CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.125 du 24 janvier 2025

A. 241.230/VIII-12.468

En cause : **B. C.**,
ayant élu domicile en Belgique

contre :

la société anonyme de droit public HR RAIL,
ayant élu domicile chez
M^es Chris VAN OLMEN et
Vincent VUYLSTEKE, avocats,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du conseil d'appel de HR RAIL du 28 novembre 2023 qui, "[…] décide par 6 voix contre 5, d'infliger la démission disciplinaire" ».

II. Procédure

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 19 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 janvier 2025.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

La partie requérante, et M^e^ Vincent Vuylsteke, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, 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. Le 1^er^ janvier 2013, le requérant entame une activité commerciale en personne physique à Verviers. Suivant la pièce n° 2 de la requête, il a obtenu le numéro d'entreprise 0873.131.840 le 1^er^ janvier 2013 jusqu'au 1^er^ avril 2023.

2. Le 4 mai 2015, il entre au service des Chemins de fer belges et, de juillet 2016 à l'adoption de l'acte attaqué, il y exerce la fonction de conducteur de train en tant qu'agent statutaire.

3. Le 15 juillet 2017, il sollicite la levée de l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle complémentaire de « gestion d'un commerce de literie (commerce familial) » à Verviers.

4. Le 12 janvier 2018, il l'obtient.

5. Le 19 novembre 2018, il crée avec son épouse la SPRL *O Sleep* (numéro d'entreprise 713.661.266) dont il est l'actionnaire principal et le gérant ordinaire à titre gratuit pour l'ouverture d'un magasin de literie à Visé en janvier 2019.

6. Depuis le 13 septembre 2022, il est en incapacité pour raisons médicales.

7. Le 22 novembre 2022, il a un entretien téléphonique d'absentéisme avec un membre de la partie adverse qui constate qu'il est en train de travailler dans

son magasin de literie *O Sleep* au moment de l'appel. Cet agent sollicite une enquête sur l'exercice de l'activité complémentaire du requérant pendant sa période de maladie.

8. Le 14 février 2023, un agent du *Compliance & Investigation Office* de la SNCB se rend dans ce magasin et constate que le requérant y travaille, qu'il est le seul employé présent et qu'il lui propose ses services.

9. Le 23 février 2023, le service externe pour la prévention et la protection au travail IDEWE le convoque pour un rendez-vous le 2 mars suivant dans le cadre d'une demande de trajet de réintégration formulée par la partie adverse.

10. Le 28 février 2023, le requérant demande à son supérieur hiérarchique de pouvoir le rencontrer dans le cadre d'une demande d'une pause carrière d'un an.

11. Le 2 mars 2023, IDEWE juge inopportun de démarrer un trajet de réintégration pour raisons médicales.

12. Le 2 mars 2023 toujours, le requérant formule une demande d'interruption de carrière à partir du 1er avril suivant.

13. Le 7 mars 2023, ses chefs immédiat et de division marquent leur désaccord.

14. Le 16 mars 2023, le requérant est entendu par le *Compliance & Investigation Office*.

15. Le 20 mars 2023, il demande à être reçu par une assistante sociale de la partie adverse « afin d'avoir un dossier social pour appuyer une demande d'interruption de carrière ».

16. Le 29 mars 2023, une assistante sociale le reçoit et rédige un projet de rapport.

17. Le 6 avril 2023, le *Compliance & Investigation Office* rédige un rapport sur une suspicion d'exercice d'activité complémentaire au terme duquel il « demande à la hiérarchie de l'intéressé et aux services HR de prendre les éventuelles mesures disciplinaires, administratives juridiques et/ou organisationnelles qu'ils considèrent comme adéquates au regard des faits ».

18. Le 17 avril 2023, le chef de division du requérant lui retire l'autorisation délivrée le 12 janvier 2018 et lui intime l'ordre d'arrêter son activité complémentaire avec effet immédiat.

19. Le 25 avril 2023, le chef immédiat du requérant propose sa démission disciplinaire et sa suspension de fonctions préventive par mesure d'ordre.

20. Le 25 avril 2023 toujours, le SPF Finances fixe la cessation effective des activités commerciales du requérant en personne physique au 1er avril 2023.

21. Le 2 mai 2023, le requérant demande à l'assistante sociale précitée de lui communiquer son rapport social pour « retenter une demande d'interruption de carrière ».

22. Le 3 mai 2023, il lui est répondu ce qui suit :

> « […] votre situation ne peut être qualifiée de situation sociale digne d'intérêt.
> En conséquence, nous en sommes désolées mais nous ne transmettrons pas de rapport social pour appuyer votre demande d'interruption de carrière ».

23. Le 12 mai 2023, le requérant transmet sa justification au regard des propositions de démission disciplinaire et de suspension de fonctions préventive par mesure d'ordre.

24. Le 6 juin 2023, son chef immédiat maintient ses propositions.

25. Le 9 juin 2023, le supérieur hiérarchique du chef immédiat se rallie à ces propositions.

26. Le 16 juin 2023, l'adjoint du directeur général de la partie adverse suspend préventivement le requérant.

27. Le 19 juin 2023, il décide de le démettre disciplinairement.

28. Le 11 juillet 2023, le requérant fait appel de cette décision devant le conseil d'appel.

29. Le 28 novembre 2023, celui-ci lui inflige la sanction de la démission disciplinaire.

Il s'agit de l'acte attaqué.

30. Le 12 décembre 2023, la partie adverse le lui notifie par courrier recommandé avec accusé de réception et par courrier ordinaire.

31. Le 13 décembre 2023, Bpost présente le courrier recommandé au domicile du requérant sans succès et dépose un avis de passage.

32. Le 18 décembre 2023, le requérant retire le pli et signe l'accusé de réception.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse expose que le pli recommandé contenant l'acte attaqué a été présenté au domicile du requérant le 13 décembre 2023.

Elle soutient que la jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens qu'en présence d'un envoi recommandé avec accusé de réception, la date à prendre en considération est celle à laquelle le pli est présenté au domicile du destinataire. Elle se réfère à cet égard à un ouvrage de doctrine publié en 2011 et à des arrêts n^{os} 248.316 du 22 septembre 2020, 229.777 du 9 janvier 2015, 243.221 du 13 décembre 2018 et 219.858 du 19 juin 2012.

Elle en déduit que le présent recours introduit le 15 février 2024 est tardif.

Elle affirme que la jurisprudence qu'elle cite est fondée sur le fait qu'il ne serait pas acceptable que le destinataire d'une décision administrative puisse différer à sa guise le point de départ du délai de recours en n'allant pas chercher l'envoi recommandé.

Elle ajoute qu'en l'espèce, l'acte attaqué a également été notifié au requérant par un courrier ordinaire de sorte qu'il a pu en prendre connaissance avant d'aller chercher le recommandé.

Elle soutient qu'il appartient à un agent statutaire poursuivi disciplinairement et menacé d'une démission disciplinaire de faire toute diligence pour aller chercher un envoi recommandé qui lui est adressé.

Elle expose encore que « si on applique la règle applicable aux envois recommandés simples, le dernier jour utile pour l'envoi du recours serait le 12 février 2024 », que « le recours serait donc également hors délai sur cette base » et qu' « une autorité publique ayant pris soin de notifier une décision par recommandé avec accusé de réception et par courrier ordinaire ne pourrait se voir appliquer une situation plus défavorable (sur le plan du délai dans lequel une décision peut être contestée) que si elle avait procédé à l'envoi d'un recommandé simple ».

Elle fait enfin valoir que le paragraphe 53 du Fascicule 550 stipule qu'en cas d'envoi de la mesure par lettre recommandée, la date de notification est le troisième jour ouvrable qui suit l'envoi de la lettre recommandée au domicile du membre du personnel tel qu'il est connu par les Chemins de fer belges de sorte qu'en comptant 60 jours à partir du lendemain du troisième jour ouvrable suivant l'envoi, le dernier jour est le 13 février 2024.

IV.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle maintient son point de vue et allègue que s'il existe des arrêts en sens contraire, sur lesquels se fonde le rapport, la position qu'elle défend est majoritaire dans la jurisprudence et cite à cet égard encore d'autres arrêts : n^{os} 258.932 du 26 février 2024, 198.610 du 7 décembre 2009, 225.507 du 18 novembre 2013, 234.839 du 24 mai 2016 et 254.451 du 12 septembre 2022. Elle souligne que ce dernier arrêt a été prononcé par l'actuelle Présidente du Conseil d'État. Elle indique que s'il existe une différence de jurisprudence, il appartient le cas échéant à l'assemblée générale du Conseil d'État de trancher.

Elle se réfère encore à l'article 53*bis* du Code judiciaire et soutient qu'il y a lieu d'appliquer cette disposition par analogie, dès lors que l'article 4, § 2, alinéas 1er et 2, ne définit pas précisément ce qu'il faut entendre par « réception du pli » ou « refus du pli ».

IV.2. Appréciation

L'acte attaqué a fait l'objet d'une notification par un envoi recommandé avec accusé de réception et, selon la partie adverse, d'un courrier ordinaire. Tant la date d'envoi que la date de réception d'un courrier ordinaire ne pouvant être déterminée avec certitude, elles ne peuvent, en tout cas en l'espèce, être prises en considération pour déterminer le point de départ du délai de recours.

L'article 4, § 2, du règlement général de procédure dispose :

« § 2. Lorsque la notification visée au paragraphe 1er est faite par recommandé avec accusé de réception, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est celui qui suit le jour de la réception du pli et il est compris dans le délai.
Si le destinataire refuse le pli, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est celui qui suit le jour du refus du pli et il est compris dans le délai.
Lorsque la notification visée au paragraphe 1er est faite par recommandé simple, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est le troisième jour ouvrable qui suit l'envoi du pli, sauf preuve contraire du destinataire, et ce jour est compris dans le délai.
La date de la poste fait foi tant pour l'envoi que pour la réception ou pour le refus ».

La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, Vermeulen c. Belgique, req. n° 5475/06, § 44 ; 2 juin 2016, Papaioannou c. Grèce, req. n° 18880/15, § 39 ; 15 septembre 2016, Trevisanato c. Italie, req. n° 32610/07, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, Trevisanato c. Italie, précité, §43) abondante (CEDH, 2 juin 2016, Papaioannou c. Grèce, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, Zubac c. Croatie, req. n° 40160/12, § 88).

L'article 4, § 2, précité, ne prévoit pas expressément l'hypothèse où le destinataire n'a pas retiré auprès de la poste, dans le délai imparti à cet effet, le pli recommandé avec accusé de réception après qu'un avis l'informant de l'arrivée de ce pli a été déposé dans sa boîte aux lettres.

Sous peine, toutefois, de rendre inutile toute distinction que cette disposition opère pourtant entre les deux types d'envoi recommandé, il y a lieu de considérer que l'expéditeur qui choisit de recourir à la formalité de l'envoi recommandé avec accusé de réception, plutôt qu'à celle de l'envoi recommandé simple, montre par là son intention de s'assurer que le destinataire, par la signature de l'accusé de réception, a bien reçu en mains propres ou par personne interposée le pli recommandé, soit lors de la présentation du pli, soit lors de son retrait auprès du bureau de poste concerné.

En conséquence, et à défaut de dispositions expresses en sens contraire, il est logique de considérer, compte tenu de la méthode de notification qui a été choisie, que la date à laquelle le pli recommandé avec accusé de réception a été reçu est, en règle, la date à laquelle le destinataire du pli a effectivement signé l'accusé de réception, lequel est par ailleurs retourné à l'expéditeur qui peut ainsi avec certitude déterminer la date à laquelle le pli a été « reçu ». C'est du reste ce que prévoit

expressément l'article 4, § 2, alinéa 1er, précité, à savoir que le premier jour du délai est « celui qui suit le jour de la réception du pli » (et non le jour où le pli a été présenté sans succès à l'adresse du destinataire).

Il est, de même, tout aussi logique de considérer que, dans l'hypothèse où le destinataire n'a pas retiré le pli recommandé dans le délai imparti à cet effet, la date à prendre en considération est, cette fois, la date à laquelle l'avis de présentation a été déposé dans la boîte aux lettres. Dans ce cas, en effet, le pli recommandé est retourné à l'expéditeur, accompagné de l'accusé de réception non signé, et l'expéditeur est dûment informé de ce que le pli recommandé a bien été présenté, sans succès, à une date précise et de ce que le pli n'a par ailleurs pas été retiré dans le délai imparti à cet effet.

En conséquence, le calcul d'un éventuel délai peut, à défaut d'une disposition expresse en sens contraire, aisément s'effectuer en prenant comme point de départ l'une des deux dates suivantes : soit la date à laquelle l'accusé de réception a été dûment signé, soit la date à laquelle le pli recommandé avec accusé de réception a été présenté sans succès.

La partie adverse ne peut donc être suivie lorsqu'elle soutient qu'en présence d'un envoi recommandé avec accusé de réception, la date à prendre en considération comme premier jour du délai de recours est, dans tous les cas, celle à laquelle le pli est présenté au domicile du destinataire et que la jurisprudence du Conseil d'État irait dans ce sens.

Elle se réfère à cet égard, d'une part, à un ouvrage de doctrine datant de 2011 et, d'autre part, à différents arrêts, dont certains concernent des affaires dont la requête a été introduite avant le 25 juin 2011.

Or l'article 4, § 2, du règlement de procédure a été inséré par l'arrêté royal du 24 mai 2011 'modifiant l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', publié au *Moniteur belge* du 15 juin 2011 et dont l'article 2 prévoit qu'il « est applicable aux notifications des actes et des décisions faites à partir de son entrée en vigueur ». Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, l'article 4 ne comportait qu'un seul paragraphe (l'actuel § 1er) et ne faisait donc aucune distinction entre les modes postaux de notification, ni ne spécifiait la date à prendre en considération en cas d'envoi recommandé.

Le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 24 mai 2011 indique que « le Conseil d'État a adopté une jurisprudence fluctuante jusqu'à ce qu'il décide,

dans l'arrêt 163.785 du 19 octobre 2006, de faire application, par analogie, de l'article 53*bis* […] du Code judiciaire. Le présent projet d'arrêté royal vise à confirmer cette position ». L'arrêt 163.785 en question vise l'hypothèse d'un envoi recommandé dont il n'est pas spécifié qu'il a fait l'objet d'un accusé de réception daté et décide effectivement de faire application par analogie de l'article 53*bis* du Code judiciaire et d'admettre que le recommandé a été reçu par son destinataire le troisième jour ouvrable qui suit l'envoi. Cette règle est bien celle qui fait l'objet de l'article 4, § 2, alinéa 3, mais contrairement à l'article 53*bis*, § 1er, du Code judiciaire qui indique que le jour qui fait courir le délai lorsque la notification a lieu par courrier recommandé avec accusé de réception est « le premier jour qui suit celui où le pli est présenté au domicile du destinataire […] » , l'article 4, § 2, alinéa 1er, prévoit une règle différente puisqu'il précise bien que pour les recommandés avec accusé de réception, le premier jour du délai […] est celui qui suit le jour de la réception du pli. Rien ne justifie donc d'assimiler la présentation sans succès d'un courrier recommandé avec accusé de réception à celle où le destinataire refuse le pli.

D'autre part, aucun des arrêts cités par le requérant ne contredit l'analyse qui précède, qui a été celle notamment des arrêts nos 237.896 du 31 mars 2017 (ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.237.896), n° 248.412 du 30 octobre 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.248.412) et 257.655 du 18 octobre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.655). L'arrêt n° 258.932 du 26 février 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.932), cité par la partie adverse dans son dernier mémoire, se réfère expressément à l'enseignement de l'arrêt n° 248.412 précité et tranche une affaire dans laquelle le requérant, contrairement à la présente affaire, n'est pas allé chercher son envoi recommandé et n'a donc pas signé d'accusé de réception. C'est pour cette raison que le jour pris en considération pour calculer le délai de recours est le premier qui suit celui de la présentation du pli. Il en va de même dans l'arrêt n° 254.451 du 12 septembre 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.451), cité également dans le dernier mémoire. Dans l'arrêt n° 248.316 du 22 septembre 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.248.316), l'envoi en cause n'était pas un recommandé avec accusé de réception, mais un recommandé simple et il y est expressément indiqué qu'il est fait application de l'article 4, § 2, alinéa 3, inapplicable en l'espèce. Il n'est pas question non plus d'un courrier recommandé avec accusé de réception dans les arrêt nos 225.507 du 18 novembre 2013 (ECLI:BE:RVSCE:2013:ARR.225.507), 229.777 du 9 janvier 2015 (ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.229.777) et 234.839 du 24 mai 2016 (ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.234.839).

Enfin dans l'arrêt n° 243.221 du 13 décembre 2018 (ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.243.221), il est effectivement écrit qu'« à défaut de

remise d'un pli recommandé avec accusé de réception à son destinataire ou au représentant de celui-ci, le dépôt dans la boîte aux lettres de l'intéressé d'un avis l'informant de l'arrivée de ce pli fait, sauf disposition contraire ou cas de force majeure, courir le délai de recours au Conseil d'État, même si le requérant ne retire qu'ultérieurement le pli ou ne le retire pas ». Dans l'espèce jugée par cet arrêt, le requérant plaidait toutefois qu'il n'avait pu prendre connaissance de l'envoi recommandé avec accusé de réception parce qu'il ne lui avait pas été envoyé à son domicile légal. L'arrêt rejette l'argument du requérant pour le motif que le recommandé avait été envoyé « à l'adresse renseignée par le requérant ». Il résulte de ces éléments que le requérant n'avait pas pris connaissance de l'envoi recommandé et que donc l'arrêt ne s'écarte pas, quant à ses motifs déterminants, de l'enseignement, notamment, de l'arrêt n° 237.896 précité, les mots « ne retire le pli qu'ultérieurement » devant être considérés comme un simple *obiter dictum »* puisque visant une hypothèse étrangère au cas d'espèce.

Il résulte de l'analyse qui précède qu'il n'existe pas actuellement une divergence de jurisprudence qui justifierait un renvoi à l'assemblée générale.

En l'espèce, la partie adverse a notifié l'acte attaqué au requérant par courrier recommandé avec accusé de réception le 12 décembre 2023.

Le 13 décembre 2023, Bpost a présenté le courrier recommandé au domicile du requérant sans succès et a déposé un avis de passage.

Le 18 décembre 2023, le requérant a retiré le pli et signé l'accusé de réception.

En application de l'article 4, § 2, alinéa 1er, précité, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est celui qui suit le jour de la réception du pli et il est compris dans le délai

Il s'en déduit que le recours introduit le 15 février 2024 n'est pas tardif.

S'agissant du paragraphe 53 du Fascicule 550 invoqué également par la partie adverse, il a pour objet de déterminer la « date d'infliction » d'une mesure disciplinaire et non de déterminer la date à laquelle prend cours le délai de recours devant le Conseil d'État, ce qu'il ne pourrait du reste pas avoir pour objet.

Le recours est recevable.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, du Statut du personnel et plus particulièrement des dispositions du Fascicule 544, notamment son Chapitre I, Lettres C et E, du Fascicule 550, notamment son Chapitre I, Lettre A, des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d’équitable procédure, du principe du raisonnable, du principe d’objectivité et du principe de proportionnalité, du devoir de minutie, des droits de la défense et du principe *audi alteram partem*, de la motivation interne fausse et abusive, et de l’erreur manifeste d’appréciation

Dans une première branche, le requérant soutient que la partie adverse a, dans les motifs de sa décision, modifié le contenu du Fascicule 544 pour justifier sa décision sur la base d’une infraction à celui-ci en indiquant :

> « Attendu qu’en vertu des dispositions du Chapitre I, point E, paragraphe 5 du RGPS – Fascicule 544, l’exercice d’une activité professionnelle complémentaire durant une période d’incapacité de travail rémunérée est interdite ;
> Attendu qu’à cet égard, les faits commis par l’appelant constituent des actes d’indiscipline en application des dispositions du paragraphe 25 du RGPS – Fascicule 550 ;
> […]
> Attendu que le conseil d’appel considère qu’en effet, plus aucune confiance ne pourrait être accordée à l’appelant et que la seule mesure adéquate et proportionnée est la démission disciplinaire ».

Il expose que le texte exact du paragraphe 5 de la Lettre E du Chapitre I du Fascicule 544 est :

> « L’exercice d’activités professionnelles complémentaires pour lesquelles une autorisation a été délivrée est interdit pendant une absence (complète ou partielle) pour maladie. »

Il fait valoir que dans son courrier du 17 avril 2023 lui notifiant que l’autorisation accordée le 12 janvier 2018 lui est retirée, la partie adverse reprend les termes exacts de ce paragraphe 5.

Il ajoute que dans ce même courrier la partie adverse modifie également le numéro d’entreprise auquel il est fait référence dans l’autorisation accordée en indiquant :

« En date du 12 janvier 2018, vous avez reçu l'autorisation d'exercer une activité complémentaire : Gestion d'un commerce de literie (numéro d'entreprise 0713661266 actif à la banque carrefour des entreprises). »

Il affirme que le numéro d'entreprise mentionné est celui de la SRL *O Sleep* qui a été créée le 18 novembre 2018, soit après la délivrance de l'autorisation de sorte que la partie adverse n'a pas pu délivrer une autorisation relative à un numéro d'entreprise et une société qui n'avaient pas encore d'existence.

Il expose avoir obtenu une autorisation pour l'exercice d'une activité professionnelle complémentaire, exercée en personne physique sous le numéro d'entreprise 0873.131.840 pour l'exploitation du commerce la literie des étoiles à Verviers, commerce qui a cessé ses activités au mois d'août 2019.

Il ajoute disposer d'un mandat d'administrateur non rémunéré au sein de la SRL *O Sleep*.

Il soutient que selon la Lettre C du Chapitre I du Fascicule 544, aucune autorisation n'est exigée pour exercer des mandats qui n'ont pas de caractère politique ou pour effectuer du bénévolat, comme en l'espèce.

Il ajoute que la partie adverse, dans ce même courrier du 17 avril 2023, lui avait donné l'ordre d'arrêter son activité complémentaire avec effet immédiat, notant que toute infraction pourra conduire à l'infliction d'une mesure disciplinaire.

Il affirme avoir mis fin le 1er avril 2023 à l'activité complémentaire exercée sous le numéro d'entreprise 0873.131.840 pour laquelle il avait reçu l'autorisation.

Il fait encore valoir que la partie adverse n'a aucun lien d'autorité sur la SRL *O Sleep*, personne morale distincte de lui, de sorte qu'elle ne pouvait la contraindre à cesser ses activités sous peine de le sanctionner.

Il conclut n'avoir pas violé le paragraphe 5 de la Lettre E du Chapitre I du Fascicule 544 et que les faits commis ne peuvent dès lors constituer un acte d'indiscipline en application du paragraphe 25 du Fascicule 550 et donner lieu à une mesure disciplinaire de suspension ou de démission.

Dans une deuxième branche, il expose que la partie adverse justifie sa décision de démission disciplinaire en affirmant que plus aucune confiance ne pourrait lui être accordée, les manquements commis étant de nature à rompre

définitivement et irrémédiablement le lien de confiance avec les Chemins de fer belges.

Il affirme avoir toujours fait preuve de transparence en signalant à ses responsables, avant même le début de sa période d'incapacité de travail et avant la survenance des faits qui lui sont reprochés, qu'il souhaitait prendre une interruption de carrière pour pouvoir faire face à ses difficultés sans mettre en danger la vie des usagers des Chemins de fer et sans être une charge pour la partie adverse.

Il fait valoir que la partie adverse a refusé de prendre en compte le contexte et les circonstances ayant mené à la survenance des faits reprochés.

Il expose que ce contexte et les circonstances ont été étayés dans une enquête sociale réalisée par la partie adverse, qui lui aurait permis, si elle n'avait pas volontairement ignoré ce rapport social, de prendre une décision objective et raisonnable, ce qui n'a pas été le cas.

Il conclut qu'elle a violé les principes de bonne administration, d'équitable procédure, du raisonnable, d'objectivité et de proportionnalité, le devoir de minutie et a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans une troisième branche, il expose que lorsqu'il a demandé à la partie adverse de recevoir le rapport d'enquête sociale le concernant, elle a refusé de le lui communiquer alors qu'il aurait pu servir à sa défense. Il en déduit qu'elle a violé ses droits de la défense et le principe *audi alteram partem*.

Dans une quatrième branche, il expose que la partie adverse a violé les articles de la Lettre A du Chapitre I du Fascicule 550 en ne tenant pas compte du principe de gradation des mesures disciplinaires en infligeant directement, sans aucun avertissement préalable une mesure qui emporte la fin de ses fonctions.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Quant à la première branche, le requérant répète que la partie adverse a modifié le contenu du premier article de la Lettre E du Chapitre I du Fascicule 544 dans l'acte attaqué en enlevant les mots « pour laquelle une autorisation a été délivrée ».

Il répète disposer d'un mandat d'administrateur non rémunéré au sein de la SRL *O Sleep*, ce qui est attesté par les statuts de la société, et que ce mandat d'administrateur non rémunéré tombe dans les autorisations tacites telles que

définies par la Lettre C du Chapitre I du Fascicule 544 qui mentionne qu' « aucune autorisation n'est exigée […] : - pour exercer des mandats qui n'ont pas de caractère politique - pour effectuer du bénévolat. »

Il soutient que la partie adverse ajoute un contexte à ce paragraphe indiquant qu'il n'y serait question que d'activités qui relèvent de la vie sociale, et ne pourraient pas donner lieu à un avantage économique alors que ce paragraphe stipule « même si la participation a pour but de générer des avantages économiques ».

Quant à la deuxième et la quatrième branche, il indique que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et a fait usage de son pouvoir disciplinaire de manière manifestement déraisonnable en indiquant que le lien de confiance était définitivement rompu, entraînant la fin de ses fonctions dès lors qu'il a toujours été transparent et digne de confiance, que dès le 7 septembre 2022, il lui a fait part de ses difficultés personnelles et de son souhait de demander une pause carrière pour y faire face, ce qui est attesté par la conversation sur *Teams* avec son instructeur N. L, qu'il n'a jamais caché son activité menée parallèlement à son emploi et a introduit une demande d'interruption de carrière avant de se rendre compte que la partie adverse lui avait envoyé un détective privé et l'avait convoqué à une audition concernant cette suspicion d'exercice d'une activité complémentaire qu'il n'avait jamais cachée.

Il expose s'être trouvé dans une impasse avec de lourdes difficultés, le risque de perdre sa maison et son entreprise, ainsi que le risque d'avoir des morts sur la conscience lors d'un accident ferroviaire et a cherché une solution qui lui permettrait de sortir de ses difficultés sans léser son employeur, à savoir l'interruption de carrière, ce qui ne pouvait lui bénéficier directement.

Il soutient que dans ces circonstances, invoquer la rupture irrémédiable du lien de confiance constitue clairement une erreur d'appréciation manifeste, de même que la décision de démission disciplinaire relève d'un usage de manière manifestement déraisonnable de son pouvoir disciplinaire.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant demande que soit prioritairement analysée le deuxième branche du moyen, pour laquelle il adhère pleinement aux conclusion du rapport de l'auditeur.

V.2. Appréciation

Le Chapitre I – Exercice d'activités complémentaires – du RGPS - Fascicule 544 dispose comme suit :

« A. INTERDICTION ABSOLUE

1 Un agent ne peut exercer aucune activité professionnelle complémentaire ("toute activité dont les revenus sont des revenus professionnels" tels que visés à l'article 23, 1°, 2°, 3° et 4° du Code des impôts sur les revenus), ni exercer une activité complémentaire non rémunérée qui
• peut empêcher l'exécution correcte et en toute sécurité de la fonction aux Chemins de fer belges,
• peut porter atteinte à l'image des Chemins de fer belges,
• peut directement ou indirectement porter préjudice aux Chemins de fer belges,
• donne lieu à un conflit d'intérêts.

Les membres du personnel de l'unité administrative Rail Related Services de la SNCB ne peuvent exercer aucune fonction auprès d'une autre entreprise ferroviaire (1).

B. AUTORISATIONS À SOLLICITER

2 Sans préjudice au § 1, le cumul d'activités professionnelles avec des activités professionnelles complémentaires n'est possible que moyennant autorisation.
Pour le personnel mis à disposition d'Infrabel ou de la SNCB, HR Rail notifie, selon l'occupation effective de l'agent, la décision de l'organe compétent d'Infrabel ou de la SNCB.
Pour le personnel occupé à HR Rail, HR Rail notifie sa propre décision.
Aucune autorisation n'est exigée tant pour l'exercice d'une fonction de nature politique que pour l'accomplissement d'une mission spécifique ou une mise à disposition auprès de sociétés, associations ou institutions de droit public ou privé dans lesquelles Infrabel, SNCB ou HR Rail détiennent une participation.

C. AUTORISATIONS TACITES

3 Hormis les cas tombant sous les restrictions générales du §1, aucune autorisation n'est exigée
- pour participer à la direction d'associations sans but lucratif (asbl) ou d'associations à caractère idéologique, philosophique, à caractère temporaire ou récréatif, même si la participation a pour but de générer des avantages économiques.
- pour exercer des mandats qui n'ont pas de caractère politique, comme par exemple le mandat de membre d'une commission de direction d'une institution d'enseignement (pour les mandats électifs à caractère politique, voir chapitre II).
- pour effectuer du bénévolat.
L'exercice de l'activité est cependant interdit, sauf autorisation, si elle tombe sous les restrictions générales du §1 décrit ci-dessus.

D. DEVOIR D'INFORMATION

4 En cas de doute sur la nécessité d'une autorisation, l'activité complémentaire doit faire l'objet d'une communication.
L'exercice de la fonction de pompier volontaire, de volontaire auprès de la protection civile ou chez B-Fast, ainsi que l'exercice de toute forme de service militaire volontaire doit toujours faire l'objet d'une communication.

E. MODALITÉS D'EXERCICE D'ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES COMPLÉMENTAIRES

5 L'exercice d'activités professionnelles complémentaires pour lesquelles une autorisation a été délivrée est interdit pendant :
• les heures de service ;
• une absence (complète ou partielle) pour maladie ou congé d'accouchement ;
• le congé de circonstances ;
• le congé sans rémunération pour raisons impérieuses.
---
(1) comme défini dans l'article 3 de la loi du 30 août 2013 – Loi portant le Code ferroviaire ».

L'article 23, §1er, 1° à 4°, du Code des impôts sur les revenus, auquel il est référé dans cette disposition, prévoit ce qui suit :

« § 1er. Les revenus professionnels sont les revenus qui proviennent, directement ou indirectement, d'activités de toute nature et les revenus qui y sont assimilés, à savoir :
1° les bénéfices ;
2° les profits ;
3° les bénéfices ou profits d'une activité professionnelle antérieure ;
4° les rémunérations ».

Il s'en déduit qu'une activité complémentaire pour laquelle son auteur ne perçoit ni rémunération, ni bénéfices, ni profits et qui ne peut empêcher l'exécution correcte et en toute sécurité de la fonction aux Chemins de fer belges ni porter atteinte à l'image des Chemins de fer belges ni, directement ou indirectement, porter préjudice aux Chemins de fer belges ni donner lieu à un conflit d'intérêts n'est pas interdite et, par voie de conséquence, ne nécessite pas d'autorisation.

Il est de jurisprudence constante qu'en matière disciplinaire, l'autorité ne peut fonder sa décision que sur des faits avérés et certains, de sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance leur matérialité et leur imputabilité à l'agent poursuivi, ce qui suppose qu'elle ne peut se contenter de s'appuyer sur de simples supputations et qu'elle doit démontrer concrètement que les faits reprochés ont bien été accomplis par l'agent poursuivi. Il revient en conséquence au Conseil d'État d'examiner s'ils sont exacts, pertinents et légalement admissibles. Il ne lui incombe cependant pas de reprendre l'instruction du dossier disciplinaire dès l'origine et de statuer au fond, mais uniquement de vérifier la légalité de la décision au regard du dossier qui lui est soumis et des arguments développés par la défense.

En l'espèce, le requérant bénéficiait d'une autorisation pour continuer d'exercer une activité « de gestion d'un commerce de literie » à Verviers en personne physique commencée avant son engagement par la partie adverse et il ne prétend pas que cette activité ne lui procurait pas de revenus.

Il a mis fin à cette activité en tant que personne physique à Verviers en juillet 2019 et a constitué la société *O Sleep* qui exerce cette même activité à Visé depuis janvier 2019 et dont il est actionnaire majoritaire.

La transgression disciplinaire est énoncée comme suit dans l'acte attaqué :

« Attendu que la décision de démission disciplinaire a été infligée à l'appelant en raison des faits suivants :

"Le 14 février 2023, alors que vous étiez en période d'incapacité de travail rémunérée, il a été constaté que vous exerciez une activité professionnelle complémentaire au sein du magasin de literie *O Sleep*, sis Allée Verte 30A à Visé, dont vous êtes répertorié en tant que gérant (SPRL *O Sleep* - Numéro d'entreprise 0713.661.266). En effet, il ressort du rapport d'enquête, qu'à la date précitée, lors de l'arrivée de l'*investigation officer*, vous vous êtes directement dirigé vers elle pour la saluer, lui proposer vos services et lui avez fourni des renseignements sur des articles en vente au sein du magasin, à savoir des matelas et des sommiers.
En outre, lors de votre interview du 16/03/2023, vous avez notamment indiqué exercer l'activité précitée durant votre période d'incapacité de travail. À cet égard, vous avez déclaré : 'J'ai récemment - depuis le mois de janvier 2023 - effectué également en partie des tâches commerciales en alternance avec un autre indépendant. Je dirais que depuis janvier 2023 nous travaillons moitié-moitié dans cette société aux tâches commerciales et j'en assure seul les tâches administratives' ".

Attendu qu'après avoir pris connaissance de la justification de l'appelant émise le 12 mai 2023, la ligne hiérarchique a valablement pu considérer que, sur base du rapport d'enquête, les faits précités – à savoir l'exercice d'une activité complémentaire pendant une période d'incapacité de travail rémunérée - sont établis à suffisance de droit ».

Le requérant avait donc sollicité une autorisation pour exercer une activité de gestion d'un commerce de literie. Il a exercé cette activité, comme il l'a indiqué lui-même, en tant qu'indépendant à titre complémentaire. Lors d'un contrôle exécuté par la partie adverse, il est apparu qu'il exerçait bien une telle activité en tant que vendeur, activité qui en principe est destinée à générer des revenus au sens de l'article 23, § 1er, 1°, 2°, 3° ou 4° du Code des impôts sur les revenus. Lors de son audition, le requérant a lui-même déclaré qu'il « s'occupait de la gestion de société [*O Sleep*] en tant que gérant non rémunéré depuis qu'elle est née en 2018 », ce qu'atteste les statuts de cette société dont il est l'actionnaire majoritaire, mais également qu' « il a récemment - depuis le mois de janvier 2023 – effectué également une partie des tâches commerciales en alternance avec un autre indépendant ». Il a ainsi déclaré : « je dirais que depuis janvier 2023 nous travaillons moitié-moitié dans cette société aux tâches commerciales et j'en assure seul les tâches administratives ». Au surplus, le requérant a encore indiqué dans son interview avec le *Compliance & Investigation Office*, qu'il avait le statut d'indépendant depuis 2013. Il a également exposé qu'il ignorait qu'il n'était pas

permis d’exercer une activité complémentaire pendant une période d’absence pour maladie, et non qu’il avait arrêté son activité complémentaire pendant cette période. Il a enfin encore déclaré, après avoir fait part de ses charges, que « [sa] seule chance de [s]’en sortir était [qu’il] parvienne à faire décoller cette société *O Sleep* [qu’il] venait de lancer pour [lui] permettre de rembourser ces dettes ». Le requérant ne peut en conséquence soutenir que son activité relevait du bénévolat.

Dans ces conditions, la partie adverse a pu légitimement se baser sur ces éléments pour établir que le requérant, qui était lors du contrôle absent du service pour maladie, exerçait une activité complémentaire en infraction aux dispositions précitées du chapitre 1, point E, paragraphe 5. Le requérant n’est pas recevable à invoquer la circonstance que l’activité qu’il exerçait alors était différente que celle pour laquelle il avait reçu une autorisation, dès lors que l’exercice d’une activité sans autorisation est à tout le moins autant répréhensible que l’exercice d’une activité autorisée pendant une période d’absence pour maladie.

Même si la charge de la preuve incombe à la partie adverse, il appartenait au requérant, en présence d’un faisceau d’éléments dont il était permis de conclure que les faits reprochés étaient avérés, de démontrer que l’activité complémentaire de nature commerciale, dont il était établi qu’il l’avait exercée pendant une période d’absence pour maladie, ne lui procurait aucun « revenu professionnel », ce qu’il s’est abstenu de faire. Dans sa « note de justification », il s’est borné à affirmer sans plus qu’il ne recevait aucune rémunération de la SRL *O Sleep*, ni de son activité complémentaire.

La présente affaire se distingue de celle qui a donné lieu à l’arrêt n° 258.938 du 27 février 2024, dans lequel l’activité reprochée au requérant était celle d’avoir exercé un mandat d’administrateur de société commerciale, alors que les statuts de la partie adverse n’interdisaient pas une telle activité et que le requérant avait pu démontrer que cette société ne lui avait versé aucune rémunération.

La première branche du moyen n’est pas fondée.

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.

En l'espèce, la sanction et sa hauteur sont justifiées comme suit dans l'acte attaqué :

« Attendu qu'en vertu des dispositions du Chapitre 1, point E, paragraphe 5 du RGPS - Fascicule 544, l'exercice d'une activité professionnelle complémentaire durant une période d'incapacité de travail rémunérée est interdite ;

Attendu qu'à cet égard, les faits commis par l'appelant constituent des actes d'indiscipline en application des dispositions du paragraphe 25 du RGPS - Fascicule 550 ;

Attendu que la sanction initiale décidée, telle qu'elle est motivée en fait et en droit, est conforme aux dispositions du règlement disciplinaire RGPS - Fascicule 550 ;

Attendu que même si une autorisation d'exercer ladite activité a été précédemment accordée à l'appelant, celle-ci ne peut, en aucun cas, être exercée durant sa période d'incapacité de travail rémunérée ;

Attendu qu'eu égard au paragraphe 25 du RGPS- Fascicule 550, les actes d'indiscipline sont punis d'une mesure disciplinaire pouvant aller jusqu'à la révocation compte tenu des circonstances propres au cas visé ;

Attendu que le paragraphe 17 du RGPS - Fascicule 550 dispose que : "la démission disciplinaire est une mesure proposée, et le cas échéant, infligée, lorsque les manquements commis par le membre du personnel concerné sont de nature à rompre définitivement et irrémédiablement le lien de confiance avec les Chemins de fer belges, mais sans que le membre du personnel ne soit devenu indigne de bénéficier de la pension publique prévue pour les membres du personnel statutaire".

Attendu que le Conseil d'appel considère qu'en effet, plus aucune confiance ne pourrait être accordée à l'appelant et que la seule mesure adéquate et proportionnée est la démission disciplinaire ».

Il n'est pas manifestement déraisonnable dans le chef d'une autorité administrative de considérer qu'elle ne peut plus avoir confiance en un agent qui exerce une autre activité professionnelle, alors qu'il est absent de son service pour maladie, et de lui infliger en conséquence la peine de la démission disciplinaire.

La deuxième branche n'est pas fondée.

S'agissant de la troisième branche, selon une jurisprudence constante, le principe général de droit *audi alteram partem* n'est pas applicable dans le cadre d'un procédure disciplinaire, dès lors que c'est le principe général du respect des doits de la défense qui est d'application.

Si ce dernier principe implique que l'agent poursuivi puisse consulter un dossier complet, il ne peut être considéré que l'autorité l'aurait méconnu si les documents qu'elle n'aurait pas communiqués étaient bien connus de lui ou qu'ils étaient sans intérêt pour la cause.

Le « rapport social » que le requérant reproche à la partie adverse de ne pas lui avoir communiqué a été transmis au Conseil d'État à la suite d'une mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur. Ce document, qui n'a pas été établi dans le cadre de la procédure disciplinaire mais dans le but d'appuyer la demande d'interruption de carrière du requérant, ne contient aucune information autre que celles que celui-ci a lui-même fournies à l'assistante sociale, signataire du document, ni une quelconque appréciation de cette dernière. L'absence de communication de ce document au requérant au cours de procédure disciplinaire n'a donc pas porté atteinte à ses droits de la défense.

En conséquence, la troisième branche du moyen est irrecevable en ce qu'elle est prise de la violation du principe *audi alteram partem* et non fondée en ce qu'elle est prise de la violation des droits de la défense.

S'agissant de la quatrième branche, la disposition statutaire à laquelle le requérant se réfère, à savoir la Lettre A du Chapitre I du Fascicule 550, dispose comme suit :

« A. PRINCIPES.

Le présent règlement disciplinaire ne s'applique qu'aux membres du personnel statutaire.

Les mesures disciplinaires ont pour objectif de réprimer les comportements décrits dans le présent règlement mais aussi tout autre comportement non explicitement visé considéré comme punissable en vertu du pouvoir d'appréciation de l'autorité disciplinaire.

Une infraction disciplinaire peut consister en un acte ou un comportement, y compris une omission, qui constitue une infraction aux obligations professionnelles ou qui est, notamment, de nature à :
- compromettre la dignité de la fonction ou,
- affaiblir l'autorité dont le membre du personnel a besoin lors de l'exercice de sa fonction ou,
- nuire à l'image des Chemins de fer belges.

Les supérieurs hiérarchiques doivent suivre le principe de la gradation des mesures disciplinaires en tenant compte des mesures disciplinaires non prescrites conformément au paragraphe 54.

Le chef immédiat fait usage de son pouvoir d'appréciation pour proposer la mesure disciplinaire appropriée en tenant compte, notamment :
- de la gravité des faits commis ;
- du principe de proportionnalité ;

- de la récidive et du principe de gradation des mesures disciplinaires.

Les mesures disciplinaires sont classées en deux degrés suivant leur importance ».

Le « principe de gradation des mesures disciplinaires », visé par cette disposition, n'implique pas un avertissement préalable à toute sanction, ni n'empêche qu'une peine sévère soit infligée à un agent qui n'aurait pas encouru de peine inférieure.

Il est au surplus renvoyé à l'examen de la deuxième branche du moyen.

La quatrième branche du moyen n'est pas fondée.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 janvier 2025, par la VIIIe chambre du Conseil d'État, 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