de la cinquième année après l'entrée en vigueur du présent article. A cet effet, tous les membres du personnel visés à l'alinéa 1^{er} sont répartis, par corps d'origine et par catégorie des grades respectifs d'inspecteur principal de première classe, d'adjudant/adjudant-chef de gendarmerie, d'inspecteur judiciaire divisionnaire/inspecteur divisionnaire de laboratoire/inspecteur divisionnaire électrotechnicien/inspecteur divisionnaire d'identification judiciaire, sur sept ans au prorata annuel d'un septième de leur nombre total dans leur catégorie et ce suivant l'ordre décroissant de leur ancienneté dans ce grade au jour précédant l'entrée en vigueur du présent article, complétée par l'ancienneté de grade qu'ils ont acquise depuis cette entrée en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2005. Pour déterminer cet ordre, les adjudants-chefs de l'ancienne gendarmerie ont priorité sur les adjudants de l'ancienne gendarmerie et, en ce qui concerne l'ancienne police judiciaire près les parquets, les inspecteurs divisionnaires qui bénéficient de l'échelle de traitement 2D ont priorité sur les autres inspecteurs divisionnaires. En cas de désignation à un emploi au sein de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale après le 1^{er} avril 2005, la répartition précitée demeure d'application au membre du personnel concerné.

Les membres du personnel visés à l'alinéa 1 obtiennent, à la date de leur nomination au grade de commissaire, l'échelle de traitement O2 avec une ancienneté d'échelle de traitement égale à zéro augmentée, le cas échéant, de la bonification d'ancienneté d'échelle de traitement visée à l'article XII.VII.14. »

« **Art.XII.VII.19.** Les promotions au grade de commissaire visées aux articles XII.VII.17 et XII.VII.18 ne sont pas imputées sur les recrutements d'officiers.

Les membres du personnel qui entrent en considération pour cette promotion, seront interrogés au préalable par l'autorité quant à leur intention. Leur réponse écrite, contre accusé de réception, donnée après un temps de réflexion de trois mois, est irrévocable. Le membre du personnel qui ne donne pas de réponse endéans le délai imparti, est considéré comme renonçant définitivement à cette possibilité de promotion.»;

Considérant que, dans le cadre de la législation intégrant dans une police unique les membres du personnel issus de trois corps de police distincts, soumis chacun à un statut différent en raison des missions spécifiques dont ils avaient la charge, les dispositions susvisées, «transitoires relatives à la carrière opérationnelle», ont pour objectif, par le biais du système désormais communément appelé «tapis rouge», de permettre aux membres du personnel des cadres moyens supérieurs de chaque corps de police d'origine de la police intégrée, qui, en raison de leur ancienneté, disposaient d'une expérience proche de celle des membres du personnel

qui ont été nommés dans le cadre des officiers, d'accéder à terme, de manière équilibrée et proportionnelle, à ce cadre supérieur (C.A., arrêt n° 27/2007 du 21 février 2007, A.12.2); qu'il ressort de la rédaction même des articles XII.VII.17 et XII.VII.18 (non applicable en l'espèce) du PJPol et des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 2005 portant modification de certains aspects du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police notamment, qu'il s'agit d'un processus de promotion, autonome, extraordinaire, tout à fait dérogatoire du droit commun, non seulement dès lors qu'il déroge, de manière expresse, à l'article VII.II.6 du PJPol qui prévoit que «les membres du personnel qui réussissent la formation de base d'un cadre supérieur, sont promus par accession au cadre supérieur envisagé» et donc à la procédure normale d'accession au cadre supérieur, mais également en ce que les nominations ont lieu hors cadre, c'est-à-dire sans être subordonnées à la vacance d'un emploi;

Considérant que «dérouler le tapis rouge» pour ou devant quelqu'un signifie, selon le dictionnaire "Le Grand Robert", le recevoir «royalement», «avec tous les honneurs»; que l'expression «peut être promu» ne permet pas de conclure à l'existence d'un pouvoir discrétionnaire dans le chef de la partie adverse, dès lors que les conditions de la promotion sont clairement énoncées à l'article XII.VII.17, alinéa 1^{er}, précité, étant que l'inspecteur principal de police doit, pour pouvoir être promu, bénéficier d'une des échelles de traitement y visées, à la date de l'entrée en vigueur de cette disposition, et ne pas avoir fait l'objet d'une évaluation «insuffisante»; que cette disposition impose à la partie adverse, lorsque l'intéressé entre en considération pour un tel avancement conformément à l'alinéa 2 du même article, de promouvoir au grade de commissaire de police celui qui se trouve dans les conditions légales requises et qui en a fait la demande;

Considérant que si, lors des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 2005 précitée, le législateur a pu parler de «possibilité de promotion pour tout le monde», il est aussi question, dans le même paragraphe, de la sauvegarde du «droit de chacun à cette promotion», et du fait que les nouveaux bénéficiaires du «tapis rouge», inclus dans le processus en suite de l'arrêt n° 102/2003 du 22 juillet 2003 de la Cour d'arbitrage, désormais Cour constitutionnelle, doivent pouvoir être nommés «sur simple demande» et à bref délai (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, DOC 51-1680/001, pp. 20-21); que dans les travaux préparatoires, les bénéficiaires de cette disposition ne sont qualifiés de «potentiels» que dans la mesure où le processus s'étale sur une période de sept ans et qu'au moment de l'élaboration de la loi, leur nombre n'était pas définitivement connu, celui-ci dépendant d'une déclaration d'intention expresse des intéressés de solliciter leur nomination, après réflexion, par exemple, quant à l'incidence de cette nomination sur leur ancienneté d'échelle de

traitement (art. XII.VII.17, alinéa 3), et l'absence de réponse dans un délai de trois mois équivalant à une renonciation irrévocable à cette possibilité, hors norme, de promotion; qu'à propos de l'article XII.VII.17, ancien, du PJPol, l'arrêt n° 102/2003 précité de la Cour anciennement d'arbitrage use même du vocable «promotion automatique» (B.22.2., alinéa 3) pour les agents qui «tombent dans le champ d'application de la disposition précitée» et en remplissent les conditions;

Considérant que la partie adverse ne démontre aucunement que le requérant ne remplirait pas les conditions administratives pour être promu au grade de commissaire de police au 1^{er} avril 2011, et qu'il en a fait la demande formelle le 10 juin 2011 par le biais de son organisation syndicale; que la décision implicite de rejet de cette demande est dès lors illégale et que le moyen unique est fondé;

Considérant par ailleurs, en ce qui concerne la question préjudicielle à la Cour constitutionnelle suggérée par la partie adverse, qu'il y a lieu de relever, d'une part, que les principes de « proportionnalité » et de « bonne administration » ne font pas partie des normes dont la Cour constitutionnelle contrôle le respect et, d'autre part, que la partie adverse n'apporte aucun début de démonstration à l'appui de l'hypothèse selon laquelle la promotion litigieuse serait de nature à entraîner une discrimination dans le chef de la catégorie des inspecteurs principaux de police, qui ont fait l'objet d'une évaluation, qui ne sont pas poursuivis disciplinairement et qui ont bénéficié de la promotion en vertu de l'article XII.VII.17 de l'arrêté royal du 30 mars 2001; qu'il n'y a dès lors pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision implicite de rejet de la demande de Laurent LAMBERT du 10 juin 2011 de le nommer au grade de commissaire de police avec effet au 1^{er} avril 2011 en application de l'article XII.VII.17 de l'arrêté royal du 30 mars 2001.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit décembre
deux mille douze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre, président,
M. J. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT