

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

A R R Ê T

n° 262.909 du 3 avril 2025

A. 243.851/VIII-12.822

En cause : **N. Y.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Geoffroy GENERET, avocat,
 rue Capitaine Crespel 2-4
 1050 Bruxelles,

contre :

la SOCIETE WALLONNE DES EAUX
(en abrégé : S.W.D.E.),
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 30 décembre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du président du comité de direction [de la SWDE] du 30 octobre 2024 prononçant à son égard la sanction disciplinaire majeure de la démission d'office » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

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 13 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mars 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jean Laurent, *loco* M^{es} Judith Merodio et Laurane Feron, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus 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

1. Le requérant est membre du personnel statutaire de la partie adverse depuis le mois de juillet 2006. Il exerce la fonction d'ouvrier spécialisé au service « qualité d'eau ».

2. Le 5 février 2024, le responsable de la cellule Prélèvement établit un rapport relevant des manquements réalisés par le requérant dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

3. Par un courrier du 6 février 2024, le président du comité de direction de la partie adverse notifie au requérant les faits qui lui sont reprochés, à savoir :

« Dans le cadre de votre activité de contrôle qualité de vérification du paramètre "turbidité" :

- vous n'auriez pas respecté les procédures du laboratoire ;
- vous n'auriez pas respecté les obligations liées à la norme ISO 17025 ;
- vous auriez falsifié les contrôles de qualité ;
- vous auriez falsifié les résultats rendus sous accréditation ISO 17025 ».

Le requérant est invité à une audition fixée le 20 février 2024. Un procès-verbal de cette audition est dressé, signé, notamment, par le requérant et le permanent syndical qui l'a assisté.

4. Par un courrier recommandé avec accusé de réception du 22 février 2024, le président du comité de direction de la partie adverse notifie au requérant sa décision de le suspendre préventivement à titre de mesure d'ordre, dans l'intérêt du service, à dater du 20 février 2024.

5. Par un courrier recommandé avec accusé de réception du 4 mars 2024, le président du comité de direction de la partie adverse notifie au requérant sa décision de proposer de le démissionner d'office. Le requérant en accuse réception.

6. Le 13 mars 2024, ce dernier introduit un recours à l'encontre de cette proposition de sanction devant la chambre de recours.

7. Par un courrier du 21 mars 2024, le requérant est invité à être auditionné par la chambre de recours le 5 avril 2024.

8. Le 5 avril 2024, après avoir auditionné le requérant, la chambre de recours émet un avis favorable à la proposition de sanction disciplinaire de démission d'office.

9. Le 30 avril 2024, le président du comité de direction de la partie adverse décide d'infliger au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Le requérant introduit contre cette décision un recours en annulation avec demande de suspension (G/A 242.323/VIII-12.613).

10. Le 24 septembre 2024, le Conseil d'État suspend la sanction disciplinaire du 30 avril 2024 par l'arrêt n° 260.752 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.752).

11. Le 30 octobre 2024, le président du comité de direction de la partie adverse décide de retirer la décision du 30 avril 2024 et d'infliger la sanction de la démission d'office au requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à son destinataire par un courrier recommandé du même jour.

IV. Écartement de pièces

Le 24 février 2025, la partie adverse a déposé, sur la plateforme électronique du Conseil d'État, de nouvelles pièces. L'ayant été après le dépôt du rapport de l'auditeur et même postérieurement à l'ordonnance de fixation, elles sont, à la demande de la partie requérante, écartées des débats en suspension.

V. 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 de l'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.

VI. Urgence

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le requérant indique qu'il subit directement un préjudice personnel et moral par l'opprobre que la démission d'office jette sur lui, que l'acte attaqué est évidemment extrêmement dommageable pour son image à l'égard de ses collègues, de sa famille et de son employeur futur et que, compte tenu de son âge (60 ans), il est manifeste qu'être démis d'office par voie disciplinaire, après près de 20 ans de carrière au sein de la même institution, est immédiatement constitutif d'un préjudice irréversible.

Il ajoute qu'il subit par ailleurs également un grave préjudice financier, psychologique et social, puisque, à la suite de l'acte attaqué, il est immédiatement privé de son emploi et est actuellement sans ressources. Il ajoute qu'âgé de 60 ans, il lui sera presque impossible de retrouver un travail et donc une source de revenus identique. Il expose qu'il ne dispose à ce jour d'aucun revenu et ignore si l'ONEM l'indemniserait compte tenu de la sanction disciplinaire de la démission d'office, de sorte que la mise en œuvre de l'acte attaqué a pour effet de ne plus lui permettre à court terme de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il explique qu'il est isolé (divorcé), que la perte totale du revenu principal de la famille risque de ne plus lui permettre, à court terme, de faire face aux besoins et charges. Il explique qu'il doit en effet faire face à un loyer de 580 euros et à un remboursement de crédits de 886 euros par mois, auxquels il convient d'ajouter les dépenses récurrentes.

