

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.740 du 19 février 2018

A. 222.049/VIII-10.463

En cause : **VANDERSMISSEN** Pierre,
ayant élu domicile chez
M^{es} Olivier LOUPPE et
Jean LAURENT, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

la zone de police 5339 "Bruxelles-Capitale - Ixelles",
représentée par son collège de police.
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 avril 2017, Pierre VANDERSMISSEN demande l'annulation de :

- " - L'arrêté du Collège de Police du 12 janvier 2017 désignant Laurence COPPIETERS, Christine VANRIET et Jan EMMERECHTS aux fins de remplacer le chef de corps en cas d'empêchement ou d'absence;
- La décision implicite de la partie adverse de ne pas désigner le requérant aux fins de remplacer le chef de corps en cas d'empêchement ou d'absence.
- La décision du chef de corps du 23 février 2017 de soumettre la correspondance à la signature de Madame VANRIET et de Monsieur EMMERECHTS durant son absence du 24 février au 5 mars 2017.
- La décision du chef de corps du 4 avril 2017 de soumettre la correspondance à la signature de Madame COPPIETERS durant son absence du 12 avril au 16 avril 2017".

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Edward LANGOHR, auditeur 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

La partie requérante a déposé, par un courrier du 11 janvier 2018, un "mémoire ampliatif".

Par une ordonnance du 11 janvier 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 février 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jean LAURENT, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 commissaire divisionnaire, directeur du service des interventions et du soutien opérationnel de la partie adverse.

2. Le 12 janvier 2017, le collège de police de la partie adverse a adopté la décision suivante :
" [...]

Vu la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, notamment l'article 46;

Considérant que cet article stipule qu'en cas d'absence ou d'empêchement du Chef de Corps, le bourgmestre ou le Collège de Police désigne le chef de corps remplaçant parmi les membres du corps de police revêtus du grade le plus élevé;

Considérant qu'il est opportun que le remplaçant du chef de corps soit désigné dans les fonctions suivantes :

- le directeur général opérationnel (DGO);

- le directeur général de la territorialité (DGT);
- le directeur général de gestion (DGG);

Considérant que, pour assurer le fonctionnement optimal du corps de police, chaque remplacement est laissé à l'appréciation du chef de corps et fera l'objet d'une note distincte.

Arrête à l'unanimité

Article 1^{er}

Les personnes suivantes sont désignées aux fins de remplacer le chef de corps en cas d'empêchement ou d'absence :

- Laurence COPPIETERS, commissaire divisionnaire de police - DGT;
- Christine VANRIET, commissaire divisionnaire de police - DGG;
- Jan EMMERECHTS, commissaire divisionnaire de police - DGO f.f.

Article 2

Chaque remplacement fera l'objet d'une note distincte du chef de corps

[...]".

Il s'agit du premier acte attaqué.

La décision implicite de ne pas désigner le requérant pour remplacer le chef de corps en cas d'empêchement ou d'absence constitue le deuxième acte attaqué.

3. Le 17 février 2017, le requérant envoie le courriel suivant au chef de corps :

" Sujet : Candidature pour le remplacement du chef de corps.

Monsieur le chef de corps,

Par la présente, je tiens à confirmer que conformément à l'article 46 de la loi du 7/12/98, je suis candidat pour exercer les fonctions en votre absence. Je vous prie de bien vouloir en informer le collège de police pour lequel je tiens mes «titres et mérites» à disposition".

4. Le 23 février 2017, le chef de corps prend la décision qui suit:

- " Conformément à la décision du collège de police du 12 janvier 2017, référence 12.01.2017/B/3-01, je soussigné Michel GOOVAERTS, Commissaire Divisionnaire - Chef de Corps de la zone de police Bruxelles CAPITALE Ixelles délègue mes pouvoirs à :
- Madame Christine VANRIET, Commissaire Divisionnaire de police - DGG du 24 février au 2 mars 2017 inclus.
 - Monsieur Jan EMMERECHTS, Commissaire Divisionnaire de police - DGO ff du 3 mars au 5 mars 2017 inclus".

Par une note du même jour, il a communiqué sa décision sous la forme suivante :

" Concerne : délégation de pouvoir du chef de corps

[...]

Je serai absent du 24 février au 5 mars 2017 inclus.

La correspondance sera soumise, comme ci-après, à la signature de :

Madame Christine VANRIET, Commissaire Divisionnaire de police, du 24 février au 2 mars inclus.

[...]

La correspondance sera soumise, comme ci-après, à la signature de :

Monsieur Jan EMMERECHTS, Commissaire Divisionnaire de police, du 3 mars au 5 mars 2017 inclus.

[...]"

Il s'agit du troisième acte attaqué.

5. Le 4 avril 2017, le chef de corps décide ce qui suit :

- " Conformément à la décision du collège de police du 12 janvier 2017, référence 12.01.2017/B/3-01, je soussigné Michel GOOVAERTS, Commissaire Divisionnaire - Chef de Corps de la zone de police Bruxelles CAPITALE Ixelles délègue mes pouvoirs à :
 - Madame Laurence COPPIETERS, commissaire divisionnaire de police - Directeur Général Territorialité du 12 avril au 16 avril 2017 inclus".

Par une note du même jour, il communique sa décision sous la forme suivante :

- " Concerne : délégation de pouvoirs du chef de corps

[...]

Je serai absent du 12 avril au 16 avril 2017 inclus.

La correspondance sera soumise, comme ci-après, à la signature de :

Madame Laurence COPPIETERS, commissaire divisionnaire de police.

[...]"

Il s'agit du quatrième acte attaqué.

6. Le 19 juillet 2017, le chef de corps décide de soumettre la correspondance à la signature de :

- Jan EMMERECHTS du 24 juillet au 6 août 2017;
- Christine VANRIET du 7 au 13 août 2017;
- Laurence COPPIETERS du 14 au 20 août 2017.

Il s'agit du cinquième acte attaqué, dont le requérant poursuit l'annulation par extension de l'objet du recours, à l'appui de son mémoire en réplique.

7. Le 26 octobre 2017, le chef de corps délègue ses pouvoirs et sa signature à Jan EMMERECHTS du 28 octobre au 5 novembre 2017.

Il s'agit du sixième acte attaqué, dont le requérant poursuit l'annulation par extension de l'objet du recours, à l'appui de son dernier mémoire.

8. Le 29 décembre 2017, le chef de corps délègue ses pouvoirs et sa signature à Jean EMMERECHTS du 2 au 7 janvier 2018.

Il s'agit du septième acte attaqué, dont le requérant poursuit l'annulation par extension de l'objet du recours à l'appui d'un mémoire ampliatif adressé au Conseil d'État par un courrier du 11 janvier 2018.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Le requérant fait valoir qu'il est commissaire divisionnaire, qu'il dispose du grade le plus élevé parmi les membres du corps de police de la zone et qu'il est donc "éligible", en vertu de l'article 46 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, pour remplacer le chef de corps en cas d'absence ou d'empêchement de sorte que les actes attaqués lui causent grief en ne le désignant pas. Il estime que son intérêt à contester le premier acte attaqué est évident, et qu'en ce qui concerne les actes pris en exécution de celui-ci, son intérêt est également établi "dès lors que les agents assumant les fonctions de chef de zone acquièrent, pour l'avenir, une expérience dont ils pourraient se prévaloir dans le cadre d'une comparaison des titres et mérites pour une fonction à laquelle [il] a également vocation".

La partie adverse répond, quant au premier acte attaqué, que l'article 46 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, impose au collège de police de choisir le remplaçant du chef de corps "parmi les membres du corps de police revêtus du grade le plus élevé" sans instaurer d'autres critères de priorité, et que le législateur n'a pas imposé une procédure particulière ni une comparaison des titres et mérites, de sorte que cette désignation se fait "au grand choix par le collège de police". Elle en conclut, par analogie avec la jurisprudence applicable en cas de mutation, que le

premier acte attaqué n'est qu'une mesure d'ordre, non susceptible de recours en annulation, parce que les désignations opérées sur sa base sont de nature à organiser le bon fonctionnement du service, qu'elles sont sans aucune incidence sur la situation du requérant et ne bouleversent pas son cadre de travail, et qu'elles ne constituent pas une sanction disciplinaire déguisée. Elle estime que le recours est irrecevable en ce qui concerne le deuxième acte attaqué, le requérant ne démontrant aucun droit à être désigné comme remplaçant du chef de corps en son absence. Elle indique, en ce qui concerne les troisième et quatrième actes attaqués, que le requérant poursuit l'annulation de délégations de signature qui ne sont que la conséquence des délégations de pouvoirs décidées le même jour. Elle estime que la délégation de signature au profit de celui qui bénéficie de la délégation de pouvoir est un acte qui, par lui-même, ne peut faire grief de sorte que tout recours en annulation dirigé à son encontre est irrecevable. Elle ajoute que le requérant ne retirerait aucun bénéfice de leur annulation "dès lors qu'il en poursuit l'annulation à un moment où leurs effets étaient déjà consommés et qu'ils n'ont trouvé à s'appliquer que pendant des périodes de temps extrêmement réduites", et qu'ils n'emportent aucun jugement de valeur négatif à son encontre. Elle observe que le même raisonnement s'impose si le recours devait être interprété comme dirigé contre les arrêtés de délégation de pouvoirs et indique que l'annulation des troisième et quatrième actes attaqués serait de nature à troubler la sécurité juridique dès lors qu'elle serait susceptible de provoquer un débat quant à la régularité des actes posés pendant les périodes litigieuses par les remplaçants qu'ils désignent.

En réplique, le requérant étend l'objet du recours à la décision du chef de corps du 19 juillet 2017, cinquième acte attaqué, par laquelle il "décide de soumettre la correspondance à la signature" de Jan EMMERECHTS du 24 juillet au 6 août 2017, de Christine VANRIET du 7 au 13 août 2017 et de Laurence COPPIETERS du 14 au 20 août 2017, dès lors que cette décision est prise en exécution du premier acte attaqué. Invoquant la jurisprudence qui impose la comparaison des titres et mérites en cas de désignation pour l'exercice de fonctions supérieures, il estime, à propos du premier acte attaqué, qu' "il doit nécessairement en aller de même pour un acte qui vise à organiser pour l'avenir, pour une période indéterminée et de manière systématique le remplacement du chef de corps" parce que ce remplacement constitue l'exercice temporaire des fonctions de chef de zone pour une période qui, contrairement à la jurisprudence citée par la partie adverse, n'est pas très brève mais consiste en de courtes périodes successives sur une longue période de temps. Il fait valoir que le premier acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée ou à tout le moins une mesure prise en raison de son comportement "dès lors que l'ancien bourgmestre de Bruxelles, auteur du premier acte attaqué, avait, dans le passé, tenu des propos dénigrants à [son] égard". Il ajoute qu'il lui porte préjudice dans la

mesure où il ne pourra bénéficier de l'expérience utile des personnes qu'il désigne et qui pourront s'en prévaloir dans le cadre d'une comparaison des titres et mérites pour une fonction à laquelle il a également vocation ou remplacer le chef de corps pour des périodes plus longues, bien au-delà des périodes courtes de congé du titulaire. Il prend comme exemple la situation d'autres zones où des remplaçants ont exercé les fonctions durant plusieurs mois. Il ajoute qu'il risque de subir un préjudice financier si le chef de corps est absent plus d'un mois et que son remplaçant bénéficie de son mandat. En ce qui concerne le deuxième acte attaqué, il fait valoir qu'il avait une chance de se voir désigner pour remplacer le chef de corps en cas d'absence ou d'empêchement parce qu'il dispose du même grade, de qualités au moins égales sinon supérieures à celle des candidats désignés, et d'une plus grande ancienneté que Christine VANRIET et Laurence COPPIETERS de sorte que la partie adverse a commis un erreur manifeste d'appréciation en ne le retenant pas. Il conteste l'exception d'irrecevabilité des troisième et quatrième actes attaqués et demande "l'extension du recours aux éventuels actes de délégation visés par la partie adverse de dates et d'auteurs inconnus" dès lors qu'il n'a jamais pris connaissance de ces actes et qu'ils ne figurent pas dans le dossier administratif. Il ajoute qu'ils exécutent le premier acte attaqué et lui causent préjudice puisqu'ils permettent à leurs bénéficiaires d'acquérir une expérience professionnelle dont ils pourraient se prévaloir en cas de comparaison des titres et mérites pour une fonction à laquelle le requérant aurait également vocation. Il en conclut qu'il a bien intérêt à en obtenir l'annulation même si leurs effets sont déjà consommés. Il conteste encore leur qualification d'actes matérialisant une délégation de signature à la suite de délégations de pouvoirs parce que le dossier administratif ne contient pas ces décisions de délégation de pouvoirs et fait valoir, subsidiairement, qu'il convient de considérer qu'il vise l'annulation de ces deux actes dans sa requête et, à titre encore plus subsidiaire, il sollicite l'extension du recours "aux prétendues décisions de délégation de pouvoirs visées par la partie adverse".

Dans son dernier mémoire, la partie adverse reproduit son mémoire en réponse en ajoutant, en ce qui concerne le premier acte attaqué, qu'il résulte de la jurisprudence qu'une désignation intérimaire qui charge provisoirement un agent d'assumer les tâches relevant d'un emploi sans titulaire ne constitue pas un acte attaquant devant le Conseil d'État, et qu'il en va *a fortiori* de même lorsque la fonction n'est pas vacante et qu'il s'agit de pourvoir ponctuellement au remplacement de son titulaire pour de courtes périodes comme en l'espèce. Elle estime que de tels remplacements ponctuels, qui plus est répartis entre trois agents, ne sont pas de nature à leur conférer un avantage susceptible d'influencer réellement leurs carrières respectives. Quant aux troisième et quatrième actes attaqués, elle fait valoir que l'autorité a pris à la fois des délégations de pouvoirs et des délégations de signature

et que "dès lors que la requête a été établie par des professionnels et non par le requérant agissant en personne - à l'égard duquel un surcroît de bienveillance s'impose - il convient de s'en tenir à la manière dont l'objet du recours a été défini dans la requête en annulation". Elle en conclut qu'il ne peut être question d'une "maladresse de plume" sans conséquence puisque le recours est bien dirigé contre des actes qui existent et que son objet ne peut être modifié en cours de procédure.

Le requérant observe, dans son dernier mémoire, que les seules décisions affichées aux valves concernaient des délégations de signature "lesquelles étaient les seules connues" dans son chef. Il répond à la partie adverse qui estime qu'il faut distinguer les délégations de pouvoirs des délégations de signature, que "ces prétendues doubles décisions ne concernent [qu']un seul acte dès lors qu'à chaque fois la même personne est désignée, pour la même période. Elles ne font donc qu'un". Il indique que ces "prétendues décisions de délégation de pouvoirs n'ont pas été portées à [sa] connaissance" et que bien qu'il conteste cette argumentation, il a demandé dès le mémoire en réplique l'extension du recours aux éventuels actes de délégation visés par la partie adverse. Il rappelle qu'il a déjà demandé en réplique l'extension de l'objet du recours au cinquième acte attaqué et que s'il fallait considérer que les délégations de pouvoirs et de signature constituent deux actes distincts, *quod non*, il demande que l'extension de l'objet du recours concerne ces deux actes. Il ajoute que, le 26 octobre 2017, le chef de corps a décidé de "déléguer ses pouvoirs et sa signature" à Jan EMMERECHTS du 28 octobre au 5 novembre 2017 et que dès lors que cet acte est pris en exécution du premier acte attaqué, "il y a lieu d'étendre l'objet du recours à ce sixième acte". Il reproduit ensuite son mémoire en réplique.

Dans son mémoire ampliatif du 11 janvier 2018, il réitère son argumentation et sollicite pour les mêmes motifs l'extension de l'objet du recours à la décision du chef de corps du 29 décembre 2017 de "déléguer ses pouvoirs et sa signature à Jean EMMERECHTS du 2 au 7 janvier 2018, septième acte attaqué.

IV.2. Appréciation

Une mesure d'ordre intérieur prise par l'autorité en vue d'organiser le bon fonctionnement de ses services n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, étant en principe sans incidence sur la situation juridique des agents. Il n'en va autrement que s'il s'avère que cette mesure constitue en réalité une sanction disciplinaire déguisée, ou lorsqu'elle s'appréhende comme une mesure d'ordre prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires,

ces deux conditions étant cumulatives. Pour qualifier une mesure d'ordre intérieur soit de sanction disciplinaire déguisée soit de mesure d'ordre susceptible de recours, il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à son adoption. En ce qui concerne la première hypothèse, le caractère disciplinaire ou non d'une mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement de l'agent est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur son statut administratif et pécuniaire. Dans la seconde hypothèse, il y a lieu d'examiner si l'autorité a pris une mesure d'ordre qui, non seulement, découle du comportement de l'agent mais qui, en outre, peut être considérée comme grave en tant qu'elle porte atteinte à ses droits, à sa situation juridique ou aux prérogatives attachées à la fonction en raison de ses conséquences sur son statut administratif et pécuniaire.

En l'espèce, le premier acte attaqué vise à organiser l'absence ou l'empêchement du chef de corps en désignant les trois personnes susceptibles de le remplacer. Les troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième actes attaqués "exécutent le premier acte attaqué" comme le constate le requérant, et assurent ainsi provisoirement et pour de courtes périodes, ce remplacement. De tels actes, pris pour assurer le bon fonctionnement du service et garantir la continuité de celui-ci, constituent en principe des mesures d'ordre intérieur non susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation.

L'affirmation d'une sanction disciplinaire déguisée se fonde en l'espèce sur la seule pièce n° 11 du dossier du requérant, qui est une correspondance adressée par le bourgmestre de la ville de Bruxelles au chef de corps le 3 avril 2016 à propos d'incidents survenus lors d'une manifestation et de l'attitude de "l'officier de police sur place". Outre que l'identité du requérant n'est à aucun moment mentionnée dans cette missive, celui-ci ne fait état d'aucun élément particulier qui permettrait de conclure d'une quelconque manière que le premier acte attaqué serait lié à ces événements et aurait pour objet de le sanctionner sur leur base. Il n'établit pas davantage, et aucune pièce du dossier ne permet de considérer, que le premier acte attaqué révélerait, si pas expressément, à tout le moins implicitement, une quelconque intention de le punir dans le chef de la partie adverse. La sanction disciplinaire déguisée n'est dès lors pas établie.

Quant à l'existence d'une mesure d'ordre susceptible de recours, la seule circonstance, hypothétique au demeurant, que les personnes désignées par les actes attaqués pourraient exciper de cette désignation dans le cadre d'une éventuelle compétition pour un poste auquel le requérant postulerait également, ne peut être

appréhendée comme modifiant son statut administratif ou ses attributions dès lors qu'il n'est pas même allégué, ni *a fortiori* établi, que les remplacements attaqués auraient pour effet de priver le requérant de prérogatives liées à l'exercice de sa fonction ou des droits qui y sont statutairement attachés. Le même constat s'impose en ce qui concerne le risque de "préjudice financier" dont il fait état à propos de l'allocation dont il serait privé en cas de remplacement de plus d'un mois, dès lors qu'une telle allocation n'est nullement liée au statut pécuniaire de sa propre fonction.

Les actes précités constituent par conséquent des mesures d'ordre intérieur qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation. Le recours est irrecevable en ses premier, troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième objets.

Le deuxième objet du recours vise, selon la requête, la "décision implicite de la partie adverse de ne pas désigner le requérant aux fins de remplacer le chef de corps en cas d'empêchement ou d'absence". Un recours dirigé contre un refus implicite de nommer un agent requérant n'est recevable que si celui-ci invoque et établit l'existence d'un droit à être désigné à la fonction litigieuse. En l'espèce, le requérant ne fait nullement état d'un tel droit puisqu'il admet lui-même qu'il "avait une chance" de se voir désigner pour remplacer le chef de corps mais n'allègue nullement, ni *a fortiori* n'établit, qu'il jouirait d'un quelconque droit à être désigné pour assurer ce remplacement. La circonstance qu'il ferait montre d'une plus grande ancienneté que certaines des personnes désignées demeure sans incidence dès lors qu'en vertu de l'article 46 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, le chef de corps remplaçant est désigné "parmi les membres du corps de police revêtus du grade le plus élevé" sans que cette disposition ne confère une quelconque priorité, parmi lesdits membres, à celui qui bénéficierait de la plus grande ancienneté. Le recours n'est pas davantage recevable en son deuxième objet.

Il résulte de ce qui précède que le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix-neuf février deux mille dix-huit, par :

Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Frédéric GOSSELIN.