

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 257.805 du 7 novembre 2023

A. 234.083/VIII-11.722

En cause : **D'ORAZIO** Giuseppe,
ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics,
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Germain HAUMONT et
Sébastien DEPRÉ, avocats,
place Eugène Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 juillet 2021, Giuseppe D'Orazio demande l'annulation de « la décision prise le 12 mai 2021 pour le Président du Comité de direction du SPF Justice, par Madame Tina Van Wymelbeke ou Madame Sarah Blancke, de refuser l'autorisation de cumul [qu'il a] sollicitée ».

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 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 octobre 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, 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. Le requérant est agent statutaire de niveau C au SPF Justice, affecté en qualité d'agent pénitentiaire à la prison de Nivelles.

2. Le 16 mars 2011, il introduit une demande d'autorisation de cumul d'activités, portant sur l'exercice d'activités au sein d'une société de recouvrement de créances. Les activités décrites sont : rédaction de contrats avec les clients, contacts avec les clients, contacts avec des médiateurs sociaux, assistance à l'amiable, remboursements échelonnés et travail administratif.

3. Le 8 avril 2021, cette demande fait l'objet d'un avis favorable du supérieur hiérarchique, et d'un avis réservé de la part du chef d'établissement, libellé comme suit :

« Travailler pour une société de recouvrement de créances expose l'agent de l'État, en l'espèce, un assistant de surveillance pénitentiaire, à se trouver en présence d'un collègue ou d'un ex-détenu. Les horaires sont compatibles avec l'activité principale mais j'ai des doutes quant à la nature de l'activité complémentaire en termes de risques. À apprécier selon votre jurisprudence en la matière ».

4. Le 12 mai 2021, la demande d'autorisation de cumul est refusée dans les termes suivants :

« [...]

Considérant les avis mitigés des supérieurs hiérarchiques des 08/04/2021 ;

Considérant que d'une part le statut des agents de l'État stipule qu'un agent ne peut pas se placer dans une situation de conflit d'intérêts (article 9 de l'AR du 2/10/1937) ; que d'autre part les instructions spéciales applicables aux agents des établissements pénitentiaires prévoient non seulement que les agents ne peuvent avoir d'autres rapports avec les détenus que ceux qui sont justifiés par le service mais qu'ils ne peuvent avoir aucune relation avec les condamnés libérés (article 3 de l'AR du 14/5/1971) ; que les clients ne doivent pas être liés à des détenus, ex-détenus ou familles de ceux-ci ; que les activités de recouvrement de dettes pour *I.R.C. Group SA* que l'intéressé veut exercer en dehors des heures de service sont incompatibles avec ses fonctions dans l'administration car susceptibles de pouvoir engendrer un conflit d'intérêts ; que l'agent sera amené à rencontrer des personnes fragilisées qui pourraient être détenus, ex-détenus, ou membres de leur famille ; qu'un agent de l'État et plus particulièrement un agent de la DG EPI se doit non seulement d'être impartial mais de ne pas créer la suspicion légitime d'un conflit d'intérêts, en tant qu'ASP, il se doit de ne pas créer la suspicion légitime de connaître certains éléments de la vie privée du débiteur/du détenu/de sa famille ou la suspicion légitime de pouvoir exercer un pouvoir quelconque sur le débiteur/le détenu/sa famille.

[...] ».

Cette décision porte la mention : « Pour le président du comité de direction : [...] Sarah Blancke pour le Directeur Service d'Encadrement P&O, absent », et porte la signature digitale de Tina Van Wymelbeke.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la « violation de l'article 12, § 4 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'État, tel que modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions réglementaires ; - Violation des principes généraux du droit et principalement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ; - Incompétence de l'auteur de l'acte ».

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué a été adopté par Tina Van Wymelbeke ou Sarah Blancke pour le président du comité de direction, alors que rien ne l'autorise à penser que celui-ci, seul habilité à adopter l'acte attaqué, aurait délégué sa compétence à l'une de ces deux personnes. Il cite l'article 12, § 4, de

l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', dont il déduit que l'autorité habilitée à autoriser, refuser et révoquer le cumul d'activités est bien le président du comité de direction. Il relève que celui-ci est autorisé à déléguer cette compétence mais que sur l'acte attaqué, il lit que la décision de refus de cumul a été prise « pour le Président du Comité de direction, par Madame Tina Van Wymelbeke, et pour le Directeur du service d'encadrement P&O, par Madame Sarah Blancke ». Il objecte que « faute de considération de droit dans la motivation de l'acte, rien n'établit que l'une de ces deux dames aurait bénéficié d'une délégation de compétence », de sorte que l'acte attaqué n'a pas été adopté par l'autorité compétente.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse cite à son tour l'article 12, § 4, susvisé, et précise que, par un arrêté du 9 mai 2018, une délégation de pouvoir et de signature du président du comité de direction est donnée au directeur du service d'encadrement P&O pour, notamment, « l'octroi du cumul des activités professionnelles pour les membres du personnel de niveaux A, B, C et D ». Elle répond que le requérant, agent statutaire de niveau C, est concerné par cette délégation, et elle cite l'article 4 dudit arrêté selon lequel « ceux qui exercent les délégations de pouvoir et de signature accordées par le présent arrêté signent les pièces en mentionnant la formule : "Pour le Président du Comité de direction", suivi de la mention de leur nom et de leur fonction ».

Elle ajoute que, par un arrêté royal du 28 janvier 2021, Sarah Blancke est nommée à la fonction de *management* directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation au SPF Justice, qu'elle « est donc bénéficiaire de la délégation de pouvoir et de signature mentionnée ci-dessus », et qu'elle était, partant, compétente pour adopter l'acte attaqué. Selon elle, la mention « pour le Président du Comité de direction : Sarah Blancke » figurant sur l'acte attaqué est conforme à l'article 4 de l'arrêté de délégation, et elle précise que le jour de sa signature, Sarah Blancke était absente de sorte qu'il a été signé par Tina Van Wymelbeke parce que l'article 3 du même arrêté prévoit qu'« en cas d'absence ou d'empêchement, les délégations de pouvoir et de signature accordées par le présent arrêté sont exercées par leurs remplaçants ». Elle considère que Tina Van Wymelbeke était, au moment de la signature de l'acte attaqué, la remplaçante de Sarah Blancke et qu'elle pouvait donc le signer à sa place.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse confirme que Tina Van Wymelbeke était bien la personne désignée pour remplacer Sarah Blancke pendant son absence et « qu'elle a bien signé une décision prise par Sarah Blancke préalablement à son absence ». Elle considère que l'article 3 de l'arrêté du 9 mai 2018, précité, « est extrêmement clair quant au fait que le pouvoir de remplacement visé est un pouvoir de remplacement du délégataire (en l'espèce, Madame Sarah Blancke) et non du délégant (en l'espèce, le Président du Comité de direction) ». Selon elle, cet article implique que le remplaçant a vocation à remplacer le délégataire et non pas le délégant. Elle explique qu'« au niveau de la délégation de signature, c'est donc bien la signature du délégataire dont cette disposition vise à pallier l'impossibilité, en raison de l'absence de cette personne au sein du service ». Elle en conclut que « tant Madame Sarah Blancke – en tant qu'auteur de l'acte – que Madame Tina Van Wymelbeke – en tant que signataire de l'acte – étaient légalement compétentes ».

Elle ajoute que « même à suivre la thèse développée par Monsieur le Premier Auditeur selon laquelle le remplaçant n'a vocation à substituer sa signature qu'à celle du délégant, à savoir le Président du Comité de direction, c'est bien ce que Madame Tina Van Wymelbeke a fait en l'espèce », dès lors que la décision adoptée par Sarah Blancke l'a été en vertu d'une délégation de pouvoir et qu'« une décision adoptée par un délégataire l'est en réalité au nom et pour le compte du pouvoir délégant, à savoir en l'espèce le Président du Comité de direction. En définitive, c'est donc bien à la signature de ce dernier que Madame Tina Van Wymelbeke est venue substituer la sienne ».

IV.2. Appréciation

L'article 12, §§ 1^{er} et 4, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' est libellé en ces termes :

- « Art. 12. § 1^{er}. 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.
[...]
§ 4. La décision d'accorder ou de refuser le cumul est prise par le président du comité de direction. Il peut déléguer cette compétence sauf pour les titulaires des fonctions de *management* ou d'encadrement.
[...] ».

S'il ressort de cette disposition que le président du comité de direction peut déléguer sa compétence pour autoriser ou refuser le cumul d'activités sollicité par un agent, il convient de rappeler que la compétence de l'auteur d'un acte

administratif relève de l'ordre public et doit, partant, être examinée d'office. Lorsque cet examen s'inscrit dans le cadre d'un acte adopté en vertu d'une délégation de compétence, les pièces du dossier administratif doivent établir la régularité de celle-ci, *a fortiori* lorsqu'elle intervient, comme en l'espèce, en l'absence du délégataire.

À ce propos, le dossier administratif contient certes un arrêté du président du comité de direction du 9 mai 2018 en vertu duquel :

- une « délégation de pouvoir et de signature » est accordée au directeur du service d'encadrement P&O pour prendre les décisions et mesures notamment en matière d'« octroi du cumul d'activités professionnelles pour les membres du personnel des niveaux A, B, C et D » ;
- « ceux qui exercent les délégations de pouvoir et de signature accordées par le présent arrêté signent les pièces en mentionnant la formule : “Pour le Président du Comité de direction”, suivi de la mention de leur nom et de leur fonction » ;
- « en cas d'absence ou d'empêchement, les délégations de pouvoir et de signature accordées par le présent arrêté sont exercées par leurs remplaçants ».

Le dossier administratif comprend également la mention de la publication d'un arrêté royal du 28 janvier 2021 par lequel Sarah Blancke est désignée à la fonction de *management* directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation au SPF Justice à partir du 15 février 2021.

Toutefois, comme le relève l'auditeur rapporteur, ni la réalité de l'absence alléguée de cette dernière le 12 mai 2021 (attestation, note, courriel interne,...) ni la fonction et l'identification, au sein du service concerné, de Tina Van Wymelbeke, seule signataire de l'acte attaqué, ni la qualité de celle-ci pour remplacer régulièrement Sarah Blancke en son absence (note ou courriel interne désignant celle-ci comme remplaçante, durée de cette suppléance,...) ne sont établies au regard du dossier administratif. À défaut de la moindre pièce à ce propos, la seule affirmation, dans un écrit de procédure, que Tina Van Wymelbeke était bien la personne désignée pour remplacer Sarah Blancke pendant son absence s'avère insuffisante.

Le même constat s'impose à propos de l'affirmation selon laquelle Tina Van Wymelbeke « a bien signé une décision prise par Sarah Blancke préalablement à son absence ». En effet, il est de jurisprudence bien établie que la délégation de signature ainsi invoquée est une technique par laquelle une autorité administrative, compétente pour prendre la décision (à savoir le *negotium*), autorise une autre autorité ou un agent à signer – voire à rédiger et à signer – l'acte (à savoir

l'instrumentum), qui constate cette décision qu'elle a préalablement arrêtée. Il doit donc être établi, au regard des pièces du dossier administratif, que l'acte qu'il s'agit de signer a bien été précédé de la décision prise par l'auteur compétent. L'acte qu'il s'agit de signer doit donc avoir été pris par ce dernier et il doit être démontré qu'il a pris la décision que formalise le signataire. Or en l'espèce, aucune pièce du dossier administratif n'atteste que Sarah Blancke a préalablement pris la décision de refus d'autorisation de cumul avant que Tina Van Wymelbeke la signe le 12 mai 2021.

Le premier moyen est fondé.

V. Second moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le second.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant minimum de 154 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 12 mai 2021 prise « pour le Président du Comité de direction » du SPF Justice qui refuse l'autorisation de cumul d'activités sollicitée par Giuseppe D'Orazio, est annulée.

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 154 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 novembre 2023, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin