

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 262.569 du 10 mars 2025

A. 243.600/VIII-12.769

En cause : **M. D.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Caroline DEJAIFVE, avocat,
 rue du Long Thier 2
 4500 Huy,

contre :

la Société wallonne des eaux (en abrégé : SWDE),
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Judith MERODIO et
 Laurane FERON, avocats,
 place des Nations Unies 7
 4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 novembre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de sanction disciplinaire de démission d'office prise le 30.10.2024 par [E. V.], président du comité de direction de la Société wallonne des eaux (réf : RH/RH-Règl/MD/md2910) [...] » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

Elle sollicite également « une indemnité réparatrice de 10.000,00 € provisionnelle, à majorer des intérêts au taux légal depuis le 30.04.2024 jusqu'à complet paiement, et [...] condamner [la partie adverse] à la garantir contre toute demande de remboursement d'allocations de chômage qui lui serait adressée par l'autorité compétente pour la période couverte par la décision attaquée ».

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État'.

Par une ordonnance du 28 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 février 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

Par un courrier du 13 février 2025, la partie adverse indique qu'« à la suite du rapport [...], elle dépose les pièces complémentaires annexées ».

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

M^e Caroline Dejaifve, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Judith Merodio et Laurane Feron, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 260.754 du 24 septembre 2024. Il y a lieu de s'y référer, en ajoutant que, par une décision du 30 octobre 2024 notifiée le même jour, la partie adverse retire l'acte dont l'exécution a été suspendue par ledit arrêt et adopte une nouvelle sanction disciplinaire de démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'en vigueur à la date d'introduction du recours, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le requérant fait valoir, notamment, qu'il est privé de rémunération du fait de l'acte attaqué et qu'il peine à assumer ses charges mensuelles en dépit du revenu de remplacement de son épouse, d'autant que son ménage est toujours débiteur d'un prêt hypothécaire et qu'ils doivent faire face à leurs frais courants nécessaires, alimentaires, médicaux de sorte que « la privation totale de revenus [...] rend urgent le prononcé d'une décision quant à la sanction de démission d'office ». Il indique qu'il n'a perçu pour la première fois ses allocations de chômage que le 13 septembre 2024 compte tenu d'un retard de paiement de cotisations ONSS dans le chef de la partie adverse et que son « couple manque de moyens financiers et a du mal à vivre conformément à la dignité humaine » et qu'« ils ne pourront plus, à brève échéance, poursuivre le paiement de leurs charges courantes (prêt hypothécaire, énergies, alimentation, etc...), ayant déjà dû stopper leurs loisirs ».

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse cite un arrêt n° 259.982 du 3 juin 2024 selon lequel, lorsqu'une partie requérante invoque la perte de sa rémunération subséquente à une démission d'office, « ce n'est que dans l'hypothèse où il est démontré que le ménage de l'agent démissionné d'office bénéficie par ailleurs de ressources qui lui permettent de faire face aux dépenses ordinaires de son standard de vie que la condition de l'urgence peut être considérée comme n'étant pas satisfaite ».

Elle observe qu'en l'espèce, le requérant perçoit des allocations de chômage depuis le 13 septembre 2024 et qu'il résulte de la requête que tant lui que sa compagne bénéficient de revenus de remplacement. Elle en conclut que son ménage bénéficie de ressources qui lui permettent de faire face aux dépenses ordinaires de son standard de vie et que l'urgence n'est pas démontrée.

V.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante qu'en principe, et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, la perte totale de rémunération d'un agent en raison de la démission d'office porte atteinte à son standard de vie et est de nature à le placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile, situation qui permet de justifier l'urgence requise pour

pouvoir demander, en référé ordinaire, la suspension de cette mesure de démission d'office. Il n'est pas requis du requérant qu'il fasse la démonstration que cette mesure le met dans une situation d'indigence, ni même qu'il ne bénéficie pas d'allocations de chômage, pour justifier de l'urgence à agir dans le cadre du recours en référé ordinaire. Ce n'est que dans l'hypothèse où il est démontré que le ménage de l'agent démissionné d'office bénéficie par ailleurs de ressources qui lui permettent de faire face aux dépenses ordinaires de son standard de vie que la condition de l'urgence peut être considérée comme n'étant pas satisfaite pour ce motif. Il n'appartient donc pas à la partie requérante, en suspension ordinaire, de démontrer que les dépenses normales de son standard de vie ne pourraient pas être rencontrées compte tenu des revenus financiers du ménage mais il revient, le cas échéant, à la partie adverse d'apporter des éléments tendant à établir que la perte totale de la rémunération de la partie requérante ne porte pas atteinte à son standard de vie et n'est pas de nature à la placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile. La seule perception d'allocations de chômage ne constitue pas un tel élément lorsque la rémunération perdue est substantiellement plus élevée que le montant de ces allocations.

En l'espèce, la seule circonstance que le requérant dispose d'allocations de chômage depuis le 13 septembre 2024 ne permet pas, à défaut de précisions apportées par la partie adverse, de considérer que ces allocations lui permettraient, ainsi qu'à son ménage, de faire face aux dépenses ordinaires correspondant à son standard de vie, les montants du salaire qu'il percevait et desdites allocations n'étant nullement exposés ni comparés.

L'urgence est établie.

VI. Moyen unique, deuxième branche

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 3 (lire : 29) juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', des principes de bonne administration, notamment le devoir de minutie et de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe général de droit de la proportionnalité.

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement général de procédure), en

vigueur depuis le 1^{er} septembre 2023, « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». En l'espèce, la requête contient des développements mais aucun résumé du moyen, qui peut être synthétisé comme suit en ce qui concerne sa deuxième branche.

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué repose sur une motivation formelle qui ne répond pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 « en ce qu'elle n'est pas adéquate, ni pertinente et qu'elle ne rencontre pas les principaux éléments de défense soulevés ». Il relève que l'acte attaqué reprend des généralités sur la norme ISO17025, son contrôle et le choix de celle-ci par la partie adverse et conteste l'adéquation de cette motivation. Il expose qu'il occupait la fonction de « technicien chimie *process* – préleveur » depuis le 15 septembre 2018 et qu'il « ne s'agit que d'un changement de dénomination de la fonction car dans la pratique [ses] compétences et missions n'ont nullement changé (agent niveau D) ». Il relève que la partie adverse prétend qu'il a pris connaissance de la nouvelle fiche de fonction créée pour ce poste le 15 septembre 2018 et qu'il était donc informé des tâches qui lui étaient confiées mais que cette fiche n'est pas déposée à l'appui du dossier disciplinaire. Il ajoute qu'il « ne conteste pas avoir contrôlé le paramètre turbidité qu'il savait faire partie de ses tâches » et « maintient que l'appareil mis à sa disposition en 2021 n'était pas fiable et ne permettait pas d'accomplir des tests corrects ». Il explique que le programme d'encodage des données de la SWDE ne permettait pas de signaler les incohérences des relevés du turbidimètre, qu'il a fait remonter cette problématique verbalement auprès de ses responsables, que ses collègues « confirment que les supérieurs hiérarchiques respectifs ont été informés des difficultés rencontrées, tandis que rien n'a été fait par la partie adverse pour solutionner ces dysfonctionnement[s] et donc [lui] permettre [...] d'accomplir adéquatement les missions qui lui étaient confiées », et il ajoute qu'il « appartient à l'employeur de mettre à disposition du personnel le matériel adéquat, nécessaire et en bon état de fonctionnement pour que les travailleurs exécutent leurs tâches ». Il précise que le nouvel appareil n'a été mis à disposition qu'en 2021 et que c'est à la fin de l'année 2022 que les irrégularités dans l'encodage des données relatives à la turbidité vont être décelées et dénoncées par J. L. concernant divers préleveurs sur plusieurs sites de prélèvement de la SWDE. Il estime que « la motivation ne répond pas à ces arguments, soulevés depuis le début de la procédure disciplinaire ».

Quant aux motifs techniques concernant la turbidité repris dans l'acte attaqué indiquant que ce paramètre serait impératif, il précise qu'il n'en avait pas été informé, « ainsi qu'il l'a indiqué lors de son audition initiale [...] ». Ce paramètre était devenu impératif en janvier 2023 (*cfr* audition disciplinaire du 20.02.2024 : “La turbidité est un paramètre impératif depuis un an. (...) [Il] répond qu'il ignorait que la turbidité était à présent un paramètre impératif”). Selon lui, la partie adverse fait

souvent état des conséquences sur la santé des consommateurs ou sur les audits pour la norme ISO et les conséquences prétendument néfastes de son comportement, mais « sans toutefois les établir d'une quelconque manière » et sans démontrer le préjudice qu'aurait créé son comportement et donc la gravité de la faute reprochée.

Il indique qu'il n'a pas refusé de réaliser une tâche qui lui incombait, mais qu'il n'a pas pu la réaliser faute d'un appareil de mesurage fonctionnel et que « les défaillances du turbidimètre, dénoncées par d'autres travailleurs puisque sept autres préleveurs de la SWDE ont été licenciés/démis d'office pour la même problématique, sont à l'origine de la faute reprochée ». Il considère que la sanction de démission d'office « n'apparaît pas adéquatement motivée ni proportionnée à la faute reprochée, dont l'employeur est en partie responsable » et que la gravité alléguée n'est pas suffisamment établie pour justifier la sanction lourde.

Il conteste qu'il aurait été formé tout au long de sa carrière et explique que les « formations étaient parfois de simples présentations par un laborantin d'un appareil de mesure/test pour le groupe dans le laboratoire. Il n'y a jamais eu de mises en conditions réelles, de formations sur le terrain. [Il] voyait comment ça fonctionnait en laboratoire, avec une démonstration, puis était seul confronté à l'appareil sur site (au fond d'un puits parfois, ou dans une cave humide ...), ce qui évidemment n'est pas la même chose ». Il dénonce la mauvaise foi de la partie adverse lorsqu'elle prétend que les appareils sont correctement utilisés par « les autres préleveurs » et répète que sept autres personnes ont perdu leur emploi pour des motifs identiques et ont toutes dénoncé les défaillances du turbidimètre. Selon lui, les nouveaux éléments développés sont irrelevants et ne rencontrent pas ses arguments techniques parce que :

- « - les appareils ont été validés à leur réception : le problème est l'utilisation à l'extérieur d'un laboratoire, dans des conditions rudes (froid, pluie ...). La partie adverse ne dépose d'ailleurs aucun document à cet égard ;
- des contrôles journaliers permettent de vérifier que l'équipement dispose des performances requises : ces étalonnages ont lieu au laboratoire, tandis que l'équilibrage bouge ensuite (choc dans la camionnette, humidité ...). Il est d'ailleurs interpellant que cet étalonnage soit réalisé chaque jour alors que le mode d'emploi préconise une vérification tous les 3 mois. [Il] maintient que la [partie adverse] était au courant des difficultés rencontrées par les appareils et a donc demandé un étalonnage quotidien. L'appareil se déréglaît toutefois ensuite... ».

Citant un passage de l'acte attaqué, il ajoute que, pour la première fois, la partie adverse semble tenter d'expliquer le dysfonctionnement dont font état les travailleurs depuis de longs mois et fait valoir qu'il « n'a pas les compétences techniques pour savoir que la norme ISO7027 (2016) permet une incertitude de 30 % et qu'il est normal d'avoir des écarts de près de 5 NTU entre deux mesures du même échantillon. Ceci ne lui a jamais été expliqué lorsqu'il exposait ses problèmes d'utilisation de l'appareil au laboratoire, ni même avant la décision disciplinaire du

30.10.2024 ! Plusieurs préleveurs ont été confrontés aux mêmes difficultés de mesure de la turbidité que [lui], de sorte qu'il est certain [que] cette information/explication n'a jamais été donnée aux techniciens préleveurs par la SWDE ».

Il maintient qu'à l'instar de ses collègues, il a informé son responsable hiérarchique des difficultés rencontrées, relève que la partie adverse « prétend qu'il existe des "procédures de signalement formel", dont [il] n'a pas connaissance. Les défaillances étaient pointées sur site et non en laboratoire, de sorte que la carte de contrôle journalier ne décelait pas de problème ». Il expose que la communication a été verbale car lui n'est pas « administratif », que rien n'impose une information écrite, qu'elle a été donnée lors des échanges avec ses responsables et que si l'évaluation de 2022 n'en fait pas état, c'est parce qu'il n'a pas estimé nécessaire de reporter encore ce point dans son évaluation dès lors qu'il avait « déjà verbalement dénoncé le problème à plusieurs reprises », et il précise que, pour l'ouvrier, il s'agit d'une évaluation personnelle « et non d'un lieu pour exprimer ses plaintes/doléances ».

Il indique qu'il ne conteste pas la faute mais son caractère de gravité, que la partie adverse « ne démontre pas les prétendues conséquences négatives pour la qualité de l'eau, l'image de la SWDE ou la confiance des consommateurs/partenaires » et qu'elle ne motive pas à suffisance la décision de ne pas suivre l'avis de la chambre de recours et de maintenir la sanction lourde de démission d'office. Il cite l'arrêt de suspension susvisé et considère que l'acte attaqué « n'apporte aucune réponse quant à l'absence de réaction de la [partie adverse] aux dysfonctionnement[s] dénoncés. Elle se contente de contester en avoir été informée, nonobstant les témoignages déposés, les déclarations des travailleurs entendus dans le cadre disciplinaire qui ont tous confirmé les soucis techniques rencontrés, et l'arrêt [du] Conseil [d'État] à cet égard ». Il en déduit que la motivation manque en fait et n'est à nouveau pas adéquate à ce titre. Il relève, quant au sentiment d'exaspération et aux difficultés réelles qu'il a rencontrées, que la partie adverse « se contente d'affirmer qu'il aurait refusé d'exécuter la mission qui lui était confiée et qu'il a contrevenu à l'autorité de l'employeur » et il fait valoir qu'il « n'y a aucune prise de position sur la situation réelle mais une obstination dans le chef de la partie adverse pour ternir [son] profil [...] et taire une situation décriée par tous. Elle ne répond pas [à ses] critiques [...] sur la situation vécue quotidiennement dans son emploi, ni les répercussions que cela a pu avoir sur la qualité de son travail, précisément sur cette question de la turbidité ».

Il en conclut que la motivation de l'acte attaqué n'est ni adéquate, ni suffisante.

VI.1.2. La note d'observations

La partie adverse expose que le requérant a été engagé en qualité de technicien chimie *process* – préleveur, que son travail consistait notamment à effectuer des prélèvements en vue de contrôler la qualité de l'eau et qu'elle est soumise à des obligations strictes, encadrées par le Code de l'eau, en vue de distribuer à la population une eau de qualité. Elle explique que dans le cadre du processus qualité, elle dispose d'un laboratoire qui analyse les prélèvements et qui « répond à la norme ISO 17025, gage de qualité, de compétence et de sérieux », que le travail de prélèvement bénéficiait également à d'autres clients de son laboratoire, aussi bien privés que publics, et que comme participant au processus qualité, le requérant a été formé, dès son entrée à son service, notamment aux pratiques du laboratoire et aux exigences de la norme ISO 17025. Elle expose qu'il a reçu la formation lui permettant d'intégrer la cellule Prélèvement et que différents outils dont un turbidimètre, outil de mesure pour les matériaux en suspension dans l'eau, ont été mis à sa disposition et sous sa responsabilité pour accomplir sa fonction. Selon elle, « le requérant savait que la turbidité se mesure en NTU (*Nephelometric Turbidity Unit*) et que les taux doivent être compris entre 8 et 12 NTU pour les contrôles qualités quotidiens ». Elle ajoute qu'« en-deçà ou au-delà de ces seuils, il devait informer sa ligne hiérarchique d'une difficulté ou d'une anomalie dans ses prélèvements » parce que « des contrôles qualités non compris dans cette fourchette conduisent au non-respect des performances analytiques fixée par le Code de l'Eau (Annexe XXXIV) pour le contrôle des réseaux publics de distribution d'eau où la valeur maximale de 4 NTU doit être respectée. Le dépassement de cette valeur constitue une alerte sur la qualité de l'eau, en raison des éléments en suspension, aussi bien matériel que bactériel et des conséquences que ces composantes peuvent avoir sur la santé des consommateurs de l'eau. La turbidité peut également être causée par la présence de bactéries en suspension dans l'eau. Dans ce cas, la turbidité est un indicateur d'une altération de la qualité microbiologique de l'eau et doit permettre une réactivité plus importante car il n'est pas nécessaire d'attendre l'obtention de résultats de microbiologie qui prennent entre 24 et 48h. Une hausse anormale de la turbidité est donc un indice devant permettre de prendre des mesures de précaution dans le cadre de la gestion de la qualité de l'eau au sein d'un réseau de distribution publique de l'eau ».

Elle répond que le supérieur du requérant est joignable aussi bien par courriel que par téléphone, quotidiennement, que le requérant le voyait au minimum une fois par semaine, lors de son passage au laboratoire le vendredi et qu'il ne lui appartient pas de juger de la pertinence des normes ISO ou de l'absence d'impact sur les consommateurs pour encoder des relevés fictifs. Elle fait valoir que, contrairement à ce qu'il indiquait, il « avait été formé notamment aux pratiques du laboratoire et aux exigences de la norme ISO » et que c'est à tort qu'il soutient qu'il y aurait un

dysfonctionnement des appareils « puisque l'acte attaqué précise que l'appareil de mesure a été contrôlé ». Elle ajoute que « si des anomalies avaient été constatées, elles auraient dû être remontées à la ligne hiérarchique » et que « ces anomalies étaient dues au non-respect des procédures par le requérant, soit à un mauvais étalonnage ». Elle en conclut que la motivation formelle de l'acte attaqué permet au requérant, au regard du dossier et des éléments qu'il a mis en exergue, de comprendre ce qui lui est reproché.

Elle répond encore que la motivation d'une sanction disciplinaire 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, qu'en l'espèce, la motivation de l'acte attaqué, contenue dans un document de treize pages, « répond à tous les arguments invoqués par le requérant », et que ses justifications ont été prises en considération, notamment pour le taux de la sanction, mais qu'elle a considéré que le lien de confiance était définitivement rompu. Elle cite la position du requérant « tant lors de son audition que dans sa note de défense » et résumée dans sa demande de suspension et estime que « chacun de ces points a été pris en compte dans l'acte attaqué (voy. les pages 4 à 8 de l'acte attaqué), qui y a correctement et adéquatement répondu ». Selon elle, « les arguments du requérant consistant à remettre en question le fonctionnement du matériel et à critiquer la pertinence du travail qui lui était confié et de la norme ISO 17025 elle-même sont particulièrement peu pertinents puisqu'ils sont invoqués pour les besoins de la cause, aucun problème n'ayant jamais été relayé avant la découverte des manquements et ne sont étayés par aucun élément si ce ne sont des témoignages d'agents impliqués et fournis après la découverte des manquements ». Elle ajoute que « les arguments avancés par le requérant sont tout à fait inexacts en fait :

- les appareils ne présentent aucun dysfonctionnement généralisé et aucun remplacement anticipé n'est envisagé ;
- ils sont correctement utilisés par les autres préleveurs : 12 autres membres du personnel utilisent l'équipement quotidiennement et les contrôles qualités sont satisfaisants ;
- les méthodes de mesurage de la turbidité sont tout à fait réalisables sur le terrain en respectant les procédures, et de plus les normes en la matière tendent à recommander la mesure sur site : la norme ISO 7027 impose une mesure dès que possible après prélèvement ;
- la turbidité est une valeur fondamentale et obligatoire du contrôle de la qualité de l'eau (conformément à l'annexe XXXI du livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'eau : "Exigences minimales relatives aux valeurs paramétriques utilisées pour évaluer la qualité des eaux destinées à la consommation humaine"). Ce paramètre permet donc de vérifier la qualité de l'eau distribuée ;

- la norme ISO 17025 est indispensable pour le contrôle de la qualité d'eau. En effet le Code de l'eau impose aux distributeurs d'eau le recours à un laboratoire accrédité ISO 17025 pour son programme de contrôle (Annexe XXXIV du Code de l'eau : "Spécifications pour l'analyse des paramètres"). [Elle] est soumise périodiquement à des audits de la part d'un organisme indépendants afin de vérifier la conformité aux exigences de la norme ISO 17025 ;
- des formations à l'entrée en fonction et ensuite de manière régulière ont été données au requérant : pour le turbidimètre, le requérant a reçu son habilitation et a suivi une formation relative au nouveau turbidimètre les 22 et 23 avril 2024.

Il a ensuite participé régulièrement à des essais d'aptitudes en double aveugle organisés par un organisme indépendant accrédité ISO/IEC 17034. Cela démontre sa maîtrise de l'équipement et sa compétence technique à rendre des valeurs satisfaisantes de turbidité ».

Elle répond, à propos des témoignages, qu'au moment où elle a adopté sa décision, elle ne disposait d'aucun témoignage concernant le dysfonctionnement dans la mesure où ni l'audition ni la note de défense du requérant ne font état de quelconques témoignages. Elle relève que le procès-verbal de l'audition mentionne tout au plus qu'il aurait oralement prévenu ses supérieurs concernant les dysfonctionnements, mais qu'il n'est nullement fait état de témoignages écrits. Elle en conclut qu'elle « n'aurait su répondre à des arguments qui sont pour la première fois énoncés dans sa requête en annulation » et que lorsqu'elle procède à la réfection de l'acte, « elle est replacée au moment où elle a adopté la première décision retirée, avec les documents – et uniquement ces documents – dont elle disposait à ce moment précis. Ainsi, elle n'aurait pas pu anticiper les témoignages que le requérant dépose dans le cadre de la présente procédure ». Elle ajoute qu'en toute hypothèse, les témoignages apportés ne démontrent en aucun cas que des dysfonctionnements auraient été relayés, et relève qu'ils font valoir que la hiérarchie aurait été informée verbalement des dysfonctionnements, qu'ils font état du sentiment d'exaspération de plusieurs agents face à ces dysfonctionnements, de l'utilisation problématique du turbidimètre en condition réelle et de l'acquisition de nouveaux turbidimètres. Elle répond que « ces témoignages émanent d'agents soit qui n'étaient pas informés de l'ensemble des faits reprochés au requérant, soit à l'encontre desquels une procédure disciplinaire ou de licenciement a été entamée et/ou ont été rédigés *in tempore suspecto*, c'est-à-dire lorsque les falsifications des données avaient déjà été portées à la connaissance de la partie adverse et que les agents avaient été entendus une première fois. Ces témoignages ne sont pas pertinents et/ou ne sont pas fiables en raison de l'absence d'objectivité des agents qui sont impliqués personnellement, qui ont commis les mêmes faits que ceux reprochés au requérant et qui tentent de justifier ces faits par des affirmations non démontrées pour les besoins de la cause. Les témoignages ne présentent pas d'éléments factuels démontrant un dysfonctionnement des turbidimètres. Ils se bornent, en effet, à présenter des notes sur la variabilité importante de la mesure et des contrôles qualité. Les développements précédents ont pu démontrer qu'aucun appareil n'était dysfonctionnel ».

Elle en conclut que même si des dysfonctionnements avaient été avérés, *quod non* selon elle, cela ne justifierait en aucun cas la falsification des résultats. Quant à l'argument selon lequel il ne serait pas normal que sept agents soient sanctionnés par une démission d'office ou un licenciement pour faute grave, elle « relève tout d'abord que ce sont cinq agents, dont [le requérant], qui ont été sanctionnés par une démission d'office et un agent par un licenciement. Si six agents ont été sanctionnés pour des manquements identiques, cela ne résulte pas d'une "étrangeté", mais bien d'une pratique inacceptable de la part d'agents n'ayant pas [respecté] les normes réglementaires et déontologiques leur incombant. C'est de façon tout à fait légitime [qu'elle] a estimé que ces comportements gravement non conformes, particulièrement dans un secteur où la sécurité de l'eau potable est en jeu empêchaient toute poursuite d'une relation de travail et nécessitaient pour l'institution d'être sanctionnés. Il est d'ailleurs cohérent [qu'elle] aboutisse à la même conclusion pour les agents ayant adopté des comportements identiques ».

VI.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. Ainsi, la motivation d'une sanction disciplinaire, ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit toutefois 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. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même.

Il est de jurisprudence constante que lorsqu'une sanction disciplinaire repose sur plusieurs griefs et que sa motivation ne permet pas d'en tenir certains pour déterminants et d'autres pour surabondants ni d'en tenir un comme suffisant à lui seul pour justifier la sanction, l'irrégularité de l'un d'eux suffit pour entraîner l'annulation de l'intégralité de la décision. En effet, le Conseil d'État ne peut, en principe,

déterminer lui-même si, en l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision, sous peine de se substituer à l'administration quant à ce. Dans un tel contexte, l'absence de matérialité d'un de ces griefs, notamment au regard des justifications fournies par la partie requérante, suffit pour entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

En l'espèce, l'acte attaqué indique que le requérant a gravement failli à son devoir d'obéissance « en ne respectant pas les procédures internes et les obligations liées à sa fonction », tout en exposant « par ailleurs qu'il a manqué à son devoir de zèle et d'efficacité. « en falsifiant des résultats critiques pour la qualité de l'eau [...] ». Il ajoute que « la falsification volontaire des données » constitue « un manquement grave à son devoir d'intégrité et d'incorruptibilité », « un manque flagrant de diligence et d'intégrité dans l'exécution de ses fonctions » et « une atteinte à la dignité de la fonction » avant de conclure que « l'ensemble de ces faits constituent des manquements aux devoirs susmentionnés », que « les faits constituent une transgression disciplinaire », et que « non seulement le travail n'a pas été réalisé mais [le requérant] a volontairement encodé des données falsifiées [...] ». Au regard du libellé de cette motivation à motifs multiples, il n'apparaît pas que l'un de ces griefs constituerait à lui seul le motif déterminant de l'acte attaqué. Partant, et conformément à la jurisprudence susvisée, l'irrégularité de l'un deux suffit pour constater celle de l'acte attaqué au regard de la loi du 29 juillet 1991.

Or il ressort du dossier que dès son audition du 20 février 2024 sur la proposition de sanction, le requérant a, notamment, indiqué que son turbidimètre ne fonctionnait pas correctement et qu'il a « remonté cette information plusieurs fois verbalement auprès de sa ligne hiérarchique, notamment [J. L.] et [C. P.] ». Même s'il « reconnaît, au vu des difficultés rencontrées avec le turbidimètre et le stress que cela a engendré, qu'il n'a effectivement pas réalisé les mesures », il « répète que son appareil ne fonctionnait pas bien, qu'il a remonté cette information plusieurs fois et qu'aucune action n'a été entreprise » et il précise qu'il s'est « lassé de cette situation et reconnaît ne pas avoir effectué les mesures de turbidité ». Il ajoute par ailleurs que « d'autres collègues se sont également plaints du fonctionnement de leur appareil », qu'il « ignorait que la turbidité était à présent un paramètre impératif », qu'il « dénonce le manque de contrôle et de suivi de sa ligne hiérarchique », et son conseil insiste sur le « problème d'appareillage dénoncé par plusieurs personnes du service ». Dans la note de défense déposée à cette occasion, il confirme que la « quasi-totalité des travailleurs ont dénoncé cette situation à leurs supérieurs tandis que rien n'a été entrepris pour solutionner la prise de mesure dans de bonnes conditions » et que « le problème a été remonté à la hiérarchie, sans réaction opportune afin de permettre la mise en place d'une procédure adéquate pour le relevé de la clarté de l'eau ».

Dans sa proposition de sanction, l'autorité considère que le requérant « a purement et simplement inventé des mesures » et qu'il a « déclaré, sans en apporter la preuve, avoir à plusieurs reprises informé verbalement sa hiérarchie de ces dysfonctionnements ». Elle ajoute que son turbidimètre a été contrôlé et qu'il « s'avère que l'appareil est conforme aux prescriptions du système qualité ISO 17025 » pour conclure que « les falsifications de mesures sont avérées ».

À l'appui de son recours contre cette proposition devant la chambre de recours, le requérant reproduit sa note de défense, et donc les griefs susvisés, en répétant, comme il l'avait déjà indiqué lors de son audition antérieure, qu'il insiste « sur la défectuosité de l'appareil dont de nombreux collègues dénoncent également la non-fiabilité et les difficultés pratiques d'utilisation qui rendent impossible la prise de paramètres en situation sur le terrain » et relève que « la proposition de sanction ne répond pas aux différents arguments soulevés [...] dans le cadre de son audition ». Lors de son audition devant la chambre de recours le 19 avril 2024, il « répète que le problème lié au turbidimètre a été relayé à la ligne hiérarchique mais pas entendu » et que le caractère impératif du paramètre turbidité n'a été porté à sa connaissance que lors de sa première audition du 20 février 2024.

Il résulte de ces constats que, dès le début de la procédure disciplinaire et de façon réitérée, le requérant a indiqué, pour justifier son comportement, avoir dénoncé oralement les dysfonctionnements de l'appareil à sa hiérarchie mais sans succès.

Dans son avis du 19 avril 2024, la chambre de recours ne répond tout simplement pas à cette justification. L'acte attaqué, pour sa part, y répond en ces termes :

« [...] »

Quant au prétendu caractère oral des remontées d'information, celles-ci ne sont pas démontrées. En toutes hypothèses, [le requérant] avait la responsabilité de s'assurer que le matériel qu'il utilisait était en bon état de fonctionnement, en particulier pour des missions aussi critiques que le contrôle de la qualité de l'eau, élément vital pour la santé publique. [S'il] avait réellement identifié un dysfonctionnement persistant du turbidimètre, il lui incombait de cesser d'utiliser cet appareil tant que les mesures correctives n'avaient pas été prises et de suivre les procédures de signalement formel prévues. La SWDE a défini de manière claire les instructions pour la gestion des cartes contrôle qui prévoit que si, lors du contrôle journalier, une valeur mesurée est en dehors de la gamme acceptée, l'agent doit contacter sans attendre l'encadrement de la cellule afin d'étudier l'impact de cet écart sur les mesures effectuées depuis le dernier contrôle satisfaisant. La fiche de fonction de préleveur, qui a été signée par [le requérant], énonce encore que le préleveur « remonte toutes informations pouvant avoir un impact sur la qualité de l'eau à sa ligne hiérarchique ».