Enfin, il rappelle que le Conseil d'État a déjà considéré que l'urgence était établie dans le cadre de la procédure mise en œuvre à l'encontre de la première sanction de la démission d'office.

VI.1.2. La note d'observations

La partie adverse constate l'absence de tout document permettant

d'établir la situation du requérant. Elle relève que le celui-ci soutient qu'il serait toujours « sans ressources à ce jour et sous réserve d'une éventuelle aide sociale du CPAS », ce qu'il affirmait déjà dans la requête en annulation et en suspension du 1^{er} juillet 2024. Elle souligne qu'il est plus qu'improbable que le requérant soit sans revenu depuis le 1^{er} juillet 2024 et qu'il doit en principe bénéficier d'allocations de chômage, ce qui lui assure un revenu et lui permet de subvenir à ses besoins.

VI.2. Appréciation

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, même à supposer, comme le fait la partie adverse, que le requérant bénéficie d'allocations de chômage, ce seul fait ne suffirait donc pas, à défaut de précisions apportées par la partie adverse, pour considérer que de telles allocations lui permettraient, ainsi qu'à son ménage, de faire face aux dépenses ordinaires correspondant à son standard de vie.

Il en va d'autant plus ainsi que la décision attaquée rétroagit au 30 avril 2024, soit à la date de la décision suspendue par l'arrêt n° 260.752 du 24 septembre

2024 puis retirée par l'acte attaqué, de sorte que le requérant n'a pas été réintégré et n'a donc pas perçu d'arriérés de traitement. Une telle situation a dès lors forcément dû impacter négativement les ressources actuelles du ménage.

L'urgence est établie.

VII. Moyen unique

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête

Le moyen unique 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', de l'article 37 du Règlement en matière de procédure disciplinaire constituant l'Annexe 16 du Statut du personnel de la SWDE, des principes de bonne administration, du devoir de minutie, du principe de proportionnalité, du principe d'impartialité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Le requérant résume le moyen unique comme suit :

« L'acte attaqué emporte la démission d'office du requérant.

Dans une première branche, le requérant estime que l'acte attaqué n'est pas adéquatement et suffisamment motivé en ce qu'il invoque une sanction disciplinaire antérieure ayant fait l'objet d'une radiation.

Dans une deuxième branche, le requérant soutient que l'acte attaqué repose sur une motivation formelle qui ne répond pas aux exigences de la loi du 20 juillet 1991 en ce qu'elle n'est pas adéquate, ni pertinente et qu'elle ne rencontre pas valablement les principaux éléments de défense soulevés par le requérant et reposent sur des affirmations erronées/inexactes/partielles.

Dans une troisième branche, le requérant soutient que la sanction majeure infligée est manifestement disproportionnée au regard des manquements avérés de l'employeur et des éléments du dossier.

Enfin, dans une quatrième branche, le requérant s'interroge sur le respect du principe d'impartialité par l'autorité dans la mesure où avant même l'adoption de la décision litigieuse, son remplaçant avait d'ores et déjà été recruté et pris ses fonctions ».

VII.1.2. La note d'observations

S'agissant de la première branche, la partie adverse relève que les faits sanctionnés en 2015 sont sensiblement les mêmes que ceux sanctionnés par la décision attaquée et que le requérant avait alors reconnu qu'il avait encodé des mesures sans procéder à l'étalonnage prévu et nécessaire pour que les appareils

donnent des mesures correctes. Elle estime que c'est dès lors à bon droit qu'elle fait une référence à l'antécédent disciplinaire en « relevant la présence d'un antécédent disciplinaire pour des faits similaires en 2015 ». Elle souligne que le requérant lui-même dans son audition a fait état d'une « troisième chance » sollicitée se référant lui-même à ses antécédents. Elle constate que l'existence d'une sanction antérieure ne constitue pas « un élément majeur de la motivation de la sanction » puisque les autres préleveurs statutaires, qui ont commis les mêmes faits, se sont vus infliger la même sanction de la démission d'office alors qu'ils n'avaient pas d'antécédents disciplinaires. En outre, elle expose que la décision attaquée ne contient qu'une seule phrase qui fait référence à cet antécédent.

S'agissant de la deuxième branche, elle relève que le requérant tente de substituer son appréciation quant aux méthodes adéquates et à l'importance des mesures à l'appréciation de la partie adverse. Elle rappelle qu'en sa qualité de laboratoire accrédité depuis 1999, elle est reconnue en tant qu'experte de la norme ISO 17025, que cette reconnaissance implique une connaissance profonde des exigences de la norme, une compétence en la matière ainsi que la validation des méthodes qu'elle utilise par l'organisme indépendant BELAC. Elle émet ensuite des considérations sur l'accréditation par BELAC, sur les méthodes de prélèvements, sur la pertinence de la note de défense du 5 avril 2024 qui, selon elle, ne reposent sur aucun document technique ou scientifique, mais uniquement sur les affirmations péremptoires.

Elle souligne que le requérant ne démontre aucunement l'inexactitude des motifs sur lesquels repose la motivation de l'acte attaqué. Ainsi, concernant le rapport attestant de la conformité des appareils, elle dépose la pièce n° 7, à savoir un essai d'aptitude en double aveugle du 30 juin 2023 qui démontre la maîtrise de l'équipement et la compétence technique du requérant à rendre des valeurs satisfaisantes de turbidité. En outre, elle indique qu'elle procède à des essais d'aptitude des préleveurs chaque année avec leur propre équipement, que chaque année, chaque préleveur a fait un test à l'aveugle satisfaisant avec son propre équipement, que tous les équipements utilisés au quotidien rendent des résultats satisfaisants depuis 3 ans. Elle dépose l'enregistrement complet pour l'année 2023 d'un préleveur disposant du même appareil et n'ayant pas falsifié les résultats qui atteste du bon fonctionnement de l'équipement utilisé. Selon elle, l'ensemble de ces documents démontrent que les appareils fonctionnent correctement.

Concernant le caractère obligatoire de la mesure de la turbidité, elle fait valoir que l'argument développé par le requérant dans sa note de défense du 5 avril 2024 se fonde sur une version coordonnée du Code de l'Eau n'ayant pas pris en compte les dernières modifications intervenues. Elle observe qu'il n'appartenait en

autre pas au requérant de juger de la pertinence des normes ISO ou de l'absence d'impact sur la santé des consommateurs pour encoder des relevés fictifs et la partie adverse renvoie à ses explications contenues dans l'acte attaqué quant à l'importance du contrôle de la turbidité.

Elle rencontre ensuite les arguments développés dans la requête concernant les valeurs de turbidité prétendument erronées, la procédure de l'ISSeP et l'utilisation de chiffons optiques, sur le papier Tork, sur la condensation et les mesures sur le terrain et au préambule de la norme 7027-1.

Concernant les formations, elle explique que tout nouveau préleveur est écolé sur le terrain par un collègue habilité aux pratiques ou par les responsables techniques et qu'il assiste donc et fait lui-même toute une série de mesures dans différentes conditions représentatives de sa future activité. De plus, elle relève qu'au moment des faits, le requérant avait 13 ans d'expérience dans les mesures de terrain.

Concernant les informations prétendument relayées par les opérateurs à leur hiérarchie, elle relève que Mensura a simplement retranscrit les déclarations d'un préleveur interrogé *a posteriori* et que ce retour du personnel a été formulé bien après la découverte des faits et avant la clôture de la procédure disciplinaire. Elle estime que les seuls éléments à disposition des personnes interrogées lors de l'enquête psychosociale émanaient des personnes concernées par les procédures disciplinaires et peuvent avoir été biaisés pour influencer à leur avantage leurs collègues. Elle souligne encore qu'elle n'a retrouvé aucune trace d'une remontée de dysfonctionnement majeur dans la mesure de la turbidité (ni pour d'autres mesures d'ailleurs) antérieure à la découverte des faits reprochés au requérant.

Concernant les prétendus éléments auxquels elle n'aurait pas répondu, la partie adverse constate qu'elle a longuement répondu aux huit points dans l'acte attaqué.

Elle ajoute encore que l'arrêt du 24 septembre 2024 a critiqué la décision du 30 avril 2024, notamment concernant les contrôles de l'appareil et concernant l'absence de motivation quant aux témoignages apportés par le requérant sur les remontées d'informations à la hiérarchie et que, dans le cadre de la réfection de l'acte, elle a corrigé les illégalités relevées comme cela ressort de la longue motivation (15 pages pour l'acte attaqué en lieu et place de 3 pages de motivation pour la décision du 30 avril 2024).

S'agissant de la troisième branche, elle rappelle que le requérant a été engagé en qualité de « technicien chimie-process préleveur » dont le travail consistait

notamment à effectuer des prélèvements en vue de contrôler la qualité de l'eau, qu'elle-même est soumise à des obligations strictes, encadrées par le Code de l'eau, en vue de distribuer à la population une eau de qualité et que, comme participant au processus qualité, le requérant a été formé, dès son entrée au sein de la SWDE, notamment aux pratiques du laboratoire et aux exigences de la norme ISO 17025. Elle indique que le supérieur du requérant est joignable aussi bien par courriel que par téléphone, quotidiennement et que le requérant le voyait par ailleurs au minimum une fois par semaine, lors de son passage au laboratoire le vendredi.

Elle souligne que non seulement le travail n'a pas été réalisé mais le requérant a volontairement encodé des données falsifiées, qu'il n'a jamais interpellé sa hiérarchie, malgré les prétendues difficultés répétées et les données erronées encodées sciemment et en pleine connaissance de cause alors qu'il avait pourtant suivi à ce sujet plusieurs formations.

Elle ajoute que les falsifications de mesures sont avérées ce qui implique que les contrôles de qualité de l'eau menés par le requérant ne sont aucunement fiables, ont été menés en totale contrariété aux standards de la norme ISO 17025 et rompent toute confiance entre le laboratoire et son préleveur, mais également entre les clients du laboratoire et ledit laboratoire, incapable de garantir un contrôle crédible et de qualité. Selon elle, ce comportement est intrinsèquement grave, met en danger non seulement son image mais également la santé publique de sorte qu'aucune mesure alternative n'était donc envisageable.

