

**ENQUETE DU COMITE PERMANENT DE CONTROLE
DES SERVICES DE POLICE CONCERNANT LES
CIRCONSTANCES DANS LESQUELLES MESDAMES S.
RICOUR ET A. SAVONET ONT ETE COMMISSIONNEES
COMME COLLABORATEUR DU SERVICE D'APPUI A LA
GESTION DU COMMISSAIRE GENERAL
(dossier 2007/100938)**

I. RETROACTES

1. Le 17 août 2007, un membre du Service d'Enquêtes P reçoit un courrier anonyme¹ d'un membre du personnel CALog², courrier dans lequel il est écrit que *“de Minister van Binnenlandse Zaken twee naaste medewerkers van het SAT en de CG (Ricour en Savonet) zomaar van niveau C naar niveau A (heeft) gepromoveerd”*³. La lettre poursuit : *“Iedereen weet dat er al een onderzoek bezig is over andere toestanden in het niveau A. Elke niveau C van het CALog moet examens afleggen en de juiste diploma's bezitten. Hier worden zomaar honderden euro's netto bijgegeven. Het gaat hier duidelijk om machtsmisbruik en geprofitteer. Ik weet dat de documenten al op het SSGPI zijn voor uitvoering”*⁴.

2. La mention d'une enquête sur d'autres situations dans le niveau A (*“een onderzoek over andere toestanden in het niveau A”*) fait certainement référence à une enquête en cours au Comité P⁵ sur l'octroi d'échelles de traitement classe A4 à certains membres de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) et sur la nomination d'un membre du personnel CALog auprès de l'AIG, alors que ce dernier avait été ou aurait été déclaré inapte par la commission de sélection.

3. Les actes ministériels concernant mesdames RICOUR et SAVONET ont fait l'objet d'une large attention médiatique et le ministre de l'Intérieur a donné des explications à ce sujet au Parlement⁶. On insistera sur le fait que le Comité P n'a, jusqu'au 7 juillet 2008⁷,

¹ Une copie aurait, du moins selon la lettre, également été envoyée au NSPV, au VSOA, à l'ACV et l'ACOD.

² CALog étant le cadre administratif et logistique. Il s'agit des civils actifs au sein de la police intégrée.

³ « *Le Ministre de l'Intérieur a, sans aucune raison, promu deux proches collaborateurs du SAT et du CG (Ricour et Savonet) du niveau C au niveau A* » (traduction libre).

⁴ « *Tout le monde sait qu'une enquête est déjà en cours sur d'autres situations au sein du niveau A. Chaque niveau C du CALog doit passer des examens et disposer des diplômes requis. En l'occurrence, des centaines d'euros net sont donnés sans aucune raison. Il s'agit clairement d'un abus de pouvoir et de 'profitage'. Je sais que les documents se trouvent déjà au SSGPI pour exécution* » (traduction libre).

⁵ Dossier connu au Comité P sous le numéro 2007/68544.

⁶ Question de M. M. DOOMST au vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur sur « la promotion de la secrétaire du Commissaire général de la police intégrée », Question n° 336, CRABV 52 COM 024 du

reçu aucune demande ni requête de procéder à une enquête émanant de quelque autorité hiérarchique ou de tutelle (de police) que ce soit. Cet élément, à savoir l'absence manifeste de toute forme d'inquiétude de la part de l'autorité de tutelle (en réponse à des questions parlementaires, le ministre a toujours défendu la construction et déclaré qu'il avait vérifié la légalité et la forme), de même que l'anonymat de la plainte ont eu pour conséquence que ce dossier a été traité au début de manière non prioritaire. Le Comité P pouvait en effet raisonnablement partir du principe que les nominations concernées - directement soutenues par le Commissaire général⁸ - s'étaient déroulées selon les règles de l'art. Il y avait de plus une certaine hésitation, les décisions finales de nomination étant des décisions *ministérielles* pour lesquelles le Comité ne dispose à l'évidence d'aucune compétence (de contrôle). S'y ajoute enfin le fait que le core-business du Comité P ne se situe pas, conformément à ses missions légales et à sa « mission statement », dans le contentieux statutaire dans son ensemble⁹, qui ressort par excellence de la responsabilité de la police fédérale et de son autorité de tutelle, qui dispose à cette fin d'un service très spécialisé, à savoir la direction des statuts de la police fédérale. Ces éléments ont fait que cette enquête a en réalité, après coup, duré plus longtemps que souhaitable.

Il est interpellant - et pas de nature à faciliter l'enquête du Comité P -, que personne ne semble disposer d'un dossier complet concernant ces arrêtés de désignation : ni le cabinet, ni le service juridique de la police fédérale, ni le CG lui-même. On observera en outre qu'aucune analyse juridique détaillée relative à ces désignations n'a été faite que ce soit par la hiérarchie ou les autorités policières, alors que cela leur revenait en premier lieu.

4. Par courrier du 7 juillet 2008, le Comité P informait tant le Président de la commission parlementaire d'accompagnement que le ministre de l'Intérieur de l'évolution dans ce dossier. Lors de la réunion du 9 juillet 2008, la commission d'accompagnement a demandé au Comité P de lui communiquer un rapport pour le 15 août 2008. Le Comité P s'y était engagé. Depuis, le Comité a toutefois découvert une série de choses nécessitant une enquête approfondie et pour lesquelles il s'est avéré impossible de clôturer son travail pour la date souhaitée, d'autant plus qu'il s'agit d'une période de congés au cours de laquelle certains acteurs n'étaient pas disponibles. Pour cette raison, tant le président de la commission parlementaire d'accompagnement que le ministre de l'Intérieur ont été mis au courant du fait que le rapport ne pouvait être prêt

14 novembre 2007 ; Questions jointes de M. M. DOOMST sur « le 'congé' de la porte-parole de la police fédérale », de M. G. ANNEMANS sur « la mise en disponibilité de la porte-parole de la police fédérale, Mme Cleemput », de M. L. VANDENHOVE sur « la mise à l'écart de la porte-parole de la police », de M. S. VAN HECKE sur « le détachement de la porte-parole de la police Mme Cleemput », de M. J.M. DEDECKER sur « la promotion de la secrétaire du chef de la police fédérale et l'image de la police fédérale », CRABV 25 COM 301, 3-10.

⁷ Courrier du ministre de l'Intérieur du 7 juillet 2008 dans lequel il demande au Comité de procéder à une enquête sur le fonctionnement de la porte-parole de la police fédérale et d'en tenir compte dans la présente enquête. Le Comité a décidé de faire suite à la demande d'enquête concernant la porte-parole de la police fédérale, tout en distinguant nettement cette enquête de la présente enquête.

⁸ Ci-après dénommé par l'abréviation « CG ».

⁹ Dont il est de notoriété qu'il est particulièrement étendu et complexe et qu'il s'agit d'une matière qui, pour être bien maîtrisée, exige que l'on s'en occupe quotidiennement. Mais le Comité P n'a en réalité qu'un nombre minime de dossiers traitant de contestations statutaires.

que, au plus tôt, à la mi-septembre. Par courrier du 12 août 2008, le Comité a demandé au ministre une copie du dossier présent, le cas échéant, dans ses services, concernant les commissionnements de mesdames RICOUR et SAVONET. Le 20 août, deux pièces ont été communiquées, lesquelles n'ont toutefois rien appris au Comité P¹⁰. Ce dossier présente enfin des liens de fait non seulement avec un certain nombre de commissionnements contestables au sein de l'AIG, mais également avec la mesure d'ordre prise à l'égard de la porte-parole de la police fédérale (madame Els CLEEMPUT)¹¹. ,Eu égard aux liens de fait, le Comité communiquera déjà dans ce rapport quelques réflexions concernant le dossier CLEEMPUT.

5. Dans son courrier du 14 juillet 2008¹², le ministre de l'Intérieur a laissé savoir qu'il a demandé, sur suggestion du Comité P¹³, des informations complémentaires auprès du CG. Dans son courrier, le ministre se réfère aussi à ce qu'il a affirmé devant la Commission de l'Intérieur de la Chambre du 9 juillet 2008, à savoir « *dat een commissaris-generaal onbesproken moet zijn en op een gepaste wijze het nodige gezag moet afdwingen. Zijn doen en laten stralen onvermijdelijk af op het imago van zijn politiekorps en beïnvloeden bovendien de geïntegreerde werking van de politiediensten. Naast de juridisch-statutaire kwestie lijkt me dit minstens even belangrijk* »¹⁴. Et le ministre de conclure : « *Derhalve verzoek ik u uw onderzoek ook vanuit dat perspectief te willen voeren, zoals ik trouwens al aangaf in mijn voormeld schrijven van 7 juli, en die opportuniteitskwestie in uw besluiten op te nemen* »¹⁵.

6. Il va de soi que cette dernière demande du ministre place le Comité P face à de très grosses difficultés. Comment peut-on en effet apprécier la « position » et l'« image » du CG ? Au demeurant, la demande du Comité P au CG de faire quelque suggestion sur ce point est restée sans réponse ... Il n'appartient pas en première instance, et peut-être même pas du tout, au Comité P d'émettre un jugement sur la position du CG. Il est déjà

¹⁰ Les deux pièces concernaient d'une part les arrêtés ministériels contestés, dont le Comité P disposait déjà, et d'autre part, une lettre non-datée et non-signée du ministre au SSGPI et au CG, lettre dont le statut et la signification ne sont pas très claires. Cela concerne peut-être un projet de décision d'exécution adressé aux services précités.

¹¹ Dossier connu au Comité P sous le numéro 2008/99194.

¹² Sous réf. B2/PVT/wvdv/.

¹³ Dans la lettre du 7 juillet adressée au ministre, le Comité P déclare : « *Après une première lecture, prima facie, du dossier, tel qu'il est en l'état, le Comité permanent P doit bien reconnaître que de sérieuses questions doivent être posées concernant ces « promotions ». En outre, il n'est pas exclu qu'une discussion juridique sans fin se développe au sujet de l'application du statut qui est, comme vous le savez certainement, très compliqué et se prête à diverses « interprétations ». Il serait dès lors indiqué que vous mettiez également vous-même au travail des spécialistes du droit, vu que le Comité Permanent P n'a à l'évidence pas « une direction des statuts » à sa disposition et qu'en plus le core-business du Comité Permanent P ne se trouve pas dans ce genre de contestations statutaires internes. Ce sont par excellence des affaires pour l'organisation policière elle-même* » (traduction libre).

¹⁴ « *qu'un commissaire général doit être irréprochable et doit inspirer l'autorité nécessaire de manière appropriée. Ses actions et inactions rayonnent irrémédiablement sur l'image de son corps de police et influencent de surcroît le fonctionnement intégré des services de police. Ceci me paraît tout aussi important que la problématique juridique-statutaire en tant que telle* » (traduction libre).

¹⁵ « *Je vous demande donc de bien vouloir mener votre enquête aussi sous cet angle, comme je le signalais déjà dans mon courrier précité du 7 juillet, et de reprendre cette question d'opportunité dans vos conclusions* » (traduction libre).

absolument impossible, même si l'on pouvait faire une telle enquête, de faire le tour de cette affaire en deux mois. Le Comité P ne peut et ne souhaite dès lors pas, concernant cet aspect de la demande du ministre, aller plus loin que de procéder à une « enquête » *prima facie* et communiquer seulement quelques réflexions générales que le CG et le(s) ministre(s) de tutelle pourraient prendre en compte dans leur évaluation. En définitive, il s'agit en effet principalement de la question de savoir si les deux ministres de tutelle ont encore suffisamment confiance en « leur » CG. Le Comité ne peut et ne veut évidemment pas intervenir sur ce point.

II. DISCUSSION

7. Avant de commenter l'affaire, le Comité souhaite souligner que, conformément à sa mission légale, son enquête a porté sur le rôle des membres des services de police dans cette affaire, mais que la formulation de ses conclusions résulte clairement d'une interaction entre ces membres des services de police et les membres des services du Ministre de l'Intérieur et que l'on a joué un certain rôle de ces deux côtés.

Le présent rapport est le résultat d'une étude de la législation en vigueur, un nombre important de documents et une série d'auditions. En outre, le Comité a demandé un avis au prof. David Renders. Sur base de son enquête, le Comité aboutit aux conclusions suivantes :

II.1. Concernant les désignations

8. Sous réserve d'une autre analyse par le ministre, le Comité P ne peut aboutir à une autre conclusion que celle selon laquelle les arrêtés de commissionnement de mesdames RICOUR et SAVONET sont illégaux.

Cette illégalité est manifeste et, de l'avis du Comité, indiscutable parce que :

- **Tous** les spécialistes internes concernés interrogés, à l'exception du CG, confirment cette illégalité, tant du point de vue de la forme que du contenu, arguments pertinents à l'appui ;
- **Le professeur David Renders, avocat et professeur à l'UCL**, spécialiste en droit administratif et statutaire, confirme aussi, en termes précis, l'illégalité des arrêtés de commissionnement de mesdames RICOUR et SAVONET¹⁶ ;
- Le **Comité P**, de même, ne peut, à l'issue de sa propre analyse et enquête, que se joindre à ce constat.

Le Comité P rappelle et souligne qu'un jugement juridiquement contraignant concernant la légalité des arrêtés ministériels appartient en définitive au Conseil d'Etat. L'appréciation du Comité P n'est pas contraignante. Là où il n'appartient en principe pas du tout au Comité P de se prononcer sur l'/la (il)légalité d'un arrêté ministériel, il était dans ce dossier impossible de ne pas se prononcer sur cet aspect des choses. Le Comité P

¹⁶ Courrier de Maître David Renders à l'attention du conseiller Frank Schuermans, datant du 28 août 2008, comportant un avis concernant la légalité des arrêtés.

devant en effet contrôler si les « promotions » se sont, du côté de la police, déroulées de manière correcte, il lui fallait nécessairement se pencher sur la légalité des arrêtés. S'ils étaient en effet légaux, cela jette une toute autre lumière sur l'action des fonctionnaires de police et/ou membres du personnel CALog concernés.

9. Il est clair pour le Comité P qu'il n'est pas possible et de réaffecter un CALog de niveau C avec une « prime Dalton » et de le (laisser) nommer dans une fonction supérieure en montant de deux niveaux (de C à A). Le fait qu'en outre madame RICOUR ait cumulé pendant quelques mois la prime SAT et la prime « Dalton » était auparavant inconnu et, – bien que pas illégal à défaut d'une disposition légale spécifique – du point de vue en tout cas de l'opportunité, donne matière à discussion.

Les règles relatives aux fonctions supérieures ne pouvaient et ne peuvent pas non plus être appliquées dans le cas d'espèce en raison de la *ratio legis* de cette figure. La fonction supérieure s'applique lorsqu'un certain titulaire n'est temporairement plus disponible (ex. un chef de service ou un mandataire en raison de maladie, congé, autre mission, ...) et que sa fonction est temporairement remplie par une personne appartenant à un grade inférieur qui reçoit une indemnité pour ce faire. Il n'en était en l'occurrence nullement question, avec le commissionnement des « Daltons ». Dans ce cas-ci, il s'agissait simplement de remplir de **nouveaux** emplois qui auparavant n'étaient pas prévus dans le cadre organique, à savoir dans les différentes cellules de gestion des plus hauts mandataires de la police fédérale.

10. De plus, le raisonnement de la « compensation » après le départ du SAT¹⁷ que le CG a maintenu et maintient encore –qui constitue au demeurant un argument politique mais non un argument juridico-statutaire plausible – n'est pas vraiment correct car il est apparu que ces dames ont, après leur passage comme « Dalton », toutes deux obtenu un « bonus extra » de plus de 500 € net (respectivement 584 € pour madame RICOUR et 550 € pour madame SAVONET). Il s'agissait donc clairement de davantage qu'une simple « compensation », pour autant que ce principe puisse être admis. La « prime Dalton » compense en effet totalement la « prime SAT », de sorte qu'il n'existait aucune raison d'octroyer en plus la fonction supérieure. Le raisonnement du CG, selon lequel la perte d'une *indemnité* (indemnisation des frais de nourriture au SAT) doit être compensée par un *supplément de traitement* n'est juridiquement pas fondé. Et même si l'on admettait ce raisonnement supplémentaire du CG, *quod non*, il serait question pour les deux dames d'un bonus fixe de quelque 350 € net par mois ... Le raisonnement du CG selon lequel la « prime Dalton » doit être mise en balance avec les contraintes de disponibilité (horaires irréguliers) ne peut pas plus être admis. Toutes deux étaient payées pour leurs heures supplémentaires ou prestées le weekend ou la nuit et madame RICOUR en prestait en plus assez bien.

11. Appliquer le raisonnement par “analogie” développé alors “pour les besoins de la cause” par l'ancien directeur-général DUCHATELET (raisonnement formulé par ailleurs

¹⁷ Secrétariat Administratif et Technique au département de l'Intérieur.

de manière expressément hypothétique : « *hier zou men kunnen argumenteren ...* »¹⁸) et par lequel les règles de la promotion sociale sont appliquées à une situation totalement différente, à savoir la fonction supérieure, constituée, selon le Comité P, une méconnaissance évidente d'une application statutaire correcte et ouvrirait les portes à toutes sortes d'abus, avec ou sans raisonnements par analogie « créatifs ». Ce raisonnement "par analogie" est *ante legem* et *contra legem*. Et, pour le Comité P, il est incompréhensible que le CG défende jusqu'à présent cette construction¹⁹. Mais le curieux constat est évidemment que l'avis de monsieur DUCHATELET concernant le projet d'arrêté fut évalué comme « positif » par les membres du cabinet traitant la question²⁰. En lisant pourtant les dispositions concernées du PJPoI (réaffectation et fonction supérieure), force est de constater que plusieurs d'entre elles n'ont clairement **pas** été respectées. Tout le monde, à l'exception du CG, confirme d'ailleurs (même si ce n'est qu'à présent) que la construction ne peut tenir juridiquement. Même l'ancien directeur-général DUCHATELET ainsi que le co-concepteur de l'arrêté, le CDP VANDERLINDEN. Ce dernier insiste d'ailleurs sur le fait que c'est bel et bien le CG qui a fait l'ultime contrôle de légalité, que cette matière fait d'ailleurs partie de son domaine d'expertise et que c'est lui qui en porte la responsabilité finale. Le CDP VANDERLINDEN prétend qu'il a prévenu le CG que la construction était « limitée ». Avec Monsieur VANDENBERGHE, à l'époque membre du SAT, le CDP VANDERLINDEN était, à la demande du CG, le co-concepteur de la construction utilisée. Il est vrai que certains nuancent que ce n'est pas possible d'un point de vue strictement juridique, mais la plus-value de cet adjectif échappe au Comité P. De deux choses l'une : soit l'acte juridique administratif n'est pas possible sur le plan juridico-statutaire, soit il l'est. Il n'existe pas d'acte à la fois juridiquement *correct* mais *irrégulier* du point de vue « strictement juridique ».

12. L'argument selon lequel le commissionnement ne serait que *temporaire*, c'est-à-dire tant que le mandataire revêt sa fonction, doit pour le moins être relativisé, bien que statutairement correct. *Temporaire* est en effet un concept relatif dans le chef des mandataires puisqu'un mandataire peut voir son mandat renouvelé de manière illimitée à la police, moyennant une évaluation favorable. L'expérience (notamment du Comité P) nous a depuis appris qu'il est extrêmement rare qu'un mandataire soit évalué de manière à ce point négative qu'il ne voit pas son mandat renouvelé. De facto, *temporaire* signifie donc en général jusqu'au départ ou à la pension du mandataire concerné, à l'exception bien sûr du cas où le mandataire met lui-même fin au commissionnement comme collaborateur.

13. Le CG a récemment - donc **pas** au moment où la mesure était préparée - fait référence, comme justification, au statut de la fonction publique fédérale. Cette référence est non seulement inopportune et même (partiellement) incorrecte, mais témoigne en outre de la recherche *a posteriori* d'arguments de justification. Le Comité P ose en effet supposer que ce n'est pas la position de l'autorité - dont le CG reste quand même l'émanation - de considérer que l'on puisse procéder à du « shopping statutaire ». Il ne

¹⁸ « *On pourrait argumenter ici que ...* » (traduction libre).

