

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.508 du 24 septembre 2019

A. 225.624/VIII-10.862

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Laurent KENNES et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

ACTIRIS,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER,
Emmanuel GOURDIN et
Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 juillet 2018, XXXX demande l'annulation de « la décision du Comité de gestion d'ACTIRIS du 28 juin 2018 lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office ».

II. Procédure

Un arrêt n° 242.109 du 13 juillet 2018 a rejeté la demande de suspension, introduite selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision attaquée et liquidé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward LANGOHR, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 juillet 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 septembre 2019.

M. Luc DETROUX, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Catherine JIMENEZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, 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

Il est renvoyé à l'exposé des faits qui figure dans l'arrêt n° 242.109 précité.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 ☐relative à la motivation formelle des actes administratifs☐, des articles 8 et 9, 301 à 304, et 305 à 317 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 ☐portant le Statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale☐, du principe du contradictoire, de l'article 5, § 2, de l'ARPG du 20 décembre 2000, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur de droit et de fait dans les motifs, et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, la requérante fait valoir que le premier fait reproché consiste à avoir bénéficié de travaux réalisés à son domicile par la mission locale pour l'emploi d'Ixelles (entreprise d'économie sociale SET) et plus précisément, d'avoir commandé en date du 8 septembre 2016 la réalisation de travaux à exécuter sur un escalier intérieur pour un montant total de 683,47 euros t.v.a.c. alors que la mission locale d'Ixelles et son entreprise d'économie sociale SET sont subsidiées par ACTIRIS et contrôlées par le département Inspection d'ACTIRIS qu'elle dirige. Elle soutient qu'il est manifestement déraisonnable de lui interdire de s'adresser, dans le cadre de sa vie privée, sans se prévaloir de sa qualité et de ses fonctions au sein d'ACTIRIS et dans les mêmes conditions que tout Bruxellois, à une entreprise qui emploie du personnel subventionné par la Région.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que la motivation de l'acte attaqué répond aux arguments formulés par la requérante dans ses notes de défense et d'observations déposées dans le cadre de la procédure disciplinaire et reproduits dans sa requête. Elle soutient avoir pu au regard de la fonction spécifique de la requérante attendre d'elle qu'elle ne sollicite pas une entreprise subsidiée placée sous le contrôle de son compagnon de l'époque pour faire réaliser des travaux à son domicile. Elle considère que les travaux même réalisés de manière régulière contribuent à créer des soupçons de conflit d'intérêts, de partialité, d'avantage perçu qui sont de nature à mettre à mal l'image et la confiance du public dans ACTIRIS. Elle attend de ses agents en charge du contrôle d'une structure de ne pas y faire appel à des fins privées et ce, pour éviter toute apparence de conflit d'intérêts, notion à entendre, en l'espèce, dans une acception qui la rapproche davantage du devoir de dignité destiné à protéger l'honneur de la fonction, devoir prescrit par l'article 5, § 2, de l'ARPG et repris à l'article 8 du statut et qui implique d'éviter tout conflit d'intérêts de nature à entacher la partialité de l'agent dans l'exercice de ses fonctions et la confiance que le public place en lui. Elle affirme que ce devoir général d'éviter tout comportement qui pourrait ébranler la confiance du public dans le service qu'il est appelé à rendre doit s'apprécier, selon la jurisprudence, au regard de la qualité de l'agent, de la place qu'il occupe dans la hiérarchie administrative, de la mesure dans laquelle les faits ont été connus à l'extérieur et du lien que ces faits peuvent présenter avec l'emploi. Elle soutient s'être fondée en l'espèce sur la fonction exercée par la requérante, ses responsabilités, sa haute fonction managériale et les faits commis pour apprécier le caractère fautif du recours à l'entreprise SET pour réaliser des travaux à son domicile.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique qu'il faut considérer comme un tout les faits reprochés à la requérante, à savoir avoir fait effectuer chez elle par une entreprise subsidiée des travaux de menuiserie (contre paiement et

moyennant devis) et des travaux de terrassement (gratuitement) et non considérer ces faits indépendamment l'un de l'autre. Elle se réfère aux passages suivants de la motivation de l'acte attaqué :

« Le Comité de gestion rappelle que Madame XXXX a choisi de faire appel à la Mission Locale d'Ixelles, structure subsidiée et contrôlée à ce titre par le département qu'elle dirige, pour faire réaliser des travaux à son domicile privé. Ce fait constitue un mélange des genres qui nuit à l'image et à la réputation de Madame XXXX, du département d'inspection et d'ACTIRIS dans son ensemble en ce que, d'une part, il est de nature à créer une suspicion légitime de conflits d'intérêts et à entacher la confiance envers l'impartialité et l'objectivité de Madame XXXX et du département d'Inspection et, d'autre part il donne à penser que les responsables d'ACTIRIS ont pour avantage de se faire réaliser, à titre privé, des travaux par le personnel subsidié.

[...]

Le Comité de gestion considère, par ailleurs, que Madame XXXX a commis une faute bien plus grave encore en bénéficiant gratuitement de travaux de terrassement réalisés par une structure subsidiée à son domicile privé. Non seulement, dans le prolongement du raisonnement ci-avant, les travaux de terrassement réalisés dans le jardin de Madame XXXX ont pour conséquence de la placer dans une situation de conflits d'intérêts au sens de l'article 9 du Statut mais la gratuité de ces travaux renforce ce conflit d'intérêts et constitue un avantage qui semble avoir été perçu en raison de la fonction occupée par Madame XXXX qui, pour les structures subsidiées, est une fonction hautement stratégique puisque l'existence et la pérennité de ces structures est souvent conditionnée par les subsides octroyés.

[...]

Le Comité de gestion considère effectivement que les travaux réalisés sur l'escalier intérieur et les travaux de terrassement du jardin doivent être considérés ensemble comme l'expression de la même volonté, dans le chef de Madame XXXX, de recourir à une structure subsidiée à des fins privées. Les travaux de terrassement sont plus graves encore puisqu'ils ont été, en outre, réalisés sans devis ni facture ni paiement et en-dehors de tout cadre formel. Madame XXXX fait erreur lorsqu'elle considère que les faits qui lui sont reprochés sont distincts et que "ce qui est d'abord et avant tout reproché à Madame XXXX est l'absence de contractualisation de sa relation avec la Mission locale d'Ixelles dans le cadre du chantier de formation en terrassement qui s'est déroulé dans le jardin de la maison qu'elle loue". Ce qui est reproché à Madame XXXX, c'est le fait d'avoir ébranlé la confiance du public et de ses supérieurs hiérarchiques et de s'être placée dans un conflit d'intérêts en recourant à une entreprise subsidiée pour faire réaliser des travaux à son domicile, quels qu'ils soient. Il est ensuite reproché à Madame XXXX qu'une partie de ces travaux, ceux de terrassement en l'espèce, aient été réalisés sans aucune contrepartie financière, ce qui est de nature à aggraver encore le conflit d'intérêt et à ébranler davantage la confiance que le public, ses agents et ses supérieurs hiérarchiques placent en elle en sa qualité de Directrice du département Inspection. Il est également reproché à Madame XXXX d'avoir marqué son accord sur la réalisation des travaux de terrassement gratuitement chez elle en sachant que le coût des matériaux serait porté en compte à un autre client.

[...]

Il [le comité de gestion] considère que les travaux de menuiserie et de terrassement réalisés au domicile de Madame XXXX par l'association subsidiée

et en partie gratuitement constituent ensemble et pris isolément des fautes disciplinaires au regard des articles 8 et 9 du Statut et de l'article 5, § 2, de l'A.R.P.G. L'examen de proportionnalité de la sanction doit donc être réalisé au regard de l'ensemble des faits reprochés et des trois dispositions violées.

[...]

Il était effectivement très peu recommandé à Madame XXXX, encore plus qu'à d'autres agents ou managers, de recourir expressément à une entreprise subsidiaire pour réaliser des travaux à son domicile et d'autant moins de ne pas se faire facturer une partie de ceux-ci parce qu'elle est *in fine* responsable et garante du contrôle de l'association à laquelle elle a fait appel à titre privé ».

Pour la partie adverse, c'est donc bien l'intention et la concrétisation de cette intention dont a fait preuve la requérante de choisir délibérément une entreprise subsidiaire, pour réaliser des travaux à son domicile, qui plus est en partie gratuitement, qui lui est reprochée et qui justifie la sanction et non pas, deux faits distincts (avoir fait réaliser des travaux de menuiserie et avoir fait réaliser des travaux de terrassement) qui conjugués justifient la sanction et son taux. Il en résulte donc, selon elle, que, pour examiner l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans son chef, il n'y a pas lieu de scinder les faits reprochés à la requérante pour examiner si chacun d'entre eux, individuellement, constitue une faute à part entière. Elle rappelle qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer à l'appréciation de l'administration, la partie adverse n'ayant pas commis d'erreur manifeste en considérant que les travaux réalisés par l'entreprise subsidiaire au domicile de la requérante constituaient des fautes disciplinaires de nature à rompre la confiance du public, des collègues et des supérieurs de la requérante en elle.

IV.2. Appréciation

L'acte attaqué indique ce qui suit :

« [...] le Comité de gestion considère que les faits commis par Madame XXXX tels que décrits au point 4.2 constituent des fautes disciplinaires en ce qu'ils violent les articles 8 et 9 du Statut [...] ».

Les articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 ☐ portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale ☐, en vigueur au moment des faits litigieux, disposaient comme suit :

« Art. 8. L'agent ne peut solliciter, exiger ou recevoir, directement ou par personne interposée, même en-dehors de ses fonctions mais à raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques. Ne sont pas visés les cadeaux symboliques de faible valeur échangés entre agents dans l'exercice normal de leurs fonctions.

Art. 9. L'agent ne se place pas et ne se laisse pas placer dans une situation de conflits d'intérêts, c'est-à-dire une situation dans laquelle il a par lui-même ou par personne interposée un intérêt personnel susceptible d'influer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions ou à créer la suspicion légitime d'une telle influence.

Lorsqu'un agent estime qu'il a un conflit d'intérêt ou qu'il craint d'en avoir un, il en informe immédiatement son supérieur hiérarchique. Celui-ci lui en donne acte par écrit.

En cas de conflit d'intérêt avéré, le supérieur hiérarchique prend les mesures adéquates pour y mettre fin.

L'agent peut solliciter par écrit l'avis du président du conseil de direction ou de son délégué sur une situation dans laquelle il se trouve afin de savoir si elle est constitutive d'un conflit d'intérêt ».

Les faits reprochés sont libellés comme suit :

- « avoir bénéficié de travaux réalisés à son domicile par la mission locale pour l'emploi d'Ixelles (entreprise d'économie sociale SET) et plus précisément,
 - d'avoir commandé en date du 8 septembre 2016 la réalisation de travaux à exécuter sur un escalier intérieur pour un montant total de 683,47 euros TVAC;
 - d'avoir bénéficié de la réalisation de travaux extérieurs de terrassement durant le mois de novembre 2018 sans que ces travaux ne soient facturés;alors que la mission locale d'Ixelles et son entreprise d'économie sociale SET sont subsidiées par ACTIRIS et contrôlées par le département Inspection dirigé par Madame XXXX».

L'acte attaqué indique également que ces faits réalisés :

- « en partie gratuitement constituent ensemble et pris isolément des fautes disciplinaires au regard des articles 8 et 9 du Statut et de l'article 5, § 2, de l'A.R.P.G. L'examen de proportionnalité de la sanction doit donc être réalisé au regard de l'ensemble des faits reprochés et des trois dispositions violées ».

Il en résulte que, même si la partie adverse a estimé que le second fait reproché était le plus grave, la sanction litigieuse est fondée sur la combinaison des deux faits reprochés. Autrement dit, la partie adverse n'a pas entendu considérer que chacun ou un seul de ces faits fondait la sanction attaquée. En conséquence, si un des deux faits reprochés ne constitue la violation d'aucune des normes susvisées, la sanction litigieuse ne repose plus sur un fondement suffisant.

En ce qui concerne le premier fait reproché, l'acte attaqué indique ce qui suit :

- « Le Comité de gestion rappelle que Madame XXXX a choisi de faire appel à la Mission Locale d'Ixelles, structure subsidiée et contrôlée à ce titre par le département qu'elle dirige, pour faire réaliser des travaux à son domicile privé. Ce fait constitue un mélange des genres qui nuit à l'image et à la réputation de Madame XXXX, du département d'inspection et d'ACTIRIS dans son ensemble

en ce que, d'une part, il est de nature à créer une suspicion légitime de conflits d'intérêts et à entacher la confiance envers l'impartialité et l'objectivité de Madame XXXX et du département d'Inspection et, d'autre part il donne à penser que les responsables d'ACTIRIS ont pour avantage de se faire réaliser, à titre privé, des travaux par le personnel subsidié. Le Comité de gestion attend de Madame XXXX au regard de sa fonction consistant à être la garante des contrôles des structures subsidiées un comportement irréprochable et une prudence constante, tant dans sa vie professionnelle que privée, afin de ne rien faire qui puisse entacher l'image et la réputation d'ACTIRIS.

Le Comité de gestion ne peut que prendre acte des supputations de Madame XXXX quant à la perception par les tiers de ses attitudes consistant à recourir à une association subsidiée pour faire réaliser des travaux chez elle et qui plus est, en partie gratuitement. Il ne peut que regretter que, tout au long de la procédure, Madame XXXX ait contesté et refusé de considérer qu'au regard de la sensibilité de sa fonction, il était attendu d'elle, sans que cela ne doive faire l'objet d'une règle générale plus précise que celles figurant déjà dans le Statut, d'une impartialité et d'une objectivité les plus totales qui impliquent de ne nouer aucune relation de nature commerciale et à titre privé avec une association subsidiée par ACTIRIS. Cette absence de compréhension des attentes de son employeur vis-à-vis de sa fonction et de remise en question tendent également à conforter la rupture de confiance. Le Comité de gestion est d'avis que ce fait est constitutif d'une faute au regard des devoirs imposés par le Statut, en particulier de son article 9 qui interdit de se placer ou de se laisser placer "dans une situation de conflits d'intérêts, c'est-à-dire une situation dans laquelle il a par lui-même ou par personne interposée un intérêt personnel susceptible d'influer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions ou à créer la suspicion légitime d'une telle influence". Les relations commerciales nouées à titre privé entre Madame XXXX et la Mission Locale d'Ixelles constituent un intérêt personnel d'ordre financier susceptible d'influer sur l'exercice impartial et objectif par Madame XXXX de sa mission de contrôle des rapports d'inspection de cette structure subsidiée. Madame XXXX a donc commis une faute en ayant recours à la Mission Locale d'Ixelles pour faire réaliser des travaux à son domicile privé.

La Chambre de recours régionale commet une erreur en considérant que ce caractère fautif doit s'apprécier au regard des dispositions d'un règlement de travail alors que, pour le personnel définitif, la source des droits et devoirs professionnels est le Statut.

[...]

Le Comité de gestion considère effectivement que les travaux réalisés sur l'escalier intérieur et les travaux de terrassement du jardin doivent être considérés ensemble comme l'expression de la même volonté, dans le chef de Madame XXXX, de recourir à une structure subsidiée à des fins privées. [...]. Madame XXXX fait erreur lorsqu'elle considère que les faits qui lui sont reprochés sont distincts et que "ce qui est d'abord et avant tout reproché à Madame XXXX est l'absence de contractualisation de sa relation avec la Mission locale d'Ixelles dans le cadre du chantier de formation en terrassement qui s'est déroulé dans le Jardin de la maison qu'elle loue". Ce qui est reproché à Madame XXXX, c'est le fait d'avoir ébranlé la confiance du public et de ses supérieurs hiérarchiques et de s'être placée dans un conflit d'intérêts en recourant à une entreprise subsidiée pour faire réaliser des travaux à son domicile, quels qu'ils soient. [...]

La volonté de bénéficier de travaux, réalisés en partie gratuitement, par le personnel d'une association subsidiée contrevient également aux devoirs généraux de prudence et d'égalité de traitement énoncés par l'article 5, § 2, de l'A.R.P.G. qui sanctionne, dans le chef de tout agent de la fonction publique, tout comportement qui pourrait ébranler la confiance du public dans leur service. La

Chambre de recours commet une erreur en considérant que cette rupture de confiance “ne s'est pas matérialisée par une plainte d'une association tierce” alors que précisément la plainte anonyme du 8 septembre 2017 semble émaner d'une autre structure subsidiée, son auteur déclarant “Mon asbl a fait l'objet d'un contrôle des subsides ACS par le service Inspection d'Actiris”. Contrairement aux affirmations de Madame XXXX, le Comité de gestion peut se référer à l'existence de cette dénonciation anonyme et de la possibilité que celle-ci émane effectivement du milieu associatif subventionné pour répondre, conformément à l'article 318 du Statut, à l'avis de la Chambre de recours duquel il décide de s'écarter. Il ne peut, en effet, être affirmé qu'aucune association tierce ne s'est plainte alors que la dénonciation anonyme paraît, par les termes employés, émaner d'une ASBL subventionnée ».

Il en ressort que la partie adverse n'identifie pas l'avantage dont aurait bénéficié la requérante en violation de l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 en faisant réaliser des travaux à l'intérieur de son domicile contre paiement de sorte que la violation de ces dispositions en raison du premier fait n'est pas établie. Seul le reproche de s'être placée dans une situation de conflit d'intérêts prohibé par l'article 9 du même arrêté est motivé relativement au premier grief.

Il convient de rappeler que le conflit d'intérêts prohibé est défini par l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 précité comme étant « une situation dans laquelle [l'agent] a par lui-même ou par personne interposée un intérêt personnel susceptible d'influer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions ou [de] créer la suspicion légitime d'une telle influence ».

En l'espèce, le conflit d'intérêts reproché résulte du simple fait pour la requérante d'avoir recouru dans un cadre privé à une entreprise subsidiée dont son service assure le contrôle sans qu'il soit prétendu qu'elle aurait bénéficié de quoi que ce soit en raison de sa fonction ni qu'elle aurait ensuite agi de manière partielle dans l'exercice de celle-ci.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, le simple fait de nouer une relation commerciale privée avec une entreprise subsidiée ne suffit pas à fonder une suspicion légitime de partialité dans l'exercice de la fonction de directrice du service Inspection de l'organisme subsidiant ni à ébranler la confiance du public dans cet agent ou dans son employeur, à tout le moins lorsque, comme en l'espèce, le nombre d'entreprises subsidiées d'une manière ou d'une autre par l'organisme est important, que l'entreprise en question n'est pas personnellement contrôlée par la directrice et qu'il n'est pas prétendu que le devis n'était pas conforme au prix du marché. Il convient du reste de signaler à cet égard que la plainte anonyme visée dans l'acte attaqué ne concerne que le second grief.

En indiquant dans l'acte attaqué qu' « il était attendu d'elle, sans que cela ne doive faire l'objet d'une règle générale plus précise que celles figurant déjà dans le Statut, [...] une impartialité et [...] une objectivité les plus totales qui impliquent de ne nouer aucune relation de nature commerciale et à titre privé avec une association subsidiée par ACTIRIS », la partie adverse ajoute aux dispositions sur lesquelles elle se fonde et qui sont d'interprétation stricte dès lors qu'elles formulent des régimes d'interdiction.

Il résulte de ce qui précède que la violation des articles 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 précité et 5, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité résultant du premier fait reproché n'est pas non plus établie ni partant, la première transgression disciplinaire.

En conséquence, la première branche du premier moyen est fondée.

Dès lors qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que « les deux griefs disciplinaires doivent être considérés comme établis et fondés », alors que tel n'est pas le cas du premier grief, la première branche du premier moyen suffit à fonder l'annulation de l'acte attaqué.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. 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.

VII. Dépersonnalisation

Dans sa requête, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication

de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du Comité de gestion d'ACTIRIS du 28 juin 2018 infligeant à XXXX la sanction disciplinaire de la démission d'office est annulée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

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 septembre deux mille dix-neuf, par :

Luc DETROUX,
Anne-Françoise BOLLY,
Frédéric GOSSELIN,
Nathalie ROBA,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Luc DETROUX