Elle rappelle qu'il est attendu d'un agent qu'il exécute ses tâches aussi correctement et efficacement que possible, qu'il en va d'autant plus ainsi que les conséquences des manquements à ses obligations sont très importantes et que le requérant ne peut être suivi lorsqu'il soutient que les contrôles dont il était chargé n'auraient pas d'utilité notamment en ce que les problèmes qu'il était chargé d'identifier n'auraient pas de répercussion sur la santé.

Elle expose aussi que le requérant n'ignorait pas la procédure qui devait être suivie et, en cas de dysfonctionnement, il s'imposait d'en faire état de manière formelle et non par de simples remarques verbales dont l'existence et la portée ne sont d'ailleurs ni démontrées ni démontrables. Elle estime qu'il n'est pas établi que le requérant aurait remonté l'information à sa hiérarchie. Elle constate que les agents poursuivis dans le cadre des dysfonctionnements graves constatés sont les seuls à porter ces affirmations et sur la base de témoignages émanant d'eux et postérieurs aux constats.

Dès lors qu'il est établi que c'est sciemment que le requérant a procédé à

des encodages de données fictifs, elle soutient que c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation qu'elle a constaté la gravité du manquement. Selon elle, le fait d'avoir toujours travaillé de cette manière ou que d'autres agents aient travaillé de cette manière est irrelevant et l'attitude du requérant a dès lors pu être considérée comme rompant définitivement la confiance nécessaire entre un agent et son employeur.

Elle ajoute encore que rien ne permettait par ailleurs de constater dans le cadre de la procédure que le requérant aurait pris conscience de la gravité de la situation, se dédouanant au contraire de toute responsabilité estimant qu'il n'aurait pas pu procéder autrement que comme il l'a fait.

Quant à la quatrième branche, la partie adverse estime que le requérant se méprend sur la portée du procès-verbal du Comité de concertation de base qu'il dépose. Elle explique que, lors de cette réunion, il a été pris connaissance des entrées, des sorties et des mutations et, notamment, du recrutement de trois techniciens « chimie process » étrangers aux procédures disciplinaires qui étaient en cours. Elle indique qu'actuellement, les agents ayant été concernés par des procédures disciplinaires n'ont pas été remplacés, que les postes ont été localisés à Charleroi et à Aye (Marche) et que des concours de recrutements doivent encore être organisés.

VII.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. Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification

qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

Une motivation spéciale s'impose néanmoins à elle lorsqu'elle ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l'autorité devant ainsi, dans une telle hypothèse, justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis de l'instance de recours. Le fait pour l'autorité de se fonder sur une motivation similaire à celle figurant dans la proposition de sanction ayant fait l'objet d'un recours afin de se distancier de l'avis rendu par la chambre de recours ne peut être considéré comme satisfaisant à l'exigence de motivation spéciale.

Par ailleurs, 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 celui-ci. 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.

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.

Enfin pour déterminer si des faits constituent un manquement disciplinaire, dans la mesure où le devoir qu'il est reproché à l'agent d'avoir méconnu est exprimé en termes larges, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation, de telle sorte que le Conseil d'État ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation, à savoir celle qu'une autorité normalement prudente et diligente n'aurait pas commise.

En l'espèce tant dans la convocation disciplinaire que dans l'acte attaqué, les griefs s'énoncent comme suit :

- « - Ne pas avoir respecté les procédures du laboratoire ;
- Ne pas avoir respecté les obligations liées à la norme ISO 17025 ;
- Avoir falsifié les contrôles qualité ;
- Avoir falsifié les résultats rendus sous accréditation ISO 17025 ».

Ces griefs sont formulés sur le fondement d'un rapport du 5 février 2024 de J. C., *Manager* du Laboratoire. Comme l'indique en substance l'acte attaqué, *prima facie* à juste titre, ce rapport indique que J. La, analyste *Chimie -Process* au sein de la cellule Prélèvement a réalisé l'export des données enregistrées dans la mémoire de l'appareil du requérant le 5 février 2024 et que plusieurs écarts graves ont alors été constatés, à savoir :

- « - Incohérence entre les valeurs encodées dans les documents qualité de la cellule et les données en mémoire de l'appareil de mesure du paramètre "turbidité" ;
- Falsification des résultats accrédités ISO 17025 remis dans le cadre des activités de contrôle de la qualité de l'eau ;
- Non-respect des procédures ISO 17025 du laboratoire veillant à assurer la qualité des résultats rendus sous accréditation ».

Ce rapport en effet constate que le requérant a encodé des données des résultats pour les vérifications quotidiennes du paramètre « Turbidité », données qui sont totalement absentes des données récupérées à partir de son appareil de mesure. Ce même rapport constate « qu'une très grande partie des résultats encodés dans les documents qualité du Laboratoire (contrôle qualité) ou au sein de la base de données (Résultats d'échantillons) par [le requérant] étaient absentes des valeurs récupérées dans l'appareil de mesure du paramètre "Turbidité" sous sa responsabilité », ce qui « signifie que plusieurs des résultats produits sous accréditation ISO 17025 par [le requérant] sous le paramètre "Turbidité" ne peuvent pas avoir été réalisées avec l'appareil qui lui a été attribué ». Enfin, toujours le même rapport indique, sous le titre « Non-respect des procédures ISO 17025 du laboratoire veillant à assurer la qualité des résultats rendus sous accréditation », que « les données récupérées à partir de l'appareil de mesure du paramètre "turbidité" [du requérant] donnait des valeurs anormalement élevées », que « [le requérant] aurait dû remonter immédiatement cela conformément aux procédures du Laboratoire », que « le contrôle qualité, exigé par les procédures ISO 17025 du Laboratoire, et à réaliser en fin de journée n'était pas présent dans les données récupérées » et que « ces manquements consistent en un non-respect flagrant des instructions ISO 17025 du laboratoire ».

L'acte attaqué constate également, et ce n'est pas contesté, que le requérant a reconnu la matérialité de ces faits. Ce dernier expose en substance que son

comportement est la conséquence du mauvais fonctionnement de l'appareil, dont il affirme avoir informé ses supérieurs hiérarchiques qui seraient restés sans réaction. Si la partie adverse conteste la réalité de ce mauvais fonctionnement et de ce retour d'information du requérant, il s'agit, *prima facie*, d'une considération surabondante en ce qui concerne la matérialité des faits et de leur imputabilité au requérant, dès lors que, d'une part, le fait de ne pas avoir prévenu dans le respect des procédures ses supérieurs hiérarchiques du mauvais fonctionnement de son appareil ne fait pas partie des griefs reprochés au requérant et fondant la sanction disciplinaire et que, d'autre part, comme le relève l'acte attaqué, « en toute hypothèse [ce] contexte [...] ne peut en aucun cas exonérer le comportement inadéquat [du requérant] ». Cette dernière considération ne relève pas d'une erreur manifeste d'appréciation, car toute autre autorité administrative placée devant les mêmes circonstances aurait raisonnablement pu considérer que le mauvais fonctionnement d'un instrument de mesure, qu'il soit ou non avéré, n'autorise pas l'agent chargé d'effectuer des mesures à l'aide de cet instrument à ne pas les effectuer ou à encoder volontairement des données comme si elles provenaient de cet instrument alors qu'il est avéré et non contesté qu'elles ne le sont pas. Ne commet pas davantage une erreur manifeste d'appréciation, l'autorité administrative qui, à l'instar de la partie adverse, considère qu'un tel comportement est grave et de nature à rompre la confiance à l'égard d'un agent qui procède à de telles falsifications des analyses qu'il est chargé d'effectuer, le mauvais fonctionnement de son instrument ne pouvant constituer une cause d'excuse de ces falsifications.

Les arguments avancés par le requérant, dans sa note de défense devant la chambre de recours, ne sont pas donc susceptibles de remettre en cause les constats, tant de l'acte attaqué que de la chambre de recours, quant à la matérialité des faits reprochés et leur imputabilité au requérant. Ils ne sont pas, *prima facie*, davantage de nature à considérer que procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation, la qualification de ces faits comme manquements disciplinaires. Le requérant n'établit pas que la motivation formelle de l'acte attaqué ne serait pas suffisante pour qu'il comprenne les raisons pour lesquelles les faits reprochés qu'il n'a pas contestés constituent de tels manquements.

Les mêmes arguments du requérant peuvent donc tout au plus être pris en considération pour apprécier la gravité de ces manquements et la proportionnalité de la sanction.

À cet égard, contrairement à ce que soutient le requérant dans sa première branche, la référence que fait tant la proposition de décision, l'avis de la chambre de recours et l'acte attaqué au passé disciplinaire du requérant (« un antécédent disciplinaire pour des faits similaires en 2015 ») n'est pas, *prima facie*, erronée, ni

contraire au statut. Le dossier administratif contient en effet une décision du 13 août 2015 de sanction disciplinaire à son encontre justifiée par le fait qu'alors qu'il devait réaliser chaque matin l'étalonnage de ses appareils, il écrivait des valeurs sans réaliser les étalonnages prévus, ce qui constitue bien des faits, sinon identiques, à tout le moins similaires à ceux justifiant l'acte attaqué. Par conséquent, conformément à l'article 37, alinéa 3, du Règlement en matière disciplinaire de la partie adverse, il s'agissait bien, *prima facie*, d'une situation de récidive permettant de faire référence à la peine disciplinaire même radiée. *A fortiori*, il ne peut donc être fait grief à l'acte attaqué de rappeler cet antécédent disciplinaire, sans en mentionner la peine encourue.

La première branche n'est pas sérieuse.

L'acte attaqué considère par ailleurs que les éléments de défense invoqués par le requérant ne constituent pas des circonstances atténuantes. L'acte attaqué les résume, *prima facie*, adéquatement comme suit :

- le requérant n'aurait pas bénéficié d'une formation assez solide quant à l'utilisation des turbidimètres ;
- le matériel qu'il utilisait serait dysfonctionnel notamment le turbidimètre qui était en sa possession lors des tournées ;
- la SWDE aurait commis des erreurs dans la procédure et dans l'utilisation des outils de mesure, ce qui aurait conduit le requérant à effectuer de mauvais prélèvements.

S'agissant de la formation, la note de défense faisait valoir en substance que le requérant n'avait pas reçu les formations appropriées et spécifique, ainsi que des recyclages, un suivi et des entraînements accompagnés. L'acte attaqué indique à cet égard ce qui suit :

« [Le requérant] a pu accéder à la fonction de préleveur par son expérience pertinente au laboratoire (8 ans dans la fonction "Echantillonneur"). Le laboratoire de la SWDE a mis en place une procédure de formation dont l'objectif est de prouver la compétence technique du membre du personnel et qui permet son habilitation. À l'issue de cette procédure, le Responsable du laboratoire autorise spécifiquement le membre du personnel à réaliser les essais pour lesquelles il est habilité. [Le requérant] est jugé compétent pour la mesure de la turbidité depuis le 25 octobre 2011.

Contrairement à ce que [le requérant] soutient dans sa note de défense, il ressort du dossier qu'il a suivi diverses formations, dès son entrée en fonction et ce, de manière régulière. Concernant l'utilisation du turbidimètre, il a reçu son habilitation et a suivi une formation relative au nouveau turbidimètre les 22 et 23 avril 2021. Cette formation comprend une présentation, mais également différents ateliers en laboratoire où il manipule le nouveau turbidimètre.

Les tâches qui sont confiées [au requérant] correspondent parfaitement à sa fonction, aux instructions, aux consignes et à la formation qu'il a reçues de la part de la SWDE pour prélever de manière adéquate les données demandées.

[Le requérant] n'a d'ailleurs jamais signalé à la SWDE qu'il ne s'estimait pas convenablement formé pour procéder aux prélèvements. Au contraire, à l'issue de la formation du 23 avril 2021, il a indiqué que sa maîtrise est meilleure et que le sujet abordé est utile à son travail.

Par conséquent, [le requérant] ne peut donc raisonnablement prétendre qu'il n'a pas été formé ou qu'il ignorait les procédures et normes applicables, d'autant plus que ces formations étaient directement liées aux tâches et responsabilités qu'il avait à accomplir et dont il avait une parfaite connaissance ».

Dans sa requête, le requérant fait valoir en substance qu'il n'est pas fait état de formations sur le terrain et des problèmes que l'on rencontre avec l'utilisation des appareils. Toutefois, d'une part, il n'est pas requis de l'autorité qu'elle réponde à chacun des arguments d'une note de défense. Il en va d'autant plus ainsi lorsque comme en l'espèce ils manquent de pertinence, dès lors que, *prima facie*, on n'aperçoit pas en quoi un manque de formation dans l'utilisation des appareils sur le terrain, à la supposer avérée, pourrait constituer une circonstance atténuante du comportement reproché au requérant. En outre, le requérant n'établit pas, *prima facie*, que les éléments de la motivation relatifs à sa formation seraient inadéquats ou erronés.

Concernant les méthodes et procédures que le requérant était tenu de respecter, la requête expose tout d'abord, s'agissant des exigences de la norme ISO 17025 et de la méthode définie par la SWDE mises en avant par l'acte attaqué en réponse à la note de défense du requérant devant la chambre de recours, que l'affirmation selon laquelle « la pertinence des procédures est constamment réévaluée et fait l'objet d'analyse des risques spécifiques serait manifestement inexacte » pour le motif que l'objet de l'audit périodique serait « de vérifier si les procédures définies par le seul organisme audité et sans validation externe sont correctement suivies et traçables ». L'acte attaqué ne soutient pourtant pas le contraire. Il expose en effet notamment que dans le cadre de cette accréditation « les spécificités du laboratoire ont été prises en compte pour proposer une méthode standardisée et documentée au niveau de la MELAB-16 à laquelle [le requérant] a été formé ». L'acte attaqué ne soutient donc pas que la partie adverse n'aurait pas élaboré sa propre méthode de mesure sur place de la turbidité, mais bien que « cette méthode a été autorisée après la réalisation d'un dossier de validation complet revu par un auditeur technique désigné par BELAC » et surtout, qu'« il n'appartient pas au requérant de juger de la pertinence et de remettre en cause les méthodes de prélèvement définies par [la partie adverse] en raison de son expertise et au regard de son accréditation conformément à la norme ISO 17025 ». L'acte attaqué précise encore que « les critiques formulées par [le requérant] ne reposent sur aucune source scientifique vérifiée ou sur des documents

non pertinents, tels que la notice du turbidimètre hi98703 qui ne correspond pas au modèle utilisé par la SWDE. Les éléments mis en avant par [le requérant] ne correspondent pas à la procédure telle que mise en œuvre au sein du Laboratoire de la [partie adverse] mais à des procédures appliquées par d'autres laboratoires avec un matériel différent ». Le requérant n'établit pas que cette affirmation serait erronée.

Selon le requérant, l'acte attaqué « repose sur une prémisse totalement erronée dès lors que la mesure de turbidité n'est [...] nullement concernée par l'obligation de l'application de la norme ISO 17025 ». Comme le relève la partie adverse, la circonstance que l'annexe XXXIV du Livre II du Code de l'environnement contenant le Code l'eau précise que les fournisseurs ne sont pas réglementairement tenus de prendre les mesures nécessaires afin que les méthodes d'analyse utilisées aux fins de contrôle et de la démonstration de la conformité de l'eau destinée à la consommation humaine soient, en ce qui concerne la turbidité, validées et étayées conformément à la norme ISO 17025 ou à tout autre norme équivalente reconnue à l'échelle internationale, n'exclut pas, *prima facie*, que la partie adverse décide, en ce qui la concerne, d'appliquer cette norme permettant la reconnaissance de la compétence d'un laboratoire, à l'analyse de la turbidité. En tout état de cause, comme le relève l'acte attaqué, il n'appartient pas au requérant de juger de la pertinence des méthodes de prélèvement décidées par son employeur, pour lesquelles il a été formé et qu'il était tenu de respecter. Il en va de même en ce qui concerne la procédure MEP LAB 16 élaborée par la partie adverse. Les considérations du requérant dans sa note de défense quant à l'importance ou non du critère de la turbidité au regard de la santé des consommateurs sont pareillement sans pertinence pour apprécier la gravité du comportement qui lui est reproché.

S'agissant du dysfonctionnement de l'appareil, lors de sa première audition devant le président du comité de direction, la requérant « explique qu'il rencontre des problèmes dans l'utilisation du nouveau turbidimètre » et « avance le fait que l'appareil ne semble pas fiable et que les normes fluctuent notamment en fonction de la température ambiante ». Dans son recours devant la chambre de recours, le requérant expose notamment ce qui suit ;

« les conditions dans lesquelles les mesures sont réalisées sont quant à elles non optimales, voire problématiques et extrêmement loin de la standardisation requise dans le cadre des procédures relatives à la norme ISO 17025. En fonction des agents, les mesures sont faites au domicile du client chez qui le prélèvement est réalisé ou encore sont réalisées après prélèvement dans la camionnette utilisée par l'agent. Les conditions de températures sont donc totalement instables et non homogènes. Étant donné que la mesure est optique et que les composants de l'appareil sont susceptibles de se couvrir de voiles de condensation, des instabilités de mesure sont observées. Il est évident que les conditions de température auxquelles l'appareil de mesure est exposé sont très différentes en été avec des températures élevées ou en hiver lorsque les températures sont négatives. Ce point

précis avait été souligné à la hiérarchie par le fait qu'en fin de journée l'agent devrait réchauffer son appareil [...] afin de vérifier les standards de calibration. D'autres producteurs et distributeurs d'eau procèdent aux analyses de turbidité toujours en laboratoire.

Toujours au sujet de la température, il apparaît que ce point est absent de la procédure. Pourtant il est essentiel. En cas d'échantillon non amené à la température de la cellule de mesure, il peut se former une condensation que rend la mesure instable (la condensation disparaît avec le temps ce qui fait baisser la valeur de la turbidité) et oblige donc les agents à des répétitions inutiles des mesures. Ceci engendre bien évidemment une perte de temps et constitue un facteur de stress pour les agents. On trouve ici une partie de l'explication du fait que non pas un agent est concerné mais bien au minimum six. Les conditions et consignes de travail sont identiques ».

Dans sa note de défense, il fait également valoir le même problème en s'appuyant sur des messages de collègues, notamment quant au fait que la hiérarchie avait été mise au courant des difficultés rencontrées sur le terrain. Selon lui, les problèmes rencontrés et l'absence de réaction de la hiérarchie sont la cause de son exaspération qui est à l'origine des faits qui lui sont reprochés.

Concernant le « dysfonctionnement du matériel », l'acte attaqué expose ce qui suit :

« Il convient d'emblée de relever qu'aucun appareil ne présente de dysfonctionnement généralisé et qu'aucun remplacement anticipé n'est envisagé.

Les appareils sont correctement utilisés par les autres préleveurs et les méthodes de mesurage de la turbidité sont tout à fait réalisables sur le terrain en respectant les procédures : 12 autres membres du personnel utilisent l'équipement quotidiennement et les contrôles qualités sont satisfaisants, ce qui démontre la bonne maîtrise de la méthode et exclut une mise en cause généralisée des équipements fournis par la SWDE.

En outre :

- Concernant la validité des équipements, il y a lieu de se référer au dossier de validation des équipements (exigence de la norme 17025) : un échantillon représentatif de 20 % des équipements a été validé lors de leur réception en suivant des critères normés. Les appareils n'étaient donc pas défectueux et respectaient toutes les exigences de performances. Ce document reprend également les données de vérification de tous les équipements avant leur mise en service : tous les équipements étaient parfaitement fonctionnels à la mise en service.
- La validation des équipements pour la turbidité a été analysée par l'organisme d'accréditation BELAC lors de l'audit de septembre 2021, à la suite de l'acquisition de ces nouveaux appareils. Aucune remarque n'a été formulée après l'audit de cet équipement.
- Le turbidimètre est contrôlé chaque journée de prélèvement, sur une valeur de 0 (« blanc ») et de 10 NTU, dont le résultat est à reproduire, pour chaque agent, dans un document "Carte de contrôle". Cela permet de s'assurer que l'équipement dispose des performances requises à chaque moment de l'année. Ce document atteste du bon fonctionnement de chaque équipement utilisé,

pour chaque préleveur. Concernant la carte de contrôle [du requérant], avant la date avérée de falsification, les contrôles journaliers étaient conformes, ce qui atteste donc du bon fonctionnement de l'équipement.

- La mesure de la turbidité au laboratoire se base sur la méthode normée ISO 7027 (2016) Qualité de L'eau - Détermination de la turbidité. Cette méthode n'est pas limitée à une application en laboratoire et permet des mesures sur le terrain. Elle met en évidence des éléments impactant la précision et la justesse de la méthode d'essai. L'incertitude de cette méthode est d'ailleurs de 30%, ce qui rend "normal" d'obtenir, par exemple, 7.1 NTU puis 12 NTU sur le même échantillon. Concernant les difficultés en condition réelle, notamment en présence d'humidité, cela est également pris en compte dans la méthode d'essai et dans la norme. Il s'agit *de facto* d'un élément inhérent à la mesure et n'est pas en soi un dysfonctionnement.
- Pendant la durée de vie des équipements, ils ont été utilisés tous les ans pour réaliser des tests externes en aveugle. Les résultats de ces essais en aveugle n'ont jamais mis en doute les performances des équipements. Depuis trois ans, tous les équipements utilisés au quotidien rendent des résultats satisfaisants.
- Enfin, tous les préleveurs doivent participer à des essais d'aptitude chaque année avec leur propre équipement. [Le requérant] a eu un essai satisfaisant de turbidité de 2021 à 2023, signe supplémentaire que le couple "homme-machine" donne les performances requises.

Le matériel utilisé par les agents n'est donc pas dysfonctionnel ».

Cette motivation tend essentiellement à démontrer que les appareils utilisés par les préleveurs pour mesurer la turbidité sont conformes aux normes et qu'ils fonctionnent normalement. Mais au regard de la critique du requérant quant aux problèmes rencontrés sur le terrain, qui portent non pas sur le fait que ces appareils ne fonctionnent pas comme ils devraient fonctionner, mais sur le fait que dans les conditions dans lesquelles les analyses sont effectuées, il est difficile d'obtenir des résultats fiables, l'acte attaqué se borne en fin de compte à relever que « la méthode utilisée n'est pas limitée à une application en laboratoire », que « l'incertitude de cette méthode est d'ailleurs de 30 % » et que « concernant les difficultés en condition réelle, notamment en présence d'humidité, cela est également pris en compte dans la méthode d'essai et dans la norme. Il s'agit de facto d'un élément inhérent à la mesure et n'est pas en soi un dysfonctionnement ». Une telle explication est, *prima facie*, insuffisante pour répondre aux explications circonstanciées formulées par le requérant et partagées avec d'autres préleveurs quant au manque de fiabilité des résultats obtenus avec les appareils en dehors des laboratoires, sans qu'il soit nécessaire à ce stade de la procédure, de se prononcer sur le caractère adéquat et suffisant de la motivation quant point de savoir si le requérant ou quelques-uns de ses collègues ont fait part à leur hiérarchie des difficultés rencontrées.

Comme déjà indiqué, si c'est, *prima facie*, raisonnablement que l'acte attaqué considère que « même si des dysfonctionnements avaient été signalés à sa

hiérarchie, *quod non*, il est crucial de souligner que c'est [le requérant] lui-même qui a falsifié les résultats », que cette falsification est un acte volontaire, indépendant des difficultés techniques alléguées, contraire aux consignes données par la SWDE et constitue une violation grave de la confiance qui lui était accordée en tant qu'agent de la SWDE. », l'absence de toute réponse étayée au principal argument du requérant pour expliquer, sans pour autant le justifier, son comportement et de nature à en atténuer la gravité ne lui permet pas, *prima facie*, de comprendre les motifs pour lesquels la partie adverse n'a pas choisi une sanction moins grave que la démission disciplinaire.

Dans cette mesure, la deuxième branche du premier moyen est sérieuse et suffit à justifier la suspension de l'acte attaqué, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres branches du moyen.

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

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision du président du comité de direction de la SWDE du 30 octobre 2024 prononçant à l'égard de N. Y. la sanction disciplinaire majeure de la démission d'office est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 avril 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux