

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.202 du 5 mai 2025

A. 242.300/VIII-12.608

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 (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 27 juin 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 30.04.2024 par [E. V.], président du comité de direction de la Société Wallonne de Eaux (réf : RH/RH-Règl/MD/md/2604) », d'autre part, l'annulation de cette décision et, enfin, une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Un arrêt n° 260.754 du 24 septembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.754) a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a réservé les dépens.

Il a été notifié aux parties le 25 septembre 2024.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé une note le 12 novembre 2024 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 11/2 du règlement général de procédure.

Par une lettre du 14 novembre 2024, le greffe a notifié aux parties que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte dont la suspension a été ordonnée à moins que l'une d'elles ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure accélérée prévue à l'article 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

Selon l'article 17, § 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'il était en vigueur au moment de l'introduction du présent recours, la section du contentieux administratif peut annuler l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée si, dans les trente jours de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension ou confirme la suspension provisoire, la partie adverse n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure.

La partie adverse n'a pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans le délai imparti et aucune des parties n'a demandé à être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 11/2 du règlement général de procédure.

L'acte dont la suspension de l'exécution a été ordonnée pourrait en conséquence être annulé. Toutefois, par un courrier du 19 novembre 2024, la partie adverse a informé le Conseil d'État du retrait de l'acte attaqué par une décision du 30 octobre 2024. Cette dernière décision, notifiée à la partie requérante par un courrier daté du 19 novembre 2024, retire la sanction disciplinaire prise le 30 avril 2024 et inflige une nouvelle sanction de démission d'office au requérant. Le 28 novembre 2024, le requérant introduit une requête en annulation, une demande de suspension et une demande d'indemnité réparatrice contre la décision du 30 octobre 2024 mais uniquement en tant qu'elle reprend une sanction disciplinaire à l'encontre du requérant. Le retrait de l'acte attaqué par le présent recours n'est pas attaqué et peut donc être considéré comme définitif, ce qui priverait celui-ci de son objet.

Quant au recours introduit contre la décision du 30 octobre 2024, enrôlé sous le n° 243.600/VIII-12.769, il a donné lieu à un arrêt n° 262.569 du 10 mars 2025 qui ordonne la suspension de la décision attaquée.

IV. Incidence de l'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice

Dans sa requête, la partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice « de 10.000,00 € provisionnelle, à majorer des intérêts de retard au taux légal depuis la prise de l'acte attaqué jusqu'à complet paiement, et la condamner à garantir le requérant 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 » et de « réserver à statuer sur le surplus de l'indemnité réparatrice ».

Par son arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a jugé que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État – si tant est que le recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice. Ainsi, au point 16 de cet arrêt, l'assemblée générale affirme qu'une partie requérante, dont l'intérêt à la procédure a évolué, en l'absence de tout manquement de sa part, d'un intérêt à l'annulation au seul intérêt visant à entendre déclarer illégale la décision attaquée, et ce en vue d'obtenir une indemnité, peut, par la voie de l'article 11*bis*, [...], des lois sur le Conseil d'État, obtenir de ce dernier qu'il procède néanmoins à une appréciation des moyens qu'elle invoquait dans le cadre de son recours en annulation.

Certes, dans la présente affaire, le rejet du recours en annulation de la partie requérante résulte de la perte d'objet du recours en raison du retrait de l'acte attaqué et non pas d'une perte d'intérêt.

Toutefois, la jurisprudence de l'assemblée générale ci-avant évoquée doit s'appliquer également dans le cas d'un retrait par l'autorité compétente de l'acte attaqué, dès lors que le rejet du recours en annulation ne résulte pas d'un manquement qui pourrait être personnellement reproché au requérant.

De plus, la demande d'indemnité réparatrice – qui, comme l'indique l'assemblée générale, demeure en partie dépendante de la requête en annulation

s'agissant notamment des moyens d'illégalité allégués -, a été introduite avant la clôture des débats relatifs à la requête en annulation.

Il s'ensuit que, nonobstant la perte d'objet du recours en annulation constatée et conformément à l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019 précité, il existe, dans le chef du Conseil d'État, une obligation d'examiner les moyens afin de pouvoir constater l'éventuelle illégalité de la décision attaquée, cet examen étant nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice.

V. Examen du moyen unique

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', des principes de bonne administration, du devoir de minutie, du principe de proportionnalité, du principe d'impartialité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

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 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.

Le requérant indique que la partie adverse ne motive pas sa décision de ne pas suivre l'avis motivé de la Chambre de recours qui était défavorable à la sanction de la démission d'office et que la sanction disciplinaire est quasiment identique à la proposition de sanction disciplinaire.

Il constate que la décision attaquée prétend que l'appareil a été contrôlé par J. La. et qu'il est « conforme aux prescriptions du système qualité ISO 17025 » alors que cela ne répond pas aux critiques relevées dans le cours de la procédure quant à l'utilisation de l'appareil en conditions « réelles » sur le terrain : soumis aux aléas de la température, de la poussière, des chocs lors du transport etc. Il estime que la faute reprochée trouve son origine dans un défaut manifeste de l'employeur de mettre à disposition un appareil de mesure efficace et fonctionnel dans ses conditions de travail, ou une autre procédure permettant de garantir la prise de mesures adéquates pour la turbidité (reprise en laboratoire d'échantillons pour mesures par exemple, plutôt que de déplacer les appareils qui ne supportent pas les conditions d'utilisation difficiles). Selon lui, cet élément devait également intervenir dans l'appréciation de la sanction et la motivation de la décision.

Il ajoute que la sanction de la démission d'office est manifestement disproportionnée par rapport aux faits reprochés et que l'autorité a mal apprécié sa situation, à la lumière notamment de l'avis de la chambre de recours. Il rappelle les différents éléments allégués à ce titre dans le cadre de la procédure disciplinaire. Il souligne qu'il n'est pas le seul travailleur concerné par les fautes visées, ce qui démontre à ses yeux que la défaillance technique à l'origine de sa propre défaillance est établie et généralisée. Il indique qu'il n'a pas agi dans un but malveillant ou lucratif. Il estime que des sanctions moins graves pouvaient être prononcées, telle que la retenue sur traitement ou le déplacement.

L'arrêt n° 260.754 du 24 septembre 2024 a jugé ce moyen sérieux pour les motifs suivants :

« 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 être ainsi admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus de 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 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.

En l'espèce, le requérant ne conteste pas avoir inventé certaines mesures pour le paramètre "turbidité" de l'eau. L'avis de la commission de recours relève néanmoins que la sanction disciplinaire proposée "doit tenir compte des divers éléments propres à la présente espèce, notamment à la relative répétitivité des faits, à l'ancienneté de l'intéressé au sein de la S.W.D.E., à son engagement dans son travail et au dévouement dont il semble faire preuve."

Prima facie, l'acte attaqué ne comporte pas de motivation spéciale pour justifier qu'il s'écarte de cette appréciation et ne se rallie donc pas à cet avis. Il relève tout au plus, ce qui suit :

“[...]”

Considérant que la sanction doit être proportionnée à la gravité des faits ;

Que les faits reprochés [au requérant] présentent un degré de gravité qui justifie l'application d'une sanction majeure ;

Considérant l'atteinte à l'image et à la crédibilité de la SWDE tant vis-à-vis des clients du laboratoire de la SWDE que de la Région wallonne, lesquels ont dû être informés de la non-fiabilité des résultats d'analyse communiqués ;

Considérant que les éléments de défense invoqués par [le requérant] à savoir sa situation personnelle difficile ainsi que l'absence d'antécédent au long de sa carrière de 35 ans, ne sont pas de nature à atténuer la gravité de la faute commise et ses conséquences pour la SWDE ;

Considérant qu'en agissant comme il l'a fait, [le requérant] a définitivement rompu la nécessaire confiance devant exister entre l'employeur et le travailleur ;

Considérant que ni l'absence d'antécédents dans son chef ni aucun autre élément propre à la cause, ne permettent de restaurer la confiance ainsi rompue ;

Considérant qu'en raison de cette rupture de confiance, toute collaboration entre [le requérant] et la SWDE est devenue impossible ;

[...]”.

Cette motivation est substantiellement la même que celle qui figurait déjà dans la proposition de sanction et qui n'a pas empêché la commission de recours de considérer celle-ci comme étant excessive. La proposition de sanction était, en effet, rédigée comme suit :

“[...]” ;

Considérant en conclusion que les falsifications de mesures sont avérées ;

Considérant que cela implique que les contrôles de qualité et de l'eau menés par ses soins ne sont aucunement fiables, ont été menés en totale contrariété au standard de la norme ISO 17025 et rompent définitivement toute confiance entre le laboratoire et le préleveur ;

Considérant l'atteinte à l'image et à la crédibilité de la SRWD tant vis-à-vis des clients que de la Région wallonne, lesquels ont dû être informés de la non-fiabilité des résultats d'analyse communiqués.

Considérant que les éléments de défense invoqués par [le requérant] à savoir sa situation personnelle difficile ainsi que l'absence d'antécédent au long de sa carrière de 35 ans, ne sont pas de nature à atténuer la gravité de la faute commise et ses conséquences pour la SWDE ;

Considérant qu'au regard de ce qui précède, la nécessaire confiance devant exister entre l'employeur et le travailleur est définitivement rompue ;

Que toute collaboration entre [le requérant] et la SWDE est devenue impossible ;

[...]”.

La partie adverse n'expose pas de manière suffisamment précise et concrète les raisons pour lesquelles elle estime ne pas pouvoir tenir compte des circonstances que la chambre de recours a elle-même invoquées pour s'écarter de la proposition de sanction initiale.

Le moyen unique est sérieux quant à ce.

L'acte attaqué relève, par ailleurs, entre autres que le requérant “explique avoir procédé de la sorte car son appareil de mesure ne fonctionnait pas correctement et n'était pas fiable ; qu'il a déclaré, sans en apporter la preuve, avoir à plusieurs reprises informé verbalement sa hiérarchie de ces dysfonctionnements”. L'acte attaqué ajoute que “l'appareil a été contrôlé par [J. La.], Analyste chimie process à la Cellule Prélèvement du laboratoire, habilité à la mesure ; Qu'il s'avère que l'appareil est conforme aux prescriptions du système qualité ISO 17025”.

Le requérant expose, cependant, que le dysfonctionnement qu'il a invoqué par rapport au turbidimètre litigieux avait trait à l'utilisation de cet appareil en conditions “réelles”, sur le terrain, et non en laboratoire. Dans son recours devant la chambre de recours, il a notamment indiqué ce qui suit :

“Il s'est avéré dans la pratique que le fonctionnement de celui-ci était largement défaillant. La quasi-totalité des travailleurs ont dénoncé cette situation à leurs supérieurs tandis que rien n'a été entrepris pour solutionner la prise de mesures dans de bonnes conditions.

Les défaillances relevées concernent par exemple des écarts de valeur importants selon la température extérieure et les conditions climatiques. Les mesures de cet appareil étaient ainsi tout à fait aléatoires en fonction des conditions dans lesquelles les prélèvements étaient effectués. L'appareil, qui est destiné à une utilisation en laboratoire, était en outre soumis aux aléas du terrain (chocs, vibrations du véhicule, poussière, ...).

Dans ces conditions, il s'est avéré à l'utilisation qu'il était impossible d'obtenir une valeur correcte lors des tests avec ce turbidimètre, problème qui 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.”

Le requérant relève, dès lors, à bon droit que le motif tenant au contrôle de l'appareil par J. La. ne répond pas aux critiques qu'il avait formulées dans le cadre de son recours. En outre, le dossier administratif ne comporte aucune pièce à ce sujet. La motivation de l'acte attaqué repose dès lors sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, ne sont pas établis.

Quant au premier motif susvisé, il est inexact d'indiquer que le requérant n'aurait pas prouvé qu'il a “à plusieurs reprises informé verbalement sa hiérarchie de ces dysfonctionnements”. D'un courriel de J. G., collègue du requérant, daté du 5 avril 2024 et dont la chambre de recours a eu connaissance, il ressort notamment que :

“[...] 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 selon nos réalités de terrain, et que faire sécher son appareil sur le radiateur pour obtenir une mesure correcte relève de l'absurdité la plus complète.

Ce qui t'arrive aujourd'hui, et qui est susceptible d'arriver à tous les préleveurs, n'est que la conséquence de ces pressions dont personne n'a à ce jour pris la peine de mesurer la gravité et ce, malgré nos très nombreuses alertes. J'ajoute également que, malgré que les appareils de tous les préleveurs aient été contrôlés, je n'ai pour ma part reçu aucun retour de nos responsables.[...]"

Le requérant se prévaut également d'un courriel de [S L] du 3 février 2024 dans lequel ce dernier a écrit :

“ 1°) Les soucis rencontrés avec nos appareils sont récurrents, notamment le besoin de mettre le turbidimètre sur le radiateur lorsqu'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 ;
[...]"

Il est donc inexact d'indiquer que le requérant n'aurait pas apporté la preuve de ce qu'il a allégué dans le cadre de la procédure disciplinaire.

À l'audience, la partie adverse ne peut se prévaloir du caractère *a posteriori* des témoignages, pour justifier qu'elle n'y ait pas eu égard. Leur caractère précis et concordant ne permet pas de raisonner de la sorte, ce d'autant qu'ils ont trait à un élément essentiel de la contestation du requérant qui, de ce fait devait recevoir une réponse adéquatement motivée dans l'acte attaqué. Une explication plausible et non contestée a en outre été donnée, dans l'un de ceux mentionnés ci-dessus, des raisons pour lesquelles les remontées du problème ont eu lieu "oralement" et n'ont donc pu être établies que par les témoignages précités. Il convient, par ailleurs, de tenir compte du fait que le requérant était un agent de niveau D, exerçant une fonction d'ouvrier, ce qui contribue aussi à justifier que de telles remontées interviennent sous cette forme, spécialement dans les circonstances particulières de l'espèce.

Enfin, il est constant qu'une autorité administrative ne doit pas répondre point par point à l'argumentation de l'intéressé. L'obligation de motivation formelle impose néanmoins de faire apparaître, dans l'acte, qu'elle s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire. Le destinataire d'un acte administratif doit pouvoir comprendre les motifs de fait et de droit qui ont conduit l'autorité à adopter l'acte attaqué.

En l'espèce, si la partie adverse ne conteste pas que la motivation formelle de l'acte attaqué ne rencontre pas certains arguments invoqués à l'appui du recours du requérant, elle ne peut en tous les cas arguer du fait que ceux mentionnés ci-avant sur le manque de fiabilité du matériel mis à sa disposition, sur l'absence de réaction de sa part malgré les avertissements avérés de ses agents et, partant, sur le sentiment d'exaspération de ceux-ci face aux instabilités des mesures réalisées au moyen de leur appareil de mesure, étaient dénués de pertinence et ne devaient donc pas être rencontrés par une motivation formelle adéquate. »

V. Appréciation

Il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été jugé par l'arrêt n° 260.754 du 24 septembre 2024, précité. Le moyen unique est fondé avec la conséquence que l'acte attaqué par le présent recours est illégal.

VI. Indemnité de procédure et dépens en ce qui concerne la procédure en annulation

Dans la mesure où la perte d'intérêt résulte d'un retrait d'acte décidé par la partie adverse, il y a lieu de condamner cette dernière aux dépens, en ce compris l'indemnité de procédure.

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 924 euros.

Il y a lieu de faire droit à cette demande, en limitant toutefois le montant de l'indemnité au montant de base conformément à l'article 67, § 2, alinéa 3, qui dispose qu'aucune majoration n'est due, notamment, s'il est fait application des articles 11/2 à 11/4 du règlement de procédure comme en l'espèce.

VII. Demande d'indemnité réparatrice

Le 27 juin 2024, la partie requérante a sollicité une indemnité réparatrice.

Il convient de rouvrir les débats et de procéder conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

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

Article 1^{er}.

Est illégale la décision de sanction disciplinaire de démission d'office prise le 30.04.2024 par [E. V.], président du comité de direction de la Société Wallonne de Eaux (réf : RH/RH-Règl/MD/md/2604) à l'égard de M. D.

Article 2.

Les débats sont rouverts en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

La procédure est poursuivie conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens relatifs à la demande d'indemnité réparatrice sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 mai 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin