

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.411 du 2 mai 2023

A. 232.718/VIII-11.592

En cause : **VANLINTHOUT** Stéphanie,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre COETSIER, avocat,
rue des Fossés fleuris 49
5000 Namur,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Économie et du Travail,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED et
Lotfi BOUHIAOUI, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 janvier 2021, Stéphanie Vanlinthout demande l'annulation de l' « Arrêté Ministériel du 16.11.2020, notifié par courrier recommandé du 19.11.2020, suivant lequel [elle] se voit infliger une peine disciplinaire de “Déplacement disciplinaire□ ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Erik Bosquet, 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 22 mars 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 avril 2023.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Pierre Coetsier, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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. La requérante est agent du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

En tant qu'inspectrice sociale (attaché inspection sociale) relevant des services extérieurs de l'Inspection des lois sociales, affectée dans le district de Charleroi (de la région « Hainaut »), elle est chargée de la surveillance de la réglementation du travail et gère une équipe de six inspecteurs.

2. Entre le 6 février 2019 et le 2 février 2020, elle est en congé de maladie.

3. Par un courrier du 12 novembre 2019, l'auditeur du travail du Hainaut informe le directeur du Contrôle des lois sociales que, bien qu'en incapacité de longue durée pour son activité principale, la requérante « continue à préparer et fournir, contre rémunération, comme indépendante à titre complémentaire, des collations dans certaines écoles du namurois » et qu'« en outre, son site Facebook (au gré de nos envies), dont [...] un “*printscreen*” ci-annexé, mentionne qu'elle donne toujours des ateliers culinaires ».

L'auteur de ce courrier estime cela « [...] choquant, pour un agent qui poursuit la fraude sociale [...] » et demande à son destinataire de « [...] faire le

nécessaire pour que l'intéressée soit, ou sanctionnée, ou remise au travail par le Medex ».

4. Le 10 décembre 2019, le directeur général *a.i.* du Contrôle des lois sociales, D. L., adresse à la requérante un courrier recommandé avec accusé de réception portant en objet la mention « changement d'affectation ». Il y fait état du courrier précité de l'auditorat du travail, indique que le comportement qui y est dénoncé « est incompatible avec la charge qu'[elle exerce] actuellement de chef d'équipe de contrôle sur le terrain » et qu'en conséquence, il lui confie « une nouvelle mission dans le cadre de [sa] fonction, relative à l'analyse et le traitement de dossiers particuliers en rapport avec la matière que [le] service surveille ».

Ce courrier, réceptionné le 11 décembre 2019, précise encore que « cette activité se déroulera à l'administration centrale de la direction du Contrôle des lois sociales, direction des affaires techniques » et invite la requérante à se présenter auprès de son supérieur hiérarchique à l'issue de son congé de maladie le 3 janvier 2020.

Cette décision ne fait l'objet d'aucun recours.

5. Par un courrier du même jour, également réceptionné le 11 décembre 2019, le même directeur général *a.i.* convoque la requérante à une audition disciplinaire le 3 janvier 2020, pour y répondre des manquements suivants : « [e]xercer une activité en l'absence d'autorisation de cumul », « [e]xercer une activité durant les heures de service », « [e]xercer une activité qui ne reste pas tout à fait accessoire par rapport aux fonctions exercées », « [e]xercer une activité visée par une autorisation de cumul durant une absence pour maladie » et « [a]voir un comportement contraire à la dignité de la fonction ».

6. Le 2 janvier 2020, la requérante prévient la partie adverse d'une prolongation de son congé de maladie jusqu'au 31 janvier 2020.

7. Le 8 janvier 2020, le directeur général *a.i.* lui adresse un nouveau courrier recommandé avec accusé de réception, portant toujours en objet la mention « changement d'affectation ». Il est rédigé dans les mêmes termes que celui du 10 décembre 2019. Seule la date de présentation auprès de son supérieur hiérarchique à l'issue de son congé de maladie est modifiée et fixée au 3 février 2019.

Le changement d'affectation contenu dans ce nouveau courrier fait l'objet de recours en suspension et en annulation à l'initiative de la requérante qui

seront rejetés pour défaut d'intérêt, respectivement, par les arrêts n° 248.676 du 21 octobre 2020 et n° 252.758 du 25 janvier 2022.

8. Par un second courrier recommandé du 8 janvier 2020, également réceptionné le 17 janvier suivant, le directeur général *a.i.* convoque la requérante à une audition disciplinaire le 3 février 2020, pour y répondre des mêmes griefs que ceux repris dans la précédente convocation disciplinaire du 10 décembre 2019. La date de cette audition est déplacée au 4 février 2020 à la demande de la requérante.

9. Le 4 février 2020, la requérante reprend le travail, en mi-temps médical, à l'administration centrale de la direction du Contrôle des lois sociales.

Le même jour, elle est entendue par le directeur général *a.i.*, assistée de son délégué syndical.

10. Le 26 février 2020, la requérante est invitée à viser le procès-verbal de cette audition et à le restituer avec ses éventuelles observations. Celles-ci seront communiquées par courrier électronique du 6 mars 2020.

11. Par un courrier du 18 mars 2020, le directeur général *a.i.* transmet le dossier disciplinaire au comité de direction.

12. Par une convocation signée le 26 mars 2020 par le président du comité de direction, la requérante est convoquée à une audition devant cette, le 8 avril 2020.

13. À la suite d'un accident sur le chemin du travail, elle ne peut se présenter à cette audition.

14. Par une convocation du 15 avril 2020, l'audition est reportée au 29 avril 2020.

15. Conformément à l'article 3, 3°, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 avril 2020 'portant des mesures particulières pour les membres du personnel de la fonction publique fédérale dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus COVID-19' (*M. B.*, 24 avril 2020, 2^{ème} éd.), les procédures disciplinaires « sont suspendues de plein droit à partir du 18 mars 2020 ».

Cette mesure prendra fin le 1^{er} juillet 2020 en application de l'arrêté royal du 26 juin 2020 'abrogeant les articles 3, 4 et 7 de l'arrêté royal du 22 avril

2020 portant des mesures particulières pour les membres du personnel de la fonction publique fédérale dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus COVID-19’.

16. Par un courrier du 7 juillet 2020, la requérante est convoquée à une nouvelle audition, prévue le 22 juillet 2020.

17. Ne pouvant être présente à cette audition en présence de son conseil, une nouvelle convocation du 28 juillet 2020 lui est adressée, en vue d’une audition fixée le 12 août 2020.

18. Le 12 août 2020, la requérante, assistée de son conseil, est entendue par le comité de direction.

À l’unanimité, celui-ci propose de lui infliger la peine du déplacement disciplinaire.

19. Par un courrier recommandé du 18 août 2020, la requérante se voit notifier cette proposition de peine disciplinaire, assortie des modalités de recours interne.

20. Par un courrier recommandé avec accusé de réception du 4 septembre 2020, elle introduit son recours interne par la voie de son conseil, devant la chambre de recours en matière disciplinaire des agents (ci-après : la chambre de recours).

21. Par un courrier du 18 septembre 2020, celle-ci la convoque pour être entendue le 8 octobre 2020.

22. Par un courrier du 6 octobre 2020, son conseil adresse un mémoire en vue de cette audition.

21. Le 8 octobre 2020, la requérante, assistée de son conseil, est entendue par la chambre de recours.

22. Le même jour, par une majorité de six voix contre cinq, cette dernière émet l’avis que « le manquement disciplinaire est établi mais que la sanction de déplacement disciplinaire proposée est excessive et devrait être ramenée à celle d’un rappel à l’ordre ».

23. Le 16 novembre 2020, le ministre du Travail inflige à la requérante la sanction disciplinaire du déplacement disciplinaire.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision lui est notifiée le 24 novembre 2020.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris « de la violation des articles 2 et 3 de la Loi du 29.07.1991 relative à la motivation [formelle] des actes administratifs et de l'article 94, alinéa 2 de l'Arrêté royal du 02.10.1937 portant le statut des Agents de l'État ».

La requérante rappelle que la loi du 29 juillet 1991 impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre.

Elle constate que l'acte attaqué ne fait référence à aucun « prescrit légal [...] pour fonder sa décision au regard notamment de l'arrêté royal du 02.10.1937 et plus particulièrement de sa partie II relative aux droits, aux devoirs et aux conflits d'intérêt et/ou de cumul de l'agent de l'État ». Elle en déduit qu'il est impossible d'identifier la base « légale » sur laquelle elle a été sanctionnée et qu'elle n'est donc pas en mesure de comprendre les raisons juridiques de cette sanction ni de connaître la qualification donnée aux faits qui la fondent.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante réplique que seul l'article 12, § 6, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 est formellement mentionné dans l'acte attaqué, contrairement aux articles 8, § 2, et 12, § 1^{er}, invoqués dans le mémoire réponse qui ne peut, souligne-t-elle, avoir de « vocation réparatrice ».

Elle relève que la qualification juridique est d'une importance fondamentale au regard tant de la proposition de sanction émise par le comité de direction que des débats juridiques qui sont intervenus devant la chambre de recours et de l'avis formulé par celle-ci. Elle observe que l'appréciation émise par le président du comité de direction peu avant de passer au vote ne repose sur aucune référence « légale » et que si, dans son avis, la chambre de recours semble viser les articles 8, § 2, et 12, §§ 1^{er} et 6, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, l'application de ces dispositions a pourtant été contestée dans le mémoire qu'elle a déposé à l'appui de son recours.

Elle ajoute que l'acte attaqué justifie la sanction disciplinaire en son principe et son importance, non seulement, par référence au fait d'avoir, d'une part, cumulé sa fonction avec une autre activité professionnelle sans disposer d'un renouvellement de l'autorisation de cumul et, d'autre part, mené cette activité pendant une période d'incapacité de travail. À ses yeux, elle justifie toutefois, aussi et surtout, cette sanction par le fait qu'en sa qualité d'inspectrice, elle « devait remplir sa fonction avec loyauté, conscience et intégrité, [...] par l'image qu'elle donne à l'extérieur, en tant que personne faisant respecter la législation sociale et en tant que cheffe de service qui a la responsabilité de veiller au respect, par ses subordonnés, de la déontologie des agents de l'État et le cas échéant d'en signaler les manquements » - ce point étant, selon elle, l'élément essentiel qui a justifié notamment la hauteur de la sanction en raison de son lien avec l'impossibilité prétendue de poursuivre une collaboration professionnelle avec l'auditeur du travail. Elle estime néanmoins que l'acte attaqué ne donne aucune qualification juridique à ce manquement. Elle soutient encore que le mémoire en réponse tend à le fonder sur l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, ce alors que « l'application de cette disposition [...] dans le cas d'espèce – et donc en référence à ce second grief factuel – a toujours été formellement contestée » par ses soins. Elle estime que l'absence de référence légale à cette dernière disposition génère un effet « collatéral » puisqu'elle n'a pas pu rédiger sa requête en toute connaissance de cause.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses précédents écrits de procédure.

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte

administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Par ailleurs, l'omission du fondement juridique n'est pas susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué lorsque ce fondement peut être déterminé aisément et avec certitude ou lorsqu'il résulte des circonstances de l'affaire que l'administré en avait connaissance. Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées. Une motivation spéciale s'impose néanmoins à elle lorsqu'elle ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l'autorité devant ainsi, dans une telle hypothèse, justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis de l'instance de recours. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

En l'espèce, l'acte attaqué vise d'emblée, dans son préambule, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' (ci-après : statut) et, dans le troisième « Considérant » de ses motifs, l'article 12, § 6, de ce statut.

Par ailleurs, si, comme le relève la requérante dans son mémoire en réplique, l'acte attaqué ne vise pas expressément les articles 12, § 1^{er}, et 8, § 2, du statut, elle ne pouvait ignorer qu'ils contribuaient à fonder l'acte attaqué, dès lors

qu'à l'instar de l'article 12, § 6, précité, elle a été informée de leur possible application dès le début de la procédure et a ainsi pu faire le lien entre les griefs finalement retenus contre elle et ces dispositions. Tel a, en effet, été le cas lors de la convocation à l'audition du 3 janvier 2019, laquelle sera jointe à la suivante en vue d'une nouvelle audition en date du 3 février 2020, de même que lors des convocations aux auditions devant le comité de direction des 22 juillet et 12 août 2020. La proposition de sanction disciplinaire qui sera formulée par cette instance contient également les références à ces dispositions, tandis qu'il ressort du mémoire déposé par la requérante devant la chambre de recours qu'il les mentionne expressément. Enfin, l'avis de la Chambre de recours précise que les « reproches formulés à l'égard de la requérante » sont fondés « par référence aux articles 8 § 2 et 12 [§] § 1 et 6 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le Statut des agents de l'État ».

Dans ces conditions, la requérante ne peut prétendre qu'elle n'aurait pas eu connaissance, à la lecture de l'acte attaqué, des considérations de droit qui le fondent.

Quant au passage de l'acte attaqué qu'elle reproduit dans son mémoire en réplique et pour lequel elle dénonce l'absence de qualification juridique, il ne s'agit pas d'un nouveau manquement que la partie adverse imputerait à la requérante, mais d'une justification pour se départir de l'avis de la chambre de recours sur la hauteur de la sanction à prononcer. Au surplus et en tout état de cause, elle renvoie, implicitement mais certainement, à l'article 8, § 2, du statut, qui a été cité à plusieurs reprises au cours de la procédure disciplinaire, comme il a été relevé ci-dessus. L'effet « collatéral » allégué par la requérante s'avère dès lors inexistant.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de « la violation des articles 2 et 3 de la Loi du 29.07.1991 relative à la motivation [formelle] des actes administratifs, de l'article 94, alinéa 2 de l'Arrêté Royal du 02.10.1937 portant le statut des Agents de l'État et de l'erreur dans la motivation des motifs ».

La requérante observe que l'acte attaqué mentionne qu'elle a exercé une activité rémunérée non pas parce que les éléments du dossier administratif le démontreraient, comme le confirmerait, selon elle, la position adoptée par le comité de direction, mais uniquement parce qu'elle l'aurait prétendument reconnu. Elle relève, toutefois, qu'elle a toujours contesté avoir retiré un avantage ou un bénéfice de ses produits et de ses ateliers culinaires, ainsi que cela ressort du mémoire qu'elle a déposé devant la chambre de recours. Elle ajoute que, selon ce même mémoire, le comité de direction ne s'est pas fondé sur l'existence d'une activité rémunérée pour établir sa proposition de sanction disciplinaire, ce qui l'amène à considérer que cette instance a ainsi fait droit aux contestations qu'elle a émises à ce sujet. Elle en déduit que l'acte attaqué ne pouvait donc se baser sur l'existence d'une activité rémunérée pour lui infliger une sanction.

V.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante réplique qu'il appartient à la partie adverse, en sa qualité d'employeur, de prouver l'exercice d'une activité ayant un caractère rémunéré. Elle répète qu'aucun élément du dossier administratif ne permet d'établir ce caractère qu'elle a toujours contesté. Elle pose ainsi la question, à titre d'exemple, de savoir si le fait de vendre « au prix coûtant » des collations qu'elle a fabriquées pour les parents d'élèves en participant à un programme organisé par l'école dans laquelle sont scolarisés ses propres enfants doit être considéré comme une rémunération, alors que les autres parents ont également fabriqué bénévolement des collations. Elle souligne que l'inscription au sein de l'AFSCA était légalement obligatoire pour participer à ce programme, et ce même s'il ne s'agissait pas d'une activité commerciale.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses précédents écrits de procédure.

V.2. Appréciation

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du statut dispose :

« L'agent de l'État ne peut exercer une activité, rémunérée de quelque façon que ce soit, hors de ses fonctions qu'après avoir obtenu une autorisation de cumul ».

Selon le *Grand Robert*, la rémunération se définit comme l' « argent reçu en récompense, pour prix d'un service ». S'agissant d'une activité, la

rémunération s'entend dès lors de la contrepartie fournie en échange de cette activité.

Dans le cas présent, les termes « de quelque façon que ce soit » contenus dans la disposition en cause invitent à considérer que cette contrepartie doit se comprendre dans un sens large, c'est-à-dire sans tenir compte de sa forme ou de son montant. Il suffit donc qu'une contrepartie existe pour être en présence d'une activité rémunérée au sens de cette disposition, sans avoir égard à « la hauteur du profit réel » et que l'activité soit, dès lors, économiquement rentable ou, au contraire, qu'elle s'avère déficitaire.

En l'espèce, la partie adverse fait observer, d'emblée et à juste titre, que la requérante ne conteste pas, dans le cadre du présent recours comme lors de la procédure disciplinaire, qu'elle a effectivement exercé une activité hors de ses fonctions. Seul le caractère « rémunéré » de cette activité est mis en cause.

L'acte attaqué motive comme suit le caractère rémunérateur de l'activité litigieuse :

« Considérant que [la requérante] reconnaît qu'elle a été rémunérée, même si son activité n'était pas rentable selon ses dires ;

Considérant qu'au cours de son audition disciplinaire devant son supérieur hiérarchique, [la requérante] n'a jamais contesté les points suivants :

- être la fondatrice de l'atelier culinaire tel qu'il est présenté ;
- avoir réalisé les produits proposés ;
- être l'auteur de la page Facebook et des publications qui y apparaissent ;
- recevoir une contrepartie, même si celle-ci se trouverait [sic] très limitée ».

La requérante ne démontre pas que cette motivation reposerait sur des éléments inexacts en fait ou procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation. La partie adverse souligne, au contraire et à bon droit, que, lors de son audition du 4 février 2020, devant son supérieur hiérarchique, la requérante déclarait que « la rémunération n'existe pas ou pratiquement pas ». De même, répondant à une question posée sur le montant qu'elle gagnait par mois grâce à cette activité, elle a précisé « un montant de 40 € ». En écho à une autre question au sujet d'une publication sur le site *Facebook* de son enseigne « Au Gré de Nos Envies » du 8 novembre 2019, concernant des sachets de friandises pour la Saint-Nicolas, elle a indiqué qu'« ils n'ont été fournis qu'aux enfants de l'école qui devaient acheter leur sachet ». Ladite publication précisait, à cet égard, que « les sachets contiennent 2 petits biscuits (Shrek), 2 guimauves nature et 2 au chocolat, 2 galettes et 1 mandarine pour le prix de 5 € ». Enfin, lors de la même audition, le supérieur hiérarchique de la requérante a fait remarquer que « cette activité est une activité

commerciale », ce que le conseil de la requérante a admis. La circonstance que certaines de ces déclarations aient eu lieu lors de ladite audition du 4 février 2020 et d'autres au cours de celle devant le comité de direction, le 12 août 2020, est sans incidence puisque, lors de celle-ci, le conseil de la requérante a entendu préciser « qu'à titre principal, il confirme les informations et explications fournies par [sa cliente] lors de son audition par son supérieur hiérarchique le 4 février 2020, ainsi que dans sa réponse au PV de cette audition ».

Il en résulte que l'existence d'une activité rémunérée dans le chef de la requérante est justifiée tant par les déclarations de cette dernière et de son conseil, que par les différentes publications sur la page *Facebook* de son enseigne, qui figurent au dossier disciplinaire. C'est donc à bon droit que l'acte attaqué indique que « [la requérante] reconnaît qu'elle a été rémunérée, même si son activité n'était pas rentable selon ses dires ».

Pour le surplus, il est inexact de soutenir que le comité de direction aurait fait droit, explicitement ou implicitement, aux contestations que la requérante a pu émettre, concernant l'existence de ces mêmes activités rémunérées. Il ressort, en effet, de sa délibération du 12 août 2020 qu'il a formulé sa proposition de sanction en tenant compte de l'ensemble des faits reprochés à la requérante, ainsi que des normes considérées comme ayant été « enfreintes », dont l'article 12, § 1^{er}, du statut qui proscrit l'exercice d'une activité rémunérée, hors de ses fonctions et sans autorisation de cumul. Ladite proposition de sanction ne se limite donc pas à lui reprocher la création d'une petite entreprise, cette expression ne correspondant d'ailleurs pas spécifiquement à l'une ou plusieurs de ces normes méconnues mais englobant visiblement l'ensemble des griefs dirigés contre elle, dont celui de l'exercice d'une activité rémunérée.

En conséquence, la motivation formelle de l'acte attaqué permet d'établir à suffisance de droit que la requérante a méconnu ledit article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du statut.

Le moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Le troisième moyen de la requête est pris de « la violation du principe général de droit de proportionnalité, de bonne administration et du raisonnable ».

La requérante fait valoir que la chambre de recours a estimé qu'en raison de circonstances atténuantes, la sanction de déplacement disciplinaire proposée était excessive et devait être ramenée à celle d'un rappel à l'ordre. Elle relève que cette instance a tenu compte de son absence d'antécédent disciplinaire en dépit de son ancienneté de service, de ses difficultés existentielles et du fait qu'elle avait renoncé à son activité complémentaire. Elle ajoute ne pas avoir retiré le moindre profit de cette activité et qu'elle ne l'a exercée qu'en raison du *burn-out* diagnostiqué au plan médical.

Elle considère que l'acte attaqué ne remet pas en cause l'existence même de ces circonstances atténuantes mais les écarte pour des raisons qui ne peuvent être admises, à savoir qu'elle aurait mené une activité rémunérée, ce qu'elle conteste. Elle en déduit qu'il ne peut lui être reproché une absence de remise en question, étant en tout état de cause entendu que la chambre de recours a reconnu qu'elle avait cessé toute forme d'activité. Elle considère, dès lors, que la sanction attaquée est manifestement disproportionnée et déraisonnable, rappelant que, durant ses nombreuses années de service, elle n'a jamais fait l'objet d'une sanction disciplinaire et a toujours été irréprochable dans sa manière de servir.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle, d'une part, qu'en vertu du principe de proportionnalité, la sanction infligée doit être en rapport raisonnable avec les faits punissables, qu'elle doit être justifiée et ne pas être arbitraire, et d'autre part, que le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal tant pour la détermination de la sanction que pour la prise en compte de circonstances atténuantes.

Elle considère que les motifs invoqués par la requérante pour établir que la sanction prononcée serait disproportionnée et déraisonnable ne peuvent être admis. Concernant l'absence prétendue d'activité rémunérée, la partie adverse renvoie à sa réponse au deuxième moyen. Elle ne comprend pas l'affirmation de la requérante suivant laquelle l'acte attaqué « remet en réalité en question » les circonstances atténuantes qui lui sont propres. Elle considère que l'acte attaqué énonce clairement les motifs justifiant la sanction prononcée et pour lesquels l'avis de la Chambre de recours qui préconisait une sanction moindre n'a pas été suivi. Elle estime que l'acte attaqué ne remet pas en cause les circonstances atténuantes mais qu'il explique pourquoi, malgré celles-ci, la sanction infligée se justifie eu

égard au comportement reproché à la requérante, à sa fonction et aux conséquences de ce comportement sur l'exercice de sa fonction. Elle cite un arrêt n° 219.620 du 5 juin 2012 qui a considéré que l'absence d'antécédent disciplinaire ne s'oppose pas à une peine de déplacement disciplinaire lorsque les circonstances le justifient.

Elle en déduit que la requérante ne démontre pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle ajoute que, même si cette dernière n'en soulève pas la violation expressément, elle considère que l'acte attaqué est amplement motivé au regard de l'article 94, alinéa 2, du statut.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans le courrier qui tient lieu de dernier mémoire, la partie adverse s'en réfère au rapport de l'auditeur et à ses précédents écrits de procédure.

VI.2. Appréciation

Le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet. Appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. La proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés et en tenant compte des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision.

En l'espèce, l'acte attaqué justifie comme suit le fait de s'écarter de l'avis de la chambre de recours et de retenir la sanction du déplacement disciplinaire à charge de la requérante :

- « Considérant l'avis de la chambre de recours sur une atténuation de la peine proposée et le motif y invoqué à savoir “compte tenu de l'absence de tout antécédent disciplinaire de la requérante nonobstant son ancienneté de service, des difficultés existentielles qu'elle a rencontrées et du fait qu'elle a depuis lors renoncé à cette activité complémentaire, un rappel à l'ordre serait une solution disciplinaire suffisante”, il ne peut en être tenu compte au vu des faits reprochés et notamment :
- du fait du non-renouvellement de la demande de cumul : elle en avait déjà fait une en 2015 et donc ne peut se prévaloir du fait qu'elle était ignorante de cette obligation ;

- du fait d'avoir mené une activité rémunérée (c'est-à-dire à caractère rémunéré) pendant une période d'incapacité de travail, elle a enfreint une autre de ses obligations ;
- du fait de sa fonction : étant donné la fonction exercée par [la requérante], à savoir Inspectrice sociale-Chef de direction, elle devait, à ce titre, et plus que quiconque, remplir ses fonctions avec loyauté, conscience et intégrité, tant par l'image qu'elle donne à l'extérieur, en tant que personne faisant respecter la législation du travail, qu'en tant que cheffe de service, qui a la responsabilité de veiller au respect, par ses subordonnés, de la déontologie des agents de l'État et, le cas échéant, d'en signaler les manquements ;
- du fait de la non remise en question de [la requérante] sur le fait que ce soit bien, au regard des dispositions, une activité soumise à cumul.

Considérant que par les comportements ici évoqués, [la requérante] a porté atteinte à l'image de sa fonction tant à l'égard de ses collaborateurs qu'à l'égard d'un partenaire essentiel, à savoir l'Auditorat du travail de Charleroi, elle a donc perdu la nécessaire légitimité pour continuer à exercer ses fonctions au sein de la direction de Charleroi ;

Considérant que des événements extérieurs aux manquements constatés sont non pertinents pour apprécier ceux-ci ».

Il en résulte que, selon la partie adverse, la fonction d'inspectrice sociale – cheffe de direction de la requérante et les obligations qui lui incombent en cette qualité revêtent une importance particulière et imposent dès lors, de sa part, un comportement irréprochable tant à l'égard des membres de son service que de l'extérieur - dont un « partenaire essentiel », l'auditorat du travail de Charleroi -, alors que les manquements retenus ont précisément porté atteinte à cette double image de la requérante et qu'elle ne disposait, en conséquence, plus aux yeux desdits interlocuteurs, de la légitimité nécessaire pour continuer à exercer ses fonctions à la direction de Charleroi.

Il ne ressort, toutefois, pas du raisonnement susvisé que la partie adverse a eu égard aux circonstances atténuantes invoquées par la requérante et qui ont conduit la chambre de recours à proposer une sanction disciplinaire moindre.

En particulier, la requérante s'est prévalu de problèmes de santé spécifiques qui pouvaient justifier, sinon ses agissements répréhensibles, à tout le moins le fait qu'elle a omis de ne plus être couverte par l'autorisation antérieure et que celle-ci était en tout état de cause suspendue en raison de son absence pour maladie. Le *burn-out* qui a été diagnostiqué dans son chef pouvait raisonnablement fonder son explication quant au caractère thérapeutique de l'activité litigieuse, profondément différente de celle exercée à titre principal. En outre, l'auditeur du travail du Hainaut a uniquement préconisé que la requérante soit ou sanctionnée ou signalée au MEDEX en vue de sa remise au travail, sans qu'il résulte de ses propos que la requérante a nécessairement perdu toute légitimité à ses yeux. L'ancienneté de service relevée par la chambre de recours, de même que le parcours sans obstacle

de la requérante, pouvaient précisément compenser cette erreur de parcours dans son chef. Enfin et de manière surabondante, il convient de relever que, depuis sa reprise de fonction, le 3 février 2020, la requérante a déjà changé d'affectation pour être mutée à l'administration centrale de la direction du Contrôle des lois sociales, direction des Affaires techniques. La justification de la sanction de déplacement disciplinaire attaquée, liée à sa perte de légitimité pour continuer à exercer ses fonctions au sein de la direction de Charleroi, ne peut donc plus être alléguée pour justifier la sévérité de cette sanction.

Enfin, la référence à l'arrêt n° 219.620 du 5 juin 2012 est dénuée de pertinence dès lors que, si cet arrêt portait effectivement sur un déplacement disciplinaire comme en l'espèce, sans tenir compte de l'absence d'antécédent disciplinaire dans le chef de la partie requérante, il a considéré qu'« il n'était pas manifestement déraisonnable d'opter pour une sanction permettant de l'éloigner des collègues auxquels l'incident litigieux l'avaient opposée ».

Il s'ensuit qu'en l'absence de justification adéquate de la proportionnalité de la sanction, le moyen est fondé.

VII. Quatrième moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du troisième moyen, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les quatrième moyen.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté ministériel du 16 novembre 2020 par lequel Stéphanie Vanlinthout se voit infliger une peine disciplinaire de « déplacement disciplinaire » est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé le 2 mai 2023 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux