

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 229.162 du 14 novembre 2014

A. 214.180/XI-20.402

En cause : **MOINIL** Julien,
ayant élu domicile chez
Me M. UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

1. le Procureur du Roi de Bruxelles,
2. l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Mes Ph. LEVERT et M. VELGHE, avocats,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE, SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

I. L'OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite par télécopie le 10 novembre 2014 à 17 heures 04 Julien MOINIL demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du 6 novembre 2014 du Procureur du Roi de Bruxelles de :

- le dispenser formellement de traiter tous les dossiers judiciaires en dehors de ceux qui lui sont confiés par ses chefs de section, ses tâches se limitant à la rédaction de réquisitoires et de citations directes;
- le dispenser formellement de représenter l'office du Procureur du Roi à quelque audience que ce soit;
- le dispenser de prêter des services de nuit et de week-end ».

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le dossier administratif et une note d'observations ont été déposés par les parties adverses.

Une ordonnance du 12 novembre 2014, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience du 13 novembre à 14 heures 30.

M. le président de chambre Ph. QUERTAINMONT a fait rapport.

Me M. UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Mes Ph. LEVERT et M. VELGHE, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ainsi que le Procureur du Roi de Bruxelles, ont présenté leurs observations.

M. l'auditeur M. OSWALD a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, relatif à l'emploi des langues, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. LES FAITS DE LA CAUSE

1. Le requérant est substitut du Procureur du Roi près les tribunaux de première instance de Bruxelles et de Nivelles depuis juillet 2012.

Affecté actuellement à la section financière du parquet, il a fait l'objet de menaces de telle sorte qu'il bénéficie en principe d'un régime de protection, qui n'est cependant pas d'application dans sa vie privée.

2. Le requérant expose dans sa requête que comme plusieurs de ses collègues, il accompagne à l'occasion des services de police dans leurs missions, estimant qu'il s'agit d'une démarche utile à l'exercice de ses fonctions.

Il ressort cependant du dossier administratif qu'il lui a été reproché à plusieurs reprises, déjà pendant sa période de stage, d'avoir participé à des patrouilles de police sans autorisation préalable.

En dernier lieu, dans la nuit du 18 au 19 octobre 2014, il a accompagné le superviseur de la zone de Bruxelles-Nord dans un véhicule particulier et dans les missions qui étaient les siennes.

L'officier de coordination de la zone s'étant ému de la présence du requérant sur le terrain, le Procureur du Roi f.f. MICHIELSEN l'a interpellé. Le requérant s'étant expliqué par écrit sur les raisons qui l'ont conduit à se trouver sur le terrain, le Procureur du Roi f.f. a considéré qu'il avait été enjoint au requérant de ne plus participer à des patrouilles de police sans en demander l'autorisation, en a déduit que le requérant a « de manière délibérée, enfreint un ordre hiérarchique », et a décidé le 22 octobre 2014 :

- de réitérer l'interdiction de participer à toute mission de police sur le terrain;
- de dispenser le requérant de traiter tous les dossiers judiciaires en dehors de ceux qui lui sont confiés par ses chefs de section;
- d'adopter la plus grande discrétion dans l'emploi des réseaux sociaux;
- de respecter scrupuleusement les conseils donnés lors des briefings de sécurité.

3. Si le requérant a réagi par un courrier du 31 octobre adressé au Procureur du Roi, il explique dans sa requête qu'il n'a pas jugé utile de saisir le Conseil d'Etat d'un recours contre la décision du 22 octobre car il a estimé que cette mesure, aussi contestable soit-elle, ne justifiait pas la mise en œuvre d'une procédure d'exception et car il escomptait que cette mesure serait levée par le Procureur du Roi lors de son retour.

4. Le Procureur du Roi MEILLEUR a reçu le requérant le 5 novembre, et lui a adressé le lendemain une lettre ainsi rédigée :

« Je fais suite à nos différents échanges de courriers et à notre entrevue du 4 novembre (*le 5, selon le requérant*) concernant votre participation aux missions de police dans la nuit du 18 au 19 octobre dernier en dépit des menaces pesant à votre encontre et plus largement quant à votre fonctionnement au sein de notre office.

Je déplore, qu'une nouvelle fois, vous ayez mis à mal la confiance de l'ensemble de votre hiérarchie et notre crédibilité vis-à-vis des partenaires extérieurs.

En l'occurrence votre comportement, faut-il le préciser, est également de nature à compromettre votre propre sécurité.

Cet incident est le dernier d'une longue liste depuis votre arrivée au parquet en qualité de stagiaire judiciaire. Je ne peux que le regretter.

Je partage donc les propos tenus par mon adjoint dans son courrier du 22 octobre dernier.

Les qualités professionnelles qui sont les vôtres et sur lesquelles vous insistez dans votre courrier du 22 octobre, ne sont malheureusement plus de nature à modifier ce constat en l'état actuel des choses, ni à infléchir les décisions que je me vois contraint de prendre afin de garantir votre sécurité et le fonctionnement cohérent de notre office.

Je vous confirme donc avoir pris les décisions suivantes concernant vos tâches futures au sein de notre parquet :

- Je réitère l'interdiction qui vous a été faite de participer à toute mission de police sur le terrain,
- Je vous dispense formellement de traiter tous les dossiers judiciaires en dehors de ceux qui vous sont confiés par vos chefs de section. Vos tâches futures consisteront donc à la rédaction de réquisitoires et de citations directes,
- Je vous dispense formellement de représenter notre office à quelque audience que ce soit.

Je réitère par ailleurs les recommandations reprises aux points 3 et 4 de la lettre de mon adjoint concernant la discrétion dont vous devriez faire preuve sur les réseaux sociaux et quant au respect des conseils qui vous ont été donnés lors des briefings de sécurité,

Par ailleurs et dans le même ordre d'idée, afin de vous éviter une inutile prise de risques, des contacts trop proche avec le terrain et trop grande personnalisation des dossiers dans lesquels vous interviendriez, j'ai décidé de vous dispenser de prester les services de nuit et de week-end.

L'ensemble des décisions reprises ci-avant sont prises pour une durée indéterminée et referont l'objet d'une évaluation à mon intervention dans un délai qu'il me reste à déterminer ».

Il s'agit de l'acte attaqué dans le présent recours au Conseil d'Etat. Cette décision ne mentionne pas de voie de recours, ni devant le Conseil d'Etat ni devant une autre instance juridictionnelle.

5. Le requérant estime que la décision attaquée s'analyse comme une sanction disciplinaire déguisée et qu'elle porte gravement atteinte à sa réputation professionnelle, dans la mesure, explique-t-il, où il se voit interdire tout contact avec des intervenants extérieurs à la section financière du parquet.

Il ajoute qu'il subit un incontestable dommage moral, étant donné que la décision entreprise trouve son origine dans le danger qu'il ferait courir au ministère public et à ses membres, qu'une telle justification est susceptible d'obérer gravement sa réputation et les liens de respect réciproques qu'il a noués avec ses collègues, et qu'il y a urgence à remédier à cette situation.

IV. LA RECEVABILITE DU RECOURS AU REGARD DE LA COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

1. A l'appui de la recevabilité de son recours au Conseil d'Etat le requérant fait référence à l'arrêt n° 36/2011 du 10 mars 2011 de la Cour constitutionnelle, qui avait relevé une lacune législative dans l'absence de tout recours contre une décision d'un organe du Conseil d'Etat qui impose aux magistrats de l'auditorat une mesure d'ordre qui pourrait être une sanction disciplinaire déguisée.

Le requérant souligne que le législateur a tiré les conséquences de cet arrêt puisque la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat a modifié l'article 14, § 1^{er} des lois coordonnées et a rendu désormais le Conseil compétent pour censurer les actes des organes du pouvoir judiciaire relatifs « au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire ».

A cet égard le requérant fait référence à l'exposé des motifs de la loi précitée, selon lequel « la notion de 'fonction publique' ... doit s'entendre dans un sens fonctionnel plutôt que organique. La doctrine précise, à cet égard, que 'les termes fonction publique' désignent, dans un sens large, l'ensemble des tâches dont s'acquittent ceux qui participent aux activités de service public prises en charge par les pouvoirs publics ».

Le requérant en déduit qu'en sa qualité de magistrat du ministère public, il bénéficie de la protection offerte par l'article 14, § 1^{er} des lois coordonnées.

2. Dans leur note d'observations et à l'audience les parties adverses soulèvent à titre principal une fin de non-recevoir tirée de l'incompétence du Conseil d'Etat.

Elles font tout d'abord valoir que l'acte attaqué a été pris par le Procureur du Roi de Bruxelles, qui n'est pas une autorité administrative mais une autorité judiciaire, et que l'acte attaqué est une décision du Procureur du Roi qui concerne les missions d'un magistrat du ministère public, et non pas, au sens de l'article 14, § 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, « le recrutement, la désignation ou la nomination dans une fonction publique ou une mesure qui a un caractère disciplinaire ».

Les parties adverses exposent ensuite que si l'acte attaqué s'analyse comme une sanction disciplinaire déguisée, le Conseil d'Etat ne serait compétent pour en connaître que si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction.

Or la loi du 15 juillet 2013 modifiant les dispositions du Code judiciaire relatives à la discipline, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2014, a institué un tribunal disciplinaire de langue française et un tribunal disciplinaire de langue néerlandaise qui sont seuls compétents à l'égard des membres de l'ordre judiciaire.

Les parties adverses concluent que les nouvelles dispositions du Code judiciaire insérées par la loi du 15 juillet 2013 excluent la compétence du Conseil d'Etat pour connaître d'un recours introduit par le requérant, magistrat du ministère public contre ce qu'il estime être une sanction disciplinaire déguisée.

Quant à la situation d'urgence invoquée par le requérant les parties adverses soulignent que le président du tribunal de première instance, saisi par voie de référé, est compétent, en vertu de l'article 584 du Code judiciaire, pour statuer au provisoire.

3. A l'audience la partie requérante réplique que le tribunal disciplinaire institué par la loi du 15 juillet 2013 n'existe pas encore à l'heure actuelle, que le requérant, au regard notamment de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, ne peut être privé de l'accès à un juge pour contester un acte qui lui fait grief, et qu'en tout état de cause seul le recours devant le Conseil d'Etat lui permet d'agir en extrême urgence.

Le requérant revient sur l'historique de l'extension de la compétence du Conseil d'Etat en vue de répondre aux lacunes législatives relevées par la Cour constitutionnelle et souligne que l'intention claire du législateur a été de faire en sorte que l'ensemble des magistrats, du Conseil d'Etat ou de l'ordre judiciaire, puissent disposer d'une voie de recours pour contester certaines mesures. Il estime également que dans le cas d'espèce la décision du Procureur du Roi de l'affecter à

certaines tâches mineures peut être vue comme une forme de « désignation » au sens de l'article 14, § 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

4. Examen :

4.1. L'article 14, § 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel que modifié par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, dispose notamment comme suit :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

(...)

2° (...) des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire ».

Or la loi du 15 juillet 2013 modifiant les dispositions du Code judiciaire relatives à la discipline (spécialement les articles 413 et 418 de ce Code) a institué un tribunal disciplinaire de langue française et un tribunal disciplinaire de langue néerlandaise, ainsi que deux tribunaux disciplinaires d'appel, francophone et néerlandophone. Ces tribunaux, non permanents, sont compétents à l'égard des membres de l'ordre judiciaire; ils peuvent notamment être saisis de recours d'un magistrat contre une sanction disciplinaire déguisée dont il s'estime victime. Le magistrat qui conteste une mesure disciplinaire déguisée en mesure d'ordre peut également introduire un recours contre cette décision.

Il s'ensuit que sans qu'il soit besoin, dans le cadre nécessairement sommaire d'une analyse en extrême urgence, d'examiner si en l'espèce le Procureur du Roi, en prenant la décision attaquée, a agi comme une autorité administrative ou comme une autorité judiciaire, ou encore si la mesure attaquée tombe dans le champ d'application élargi de l'article 14 des lois coordonnées, il suffit de constater que le Conseil d'Etat est sans compétence pour connaître de la décision attaquée dans le présent recours, puisqu'une sanction disciplinaire déguisée - selon l'analyse qu'en fait le requérant, magistrat du ministère public - relève de la compétence exclusive du tribunal disciplinaire organisé par la loi du 15 juillet 2013.

4.2. Il est vrai qu'à l'heure actuelle les tribunaux disciplinaires prévus par la loi précitée du 15 juillet 2013 n'ont toujours pas été institués.

L'article 40 de cette loi a prévu que « la date d'entrée en vigueur de chacune des dispositions de la présente loi est fixée par le Roi » et qu'« au plus tard, celle-ci entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2014 ».

Or à cette dernière date n'était intervenu qu'un arrêté royal du 28 mars 2014 mettant en vigueur seulement quatre articles de la loi.

En particulier n'ont pas encore été désignés les juges aux tribunaux disciplinaires, et les conseillers aux tribunaux disciplinaires d'appel.

Cette circonstance regrettable, compte tenu du sentiment d'injustice qu'à tort ou à raison le requérant éprouve et de la nécessité qu'il puisse porter son recours devant un juge, ne peut toutefois avoir pour conséquence de faire du Conseil d'État un juge «par défaut», sa compétence *ratione materiae* étant strictement définie par l'article 14, § 1^{er}, de ses lois coordonnées. Il n'appartient pas davantage au Conseil d'État de s'immiscer dans les attributions exclusives du législateur en autorisant des voies de recours que la loi ne prévoit pas. Il en va d'autant plus ainsi que l'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014, en rapport avec l'extension des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, notamment certains actes des organes du pouvoir judiciaire, souligne expressément que «l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat conserve un caractère résiduaire et il ne s'applique que si une législation particulière n'a pas prévu un autre contrôle juridictionnel des mesures à caractère disciplinaire » (Doc. Parl., Sénat, 2277/1 - 2012-2013, p. 13).

Dans le même sens l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat, dans l'avis donné le 11 juin 2013 sur l'avant-projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, a souligné ce qui suit au sujet des actes susceptibles de recours émanant d'autres autorités que des autorités administratives :

« Il résulte même d'impératifs d'ordre constitutionnel que la loi peut être tenue, dans certains cas, d'attribuer pareil contentieux à des juridictions autres que le Conseil d'État.

Compte tenu de ce que cette réserve concerne également certains actes et règlements d'autorités administratives, dont il est question à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées, il y aurait donc lieu de préciser, dans l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées, que cette disposition sera applicable sans préjudice des recours prévus devant d'autres juridictions. Le dispositif consacrerait ainsi de manière expresse le caractère à la fois de principe et subsidiaire de la compétence d'annulation de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Le commentaire de l'article 2, 1^o, de l'avant-projet confirme que ce caractère subsidiaire est bien maintenu par l'avant-projet; le délégué de la ministre l'a réaffirmé ».

Il découle de ces différents éléments que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître de la présente demande de suspension.

PAR CES MOTIFS, DECIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence et la demande d'octroi d'une indemnité de procédure sont rejetées.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre statuant en référé, le quatorze novembre deux mille quatorze par :

M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre,
assisté par :

M. S. DJERBOU, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

S. DJERBOU

Ph. QUERTAINMONT