CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.727 du 24 juin 2025

A. 236.593/VIII-11.986

En cause : S. S.,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

l'Office national de sécurité sociale (en abrégé : ONSS),
ayant élu domicile chez
M^e Clémentine CAILLET, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 juin 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 11 avril 2022 de l'O.N.S.S. de rejeter [sa] demande d'autorisation de cumul d'activités […] et pour autant que de besoin, la décision du 30 mai 2022 confirmant le rejet de la demande d'autorisation de cumul d'activités ».

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 6 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 juin 2025.

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

M^e^ Jean Laurent, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Clémentine Caillet, 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. La requérante est inspectrice sociale statutaire de l'Office national de la sécurité sociale (ci-après : ONSS), chargée de contrôler l'application des lois sociales par les employeurs.

2. Le 18 février 2022, elle introduit une demande d'autorisation de cumul en vue d'exercer une activité complémentaire sous un statut d'indépendant, au moyen d'un formulaire préimprimé. Elle y décrit cette activité comme suit : « cartomancie : tirages et lectures de cartes, tarots et oracles ». Elle précise que cette activité sera exercée « sans horaire défini principalement en soirée et le week-end ».

En réponse à la question préimprimée l'invitant à préciser si, à son estime, cette activité pourrait comprendre « des risques potentiels de conflit d'intérêts et/ou serait contraire à la dignité de la fonction, ce qui nuirait à l'intérêt et/ou à l'image de l'ONSS », elle indique ce qui suit :

> « Non parce que : l'activité n'a aucun lien ni de près ni de loin avec celle de l'ONSS. Aucun horaire ne me sera imposé.
> Mes compétences dans le cadre de mes prestations à l'ONSS n'ont rien à voir avec celles que je développe dans la cartomancie. Il ne s'agit pas du même réseau, les compétences sont différentes ».

3. Le 9 mars 2022, A. R., inspecteur social – directeur, informe la requérante que sa demande serait examinée au comité de direction du 15 mars suivant.

Néanmoins, les 15, 22 et 29 mars 2002, A. R. l'avise successivement que cet examen est reporté au comité de direction suivant.

4. Le 11 avril 2022, le comité de direction émet un avis défavorable sur la demande.

5. Par une décision du même jour, l'administrateur général de l'ONSS refuse l'autorisation de cumul.

Cette décision est rédigée comme suit :

« Chère collègue,

Je vous confirme que le comité de direction a examiné votre demande de cumul lors de sa séance du 11 avril 2022 et ne vous autorise pas à exercer votre activité complémentaire.

Les activités que vous souhaitez exercer, la pratique de l'activité de divination (tirage et lecture de cartes, tarots et oracles), est refusée pour les motifs suivants :

- [la requérante] occupe le poste d'inspectrice sociale, experte technique niveau B à la direction générale des services d'inspection – direction provinciale de Bruxelles dans les services extérieurs ;

- Considérant que la personne concernée entre donc en contact avec le public dans l'exercice de sa fonction (y compris les visites d'inspection chez les employeurs, *etc*.) ;

- Vu les droits et obligations et intérêts légitimes liés à la situation de la personne concernée ;

- Considérant que, dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire doit éviter toute activité qui porte atteinte à la dignité de la fonction, porte atteinte à la fonction ou entrave l'accomplissement des devoirs officiels ;

- que l'activité secondaire de la personne concernée consiste en divination (tirage et lecture de cartes, tarots et oracles) ;

- qu'elle exercera également cette activité à des fins commerciales ;

- que dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire doit éviter toute situation de nature à mettre en péril la confiance du public dans son entière neutralité ;

- que cette activité est donc inappropriée et incompatible avec l'exercice de sa fonction actuelle, dès lors que, par la nature de cette activité, elle se trouve dans une situation qui porte atteinte à la dignité de la fonction ou peut entraver l'exercice de ses fonctions.

Faisant mien l'avis du comité de direction, j'ai donc décidé de rejeter votre demande.

[…] ».

Cette décision est notifiée à la requérante par un courrier recommandé du 11 avril 2022, reçu le 25 avril suivant.

Il s'agit du premier acte attaqué.

6. Par un courrier du 3 mai 2022, la requérante demande à l'administrateur général de revoir sa décision.

7. Par un courrier du 30 mai 2022, ce dernier répond à la requérante comme suit :

« Chère collègue,

J'ai pris connaissance de votre recours interne du 3 mai 2022.

Comme [J. C.] vous l'a déjà communiqué lors de votre entretien, je vous informe que je ne peux donner une suite favorable à votre recours interne.

Après concertation avec le comité de direction, je maintiens la décision qui vous a été communiquée concernant la demande de cumul, soumise pour avis, au comité de direction du 11 avril.

Faisant mien l'avis du comité de direction, j'ai donc décidé de rejeter votre demande.

[…] ».

Une copie de ce courrier est envoyée à la requérante par un courriel du 1er juin 2022, lequel précise qu'il lui est également adressé par un pli recommandé.

Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Selon la requérante, dès lors que le courrier du 30 mai 2022 fait état d'une concertation avec le comité de direction, il y a eu « réexamen de la demande » par l'administrateur général (p. 13).

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que le courrier du 30 mai 2022 ne constitue qu'une réponse à un recours inorganisé et que le rejet de ce recours ne constitue qu'un acte purement confirmatif non susceptible de recours au Conseil d'État.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante renvoie aux éléments figurant dans la requête en annulation.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

IV.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante qu'un acte purement confirmatif ne modifie pas l'ordonnancement juridique, ce dernier l'ayant déjà été par l'acte initial. Il se borne à répéter la décision qu'il confirme en exprimant les mêmes motifs. Ainsi, un acte confirmatif doit répondre à trois conditions : l'identité d'objet avec la décision antérieure, l'identité de motifs avec la décision antérieure et l'absence de nouvel examen du dossier. Le rejet d'un recours gracieux, sans un réexamen de la demande, constitue un simple acte confirmatif qui n'est pas susceptible de recours.

En l'espèce, le second acte attaqué ne constitue qu'une réponse de l'administrateur général à une simple demande de reconsidération, étrangère à un recours organisé. Cette réponse ne fait que confirmer purement et simplement le premier acte attaqué. Elle ne témoigne pas d'un réexamen de la demande de cumul de la requérante et celle-ci ne démontre nullement qu'elle ne répondrait pas aux trois conditions d'un tel acte.

Partant, le recours est irrecevable en son second objet.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', notamment de ses articles 2 et 3, des principes de motivation formelle et matérielle et du défaut de fondement légal.

La requérante soutient que le premier acte attaqué ne mentionne pas les dispositions légales ou réglementaires qui le fondent et est donc « vide de tout fondement juridique ».

En réplique, elle reconnaît avoir pu identifier l'article 12 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' en tant que fondement du premier acte attaqué. Elle indique qu'il n'en est cependant pas de même pour l'article 8 du même statut, auquel se réfère également le mémoire en réponse. Elle souligne qu'une telle référence y est inopérante dès lors qu'elle aurait dû figurer dans cet acte. Elle se prévaut par ailleurs d'un arrêt du Conseil d'État n° 225.078 du 11 octobre 2013.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ce qu'elle a exposé dans ses précédents écrits de procédure.

V.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.

En l'espèce, le premier acte attaqué consiste en une décision par laquelle la partie adverse a refusé de faire droit à la demande de cumul que la requérante a nécessairement introduite, *via* le formulaire *ad hoc*, sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État'. Cette décision se fonde dès lors manifestement sur cette disposition.

En outre, comme le relève le mémoire en réponse, la requérante mentionne elle-même cette disposition à l'appui de sa requête (pp. 14 et 15). Elle ne

peut dès lors affirmer, dans le même temps, qu'elle n'était pas en mesure de comprendre le fondement juridique de cette décision lorsqu'elle se l'est vu notifier. Elle ne le conteste du reste pas réellement dans ses écrits de procédure.

Le premier acte attaqué justifie, par ailleurs, les raisons pour lesquelles la demande de la requérante a été refusée. Elle ne peut pas davantage prétendre qu'elle ignorerait que les devoirs de l'agent auxquels se réfère l'acte attaqué sont contenus dans le même statut des agents de l'État, et plus particulièrement aux articles 7 et suivants de celui-ci.

Partant, il n'apparaît pas, et la requérante ne le démontre pas, que la motivation en droit du premier acte attaqué ne pouvait pas être déterminée aisément et avec certitude, de sorte que son omission n'est pas susceptible de conduire à l'annulation de cet acte.

Pour le surplus, la référence à l'arrêt n° 225.078 du 11 octobre 2013 est dénuée de pertinence. Dans cette affaire, l'acte attaqué consistait en une sanction disciplinaire lourde dont le Conseil d'État a relevé qu'il ne comprenait « aucune mention relative à son fondement légal, pas plus que les autres pièces du dossier administratif ». Cet acte ne peut être comparé à la décision attaquée en l'espèce, qui répond à une initiative de la requérante et dont cette dernière ne peut, comme il a été relevé ci-avant, prétendre qu'elle en ignorait la motivation en droit.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', notamment des articles 9 et 12, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', notamment des articles 2 et 3, et des principes de motivation formelle et matérielle, ainsi que du défaut de motifs adéquats, pertinents et admissibles.

En une première branche, la requérante invoque le caractère stéréotypé de la motivation du premier acte attaqué. Elle critique en particulier les motifs selon lesquels, d'une part, l'activité de cartomancie serait « inappropriée et incompatible avec l'exercice de sa fonction actuelle, dès lors que, par la nature de cette activité, elle

se trouve dans une situation qui porte atteinte à la dignité de la fonction ou peut entraver l'exercice de ses fonctions », d'autre part, cette activité est exercée à des fins commerciales ou encore « dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire doit éviter toute situation de nature à mettre en péril la confiance du public dans son entière neutralité ». Selon elle, ces éléments de motivation ne justifient pas concrètement en quoi l'activité de cartomancienne serait de nature à mettre en péril la confiance du public et la dignité de sa fonction, ou en entraverait l'exercice, eu égard aux précisions de son recours interne. Elle ajoute que l'activité de cartomancienne n'est pas interdite en droit positif belge et que le premier acte attaqué repose uniquement sur un jugement de valeur, sans examen individuel basé sur les circonstances concrètes de son dossier.

En une deuxième branche, elle estime que la partie adverse semble bien avoir procédé à un réexamen de sa demande à la suite de son recours interne puisqu'une nouvelle concertation avec le comité de direction a eu lieu mais sans toutefois motiver pourquoi il a été rejeté.

En une troisième branche, elle expose qu'en tant qu'agent de l'ONSS, elle est soumise aux dispositions de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et que selon son article 12, une autorisation de cumul ne peut être octroyée que si l'activité complémentaire s'exerce en dehors des heures de service et reste tout à fait accessoire par rapport aux fonctions exercées, de telle sorte que puisque tel était son cas, l'autorisation de cumul litigieuse devait à son sens lui être accordée.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante réplique que la motivation du premier acte attaqué n'expose pas concrètement dans quelle mesure son activité de divination porterait atteinte à la confiance du public dans sa capacité à exercer ses fonctions en toute neutralité.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, elle réitère ce qu'elle a exposé dans ses précédents écrits de procédure.

VI.2. Appréciation

Sur la première branche, la motivation du premier acte attaqué permet à la requérante de comprendre sans difficulté que l'exercice, « à des fins commerciales », d'une activité complémentaire de cartomancienne qui « consiste en divination (tirage et lecture de cartes, tarots et oracles) », l'exposerait au risque de

perdre la confiance du public avec lequel, en sa qualité d'inspectrice sociale, elle est régulièrement en contact.

Force est d'ailleurs de constater, à cet égard, que la requérante a expressément admis dans son recours interne que cette activité complémentaire pouvait être « vue, *a priori*, comme originale » et qu'elle pouvait « donc imaginer [les] inquiétudes [de la partie adverse] », à telle enseigne qu'elle a tenu à préciser qu'elle avait « pris les précautions nécessaires pour que le lien ne puisse pas être fait entre [s]a fonction et [s]on activité complémentaire », à savoir que « [s]on nom n'apparai[sse] pas sur les pages des réseaux sociaux dédiées à cette activité de cartomancie ». La requérante elle-même n'exclut donc pas le risque d'interférence causé par cette activité.

Pour le surplus, la critique revient à exiger de la partie adverse qu'elle donne les motifs des motifs de la décision de refus, ce qui est particulièrement le cas lorsque la requérante écrit que « ce motif est tout à fait insuffisant dès lors qu'il n'est pas expliqué en quoi, concrètement, l'activité de cartomancie pourrait porter atteinte à la dignité de la fonction ou entraver l'exercice des fonctions de la requérante ».

La référence au caractère commercial de l'activité se comprend également à l'aune de ce qui précède. Cette précision est, en effet, suivie du motif selon lequel « dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire doit éviter toute situation de nature à mettre en péril la confiance du public dans son entière neutralité » mais aussi des motifs exposés en conclusion de la première décision attaquée, d'après lesquels la demande est refusée car « cette activité professionnelle est incompatible avec la fonction d'inspecteur social et peut porter atteinte à l'image de l'ONSS (ex. plainte d'une personne qui se sentirait lésée) » alors que l'exercice de la cartomancie dans la vie privée de la requérante – « et non rémunérée alors » - « ne pose pas de problème ». Le caractère rémunéré ou commercial de l'activité fonde la demande d'autorisation de cumul litigieuse qui est imposée par le statut, et n'est donc pas critiquable en tant que tel. Il confère cependant aussi à cette activité une dimension particulière puisque, outre le contact avec le public qu'elle induit, elle expose la partie adverse au risque de plaintes qui sont, à leur tour, susceptibles de ternir son image.

Partant, cette motivation est suffisamment précise et circonstanciée et ne peut être qualifiée de vague ou de stéréotypée.

La première branche n'est pas fondée.

Sur la deuxième branche, la critique est irrecevable, en ce qu'elle est dirigée contre le second acte attaqué à l'égard duquel il a été décidé ci-avant que le recours est irrecevable.

Sur la troisième branche, le moyen repose sur une mauvaise lecture de l'article 12 du statut. Comme l'expose le mémoire en réponse, les conditions d'exercice de l'activité complémentaire en dehors des heures de service et de manière accessoire sont indispensables pour obtenir une autorisation de cumul mais non suffisantes, l'autorité disposant d'un pouvoir d'appréciation à cet égard.

La troisième branche n'est pas fondée.

Partant, le deuxième moyen est partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des principes généraux de bonne administration, en ce compris le principe du raisonnable.

La requérante soutient qu'en refusant la demande de cumul sans en indiquer les motifs concrets et en se limitant à émettre un jugement de valeur justifié par une motivation vague et stéréotypée, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation. Cette erreur est d'autant plus grande, à ses yeux, que la partie adverse n'a pas pris en compte sa manière de servir, pourtant évaluée de manière très positive par sa hiérarchie.

VII.1.2. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire de la partie requérante

En réplique et dans son dernier mémoire, elle réitère les arguments de sa requête.

VII.2. Appréciation

Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité lorsqu'elle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il ne

pourrait sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation, à savoir une erreur qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait commise. Lorsqu'un agent oppose à la conception de l'autorité sa propre conception, le Conseil d'État n'a pas à privilégier l'une ou l'autre. Il ne suffit donc pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure serait raisonnablement admissible ou même meilleure, dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, il résulte de l'examen du premier moyen que le premier acte attaqué repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, de sorte que la motivation formelle de cet acte est apparue adéquate, au regard des exigences de la loi du 29 juillet 1991.

Partant, c'est à tort que la requérante soutient que la partie adverse émet « un jugement de valeur sans essayer un tant soit peu de comprendre sa situation ». La motivation circonstanciée du premier acte attaqué démontre que l'autorité compétente ne s'est pas prononcée en ces termes mais qu'elle a apprécié la compatibilité de l'activité considérée avec son activité principale et le respect des devoirs qui en découlent. La requérante n'établit d'aucune manière que toute autre autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances et saisie de la même demande, se serait prononcée différemment.

Par ailleurs, l'évaluation de la manière de servir de la requérante est étrangère à l'appréciation que l'autorité compétente devait poser pour se prononcer sur la compatibilité objective de l'activité complémentaire litigieuse avec la fonction concrètement exercée par l'intéressée.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. 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 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 juin 2025, par la VIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Florence Van Hove	Luc Detroux