¹⁹ Lettre du commissaire général KOEKELBERG du 29 août 2008 au Vice-premier ministre.

²⁰ Audition de madame DEBECK, alors membre du cabinet et désormais membre du personnel CALog au sein de l'AIG.

peut sérieusement être mis en cause qu'un autre statut, quel qu'il soit, reste totalement **hors discussion**, eu égard à la spécificité et la particularité du statut policier, comme l'a voulu le législateur (LPI, Loi Exodus, Arrêté Mammouth, Arrêté Dino, ...). De surcroît, la référence est même inexacte puisque, dans la fonction publique, le saut du niveau C au niveau A est non seulement très rare mais il ne peut de plus s'effectuer qu'en classe 1 (la classe la plus basse donc et non pas, comme en l'espèce, la classe 2), sous réserve de fonctions très spécifiques (ingénieur, architecte, ...) sauf dérogation accordée par le ministre et encore, **à la condition** d'une évaluation des compétences ou d'une formation certifiée. Il est également illustratif que la référence à la fonction publique ne peut être retrouvée que dans le récent communiqué de presse du CG et dans son audition du 23 juillet 2008. Dans son audition du 30 décembre 2007 il n'y fait pas référence.

14. Le fait que le CG ait maintenu une autre opinion jusqu'à ce jour n'empêche pas non plus que l'on puisse et doive attendre de lui qu'il attire au moins l'attention du ministre sur le caractère problématique et/ou exceptionnel des arrêtés et lui soumette les arguments (statutaires) *pro et contra*. Il ressort indiscutablement de l'enquête, et cela est confirmé par différents acteurs, que les arrêtés étaient vraiment « problématiques » et que ceci était bien connu de tous les intéressés. L'un des co-concepteurs de l'arrêté, le CDP VANDERLINDEN, affirme qu'il en a discuté jusqu'à cinq reprises avec le CG (ce que le CG reconnaît), qu'il lui a fait comprendre que c'était « limite » et qu'ils (lui et monsieur VANDENBERGHE) se posaient des questions quant à l'opportunité. Le CG conteste ce dernier point (à savoir les propos selon lesquels c'était « limite ») ou déclare ne pas s'en souvenir. Monsieur VANDENBERGHE ne se rappelle pas s'être entretenu avec le CG sur les arrêtés. Quoiqu'il en soit, ces renseignements préalables nécessaires n'ont pas été donnés, en conséquence de quoi le ministre a été informé de manière incorrecte et/ou du moins incomplète.

Néanmoins, il est un fait que le ministre a été informé du caractère problématique, mais uniquement du point de vue de l'« opportunité », selon et par madame DEBECK, membre du personnel CALog au cabinet²¹.

15. “Le parcours” que les arrêtés ministériels ont suivi semble également avoir été atypique. Le Comité P n'a trouvé aucune justification au fait que des arrêtés de ce type n'aient pas suivi le chemin normal via DGP/DSJ (de l'époque), désignée par le ministre

²¹ Audition de madame DEBECK, qui reconnaît cependant ne pas être elle-même juriste : « *dus wettelijk-technisch was dit geen probleem, maar naar de opportuniteit, gezien de mogelijke impact, heb ik mijn op- en aanmerkingen meegegeven aan de Minister* » (« donc ce n'était pas un problème sur le plan technico-légal, mais du point de vue de l'opportunité, eu égard à l'impact possible, j'ai fait part de mes remarques et observations au ministre » – traduction libre). Et d'ajouter cependant : « *Ik wens er duidelijk op te wijzen dat de eindverantwoordelijkheid voor dit besluit en ook dit van Savonet bij Mr. Koekelberg ligt, als CG. Op het kabinet moeten wij kunnen vertrouwen op wat voorgesteld wordt door de administratie en zeker als het komt van de diensten van de CG.* » (« Je tiens à attirer clairement l'attention sur le fait que la responsabilité finale pour cet arrêté ainsi que celui de Savonet revient à Mr. Koekelberg, en tant que CG. Au cabinet, on doit pouvoir se fier à ce qui est proposé par l'administration et certainement lorsque cela provient des services du CG » - traduction libre).

passer outre les règles découlant de l'A.R.²³. On peut renvoyer sur ce point à l'arrêt récent du Conseil d'Etat du 28 avril 2008²⁴ par lequel le Conseil d'Etat a, en urgence, suspendu la décision du ministre de commissionner un officier de liaison en Italie parce que cette compétence ne revient **pas** au ministre mais au contraire, en vertu du statut de la police, au directeur-général (à cette époque) du personnel. Le Conseil d'Etat considère que : « *de door het RPPol aan de directeur-generaal van het personeel reglementair toegewezen bevoegdheid sluit uit dat, als te dezen, de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid om een verbindingsofficier aan te wijzen, tot zich trekt en in de plaats van de directeur-generaal van het personeel een beslissing neemt* »²⁵ et que « *De bepaling in de ministeriële omzendbrief dat de minister van Binnenlandse Zaken de verbindingsofficieren aanwijst, mist dan ook de noodzakelijke rechtsgrond zodat de minister van Binnenlandse Zaken daarin de bevoegdheid niet kan vinden om, tegen de RPPol in, verzoeker tot verbindingsofficier aan te wijzen* »²⁶. Bien qu'il s'agisse d'une décision de suspension et que l'arrêt doive encore suivre en ce qui concerne l'éventuelle annulation (l'autorité campe manifestement sur la position que le ministre a bien cette compétence ...), il semble que le Conseil d'Etat ait appliqué ici la théorie généralement reconnue de la hiérarchie des normes.

L'argumentation du CG selon laquelle ces arrêtés ne sont pas « manifestement » illégaux fait froncer les sourcils. Une fois encore, la plus-value de cet adjectif échappe au Comité P. Un acte juridique administratif est soit illégal soit légal.

17. L'annulation de la décision de réaffecter madame SAVONET au CIC Leuven, par le CG, semble également reposer uniquement sur des considérations financières et ne paraît pas s'être déroulée dans le respect des règles statutaires. Le Comité P a constaté qu'il n'y avait pour cette construction hors du commun pas d'autre motivation que de veiller à ce qu'il n'y ait aucune perte financière pour l'intéressée (maintien de la prime pour Bruxelles, prime de bilinguisme et supplément de traitement fonction supérieure). La question de savoir si cette annulation était juridiquement possible sera analysée mais est pour le moins contestable.

On constate aussi que madame Savonet n'a pas perçu de « prime Dalton » bien qu'elle était bien « Dalton », ce qui est non seulement curieux, mais peut-être même illégal. L'avis de la DSJ concernant la possibilité ou non de « refuser » la prime Dalton est le

²³ Voy. not. J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, 2007, 160 et 260 ; A. ALEN, *Handboek Belgisch Staatsrecht*, 1995, 225 ; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel Belge*, 2005, 531 ; F. KOEKELBERG, « Licéité de la délégation de pouvoirs : avant tout une question de limites », note sous C.E., n° 24.514, 27 juin 1984, A.P.T., 133-156 ; A. BUTGENBACH, *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, 1952, 169.

²⁴ C.E., arrêt n° 182.502, 28 avril 2008, Eddy Suys contre l'Etat belge.

²⁵ « *la compétence octroyée réglementairement au directeur-général du personnel par le PJPOL exclut que, comme en l'espèce, le ministre de l'Intérieur s'approprie la compétence de commissionner un officier de liaison, et prenne une décision à la place du directeur-général du personnel* » (traduction libre).

²⁶ « *La disposition dans la circulaire ministérielle prévoyant que le ministre de l'Intérieur commissionne les officiers de liaison est donc dépourvue du fondement juridique nécessaire, de sorte que le ministre de l'Intérieur ne peut y puiser la compétence pour, à l'encontre du PJPOL, commissionner le requérant comme officier de liaison* » (traduction libre).

suivant²⁷ : « Omtrent de uitoefening van het hoger ambt door mevrouw SAVONET en in de mate dat het ambt in kwestie er een is van beleidsadviseur, geeft de aanwijzing voor het ambt van beleidsadviseur ook van ambtswege recht op de "Daltonoelage". Het betreft immers een toepassing van het geldelijk statuut dat in hoofde van de overheid een gebonden bevoegdheid uitmaakt en waar niet van kan of mag worden afgeweken, zelfs niet op vraag van het personeelslid »²⁸. Aucune pièce officielle comportant la désignation de tous les Daltons n'a été présentée au Comité P.

18. On constate qu'en outre, il n'est pas exclu qu'il soit question de "récidive" étant donné que les deux dames ont obtenu, en **2002**, comme membres du personnel contractuel CALog, également une « promotion » par modification de leur contrat sur base d'un article du statut, article semblant pourtant destiné à pouvoir engager des experts externes. Les faits remontant cependant à 2002 et n'étant pas déterminants pour l'appréciation des commissionnements actuels, le Comité P a décidé de ne pas effectuer d'enquête approfondie sur ce point. Le ministre reste évidemment libre de le faire ou d'adresser des demandes spécifiques au Comité à ce sujet.

19. Le fait que le CDP KOEKELBERG ait combiné la fonction de CG avec la fonction de directeur-général du SAT pendant près d'un an, en conséquence de quoi il se trouvait à la fois dans la position de contrôlé et de contrôleur, ne semble pas avoir contribué au déroulement correct des choses. Selon le Comité P, cela a joué et doit absolument être évité à l'avenir. Il faut encore préciser que le CDP KOEKELBERG cumulait alors deux suppléments de traitement (à savoir d'une part le supplément de directeur-général SAT et d'autre part le supplément du mandat de CG). Par courrier du 1^{er} août 2008²⁹, la question a été posée au Directeur DSJ concernant la régularité du cumul des suppléments de traitement (pour le CDP KOEKELBERG, le supplément SAT et le supplément du mandat CG ; pour mesdames RICOUR et SAVONET, le supplément SAT et le « supplément Dalton »). Celui-ci répondit que : « (...) *bestaat er geen uitdrukkelijke bepaling en dus, a fortiori, ook geen cumulverbod.* »³⁰

Enfin, il convient d'observer que si le CG ne doit peut-être pas - selon ses propres dires - être considéré comme LE plus grand expert, il doit néanmoins être considéré comme quelqu'un ayant une connaissance plus que moyenne du statut, et par beaucoup même comme un spécialiste. Comme l'un des acteurs déclare : « *hij was toen immers CG, Dir SAT, was lesgever statuut, was de voorganger van de huidige directeur van de juridische dienst (nu DSJ) van de Federale Politie, was de architect van de politiehervorming inclusief het statuut en maakte meerdere jaren deel uit van de overheidsdelegatie voor de syndicale delegatie* (ndlr. sont visées ici les « négociations syndicales ») *waaronder*

²⁷ Note DGS/DSJ/P-2008/31468 du 7 août 2008.

²⁸ « Concernant l'exercice de la fonction supérieure par madame SAVONET et dans la mesure où la fonction en question en est une de collaboratrice de gestion ouvre d'office le droit au "supplément Dalton". Il s'agit en effet d'une application du statut pécuniaire qui constitue, dans le chef de l'autorité, une compétence liée, et à laquelle on ne sait ou ne peut pas déroger, même à la demande du membre du personnel » (traduction libre).

²⁹ N° 106016/2008-100398/2007.

³⁰ « (...) *il n'existe pas de disposition explicite et donc, a fortiori, pas non plus d'interdiction de cumul* » (traduction libre).

meerdere jaren als voorzitter. Logisch dus dat de wettelijkheidstoets noch de eindconclusie niet door mij gebeurde maar door Koekelberg zelf»³¹ (audition CDP VANDERLINDEN). Cela constitue dans son chef un élément complémentaire dans l'appréciation de son comportement et le contrôle qui pourrait être effectué au regard du standard de référence du « bon père de famille ».

Le Comité P est convaincu du fait que le CG savait pour le moins que les arrêtés étaient « problématiques ». Plusieurs personnes lui en ont parlé avant et après la signature. VANDERLINDEN le lui a possiblement indiqué avant la signature. Après la signature, on a attiré son attention sur le problème lors ou à l'occasion d'une réunion du 8 juin 2007, lorsque le directeur DSJ a clairement pointé le caractère illégal des arrêtés. Un avis écrit et postérieur (suite à cette réunion) fut donné aux alentours du 11 juin 2007 au directeur général VAN BRANTEGHEM, qui l'a (pour le moins) communiqué au CG. D'un mail du 25 juin 2007 adressé à DE MESMAEKER par VAN BRANTEGHEM – qui, comme il en ressort, se ralliait à l'analyse de DE MESMAEKER – il ressort en effet qu'il avait donné le même avis au CG, il est vrai, comme déjà dit, après que les arrêtés ministériels aient été pris : « *Niet echt maar aan zijn adem te "ruiken" denk ik dat hij zal wachten tot september ... Ik heb het hem ten sterkste en ten stelligste aangeraden en hem ook benadrukt dat je moeilijk twee niveaus kan stijgen. Job volbracht. Hij beslist* »³². S'y ajoute que lors de son audition par le Comité P, le CG a lui-même affirmé qu'il était « étonné » que l'on pouvait monter au niveau et à la classe A21.

II.2. L'examen de statutarisation

20. Au cours de l'enquête du Service d'Enquêtes P, il a été perçu que mesdames RICOUR et SAVONET auraient pris à l'avance connaissance des questions dudit « examen de standardisation » du personnel CALog. Le Service d'Enquêtes P a effectué, avec le Comité P, une enquête très approfondie sur ce point. Il fut d'abord procédé aux auditions de messieurs DE MESMAEKER, DE BONDT, MAES, GOERGEN et DE BLOCK, sur base desquelles on pourrait nourrir des soupçons quant à l'existence d'un quelconque fond de vérité à la « rumeur ». Toutefois, après l'audition sous serment de mesdames RICOUR et SAVONET et l'audition complémentaire du CG lui-même, ainsi que l'étude de toutes les pièces concernées, la rumeur, selon laquelle les deux dames ou l'une d'entre elles aurai(en)t vu à l'avance les questions et/ou réponses, ne peut être prouvée. De l'avis du Comité P, il n'existe même pas d'indices suffisamment sérieux pour rendre nécessaire ou ne fut-ce qu'utile une éventuelle enquête approfondie.

³¹ « *Il était alors en effet CG, Dir. SAT, chargé de cours statut, il était le prédécesseur du directeur actuel du service juridique (actuel DSJ) de la police fédérale, il était l'architecte de la réforme des polices, y compris le statut, et il a fait pendant plusieurs années partie de la délégation de l'autorité pour les (négociations) syndicales, dont quelques années en qualité de président. Il est donc logique que le contrôle de légalité, tout comme la conclusion finale, n'aient pas été faits par moi mais par Koekelberg lui-même* » (traduction libre).

³² « *Pas vraiment, mais je « sens » qu'il attendra jusqu'au mois de septembre ... Je le lui ai fortement et fermement déconseillé et j'ai également souligné que l'on peut difficilement monter de deux niveaux. Mission accomplie. Il décide* » (traduction libre).

II.3. L'avis juridique supplémentaire

21. Afin d'obtenir les réponses les plus complètes aux questions juridiques posées, le Comité P a également demandé l'avis d'un avocat renommé. Ce ne fut pas chose facile étant donné le nombre restreint d'avocats spécialisés dans cette matière et qu'en plus, ils sont déjà actifs comme avocat au service de la police fédérale et/ou du SPF Intérieur ou d'une autre partie concernée. Après de multiples recherches, le Comité P a finalement trouvé maître David Renders du barreau (francophone) de Bruxelles, lequel était disposé à rédiger cet avis. Maître David Renders est spécialisé en droit administratif et (entre autres) statutaire de la police et est professeur à l'UCL.

Le 18 août 2008, le Comité Permanent P a adressé le courrier suivant au professeur Renders :

« Le Comité permanent P est chargé d'une enquête relative à certaines décisions statutaires discutables qui ont été prises au sein de la police fédérale.

En application de l'article 24 §3, alinéa 1^{er} de la loi du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de l'organe de coordination pour l'analyse de la menace, le Comité P souhaite faire appel à votre expertise et solliciter votre avis sur le cas suivant : le Ministre de l'Intérieur peut-il désigner un membre du personnel CALog de la police de niveau C, en appliquant les règles de réaffectation, dans une fonction supérieure de niveau A. Concrètement, les membres du personnel précités ont été désignés par arrêté du Ministre du 26.04.2007 dans la fonction supérieure correspondant à l'échelle de traitement A21 (cf. annexe).

Vous noterez que l'une et l'autre chose ont découlé de la désignation en tant que collaborateurs de gestion du commissaire général (dans le jargon les soi-disant « Daltons ») conformément à l'AR du 2 mars 2007 relatif aux membres des services d'appui à la gestion à la police fédérale.

Plus concrètement, le Comité P aimerait avoir votre avis concernant la légalité ou la régularité juridique de :

- *la forme de la décision administrative de désignation dans la fonction supérieure, à savoir une décision ministérielle, alors que le PJPol attribue cette compétence au commissaire général même et que, pour ainsi dire, une délégation à une autorité supérieure a eu lieu ; en d'autres termes, le Ministre peut-il déroger de la compétence attribuée au commissaire général ?;*
- *le contenu même de l'arrêté dans son ensemble et plus particulièrement, de manière non restrictive, (1) la combinaison des règles de réaffectation avec des règles liées à l'exercice de la fonction supérieure (en l'espèce le saut de deux échelons du niveau C au niveau A) accompagnée de (2) l'aménagement d'une échelle de traitement spécifique et (3) la consécration d'une 'clause de sauvegarde' pécuniaire ».*

22. Le 29 août 2008, le professeur Renders a communiqué son avis au Comité P. Il dit en substance :

« Je me permets de diviser l'exposé en trois parties. La première est relative à la compétence de l'auteur des arrêtés ministériels en cause (I). La deuxième est relative à la combinaison des règles de « réaffectation » avec des règles liées à l'exercice de « fonctions supérieures », avec l'aménagement d'une échelle de traitement spécifique et avec la consécration d'une clause de sauvegarde (II). La troisième a, quant à elle, pour objet d'évoquer les irrégularités qui entacheraient les arrêtés en cause, indépendamment des questions de compétence, de « réaffectation » et d'exercice de « fonctions supérieures ».

I. QUANT A LA COMPETENCE DE L'AUTEUR DES ARRETES MINISTERIELS

Les deux décisions qui conduisent le Comité P à s'interroger ont pour objet de désigner deux membres du personnel des services de police qui, selon les informations que vous me communiquez, relèvent du niveau C du cadre administratif et logistique, à la fonction de « coordinateur » au sein du « service d'appui à la gestion » du Commissaire général.

Ces deux décisions précisent elles-mêmes que les fonctions de « coordinateur » au sein du « service d'appui à la gestion » du Commissaire général sont « normalement attribuées à un membre du personnel du niveau A, classe 2 », motif pour lequel il est notamment renvoyé aux dispositions statutaires relatives à l'exercice de fonctions supérieures.

1. *La question de savoir si le Ministre de l'Intérieur a pu valablement procéder aux deux désignations en cause doit être analysée au regard des dispositions suivantes.*

a. *L'article 18 de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 « relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale »³³ dispose ce qui suit :*

*« Afin de l'aider dans l'exécution de certaines compétences visées à l'article 7 et des fonctions générales visées à l'alinéa 1^{er} [de la présente disposition], le **Commissaire général** choisit un nombre limité de collaborateurs qui forment son service d'appui à la gestion ».*

b. *L'article VI.II.81 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 « portant le statut des membres du personnel des services de police »³⁴ dispose ce qui suit :*

« Sans préjudice de l'article 46 de la loi [du 7 décembre 1998] :

1. Le Bourgmestre, le Collège de police, le Ministre ou son mandataire décide, après avis du Chef de corps ou du Commissaire général, du commissionnement temporaire

³³ Mon. b. du 23 novembre 2006, éd. 3.

³⁴ Mon. b. du 31 mars 2001.

dans un emploi d'officier supérieur ;

2. *Le Bourgmestre, le Collège de police ou le Commissaire générale décide, après avis du Chef de corps ou du Directeur général, du commissionnement temporaire dans un emploi d'officier ;*
 3. *Le Chef de corps ou le Commissaire général décide du commissionnement temporaire dans un emploi d'un autre cadre que le cadre officier ou dans le cadre administratif et logistique ».*
2. *Au regard de ces deux dispositions, il apparaît que c'est au « Commissaire général » de désigner les collaborateurs du service d'appui à la gestion du Commissaire général et c'est également à lui que revient de commissionner temporairement les membres du cadre administratif et logistique, de même que du cadre de base, du cadre moyen et du cadre des officiers inférieurs.*

Je n'aperçois, dès lors, pas sur quel fondement le Ministre de l'Intérieur a pu valablement procéder aux désignations en cause, qui plus est sur « proposition » du « Commissaire général ».

3. *Le droit administratif de la Belgique autorise certes les **délégations** de pouvoir.*

*Pour être valablement consacrée, la délégation de pouvoir doit toutefois réunir différentes **conditions**.*

*Il doit s'agir d'un mécanisme **exceptionnel**, dès lors que le principe est celui de l'attribution des pouvoirs³⁵. Dans cette perspective, la délégation ne saurait être générale, mais ne peut porter que sur des mesures d'« exécution » ou de « détail »³⁶. La délégation suppose encore un texte écrit³⁷, précis³⁸ et public³⁹, que son caractère rétroactif viderait de toute substance⁴⁰. Elle doit enfin être **temporaire**, dès lors que l'autorité délégante doit être en mesure d'en recouvrer l'usage à tout moment⁴¹.*

- a. *En l'espèce, il n'est nullement fait référence, dans les arrêtés ministériels en cause, à quelque acte de délégation que ce soit du Commissaire général vers*

³⁵ Art. 33, al. 2, de la Constitution ; voy. sur cette question F. KOEKELBERG, « Licéité de la délégation de pouvoir : avant tout une question de limites », note sous C.E., arrêt *Crabbe*, n° 24.514 du 27 juin 1984, *A.P.T.*, 1985, p. 133 ; B. LOMBAERT, « La délégation de compétence en matière administrative et le pouvoir d'évocation du déléguant », *A.P.T.*, 1997, p. 155.

³⁶ Voy. not. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 865.

³⁷ Voy. not. J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, t. 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 414.

³⁸ Une délégation imprécise est illégale (voy. not. C.E., arrêt *Robert*, n° 64.806 du 26 février 1997).

³⁹ J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, *op. cit.*, p. 414 ; égal. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 865.

⁴⁰ En ce sens, voy. J.-J. ISRAEL, *La régularisation administrative en droit administratif français*, Paris, L.G.D.J., 1981, p. 90 ; égal. D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2003, pp. 66-67.

⁴¹ Cass., 4 mai 1920, *Rev. adm.*, 1920, p. 320 ; égal. M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 345 ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 383.

le Ministre de l'Intérieur.

La loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs »⁴² exige pourtant que, dans le préambule de tout acte administratif de portée individuelle, figure notamment la référence aux différents fondements juridiques, notamment de l'acte par lequel l'auteur de l'acte se prévaut d'une délégation de pouvoir pour adopter celui-ci.

Il est probable que l'acte de délégation indispensable, en l'espèce, n'existe pas, en sorte que, outre l'irrégularité afférente à la motivation formelle qui consiste à ne pas avoir visé l'acte de délégation dans le préambule des arrêtés ministériels en cause, le Ministre de l'Intérieur était **incompétent** pour prendre les décisions qu'il a prises.

- b. A supposer qu'un acte de délégation ait été adopté, en l'espèce, ce qu'il conviendrait de vérifier, encore faut-il alors se demander si la délégation de pouvoir du Commissaire général vers le Ministre de l'Intérieur répond aux multiples exigences requises en la matière.

Sans préjudice des termes de la délégation de pouvoir dont je n'ai, par hypothèse, pas connaissance, il faut relever que l'opération de délégation a pour objectif de permettre de délester une autorité chargée d'un nombre importants de missions au profit d'une autre qui, par hypothèse, en embrasse moins.

C'est dans cette perspective que les délégations de pouvoir s'opèrent logiquement d'une autorité **supérieure** vers une autorité **inférieure** dans la hiérarchie administrative.

En tant que telle, et sous réserve des conditions de régularité de la délégation, **rien n'interdit, en soi**, qu'une autorité inférieure délègue certains pouvoirs à une autorité supérieure.

Encore faut-il que cette délégation, comme tout autre acte administratif unilatéral, repose sur des motifs légalement admissibles et permette ainsi au Commissaire général de démontrer qu'eu égard au nombre de missions qui sont les siennes, il était raisonnable de déléguer la désignation de ses proches collaborateurs au Ministre de l'Intérieur, tout en démontrant que le Ministre disposait d'un temps plus conséquent pour ce faire, et en sachant que, dans le cadre des procédures litigieuses, le Commissaire général a « proposé » les collaborateurs en cause au Ministre, ce qui a nécessairement mobilisé un tant soit peu de temps de sa part.

Il me **paraît** ainsi que les deux arrêtés en cause ont été adoptés par une autorité qui, de prime abord, était **incompétente**. **Si** un acte de délégation de pouvoir a

⁴² Mon. b. du 12 septembre 1991.

été consenti de la part du Commissaire général envers le Ministre de l'Intérieur, ce qui me semble **improbable**, il me paraît difficile que celui-ci soit légalement justifié, sans préjudice des termes de cet acte dont je n'ai pas connaissance et qui pourrait révéler d'autres irrégularités au regard des multiples conditions à réunir en matière de délégation de pouvoir.

II. QUANT A LA COMBINAISON DES REGLES DE REAFFECTATION AVEC CELLES RELATIVES A L'EXERCICE DE FONCTIONS SUPERIEURES, AVEC L'ATTRIBUTION D'UNE ECHELLE DE TRAITEMENT SPECIFIQUE ET AVEC LA CONSECRATION D'UNE CLAUSE DE SAUVEGARDE

Ainsi que vous le soulignez dans votre courrier du 18 août 2008, les arrêtés ministériels en cause renvoient à une série de fondements juridiques qui instituent des règles de « réaffectation » et des règles relatives à l'exercice de « fonctions supérieures ».

Par ailleurs, à la lecture des arrêtés ministériels en cause, il apparaît que le Ministre de l'Intérieur a attribué aux deux membres du personnel intéressés une échelle de traitement spécifique et leur a ménagé une clause de sauvegarde.

1. Les dispositions dont il convient d'avoir égard pour vérifier la régularité de cette combinaison sont les suivantes.

a. L'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 mars 2007 « relatif aux membres des services d'appui à la gestion à la police fédérale »⁴³ dispose ce qui suit :

« Le membre du personnel de la police fédérale est désigné conformément aux dispositions relatives à la réaffectation et moyennant son accord préalable ».

b. En termes de « réaffectation », l'article VI.II.87, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 « portant le statut des membres du personnel et des services de police »⁴⁴ dispose ce qui suit :

« La réaffectation dans un emploi se déroule en tenant compte de la description de fonctions et du profil du titulaire de cet emploi. En particulier, le membre du personnel doit avoir réussi les épreuves de sélection prévues si celles-ci sont exigées préalablement à l'attribution de l'emploi ».

c. En termes de « réaffectation », également, l'article VI.II.89, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal du 30 mars 2001 dispose ce qui suit :

« La réaffectation d'un membre du personnel s'effectue dans un emploi vacant qui peut être attribué à un membre du personnel qui est revêtu d'un grade du même groupe de grade que celui du réaffecté ».

⁴³ Mon. b. du 14 mars 2007.

⁴⁴ Mon. b. du 31 mars 2001.

- d. *En termes d'exercice de « fonctions supérieures », l'article VI.II.77 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 dispose ce qui suit :*

*« Pour l'application de cette section, on entend par **fonction supérieure** :*

1. *Tout emploi qui correspond à un emploi du cadre du personnel attribué à un **niveau directement supérieur ou à une classe supérieure, en ce qui concerne les membres du personnel appartenant au cadre administratif et logistique ou à un grade supérieur, en ce qui concerne les membres du personnel du cadre opérationnel, au niveau, classe ou grade dans lequel se trouve le membre du personnel.***

2. *(...) ».*

- e. *En termes d'exercice de « fonctions supérieures », également, l'article VI.II.78 du **même** arrêté royal du 30 mars 2001 dispose ce qui suit :*

*« Un membre du personnel peut, lorsque des **raisons urgentes** d'encadrement l'exigent, être commissionné dans une fonction supérieure pour un emploi qui n'est pas exercé définitivement ou temporairement par un titulaire.*

Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}, seul un officier peut être commissionné dans une fonction supérieure d'officier supérieur.

Le membre du personnel du cadre administratif et logistique ne peut être commissionné dans un emploi de niveau ou de classe supérieur pour lequel un diplôme ou un certificat spécifique au moins équivalant à ceux pris en compte pour le recrutement dans les emplois de ce niveau supérieur à l'administration fédérale tel que visé à l'annexe I de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, est exigé lors du recrutement, à condition d'être détenteur de ce diplôme spécifique.

*Le membre du personnel de niveau B peut **uniquement** être commissionné pour l'exercice d'une fonction supérieure des classes A1 ou A2 ».*

- f. *Toujours en termes d'exercice des « fonctions supérieures », l'article VI.II.80 du **même** arrêté royal du 30 mars 2001 dispose ce qui suit :*

*« L'exercice d'une fonction supérieure est attribué au membre du personnel qui est estimé **le plus apte** pour répondre immédiatement au besoin du service ».*

- g. *En termes d'exercice des « fonctions supérieures », encore, l'article VI.II.83 du **même** arrêté royal du 30 mars 2001 dispose, enfin, ce qui suit :*

*« L'acte de commissionnement dans une **fonction supérieure** mentionne :*

1. *La **description de l'emploi** qui est vacant ou qui n'est temporairement pas occupé par son titulaire, son dernier ou actuel titulaire et la raison de son départ ou de son absence ;*

2. *Une **justification** de la **nécessité** d'attribuer une fonction supérieure ;*

3. *Une **justification** du **choix du membre** du personnel proposé ».*

2. *Au regard des règles qui viennent d'être rappelées, les désignations en cause devaient impérativement respecter les règles de « réaffectation ». L'article 2 de l'arrêté royal du 2 mars 2007 « relatif aux membres des services d'appui à la gestion à la police fédérale » l'exige en termes exprès.*

La fonction de collaborateur au sein de ce service devait, dès lors, être attribuée à un membre du personnel revêtu d'un grade du même groupe de grade que celui correspondant à un emploi de niveau A2.

Par ailleurs, le membre du personnel désigné devait avoir réussi les épreuves de sélection prévues si de telles épreuves étaient exigées préalablement à l'attribution d'un tel emploi.

Compte tenu des informations dont je dispose, je crois, au minimum, pouvoir déduire que les deux personnes bénéficiant des désignations en cause ne répondent pas aux exigences de « grade », sans préjudice des exigences d'épreuves de sélection pour lesquelles je suis insuffisamment informé.

3. *A supposer que les règles de réaffectation ne permettaient pas de trouver les collaborateurs recherchés dans les groupes de grade correspondant, ce qu'il convient de vérifier, l'on pouvait alors recourir aux règles relatives à l'exercice de « fonctions supérieures ».*

Dans cette hypothèse précise, encore fallait-il que ces règles soient respectées, ce qui ne semble pas avoir été le cas.

- a. *L'on observe que des « raisons urgentes d'encadrement » doivent justifier le recours à un membre du personnel d'un niveau ou d'une classe ou d'une échelle de traitement inférieur pour exercer les « fonctions supérieures ».*

Les arrêtés ministériels en cause sont cependant datés du 26 avril 2007 et prennent effet le 1^{er} septembre 2007.

Un délai de plus de quatre mois entre la date d'adoption des actes en cause et la production de leurs effets est, à notre estime, de nature à démentir l'urgence pourtant requise.

- b. *Au regard des règles statutaires, les membres du personnel des services de police de niveau B peuvent exclusivement exercer les fonctions de niveau supérieur qui correspondent à une fonction de classe A1 ou A2⁴⁵.*

La règle laisse entendre qu'un membre du personnel exerçant une fonction de niveau C ne peut exercer, en « fonctions supérieures », des fonctions de niveau A2.

⁴⁵ Voy. l'art. VI.II.78, alinéa 4, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 précité.

*L'interprétation ainsi proposée paraît d'autant plus défendable que l'on observe que, par « fonctions supérieures », l'on entend tout emploi qui correspond à un emploi du cadre du personnel attribué à un niveau **directement** supérieur ou à une classe supérieure lorsque, comme les deux personnes intéressées, l'on appartient au cadre administratif et logistique⁴⁶.*

- c. *L'exercice de « fonctions supérieures » doit non seulement être justifié, mais ces fonctions doivent également être attribuées au membre du personnel réunissant les conditions requises qui est estimé « le **plus** apte ».*

*Dans les arrêtés ministériels en cause, l'on fait état des qualités des deux membres du personnel retenus, sans démontrer que ces deux membres du personnel sont « les **plus** aptes » au regard des candidats réunissant les conditions requises.*

La jurisprudence du Conseil d'Etat exige pourtant que les titres et mérites de différents candidats soient comparés⁴⁷.

- d. *Les règles relatives à l'exercice de « fonctions supérieures » imposent, en principe, de préciser l'**identité** du collaborateur précédent, ainsi que les **raisons** de son **départ** ou de son **absence**.*

A la lecture des deux arrêtés ministériels en cause, aucune de ces précisions n'apparaît.

- e. *Enfin, l'exercice de « fonctions supérieures » ne permet l'octroi d'aucun « **privilège** » quant à une désignation à l'emploi ou à une nomination au grade supérieur lié à cet emploi.*

- *Si, au niveau des administrations générales de l'Etat fédéral, il est admis que le membre du personnel exerçant les « fonctions supérieures » bénéficie d'une « **allocation** » destinée à compenser l'exercice de « fonctions supérieures »⁴⁸, il n'est pas prévu qu'un agent exerçant de telles fonctions au sein de ces administrations devrait bénéficier d'une « échelle de traitement spécifique ».*

A fortiori, il n'est pas prévu que les agents des administrations générales au sein de l'Etat fédéral bénéficient d'une « clause de sauvegarde » à la fin de la période durant laquelle elles auraient exercé les « fonctions supérieures » en cause.

⁴⁶ Art. VI.II.77, 1°, de l'arrêté royal du 30 mars 2001.

⁴⁷ Voy. not. C.E., arrêt *Lepage*, n° 19.742 du 5 juillet 1979.

⁴⁸ Voy. l'A.R. du 8 août 1983 « relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat », *Mon. b.* du 25 août 1983 ».

- *En l'espèce, l'article 4 de l'arrêté royal du 2 mars 2007 « relatif aux membres des services d'appui à la gestion à la police fédérale » octroie une allocation annuelle de 3.402,84 euros, liée à l'indice-pivot 138,01, aux collaborateurs qui appartiennent au cadre des **officiers** ou au niveau A et une allocation annuelle de 2.381,98 euros aux autres collaborateurs.*

*Cette allocation n'est pas censée compenser l'exercice de « fonctions supérieures », mais il conviendrait, dans cette perspective, de vérifier que les deux intéressés perçoivent une allocation de 2.381,98 euros, dès lors qu'ils **n'appartiennent pas** au cadre des **officiers** ou au niveau A.*

*Au-delà de cette vérification, il y a lieu d'observer que le statut des membres des services de police prévoit l'octroi d'un « **complément de rémunération** » pour l'exercice de « fonctions supérieures »⁴⁹.*

Si, comme vous me l'indiquez, les intéressées perçoivent, par ailleurs, le complément de rémunération prévu dans cette hypothèse, l'on peut, sérieusement s'interroger sur la régularité de l'octroi de quelque avantage financier supplémentaire.

J'émet ainsi les plus extrêmes réserves quant à la régularité de l'échelle de traitement spécifique accordée et, plus encore, quant à la clause de sauvegarde.

III. QUANT AUX AUTRES IRREGULARITES SOULEVEES

Fort des développements qui précèdent, il me paraît qu'à la lecture des arrêtés ministériels en cause, rien ne permet de vérifier si les emplois de collaborateurs ont, plus fondamentalement, été déclarés vacants, si d'autres candidats ont eu le temps de manifester leur intérêt pour ces emplois et, dans l'affirmative, si ceux-ci ont été traités de façon égalitaire.

A cet égard, il importe de rappeler qu'en matière de fonction publique, les articles 10 et 11 de la Constitution exigent que les Belges disposent d'un égal accès à chaque emploi, sans préjudice des étrangers ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne. si l'emploi n'implique pas l'exercice d'une parcelle de la puissance publique”.

Le Comité P souhaite encore, pour conclure, préciser qu'en l'occurrence, il n'existe aucune décision de délégation du commissaire général vers le ministre de l'Intérieur.

⁴⁹ Voy. les art. XI.II.18 à XI.II.22 de l'A.R. du 30 mars 2001 précité.

De cet avis, à côté de la propre analyse effectuée par le Service d'enquêtes P et par les membres du Comité P, il ressort de surcroît que les arrêtés de commissionnement de Mesdames RICOUR et SAVONET sont manifestement illégaux.

II.4. La position du Commissaire général

23. Le Comité P renvoie à ce qui a été exposé plus haut concernant la question spécifique du ministre au sujet de la position et l'image du CG et ne peut à cet égard qu'émettre quelques constats et réflexions d'ordre général.

24. Le CG déclare qu'il a pu fonctionner normalement pendant la période qui s'est écoulée et a pris la résolution, pour lui-même, de continuer, « la tête haute », à prendre en charge la direction de la police fédérale. Il est d'avis que la campagne médiatique ne l'empêche pas de fonctionner convenablement comme CG.

25. La position du CG est, selon le Comité P, assurément sujette à controverse. Le Comité P laisse le soin à qui de droit – à savoir d'abord le CG lui-même et ensuite l'autorité de tutelle – de tirer les conclusions qui s'imposent et d'effectuer l'appréciation finale d'opportunité concernant son fonctionnement actuel et futur⁵⁰.

26. Actuellement, la perception sur sa position n'est pas bonne chez certaines personnes (policiers ou non) et le Comité P n'a évidemment pas fait d'enquête de satisfaction auprès des collaborateurs. Il est dès lors dangereux d'émettre des propos généraux à ce sujet. Quoiqu'il en soit, cette "enquête" relative à la position et l'image est donc teintée d'une certaine subjectivité. Il suffit néanmoins de consulter l'information dans les medias ces derniers mois pour se faire une idée de la perception sur sa position. Le CG n'est évidemment pas responsable de ce que les medias écrivent ou disent, mais il contribue à déterminer le style et le ton de cette information par son comportement ou son abstention et par sa communication sur toute l'affaire. On fronce les sourcils chez de nombreux acteurs quant à l'exactitude ou non des informations concernant les sauts « à la Tia Hellebaut », un bateau SPN recevant le nom de sa collaboratrice, l'affaire « Cleemput », la question de l'hélicoptère et de l'école, etc.

27. Mais au sein de l'organisation aussi, le CG ne semble plus être une figure incontestée. Le Service d'Enquêtes P a pu constater que certains collaborateurs étaient soulagés de pouvoir s'expliquer au Comité P et qu'ils n'ont pas vraiment voulu « épargner » « leur » CG. Cela peut en soi être un signe. Il n'arrive en tout cas pas souvent que des officiers de police et/ou membres du personnel CALog réagissent de la

⁵⁰ L'ancien commissaire général Fransen s'est exprimé comme suit (dossier CLEEMPUT) : *"Ik wil ook nog meegeven dat ik betreurd dat door de hetze die het voorwerp uitmaakt van uw onderzoek de politie in een slecht daglicht wordt gesteld. Het imago van de politie loopt daardoor schade op hoe men dit ook draait of keert. Het zou spijtig zijn mocht daardoor het positieve beeld dat bij de bevolking en de overheden bestaat gehypothekeerd worden"* ("Je veux aussi ajouter que je regrette qu'à cause de toute la polémique faisant l'objet de votre enquête, la police tombe dans le discrédit. L'image de la police est endommagée, sous quelque angle que ce l'on prenne les choses. Il serait regrettable que l'image positive existant auprès de la population et des autorités en soit hypothéquée"- traduction libre). .

sorte contre leur chef de corps à l'occasion ou pendant leurs contacts avec le Comité P. Cela signifie soit qu'il règne dans la police fédérale une ouverture d'esprit remarquable, soit que le CG a perdu beaucoup de crédit aux yeux de certaines personnes que le Comité P a rencontrées. Au sein de la police fédérale, on parle communément « d'une nomination canapé », ce qui est bien sûr particulièrement dommageable à la position du CG et il restera à voir s'il pourra renverser cette image.

Tout « manager » connaît certainement, ou doit connaître, le principe important dans la théorie du management, à savoir « *set the tone at the top* ». Le CG a assurément la fonction d'exemple par excellence et a, aux yeux du Comité P, commis des erreurs sur ce plan. Lorsque des subalternes voient et entendent la manière dont certains membres du personnel ont été couvés et surtout que le statut n'est manifestement pas appliqué de manière uniforme à tout le monde ou que l'on cherche des solutions « créatives », on ne doit pas s'étonner des conséquences. « *Het gegeven dat men meer interesse heeft voor het 'bord van de buurman/vrouw' valt te betreuren doch is – zeker binnen de politie – een niet meer te negeren gegeven* »⁵¹, comme le déclare à juste titre le CDP VANDERLINDEN dans sa note du 8 janvier 2007. Le CG aussi doit en être (avoir été) conscient. Ses faits et gestes attirent désormais beaucoup plus l'attention.

Le Comité P a la conviction que le CG voulait « emmener » mordicus les deux dames dans sa cellule de gestion sans perte de revenus et a en conséquence chargé ses collaborateurs de « *trouver quelque chose* » et qu'il ne s'est pour le reste pas beaucoup soucié de l'affaire pour en fin de compte soumettre assez aveuglément deux arrêtés au ministre. Même ultérieurement, le CG n'a pris aucune initiative pour (faire) vérifier de manière scrupuleuse la légalité, en dépit de plusieurs « signaux d'alarme ». En appréciant son comportement sur ce point au regard du standard de référence du bon père de famille (c'est-à-dire un CG placé dans les mêmes circonstances), le Comité ne peut aboutir à une autre conclusion que celle selon laquelle le CG n'a pas fait un parcours sans faute.

28. S'y ajoute évidemment le fait que la fonction de “Dalton” comporte en soi déjà les possibles germes de controverse puisque c'est un système où responsabilité et « pouvoir » reposent sur les épaules de personnes tombant hors de la ligne managériale et de la hiérarchie normales. Ce système est peut-être défendable d'un point de vue de management, mais ce sont des fonctions pour lesquelles les personnes qui y sont commissionnées doivent, selon le Comité P, se tenir en arrière-plan et remplir leur rôle d'avis de manière discrète. D'un point de vue juridique on ne peut passer outre la vision développée notamment par le Conseil d'Etat⁵², selon lequel : « *...met een systeem waarin de meest geschikte kandidaat niet langer wordt geselecteerd op grond van de resultaten van een vergelijkend examen of een vergelijkende selectie, maar wel op grond van een appreciatie van de benoemende overheid waarbij aan die overheid een keuzevrijheid wordt gelaten, een regel wordt opgeheven die steeds is beschouwd als een essentiële*

⁵¹ « *Le fait que l'on s'intéresse davantage à ce qui se trouve dans l' 'assiette du voisin ou de la voisine' est déplorable mais constitue – certainement au sein de la police – un élément qui n'est plus négligeable* » (traduction libre).

⁵² Conseil d'Etat, avis n° 42.169.

*waarborg voor de objectiviteit van de aanwervingen*⁵³, *vereiste dat zelf voortvloeit uit het grondwettelijk beginsel van de gelijke toegang tot het openbaar ambt, dat uitdrukkelijk is ingeschreven in artikel 10, tweede lid, van de Grondwet* »⁵⁴. *De lege ferenda*, on peut donc plaider pour l'évaluation de la procédure de sélection en tant que collaborateur en gestion. En outre, le CG déclare lui-même que tout directeur général en fait la lecture qu'il veut en faire ... ce qui ouvre la porte à des discussions.

Et c'est surtout ici que madame RICOUR, manifestement avec l'aval du CG, a donné un contenu tout autre à sa fonction de collaborateur du service d'appui à la gestion du CG. Afin de pouvoir se prononcer sur la position et l'image du CG, il est nécessaire de resituer également la manière dont madame RICOUR s'acquitte de sa tâche. Des constatations de certains membres du Comité P, de ses apparitions publiques et de son positionnement dans l'organisation, il apparaît qu'elle est présente de manière très dominante, que tous ou du moins la plupart des contacts avec le CG devaient passer par elle (même la porte-parole, comme cela ressort du dossier Cleemput) et qu'elle était placée visiblement en avant-plan. Sa présence apparente et son rôle proéminent dans nombre de manifestations (protoculaires) réunions et autres rassemblements, en interpellent plus d'un parce que ce n'est plus considéré « comme normal », certainement pas dans un milieu comme la police, dans lequel, que cela plaise ou non, le grade et le diplôme jouent encore un rôle important.

29. Dans le cadre de l'enquête concernant la mesure d'ordre à l'égard de l'ancienne porte-parole de la police fédérale, madame CLEEMPUT⁵⁵, celle-ci déclare par exemple que la détérioration des relations entre le nouveau CG et le service de presse était en partie due à madame RICOUR, déjà rien que pour le fait que tous les contacts devaient passer par elle. Madame RICOUR a certainement, du moins de manière indirecte, joué un rôle dans la mesure d'ordre prise à l'égard de madame CLEEMPUT.

Le membre du Comité P chargé de procéder à son audition a lui aussi été frappé par son comportement et ses commentaires. L'intéressée est apparue, lors de l'audition sous serment, très calme et sûre d'elle, et balançait constamment, en langage corporel et paroles, entre arrogance et assurance/assertivité. Elle était, contrairement à sa collègue madame SAVONET, tout sauf sous l'effet du Comité P ou du fait qu'elle soit auditionnée sous serment par un membre du Comité P, ce qui constitue pourtant une mesure très exceptionnelle. La manière dont elle a prêté serment était, par exemple, interpellante, en ce qu'elle a vite débobiné la formule du serment, sans lever la main de quelque manière que ce soit, et elle donnait ainsi l'impression de vouloir faire comprendre que ce serment

⁵³ Avec référence à D. BATSELE, O. DAURMONT et Ph. QUERTAINMONT, *Le contentieux de la fonction publique*, Bruxelles, Nemesis, 1992, p. 64, nt. 23 ; SAROT, J., e.a., *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 158, n° 196.

⁵⁴ « ... avec un système dans lequel le candidat le plus apte n'est plus sélectionné sur la base des résultats d'un concours ou d'une sélection comparative, mais bien sur la base d'une appréciation de l'autorité de nomination laissant une liberté de choix à cette autorité, une règle est abrogée qui a toujours été considérée comme une garantie essentielle de l'objectivité des recrutements, une exigence qui découle elle-même du principe constitutionnel de l'accès égal à la fonction publique, qui est explicitement consacré dans l'article 10, alinéa 2, de la Constitution » (traduction libre).

⁵⁵ Dossier connu au Comité P sous le numéro 2008/99194.

ne signifie pas grand-chose. Peut-être n'était-ce pas son intention, mais la perception était indéniablement négative.

De même, dans ses commentaires complémentaires, elle ne s'est à aucun moment, sous quelque forme que ce soit, remise en question, ni son fonctionnement, mais au contraire, elle a tout mis sur le compte d'une grande action de déstabilisation émanant du (d'une partie du) top du service juridique de la police fédérale de l'époque, du directeur-général actuel du SAT, et (mais c'est de l'ouï-dire) d'un membre du cabinet du ministre de l'Intérieur. Elle a aussi indirectement fait allusion au fait que, selon elle, cette attaque avait également une connotation « communautaire », c'est-à-dire qu'elle émanerait de néerlandophones, et que le fait qu'elle soit une femme y joue beaucoup. Aussi dit-elle ne pas voir en quoi sa réintégration à la même place, avec les mêmes tâches, au sein de la cellule de gestion du CG, pourrait ne pas être aussi bonne pour la police fédérale et elle prétendit que de nombreuses personnes lui demandaient de retourner.

30. Son comportement professionnel est d'ailleurs illustré de manière frappante par une dispute en octobre-novembre 2006 concernant le remboursement d'un traitement indu. En septembre 2006, elle apprend par la direction des finances de l'époque de la police fédérale/SSGPI qu'elle a perçu, pour la période février 2002-juin 2002, 92,66 euros de trop et il lui est communiqué que cette somme sera compensée sur son prochain traitement conformément aux règles en vigueur (elle avait alors un revenu net d'un peu plus de 1.480 euros). A la suite de cela, elle fait part de son désaccord et propose un plan de remboursement de 10 euros par mois. Cela n'est (c'est compréhensible) pas accepté par le responsable qui déclare qu'« *il n'est pas raisonnable d'accepter un prélèvement de 10€ par mois alors que votre traitement net s'élève à plus de 1.480€ par mois, que l'allocation de fin d'année sera versée dans un bon mois et qu'une revalorisation barémique est annoncée pour janvier 2007* ». S'ensuit un mail véhément et dans lequel le dernier paragraphe en particulier est très éloquent : « *J'avise également le DGSAT de la situation, pour rappel il est chargé par le Ministre de l'intérieur de superviser le bon fonctionnement du SSGPI. Il sera certainement intéressé par la procédure en cours* ». Pour le lecteur et certainement, on peut l'imaginer, le destinataire, membre du personnel du SSGPI, cette dernière phrase ne peut être entendue autrement que comme une « menace » à peine voilée, pour le cas où elle n'obtiendrait pas sa volonté. Finalement sa proposition, selon elle discutée avec le DGSAT Koekelberg et considérée par celui-ci comme « raisonnable », est ensuite acceptée par le chef de service SSGPI ...

Si par ailleurs les rumeurs selon lesquelles elle donnerait même des « ordres » directs à d'autres mandataires de la police fédérale sont correctes, quand on entend et lit que l'on chuchote « qui est maintenant le vrai chef de la police fédérale ? », alors on ne peut échapper au constat qu'il y a au moins un problème de perception. Le CG ne semble pas concevoir les choses de cette manière.

Dans le dossier CLEEMPUT, le directeur-général VAN THIELEN décrit madame RICOUR comme suit: "... *doch het is ongetwijfeld zo dat mevrouw Ricour in haar ongezouten stijl soms in het bijzijn van anderen uitspraken kan doen die ze waarschijnlijk wel niet zo hard bedoelt als ze kunnen overkomen bij anderen. Ze mist voor een stuk*

*subtiliteit in haar woordgebruik. Mevrouw Ricour is ook niet altijd geneigd om 'in de schaduw' te blijven. Dit zijn eigenschappen van haar die bij derden storend kunnen overkomen. Ik zou ook niet durven stellen dat ze dit minachtend bedoelt doch dit betekent niet dat haar woorden niet kwetsend kunnen overkomen. Ze neemt te weinig een blad voor de mond en is te spontaan*⁵⁶.

31. Venons maintenant au problème du choix de madame RICOUR comme collaborateur direct en gestion du CG. Le ministre a déjà déclaré que ce choix relevait d'une appréciation d'opportunité, dont il n'a pas à se mêler. La question se pose néanmoins de savoir si le ministre ne se montre pas trop prudent ici et ne laisse pas ou n'a pas laissé au CG trop de marge de manœuvre. Le choix en soi relève en effet en premier lieu d'une appréciation d'opportunité du CG. Cela n'empêche toutefois pas que le ministre dispose à ce sujet tout de même d'un contrôle marginal étant donné que, quoiqu'il en soit, le CG se trouve sous l'autorité du ministre en vertu de la LPI et qu'il peut par conséquent évaluer chaque décision du CG et l'interpeler à ce sujet. L'« opportunité » de choisir un collaborateur direct en gestion (ce qui est de toute manière une fonction de niveau universitaire ou équivalent) connaît des limites.

32. Le Comité P est convaincu, au terme de cette enquête et de l'enquête « CLEEMPUT », que madame RICOUR a été placée à un poste beaucoup trop élevé (conseiller en image du CG et de la police fédérale dans son ensemble, observation du plan national de sécurité, coordination de la cellule d'Appui à la Gestion du CG, ...) pour les raisons suivantes :

* son diplôme (diplôme d'humanités et une attestation non-reconnue de travail de secrétariat) ; son curriculum n'est en tout cas pas de nature à éclairer davantage la décision de la promouvoir comme « *conseiller en image du CG de la police fédérale* » ;

* sa formation (continue) ; ainsi, elle reconnaît elle-même n'avoir bénéficié, les 8-9 dernières années, d'**aucune** formation continue, même pas concernant la presse et/ou des matières liées à la communication) ;

* sa manière de fonctionner par dossier, tel que :

- cela a été vécu par les membres du Comité P lors de diverses réunions auxquelles elle était présente. Elle ne prenait jamais la parole au cours de ces réunions, elle ne devait jamais présenter ni défendre une thèse, de sorte qu'il est en tant qu'externe impossible d'évaluer son « poids » conceptuel et en gestion ;

- cela ressort du dossier CLEEMPUT, dans lequel au moins une décision, qu'elle a prise en sa qualité de conseiller en image et/ou responsable presse, donne l'impression d'un manque de professionnalisme ;

* (1) son fonctionnement relationnel réel au sein de l'organisation et (2) la perception de ce fonctionnement. Des deux dossiers concernés au Comité P, il ressort déjà qu'elle se trouve ou se trouvait dans un état de « guerre froide » avec le service juridique de la

⁵⁶ "... mais il est sans doute vrai que madame RICOUR peut parfois faire, de manière crue, en la présence d'autres personnes, des déclarations qu'elle ne veut probablement pas rendre aussi dures que comme ressenties par les autres. Elle manque pas mal de subtilité dans son langage. Et madame Ricour n'a pas toujours tendance à rester "dans l'ombre". Ces particularités peuvent déranger certaines personnes. Je n'oserais pas non plus affirmer qu'elle veuille faire preuve de mépris, mais cela n'empêche que ses mots peuvent être blessants. Elle ne mâche pas suffisamment ses mots et est trop spontanée" (traduction libre).

police fédérale, avec le directeur-général du SAT et avec l'ancien porte-parole. Sa conduite provoque indéniablement des réactions tendues. Il existe également un manque de précision concernant le contenu concret de la mission de « conseiller en image » du CG en tant que tel et de la police fédérale, et surtout du rapport entre cette fonction et le service de presse à la disposition du CG. Il n'a manifestement jamais été défini qui peut faire quoi, ce qui a incontestablement contribué aux problèmes survenus par la suite avec la porte-parole madame CLEEMPUT. Les actions et le positionnement de madame RICOUR ont en tout cas été une cause parmi d'autres de la « problématique CLEEMPUT ». Le CG est responsable pour ce manque de clarté et de directives à l'égard de l'une et de l'autre.

Les qualités ou les prétendues qualités de Madame RICOUR que le CG a énumérées dans sa lettre du 29 août 2008 n'enlèvent rien à la précédente constatation du Comité P. Il est d'ailleurs pour le moins curieux que, de cette énumération, il ressort que les tâches de Madame RICOUR comportaient tant du travail de secrétariat purement exécutif, du travail protocolaire, du travail pratique-organisationnel (déménagement vers le « Quetelet »), que du travail conceptuel de gestion. Il est à souligner qu'aucun de tous les mérites et/ou qualités de madame RICOUR ne ressort de son dossier personnel.

33. Il peut être vrai ou pourrait être argumenté que, comme répété par le CG (et à nouveau répété dans sa lettre du 29 août), il puisse peut-être exister *de lege ferenda* une lacune dans le statut pour rétribuer les “Daltons” à un niveau supérieur ou plus raisonnable (ou qu'il y aurait par exemple une distinction non justifiable entre la fonction publique fédérale et les CALog de la police en ce qui concerne le règlement des fonctions supérieures). Il suffisait alors de remédier à l'une et l'autre chose dans le statut mais le Comité P doit constater que cela n'a pas été fait à ce jour, et qu'aucune impulsion n'a été donnée à cette fin. Partant, cette prétendue lacune ne peut évidemment pas constituer une carte blanche pour élaborer *de lege lata* des constructions ne résistant pas ou à peine à l'épreuve du raisonnable. Comme le président du SPF P&O l'a à juste titre affirmé dans sa lettre au CG : « *cela dit, le texte de votre arrêté est clair et une disposition claire n'a pas à s'interpréter par analogie au autrement. On peut philosopher sur le sujet, avoir des états d'âme mais le texte s'applique, tel qu'il est et non pas tel qu'il devrait être. Si l'autorité estime que le texte traduit mal son intention, elle doit modifier le texte* ». Un texte clair, tel que, en l'espèce, les règlements prévus dans le PJPol, ne doit pas être interprété et doit être appliqué.

34. Le fait que le CG actuellement défende encore cette construction et l'appliquerait donc *a fortiori* aussi dans le futur (puisque'il ne conçoit pas qu'elle ne soit pas légale, même *de lege lata*), reste en fait pour le Comité P la plus grande interrogation à laquelle il doit faire face. Le CG n'a en effet à ce jour pas renoncé ni remédié à cette construction (même après le détachement du 11 juillet 2008, la fonction supérieure et la « prime Dalton » sont conservées). Il est manifestement encore d'avis que le statut a été appliqué dans ce cas de manière correcte et conformément aux principes de légalité, d'équité et de bon sens. Le Comité P peut difficilement concevoir le fait que ces événements n'aient pas poussé le CG à prendre des initiatives et/ou, pendant tout ce temps, ne l'ont pas au moins amené (l'affaire est déjà en cours depuis novembre 2007) ou ne l'amènent pas à

reconsidérer sérieusement l'une et l'autre chose, et à lui-même (laisser) rédiger une note juridique dans laquelle la construction serait défendue. Le 29 août 2008, le Comité P a reçu une note du CG comportant son analyse, laquelle n'apporte aucun élément neuf concernant le fond de l'affaire.

35. De plus, dans ce dossier, les explications du CG étaient et restent peu convaincantes. Outre l'absence d'une note juridique claire, le CG répond la plupart du temps avec des « *je ne sais pas* » ou « *je ne m'en souviens pas* » ou « *je ne le savais pas* », etc. Le fait qu'il ne semble pas avoir suffisamment examiné la figure juridique de la fonction supérieure dans la fonction publique fédérale, qu'il invoque comme argument – par exemple dans le « INFO nouvelles » du 7 juillet 2008, n°1852⁵⁷, ne témoigne pas en sa faveur. Il est pour le moins incomplet de dire que, comme cela paraissait dans l'INFO nouvelles, « *cette procédure de commissionnement dans une fonction supérieure à titre provisoire n'est pas propre à la police mais qu'elle est aussi régulièrement appliquée dans la fonction publique* ».

36. L'article 29, 4^{ème} alinéa du Code de déontologie (A.R. du 10 mai 2006) dispose que : « *Dans l'exercice de leur fonction, ils (les membres du personnel) agissent et se comportent conformément aux dispositions légales et réglementaires, à la stratégie et aux directives de l'autorité. Ils se laissent guider par des considérations de légalité, d'équité, d'opportunité et d'efficacité.* »

Tant du point de vue de la légalité que de l'opportunité et de l'efficacité, le CG a, de l'avis du Comité, commis quelques erreurs dans ce dossier et dans le dossier CLEEMPUT.

Le CG a certainement de nombreux mérites et qualités. Ceux-ci ressortent du parcours professionnel de l'intéressé et du dossier personnel passé en revue par le Comité P. Il appartient toutefois à l'autorité de tutelle de prendre ou non en compte ces mérites et qualités dans son appréciation finale.

III. CONCLUSIONS

37. Se basant sur le dossier complet, composé notamment des pièces, des échanges de courriers, des témoignages et des avis émis, le Comité Permanent P conclut à l'unanimité que :

- 1) les arrêtés de nomination de mesdames RICOUR et SAVONET sont, sur différents plans, **illégaux** et doivent être réexaminés ;
- 2) le commissionnement comme “Dalton” de madame RICOUR et/ou madame SAVONET devraient être réévalués du point de vue **de la légalité et de l'opportunité** ;

⁵⁷ Il s'agit d'une page de communication interne pour la police intégrée.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

101

102

103
104
105
106
107
108
109
110

111
112
113
114
115
116
117
118
119
120