

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.095 du 13 octobre 2016

A. 215.509/XI-21.027

En cause : **VAN DER ELST** Sabine,
ayant élu domicile chez
Me D. RENDERS, avocat,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Ph. SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. L'OBJET DE LA REQUÊTE

1. Par une requête introduite le 5 avril 2015, Sabine VAN DER ELST poursuit l'annulation de la décision du 17 février 2015 mettant fin à sa désignation en qualité de magistrat de liaison auprès de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation, publié par mention au *Moniteur belge* du 23 février 2015.

II. LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. E. LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure. Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire. La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Par une requête introduite le 11 mai 2016, Sabine VAN DER ELST sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice.

Une ordonnance du 17 août 2016, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 22 septembre 2016 à 9 heures 45.

Mme C. DEBROUX, président de chambre, a fait rapport.

Me E. GONTHIER, loco Me D. RENDERS, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me Ph. SCHAFFNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. LES FAITS UTILES À L'EXAMEN DE LA CAUSE

3. Par un arrêté ministériel du 28 mars 2014, publié par mention au *Moniteur belge* du 15 avril 2014, la requérante, alors substitut du procureur du Roi de complément dans le ressort de la Cour d'appel de Bruxelles, a été désignée magistrat de liaison auprès de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation, pour un mandat à plein temps expirant le 15 novembre 2017.

4. La requérante a pris ses fonctions le 15 avril 2014. À partir du 13 septembre 2014, elle a été absente pour raisons médicales, absence couverte par des certificats médicaux pour les périodes du 17 septembre au 3 octobre 2014, du 4 au 17 octobre, et jusqu'au 19 décembre 2014. Selon le mémoire en réponse, cette absence s'est poursuivie jusqu'au 16 mars 2015, jour où, postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, la requérante a repris ses fonctions de substitut du Procureur du Roi près le parquet de Bruxelles.

5. Entre-temps, le 26 novembre 2014, le directeur de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation s'est adressé au ministre de la Justice en ces termes (traduction libre) :

« Concerne : abrogation du détachement d'un magistrat de liaison

[...]

La loi du 26 mars 2003 prévoit le détachement de deux magistrats (M.P.) auprès de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation afin d'exercer la fonction de "magistrat de liaison".

Dans ce cadre légal, par arrêté ministériel du 28 mars 2014, Madame Sabine van der Elst, en tant que magistrat attaché au parquet de Bruxelles, a été désignée par votre prédécesseur en qualité de magistrat de liaison francophone.

À cet égard, je dois vous informer de l'absence de Madame van der Elst, pour raison médicale, et ce depuis le 13 septembre 2014. Le dernier certificat médical qui m'a été transmis date de la mi-novembre et prévoit la prolongation de l'absence de l'intéressée jusqu'au 19 décembre 2014.

Étant donné que les sorties de Madame van der Elst sont autorisées, j'ai tenté, à plusieurs reprises, de m'entretenir avec ma collègue afin d'avoir une meilleure idée de sa maladie, en général, et de la durée encore à venir de celle-ci, en particulier. Un tel entretien n'a pu, jusqu'à présent, avoir lieu, parce que Madame van der Elst n'est pas médicalement en état d'y donner suite.

Il est, dès lors, fort à craindre que la collègue en question soit encore longtemps indisponible pour l'OCSC.

Eu égard au fait que l'OCSC ne dispose que d'un magistrat de liaison par rôle linguistique et qu'un nombre important de tâches et missions cruciales doivent être exécutées par ces collaborateurs – dans le cadre ou non de la réorganisation interne de l'OCSC –, il est de la plus grande importance de pouvoir faire appel à eux en permanence.

Il n'est nul besoin de souligner que l'absence prolongée de Madame van der Elst constitue un sérieux obstacle au fonctionnement de notre organisation qui souffre déjà d'un déficit structurel de personnel.

Dans ces circonstances, je ne peux que vous demander de bien vouloir mettre fin au détachement de Madame van der Elst du Parquet de Bruxelles vers l'OCSC et de bien vouloir donner vos instructions en vue de la publication d'un appel à candidature au Moniteur belge. Nous assisterons bien volontiers le SPF dans le cadre de l'établissement du profil de fonction.

Pour être complet, je peux vous faire savoir que j'ai fait part, il y a quelques jours, de mon intention de vous adresser la présente à Monsieur Johan DEMULLE, Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles et à Monsieur Jean-Marc MEILLEUR, procureur du Roi de Bruxelles. Tous deux ont fait montre de compréhension face à la démarche ainsi envisagée.

[...] ».

6. Le 16 janvier 2015, le président du Collège des Procureurs généraux a transmis au ministre l'avis du Collège, tel que requis par l'article 17, § 3, de la loi du 26 mars 2003 portant création d'un Organe central pour la Saisir et la Confiscation et portant des dispositions sur la gestion à valeur des biens saisis et sur l'exécution de certaines sanctions patrimoniales. Il indique notamment ce qui suit (traduction libre) :

« [...] »

Le Collège comprend l'argumentation développée par le directeur de l'O.C.S.C. dans sa lettre et peut dès lors le suivre dans sa conclusion, même si la raison de l'absence est manifestement due à des raisons médicales et que se pose dès lors la question de savoir si cela implique "un manquement à ses obligations" (article 17, § 3, alinéa 3, en

combinaison avec l'article 17bis, § 2 de la loi du 26 mars 2003). L'OCSC ne dispose que de deux magistrats de liaison (un de chaque rôle linguistique) et une indisponibilité de longue durée d'un des deux (depuis le 13 septembre 2014) est de nature à compromettre le bon fonctionnement de l'O.C.S.C. Le Collège donne un avis positif à la demande du directeur de l'O.C.S.C. qui tend à mettre fin anticipativement au mandat de Madame van der Elst Sabine ».

7. Par un arrêté ministériel du 17 février 2015, la partie adverse a décidé de mettre fin à la désignation de la requérante en tant que magistrat de liaison auprès de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation. Il s'agit de l'acte attaqué, publié par mention au *Moniteur belge* du 23 février 2015. Il est motivé comme il suit :

« [...]

Vu l'absence de longue durée de l'intéressée, qui empêche le bon déroulement de sa fonction de magistrat de liaison et le bon fonctionnement de l'Organe Central pour la Saisie et la Confiscation;

Vu la demande du 26 novembre 2014 du directeur de l'Organe Central pour la Saisie et la Confiscation de mettre fin à la désignation de Mme van der Elst Sabine, pour manquement à ses obligations;

Considérant que le Collège des procureurs généraux comprend l'argumentation produite par le directeur de l'Organe Central pour la Saisie et la Confiscation et le suit dans sa conclusion, même si la raison d'absence est fondée sur des raisons médicales et que la question se pose de savoir si ce cas concerne "un manquement à ses obligations"; que l'Organe Central pour la Saisie et la Confiscation comprend également deux magistrats de liaison (appartenant chacun à un rôle linguistique différent) et qu'une indisponibilité de longue durée d'un des deux (depuis le 13 septembre 2014) est de telle nature que le bon fonctionnement est compromis;

Considérant l'avis positif du Collège des procureurs généraux de mettre fin anticipativement au mandat de Mme van der Elst Sabine;

[...] ».

IV. LA RECEVABILITÉ DU RECOURS

Thèse de la partie adverse

8. Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que la requérante n'a plus d'intérêt actuel au recours. Elle explique que le mandat en cause a fait l'objet de deux déclarations de vacance, respectivement les 12 juin et 17 septembre 2015, qu'à aucun moment, la requérante ne s'y est portée candidate, et qu'elle n'a pas introduit de recours contre l'arrêté ministériel désignant M. M. CARLIER à ladite fonction, pour un mandat expirant le 15 septembre 2017, soit pour la durée du mandat de la requérante restant à courir.

Thèse de la partie requérante

9. La requérante répond, dans son dernier mémoire, que l'acte attaqué est une décision la privant du mandat qui lui avait été régulièrement attribué et non une décision désignant une tierce personne à l'issue d'une procédure de sélection à laquelle elle aurait participé, qu'il emporte un caractère infamant puisque seul un « manquement aux obligations professionnelles » peut justifier qu'il soit mis fin à un tel mandat, et qu'il a été pris dans un contexte de harcèlement et constitue une sanction disciplinaire déguisée ou, à tout le moins, une mesure grave prise en fonction de son comportement, de sorte qu'elle conserve un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué qui porte gravement atteinte à son honneur. Elle ajoute qu'en toute hypothèse, son intérêt à l'annulation de l'acte dont elle conteste la légalité est préservé dès lors qu'elle a introduit une demande d'indemnité réparatrice.

Décision du Conseil d'État

10. L'acte attaqué se donne pour fondement l'article 17, § 3, de la loi du 26 mars 2003 précitée, dont l'alinéa 3 est rendu applicable aux magistrats de liaison par l'article 17bis, § 2, de la même loi. Cette disposition permet que ceux-ci soient démis de leurs fonctions par le ministre de la Justice, « pour manquement à [leurs] obligations ». Une telle décision est de nature à porter atteinte à la réputation de la requérante. Celle-ci dispose donc d'un intérêt à tout le moins moral à ce que l'acte attaqué soit annulé.

À propos de la thèse soutenue par la partie adverse selon laquelle la notion de « manquement » ne suppose pas nécessairement un caractère fautif et que c'est dans l'intérêt du service, indépendamment de tout grief formulé à l'encontre de la requérante, qu'a été constaté le fait que, vu son absence de longue durée, elle ne remplissait pas sa charge, elle est contestée par le premier moyen de la requête et est donc liée à l'examen du fondement du recours.

Le recours est recevable.

V. L'EXAMEN DU BIEN-FONDÉ DU RECOURS

Thèse de la partie requérante

11. La requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 10, 11, 33 et 159 de la Constitution, 15, 17, 17bis et 20 de la loi du 26 mars 2003 portant création d'un Organe central pour la Saisie et la Confiscation et portant des dispositions sur la gestion à valeur des biens saisis et sur l'exécution de certaines sanctions patrimoniales, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe d'intangibilité des actes administratifs à portée individuelle, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'absence, de

l'erreur, de l'insuffisance ou de la contradiction dans les causes et/ou les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En substance, elle fait valoir que son mandat de magistrat de liaison auprès de l'Organe central est un acte individuel créateur d'avantages qui ne peut être abrogé que si une norme le permet et dans les conditions qu'elle impose, que la loi précitée du 26 mars 2003 ne permet qu'il soit mis fin au mandat d'un magistrat de liaison qu'en cas de « manquement à ses obligations », qu'or, en l'espèce, elle ne s'est rendue coupable d'aucun manquement, et que le directeur de l'OCSC, le Collège des Procureurs généraux ou la motivation de l'acte attaqué ne le soutiennent d'ailleurs pas, puisqu'ils se fondent seulement sur une perturbation alléguée du bon fonctionnement de l'Organe central due à son absence pour raisons médicales.

12. En réplique, la requérante insiste sur le fait qu'une inaptitude physique temporaire d'un magistrat, une absence pour cause de maladie dûment justifiée, ne peuvent en aucun cas être assimilées à un manquement aux obligations professionnelles, de sorte qu'il ne pouvait être mis fin à son mandat avant l'échéance légale.

Thèse de la partie adverse

13. Après un rappel de la procédure suivie en l'espèce, la partie adverse répond que la thèse soutenue par la requérante est fondée sur une notion de « manquement » supposant un caractère fautif, ce qui n'est pas nécessairement le cas. Elle soutient qu'en l'espèce, tant l'acte attaqué que le dossier permettent de comprendre que la décision a été prise dans l'intérêt du service, compte tenu de la présence, au sein de l'OCSC, d'un seul magistrat de liaison par rôle linguistique, du déficit structurel de personnel dont l'Organe central souffre et de l'atteinte au bon fonctionnement de celui-ci causée par l'absence de longue durée de la requérante. Elle fait valoir que c'est donc indépendamment de tout grief formulé à l'encontre de la requérante quant à la manière dont elle exerçait sa fonction qu'a cependant été constaté le fait que, vu son absence de longue durée, elle ne remplissait pas sa charge. Elle conclut que, dans de telles circonstances, « il doit être considéré que cette impossibilité de remplir sa charge dans le chef de la partie requérante peut être assimilée à un "manquement à ses obligations" au sens de l'article 17, § 3, alinéa 3 » précité.

Décision du Conseil d'État

14. La loi du 26 mars 2003 portant création d'un Organe central pour la Saisie et la Confiscation et portant des dispositions sur la gestion à valeur des biens saisis et sur l'exécution de certaines sanctions patrimoniales prévoit notamment ce qui suit :

« Art. 17. [...] »

§ 3. Le directeur et le directeur adjoint sont désignés pour un mandat de cinq ans par le ministre de la Justice sur avis du Collège des Procureurs généraux. Ce mandat est renouvelable deux fois.

Sur proposition du Collège des Procureurs généraux, le directeur peut être démis de ses fonctions par le ministre de la Justice pour manquement à ses obligations.

Sur proposition du Collège des Procureurs généraux ou du directeur après avis du Collège des Procureurs généraux, le directeur adjoint peut être démis de ses fonctions par le ministre de la Justice pour manquement à ses obligations.

En cas de démission du directeur ou du directeur adjoint, il est pourvu à sa succession le plus rapidement possible afin d'achever le mandat en cours.

[...]

Art. 17*bis*. § 1^{er}. L'Organe central comprend également deux membres du ministère public portant le titre de magistrat de liaison. Ils appartiennent chacun à un rôle linguistique différent. Les magistrats de liaison assistent le directeur et le directeur adjoint dans l'exercice de leurs missions et assurent la liaison entre l'Organe central d'une part, et les parquets et juges d'instruction, d'autre part.

§ 2. Les articles 17, § 3, alinéas 1^{er}, 3 et 4, et § 4, 21 et 22 sont applicables aux magistrats de liaison ».

15. Conformément aux dispositions précitées, il ne peut être mis fin anticipativement au mandat du magistrat de liaison qu'en cas de manquement à ses obligations professionnelles. Un tel « manquement » suppose une faute dans le chef de la personne à laquelle il est reproché.

En l'espèce, l'acte attaqué est fondé sur l'indisponibilité de longue durée de la requérante pour raisons médicales et les conséquences qui en découlent sur le bon fonctionnement de l'Organe central. La partie adverse souligne elle-même que c'est « indépendamment de tout grief formulé à l'encontre de la requérante quant à la manière dont elle exerce ou a exercé ses fonctions » et dans le seul intérêt du service que l'acte attaqué a été pris. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, une absence du magistrat pour maladie, dûment justifiée par des certificats médicaux dont il n'est pas prétendu qu'ils auraient été communiqués tardivement, ne saurait être considérée comme un « manquement à ses obligations » au sens de l'article 17, § 3, alinéa 3, de la loi du 26 mars 2003 précitée, combiné avec l'article 17*bis*, § 2, de la même loi.

Il ne pouvait donc être mis fin au mandat de la requérante, de manière anticipative, sur la base des articles 17, § 3, alinéa 3, et 17*bis*, § 2, combinés, de la loi du 26 mars 2003 précitée.

Le premier moyen est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'arrêté ministériel du 17 février 2015 attaqué.

VI. L'INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

16. La requérante demande que la partie adverse soit condamnée à une indemnité de procédure de 700 euros. Il s'agit du montant de base fixé par l'article 67 du règlement général de procédure dont aucune raison n'apparaît de s'écarter.

VII. L'INDEMNITÉ RÉPARATRICE

17. Par une requête du 11 mai 2016, la requérante demande que la partie adverse soit condamnée à lui payer une indemnité réparatrice « de 11.797,94 euros à augmenter des intérêts calculés au taux légal et capitalisés chaque fois qu'ils sont dus pour une année entière, à partir du 17 février 2015 ».

18. Selon l'article 25/3, § 1^{er}, du règlement général de procédure, lorsque la demande d'indemnité réparatrice n'est pas formée concomitamment avec le recours en annulation, son examen est tenu en suspens jusqu'à l'arrêt qui statue définitivement sur le recours en annulation, et si cet arrêt constate une illégalité, il est procédé conformément au paragraphe 4.

Ce paragraphe 4 est rédigé comme suit:

« § 4. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité [...], ou si cette demande a été tenue en suspens et n'a pas été rejetée conformément au paragraphe 3, le greffier en chef envoie une copie de la demande à la partie adverse. La partie adverse a soixante jours pour transmettre au greffe un mémoire en réponse. Le greffier en chef transmet une copie du mémoire en réponse à la partie demanderesse d'indemnité ou l'informe de l'absence de mémoire en réponse. La partie demanderesse d'indemnité a soixante jours pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique ou ampliatif. Une copie de celui-ci est transmise par le greffier en chef à la partie adverse.

Il est ensuite procédé conformément aux articles 11, 12 à 14bis, 14sexies, premier et deuxième tirets, 16, 17 et 19 à 25. Le rapport sur la demande d'indemnité réparatrice est transmis au greffe dans le mois du jour où le membre de l'auditorat désigné est en possession des mémoires et du dossier complet de l'affaire. La demande de poursuite de la procédure visée à l'article 14 n'est pas applicable à la procédure de demande d'indemnité réparatrice. Le dernier mémoire déposé après le délai de trente jours est écarté d'office des débats ».

19. Dès la réception de la demande d'indemnité réparatrice, le greffe du Conseil d'État a invité la requérante à s'acquitter des 200 euros afférents à cette nouvelle

demande. La requérante a payé les droits de rôle prévus à l'article 70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du règlement général de procédure, le 20 mai 2016.

Lors de la notification du présent arrêt, il convient donc d'envoyer une copie de la demande d'indemnité réparatrice à la partie adverse, de l'inviter à déposer le mémoire en réponse prévu à l'article 25/3, § 4, alinéa 1^{er}, précité, et de poursuivre la procédure à partir de ce stade,

PAR CES MOTIFS, D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 17 février 2015 mettant fin à la désignation de Sabine VAN DER ELST en qualité de magistrat de liaison auprès de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation, publié par mention au *Moniteur belge* du 23 février 2015.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par mention au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

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

Les autres dépens relatifs au recours en annulation, liquidés à 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Article 4.

Lors de la notification du présent arrêt, la demande d'indemnité réparatrice sera notifiée à la partie adverse, celle-ci sera invitée à déposer le mémoire en réponse prévu à l'article 25/3, § 4, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure et la procédure relative à l'indemnité réparatrice sera poursuivie conformément à ce règlement.

Article 5.

Les dépens relatifs à la demande d'indemnité réparatrice sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
treize octobre deux mille seize par :

Mme C. DEBROUX,	président de chambre,
M. L. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

C. DEBROUX