En outre, à titre d'exemple, [le requérant] aurait pu informer Monsieur [L.] des difficultés avec les prélèvements et les appareils lors de son évaluation périodique en 2022, un an après la mise en route des nouveaux appareils de mesure de la turbidité en avril 2021. Lors de cette évaluation, le membre du personnel a la possibilité de réaliser une auto-évaluation de ses compétences et de remonter par écrit tout élément qu'il juge pertinent dans le cadre de ses activités. [le requérant] n'a pas utilisé ce moyen de communication. Il connaissait cet outil comme voie de communication et a volontairement décidé de ne pas en faire usage. [...] ».

L'acte attaqué ajoute encore que « bien que [le requérant] prétende qu'il a interpellé oralement sa hiérarchie, rien ne démontre qu'il a réellement signalé de manière formelle et efficace les prétendues difficultés » et que s'il « avait réellement identifié un dysfonctionnement persistant du turbidimètre, il lui incombait de cesser d'utiliser cet appareil tant que des mesures correctives n'avaient pas été prises et de suivre les procédures de signalement formel prévues ».

Il apparaît ainsi que les arguments précisément soulevés en défense à ce propos par le requérant dès le début de la procédure disciplinaire et jusqu'à son terme n'ont pas été adéquatement rencontrés par l'acte attaqué.

En effet, tout d'abord, l'avis de la chambre de recours, même s'il est destiné à l'autorité compétente pour prendre la sanction finale, concerne au premier chef l'agent poursuivi. Le requérant devait donc y trouver, si pas une réponse à chacun de ses arguments, à tout le moins des éléments lui permettant de comprendre pourquoi son point de vue n'était pas retenu quant à sa défense précise et réitérée selon laquelle il avait dénoncé sans succès ce dysfonctionnement. En l'espèce, ledit avis n'évoque même pas ses justifications quant à sa dénonciation orale des dysfonctionnements du turbidimètre auprès de sa hiérarchie, pourtant largement répétées dès le début de la procédure et son audition par l'autorité, à l'appui de son recours à la chambre de recours et encore lors de l'audience devant celle-ci. Son avis est, partant, irrégulier dès lors qu'il n'a pas permis à l'autorité compétente de statuer en pleine connaissance de cause et vicia donc la procédure ayant abouti à l'acte attaqué.

Ensuite, si, pour sa part, l'acte attaqué répond à cette justification du requérant, c'est pour considérer notamment qu'il « ne démontre pas qu'il a réellement signalé de manière formelle et efficace les prétendues difficultés », qu'il lui incombait de cesser d'utiliser l'appareil « et de suivre les procédures de signalement formel prévues ». Force est toutefois de constater que, comme relevé ci-dessus, le requérant a, dès son audition du 20 février 2024 et jusqu'à la fin de la procédure, répété qu'il avait « fait remonte[r] cette information plusieurs fois verbalement auprès de sa ligne hiérarchique ». Durant ladite audition, il précise qu'il l'a fait « notamment [auprès de] [J. L.] et [C. P.] ». La partie adverse ne répond pas à cette justification et ni la motivation de l'acte attaqué ni le dossier administratif ne font apparaître qu'avant

d'adopter l'acte attaqué, elle aurait vérifié cette affirmation notamment auprès de ces deux supérieurs hiérarchiques ainsi pourtant clairement identifiés *ab initio* par le requérant. Leurs témoignages produits à l'appui du courrier précité du 13 février 2025, outre qu'ils sont déposés tardivement et sont, partant, irrecevables, sont en tout état de cause tous deux datés du 4 février 2025 et s'avèrent donc postérieurs de plus de trois mois à l'acte attaqué de sorte qu'ils ne peuvent constituer un quelconque motif de ce dernier. Le requérant dépose par ailleurs plusieurs témoignages de collègues, déjà produits à l'appui de son recours du 27 juin 2024 et retenus par l'arrêt n° 260.754 subséquent auquel l'acte attaqué se réfère d'ailleurs expressément (page 3, point 20), parmi lesquels un courriel du 5 février 2024 dont les termes sont les suivants (pièce 14 de son dossier) :

« [...] »

Concernant les problèmes avec les appareils en général et le turbi dans ce cas précis, je te confirme que nos responsables ont été informés à maintes reprises des problèmes rencontrés ! Notre erreur, est d'avoir fait ces remontées oralement. En effet, vu que nous sommes toujours en déplacement, que nos PC ne sont pas connectés à la 4G et vu le peu de temps qu'il nous reste pour gérer notre administratif en fin de journée, nous avons pris l'habitude de leur téléphoner pour signaler les problèmes rencontrés. Nous constatons à présent, que comme pour les pressions subies, nos remontées n'ont pas été prises en considération. Le pire, c'est qu'aujourd'hui nos responsables nient nos appels à l'aide, alors qu'avec les outils qu'ils ont mis en place, ils auraient dû être alertés de ces anomalies ! Le fait est qu'aucun test n'a été réalisé avec ces appareils [...] ».

Il invoque également un courriel du 6 février 2024 selon lequel (pièce 13) :

« [...] »

1°) Les soucis rencontrés avec nos appareils sont récurrents, notamment le besoin de mettre le turbidimètre sur le radiateur lorsque l'on rentre de tournée, sinon les résultats donnés sont erronés.

2°) La calibration de cet appareil fait pendant un long moment avec des kits périmés, élément remonté par [A. B.] lui-même.

[...] ».

Contrairement à ce que soutient la note d'observations, la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle indique qu'« au moment où elle a adopté sa décision, elle ne disposait d'aucun témoignage concernant le dysfonctionnement » et qu'il s'agirait d'« arguments qui sont pour la première fois énoncés dans [la] requête en annulation ». En effet, la réfection d'un acte administratif comme celle opérée en l'espèce constitue une décision nouvelle qui doit prendre en compte les circonstances de droit et de fait applicables au moment où elle est adoptée, en actualisant au besoin les pièces du dossier. En l'espèce, comme cela vient d'être rappelé, ces témoignages invoqués par le requérant étaient joints au recours en suspension du 27 juin 2024 et

sont repris dans l'arrêt n° 260.754 de sorte que lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué le 30 octobre 2024, la partie adverse en avait une connaissance certaine et ne pouvait les passer notoirement sous silence. La contestation de la fiabilité de ces témoignages, défendue pour la première fois dans la note d'observations et à l'audience, ne figure pas dans l'acte attaqué. À l'instar des témoignages déposés le 13 février 2025, elle s'avère postérieure à celui-ci et, partant, ne peut pallier le défaut de motivation dont il est entaché *ab initio* sur ce point.

S'agissant, enfin, des « procédures de signalement formel prévues » que la partie adverse reproche au requérant de ne pas avoir suivies, force est de constater tout d'abord que l'acte attaqué s'abstient de les identifier et d'indiquer la mesure dans laquelle elles n'auraient pas été respectées par le requérant, et que le dossier administratif ne contient pas davantage de pièce à leur propos. Celui-ci atteste par contre que le profil de fonction du requérant indique, d'une part, qu'il « remonte toutes informations pouvant avoir un impact sur la qualité de l'eau à sa ligne hiérarchique » et qu'il « attire l'attention de la ligne hiérarchique en cas de constat de dérive du système de *management* ISO 17025 et assure le retour d'information au chef de cellule sur la performance du système de *management* mis en place dans la cellule et les besoins d'amélioration ». Les termes utilisés n'imposent pas à l'agent d'avertir la hiérarchie de manière écrite de sorte qu'il ne peut lui être reproché de l'avoir fait oralement. D'autre part, le même profil de fonction indique sans équivoque qu'« en cas de problème rencontré dans l'exercice des responsabilités » liées à sa fonction, « l'action entreprise est et se limite à en informer son responsable hiérarchique ». Il s'ensuit qu'en cas de problème rencontré dans le cadre de sa fonction, l'action strictement attendue du requérant d'un point de vue réglementaire, et à défaut de toute autre indication dans l'acte attaqué ou dans le dossier administratif, « est et se limite » à informer sa hiérarchie, ce qu'il indique avoir fait sans que le dossier contiennent de témoignages contraires, en particulier ceux des deux supérieurs hiérarchiques susvisés précisément identifiés qu'il appartenait le cas échéant à la partie adverse de vérifier durant l'enquête disciplinaire et de produire avant l'adoption de l'acte attaqué.

La partie adverse ne peut en conséquence être suivie lorsqu'elle observe que l'acte attaqué « répond à tous les arguments invoqués par le requérant » et à « chacun [des] points » de la position qu'il a défendue lors de son audition et dans sa note de défense, et qu'il y aurait « correctement et adéquatement répondu ». Il ressort en effet de l'analyse qui précède que l'acte attaqué s'avère inadéquatement motivé en ce qu'il reproche au requérant de ne pas apporter la preuve de ses explications dans le cadre de la procédure disciplinaire et de ne pas avoir respecté une procédure de signalement formel qui aurait été prévue mais qui n'est pas identifiée ni rapportée tant au regard de l'acte attaqué que du dossier administratif.

Prima facie, le moyen est sérieux en ce qu'il fait grief à l'acte attaqué de ne pas « rencontre[r] les principaux éléments de défense soulevés [...] depuis le début de la procédure disciplinaire » et, partant, de violer de la loi du 29 juillet 1991.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

VII. Autres branches du moyen unique

La suspension de l'exécution de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base de la deuxième branche, il n'y a pas lieu d'examiner les autres.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision prise le 30 octobre 2024 par laquelle le Président du Comité de direction de la SWDE inflige à M. D. la sanction de démission d'office, est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 mars 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin