

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.903 du 24 octobre 2019

A. 227.262/VIII-11.070

En cause : **LOUKILI** Zakaria,
ayant élu domicile chez
M^e Marine WILMET, avocat,
rue Defacqz 78-80, boîte 2
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 janvier 2019, Zakaria LOUKILI demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du Président du comité de direction du 23 novembre 2018 de mettre fin d'office et sans préavis aux fonctions de stagiaire dans le grade d'assistant au greffe du tribunal de l'entreprise de Liège, division Neufchâteau » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 5 septembre 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 18 octobre 2019.

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

M^e Marine WILMET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Diego GUTIERREZ CACERES, *loco* M^e Philippe SCHAFFNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Par un arrêté ministériel du 13 juillet 2018, le requérant est nommé stagiaire dans le grade d'assistant au Tribunal de commerce de Liège, division Neufchâteau, dans le grade d'assistant gestionnaire de dossiers (niveau C). Il prête serment le 23 juillet suivant.

Il indique que dans le cadre de son stage, il suit une formation de base à l'Institut de formation judiciaire (IFJ) les 9, 13 et 23 novembre 2018.

2. Le 14 novembre 2018, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) notifie au SPF Justice la note suivante :

« [...] »

L'OCAM a appris ce jour le fait que Monsieur Zakaria LOUKILI, °12/02/1985 est engagé au SPF Justice.

Par la présente, l'OCAM rappelle que l'intéressé est considéré comme un prédicateur de haine, avec un niveau 3 (grave) de menace terroriste et extrémiste, sur base de la motivation suivante :

“L'intéressé est fortement soupçonné de participer aux activités de l'État islamique, et de propagande en vue d'inciter à la commission d'infractions terroristes, sur la base des informations parvenues aux services de police, de vérification internet et du contenu du ou d'un des GSM.

L'utilisateur a posté 88 vidéos sur son profil, toutes en lien avec l'Islam, dont certaines contiennent des chants de combats avec le logo de [A.-S.] et le drapeau de Daesh, d'autres montrent le drapeau de Daesh, certaines contiennent des chants et images du [S. E. A.], porte-parole et chef militaire de l'État islamique.

Tous ces profils sont plus ou moins porteurs de contenu à caractère jihadiste, en particulier le blog, '[...]' qui est un véritable canal de diffusion de propagande de l'État Islamique" ».

3. Le 20 novembre 2018, la partie adverse interroge le Procureur général de Liège sur la situation judiciaire du requérant, lequel répond en ces termes le 21 novembre suivant :

« [...]

Je suis en mesure de vous communiquer les éléments ci-après concernant le nommé Zakaria LOUKILI:

- Il a été placé sous mandat d'arrêt le 01.08.2017 et inculpé de participation aux activités d'un groupe terroriste et diffusion en vue d'inciter à la commission d'une infraction terroriste
- La chambre du conseil et la chambre des mises vont confirmer son maintien en détention à trois reprises
- Le juge d'instruction a pris une ordonnance de mainlevée du mandat d'arrêt sous condition le 30.11.2017
- Ces conditions ont été prolongées plusieurs fois. La dernière prolongation date du 17.09.2018 et vaut jusqu'au 19.12.2018 avec comme condition "poursuivre son emploi d'assistant au Tribunal de commerce de Liège" ».

4. Le 23 novembre 2018, le président du comité de direction du SPF Justice met fin d'office aux fonctions du requérant. Cette décision est motivée comme suit :

« Vu le Code judiciaire, articles 287*quinquies* et 287*septies*;

Vu l'arrêté royal du 10 novembre 2006 portant statut, carrière et statut pécuniaire du personnel des greffes et secrétariats de parquet;

Vu l'arrêté ministériel du 1^{er} mars 2012 portant délégation de certaines compétences prévues au Code judiciaire et en ce qui concerne la magistrature et le personnel des cours et tribunaux;

Vu l'arrêté ministériel du 13 juillet 2018 par lequel M. LOUKILI Zakaria est nommé stagiaire dans le grade d'assistant au greffe du tribunal de l'entreprise (anciennement tribunal de commerce) de Liège, division Neufchâteau;

Vu le rapport de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace du 14 novembre 2018, dans lequel il est mentionné que l'intéressé est considéré comme un prédicateur de haine, avec un niveau 3 (grave) de menace terroriste et extrémiste;

Vu le rapport des autorités judiciaires du 21 novembre 2018 indiquant que vous avez été placé sous mandat d'arrêt le 1^{er} août 2017 et inculpé de participation aux activités d'un groupe terroriste et diffusion en vue d'inciter à la commission d'une infraction terroriste; que la chambre du conseil et la chambre des mises en accusation ont confirmé votre maintien en détention à trois reprises; que le juge d'instruction a pris une ordonnance de mainlevée du mandat d'arrêt sous conditions le 30 novembre 2017; que ces conditions ont été prolongées plusieurs fois, et que la dernière prolongation date du 17 septembre 2018 et vaut jusqu'au 19 décembre 2018;

Considérant que l'intéressé a omis de mentionner, lors de la sélection et lors de son entrée en service, faire l'objet d'un suivi judiciaire en cours; que ces circonstances ne sont pas conformes aux exigences d'une fonction au sein de l'ordre judiciaire et que l'intéressé ne remplit en conséquence pas les conditions de l'article 287septies C.J.;

Considérant qu'en conséquence l'entrée en service a été effectuée de manière irrégulière, d'où il convient de mettre fin à la mise au travail en qualité de stagiaire dans le grade d'assistant au greffe du tribunal de l'entreprise (anciennement tribunal de commerce) de Liège, division Neufchâteau;

ARRÊTE :

Article 1^{er}. Il est mis fin d'office aux fonctions de stagiaire dans le grade d'assistant au greffe du tribunal de l'entreprise de Liège, division Neufchâteau de M. LOUKILI Zakaria, né à Berkane (Maroc) le 12 février 1985.

Art. 2. Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement sans indemnité compensatoire de préavis.

Art. 3. Le recours en annulation du présent arrêté peut être soumis à la section du contentieux administratif du Conseil d'État endéans les soixante jours après la notification à l'intéressé. Cette requête doit être envoyée au Conseil d'Etat, rue de la Science, 33, 1040 Bruxelles, sous pli recommandé à la poste ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Selon la requête, il aurait été remis au requérant le dernier jour de sa formation à l'IFJ, soit le 23 novembre 2018, par une personne de l'administration qui se serait rendue sur place à cette fin. Il ressort en tout état de cause du dossier qu'il a été notifié au requérant par courrier recommandé reçu le 27 novembre 2018.

5. Le formulaire C4 du 26 novembre 2018 mentionne :

« La nomination comme assistant au greffe du tribunal de l'entreprise a été effectuée de manière irrégulière, d'où il convient de mettre fin à la mise au travail de l'intéressé ».

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que les deux premiers moyens sont fondés.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le moyen est pris « de la violation du principe du respect des droits de la défense et/ou du principe *audi alteram partem*, [...] du principe de bonne administration en ce compris le devoir de minutie et de l'obligation de procéder à un examen complet et particulier de l'espèce ».

Le requérant fait valoir que selon l'article 287*quinquies*, § 3, du Code judiciaire, l'exigence d'être « d'une conduite répondant aux exigences de la fonction » ne peut être vérifiée qu'au moyen d'un extrait du casier judiciaire et que ni cette disposition ni l'article 287*septies* du même Code ne prévoient que l'existence d'une procédure pénale en cours puisse justifier la démission d'office. Il expose que les éléments concernant “son ‘profil’ - et non sa conduite - font l'objet d'une instruction toujours en cours”, qu'il ne fait l'objet d'aucune poursuite et qu'il dispose d'un casier judiciaire vierge. Il estime qu'il n'est pas établi qu'il a fait preuve de fraude ou de dol et ajoute qu'il n'a jamais été en mesure de faire valoir ses observations quant au grief selon lequel il aurait omis frauduleusement de mentionner faire l'objet d'un suivi judiciaire en cours. Il en conclut que le principe du respect des droits de la défense a été méconnu dès lors qu'il estime que l'acte attaqué vise à sanctionner sa faute, et qu'en tout état de cause, à supposer que l'acte attaqué ne constitue pas une sanction, le principe *audi alteram partem* imposait à la partie adverse de l'entendre avant d'adopter l'acte attaqué.

Selon la partie adverse, les informations graves communiquées par l'OCAM et les autorités judiciaires pouvaient légitimement influencer sa décision de nommer le requérant à la fonction de stagiaire dans le grade d'assistant au greffe du Tribunal de l'entreprise de Liège, division Neufchâteau. Elle estime qu'en ne l'informant pas de l'existence de son inculpation, le requérant l'a manifestement trompée quant à la question de savoir s'il remplissait les conditions pour devenir membre du personnel du tribunal de l'entreprise concerné et, plus particulièrement, quant à la question de savoir si sa conduite répondait aux exigences de ladite fonction au sens de l'article 287*quinquies*, § 3, du Code judiciaire. Elle en conclut qu'elle a pu légalement mettre fin sans préavis à la fonction du requérant sur la base de l'article 287*septies* du même Code. Elle fait valoir qu'eu égard à la gravité de son inculpation, il lui appartenait de l'informer, d'initiative, « dans la mesure où ce qui est reproché au requérant, - même si à ce stade de la procédure pénale il ne s'agit pas de faits établis judiciairement - est de nature à être considéré par [elle] comme

relevant d'une conduite manifestement non conforme à celle qui est attendue d'un agent pour les fonctions exercées ». Elle estime que l'exigence de prouver le respect de la condition relative à la conduite au moyen d'un extrait du casier judiciaire « ne modifie nullement l'article 287septies qui permet de constater l'irrégularité d'une nomination en cas de fraude ou de dol ». Elle observe qu'eu égard à la gravité des faits reprochés au requérant, il doit être admis qu'elle a été induite en erreur sur sa conduite en raison de la production par celui-ci d'un casier judiciaire vierge et qu'au regard des informations fournies par l'OCAM et les autorités judiciaires, elle a pu, après sa désignation, apprécier sa conduite en connaissance de cause. Elle fait valoir qu'il ne ressort pas de l'article 287quinquies précité que les informations contenues dans un extrait du casier judiciaire ne peuvent pas être contrebalancées par tout autre élément de nature à permettre à l'autorité administrative d'apprécier, en connaissance de cause, si la conduite d'un candidat répond aux exigences de la fonction. Elle répète qu'elle a pu légitimement estimer avoir été trompée et, partant, constater l'irrégularité de la nomination du requérant en vertu de l'article 287septies précité. Elle conclut en observant que « l'objectivation des faits reprochés au requérant par la production du rapport de l'OCAM [...] et du rapport des autorités judiciaires » à la suite de ses investigations lui ont permis d'adopter l'acte attaqué sans nécessairement entendre préalablement le requérant, et qu'« une audition de ce dernier n'aurait, de surcroît, pas permis, eu égard aux faits reprochés à l'intéressé, d'adopter une autre décision ».

V.2. *Appréciation*

Les dispositions du Code judiciaire qui fondent l'acte attaqué sont libellées comme suit:

« Art. 287quinquies
[...]

§ 3. Pour les nominations, fonctions et emplois prévus par le présent titre, les intéressés doivent être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction visée et jouir des droits civils et politiques. Le respect de la condition relative à la conduite est prouvé au moyen d'un extrait du casier judiciaire dont il ressort que le candidat n'a pas été condamné, même avec sursis, par une condamnation coulée en force de chose jugée, à une peine correctionnelle ou criminelle sauf s'il a été réhabilité. Cette disposition s'applique par analogie aux personnes qui ont été condamnées à l'étranger à une peine de même nature par une condamnation coulée en force de chose jugée ».

« Art. 287septies. Est d'office et sans préavis démis de ses fonctions, le membre du personnel visé aux chapitres Vsexies et VI :

- 1° dont la nomination est constatée irrégulière dans le délai de recours en annulation devant le Conseil d'État; ce délai ne vaut pas en cas de fraude ou de dol du membre du personnel;
- 2° qui, sans motif valable, abandonne son poste et reste absent pendant plus de dix jours ouvrables et qui a été dûment et préalablement averti et interpellé;

3° qui se trouve dans un cas où l'application des lois civiles et pénales entraîne la cessation des fonctions ».

Eu égard à ce fondement légal précis et exprès, l'acte attaqué ne peut être appréhendé comme revêtant un caractère punitif dès lors que la « fin d'office » des fonctions qu'il cristallise a été décidée sur la base d'une disposition figurant dans le chapitre relatif à la « cessation définitive des fonctions », et qu'elle se distingue par conséquent de la démission d'office énumérée à l'article 405, 5°, du Code judiciaire parmi les « mesures disciplinaires ».

En vertu du principe général de droit *audi alteram partem*, une mesure grave, non punitive, fondée sur le comportement d'une personne, ne peut être adoptée par l'autorité administrative qu'après l'avoir entendue afin de l'informer de la mesure envisagée et de lui permettre de faire valoir utilement ses observations quant à sa légalité ou quant à l'intérêt du service, le but premier de l'audition préalable étant d'assurer que l'autorité administrative statue en connaissance de cause.

En l'espèce, il n'est pas contesté ni contestable que la fin d'office des fonctions du requérant revêt un caractère grave et qu'elle a été prise en raison de son comportement au regard des faits dénoncés par l'OCAM et les autorités judiciaires et de son omission d'avoir déclaré qu'il « faisait l'objet d'un suivi judiciaire en cours ». Il n'est pas davantage contesté que le requérant n'a pas été entendu avant l'adoption de l'acte attaqué. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la partie adverse a correctement appliqué les dispositions susvisées du Code judiciaire, ce défaut d'audition suffit à constater la violation dudit principe général. Contrairement à ce que fait valoir la partie adverse, il n'est nullement établi qu'elle pouvait se dispenser d'entendre le requérant pour statuer en toute connaissance de cause au motif qu'elle n'aurait pu adopter une autre décision. Il ressort en effet du courrier du Procureur général de Liège du 21 novembre 2018 que, sans que l'acte attaqué ne fournisse la moindre observation quant à ce, le mandat d'arrêt du requérant a fait l'objet d'une ordonnance de mainlevée le 30 novembre 2017 qui impose notamment comme condition de « poursuivre son emploi d'assistant au Tribunal de commerce de Liège ». Compte tenu d'une telle condition imposée par le juge d'instruction, valable jusqu'au 19 décembre 2018 et donc toujours à la date à laquelle l'acte attaqué a été adopté, la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle objecte, pour justifier le défaut d'audition préalable, qu'elle n'aurait pu prendre d'autre décision que de mettre fin d'office aux fonctions du requérant.

Le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation du principe général de droit *audi alteram partem*. Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Autres moyens

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête.

VII. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du président du comité de direction du SPF Justice du 23 novembre 2018 mettant fin d'office aux fonctions de stagiaire dans le grade d'assistant au greffe du Tribunal de l'entreprise de Liège, division Neufchâteau, de Zakaria LOUKILI, est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

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

Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Frédéric GOSSELIN