

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.866 du 2 juillet 2025

A. 241.954/VIII-12.524

En cause :

P. W.,

ayant élu domicile chez
M^e Matthieu de MUELENAERE, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

**l'association coopérative à responsabilité limitée
VIVALIA,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT et
Olivier LOUPPE, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 mai 2024, la partie requérante demande l'annulation de :

- « - la décision du conseil d'administration de la partie adverse, adoptée en sa séance du 19 mars 2024, par laquelle [lui] a été infligée [...] [la] sanction disciplinaire de [la] rétrogradation du grade d'employé d'administration, échelle barémique D4, au grade d'employé d'administration, échelle barémique D1+6% [...] ;
- pour autant que de besoin, la "décision infligeant la proposition" de sanction disciplinaire de rétrogradation du grade d'employé d'administration, échelle barémique D4, au grade d'employé d'administration, échelle barémique D1+6%, adoptée par le Collège des Supérieurs Hiérarchiques [...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Gil Renard, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 juin 2025.

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

M^e Matthieu de Mûelenaere, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Simon Noppe, *loco* M^{es} Jean Laurent et Olivier Louppe, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Gil Renard, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Au moment de l'adoption de l'acte attaqué, la requérante est une employée d'administration de grade D4, pour le compte de la partie adverse. Elle est affectée au service des archives médicales. Dans les faits, en raison de l'évolution de ce service à la suite de la numérisation progressive des archives, elle exerce les fonctions de secrétaire médicale.

2. Le 8 août 2023, elle est entendue par ses supérieurs hiérarchiques « dans le cadre d'une plainte pour accès injustifié dans un dossier Omnipro », c'est-à-dire la consultation d'un dossier médical à deux reprises, soit les 25 et 27 juillet 2023. Il ressort notamment du procès-verbal de cet entretien de fonctionnement que celle-ci confirme ainsi avoir consulté le dossier d'un nouveau-né sans justifier d'un motif professionnel, en reconnaissant également qu'elle a « royalement merdé et que rien n'excuse cela », tout ajoutant encore qu'elle est « consciente que ce n'était pas une bonne réaction ».

3. Le 5 septembre 2023, le conseil d'administration de la partie adverse décide d'initier une procédure disciplinaire à l'égard de la requérante. Cette décision du conseil d'administration est motivée notamment comme suit :

« Vu le parcours de l'intéressée dans l'institution qui peut selon les pièces de son dossier administratif se résumer comme suit : entrée à la Clinique Edmond-Jacques

le 15/11/1985, [la requérante] a toujours été affectée au service des archives médicales, elle a 58 ans ;

Vu que la direction médicale a été alertée début août 2023 du fait que des consultations non justifiées du dossier médical d'un nouveau-né et de sa maman auraient été réalisées ;

Vu qu'une instruction du dossier a révélé que plusieurs agents du service des archives médicales d'Arlon et de Virton étaient impliqués par des consultations *a priori* non justifiées dont [la requérante] (site de Virton) concernant l'accès au dossier du bébé ;

Vu que [la requérante] a été rencontrée par sa hiérarchie dans le cadre de l'instruction du dossier le 08/08/2023 ;

Vu que la demande de poursuite disciplinaire pour manquements aux devoirs professionnels se base sur les relevés d'accès informatisés aux dossiers du bébé (H. V.) sortis à la demande de la direction médicale, les éléments évoqués lors de l'entretien que les responsables hiérarchiques de [la requérante], [C. H.], chef de bureau administratif FF et [A. J.], adjoint chef de bureau administratif FF ont eu avec l'intéressée le 08/08/2023 ;

Vu que les faits qui font l'objet de la demande de poursuite sont les suivants :

- Avoir accédé au dossier du patient nouveau-né concerné, H. V., né le 21/07/2023 à 2 reprises : le 25/07/2023 à 15h05 et le 27/07/2023 à 12h01.
- Avoir reconnu, lors de l'entretien du 08/08/2023 entre [la requérante] et sa hiérarchie avec PV signé par les parties, être allée dans le dossier du bébé, H. V., sans raison professionnelle.
Avoir déclaré à propos des accès injustifiés "je reconnais que j'ai royalement merdé et que rien n'excuse cela".
- Avoir reconnu être allée dans le dossier du patient nouveau-né concerné, H. V., pour y trouver des informations médicales, avoir déclaré : "je me demandais ce que le petit avait", "parce que je connais bien la grand-mère et lorsque j'ai vu que le bébé était hospitalisé, je me suis dit qu'est-ce qu'il y a encore".

Vu que les articles 4, 5, paragraphe[s] 1 et 2 du Statut Administratif du Personnel de Vivalia paraissent avoir été transgressés et qu'une procédure disciplinaire peut être entamée sur cette base :

Article 4 : Les agents doivent en toutes occasions, veiller à la sauvegarde des intérêts de l'intercommunale. Ils sont tenus d'accomplir consciencieusement les obligations de service qui leur sont imposées. Ils ne peuvent suspendre l'exercice de leurs fonctions sans autorisation préalable.

Article 5 :

Par. 1. Les agents remplissent leur fonction avec loyauté et intégrité sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques.

À cet effet, ils doivent :

1. Respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives de l'autorité dont ils relèvent ;

5. Se conformer au Règlement de travail (notamment ses articles 29 et 30 prohibant le non-respect du secret professionnel et formalisant la gravité d'un tel comportement pouvant notamment donner lieu à une sanction disciplinaire majeure pour un agent statutaire, son article 52 concernant l'obligation de respect du secret professionnel et son article 53 ayant trait à la sécurité et à la confidentialité des données informatisées médicales).

Par.2. Les agents intercommunaux répondent vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques du bon fonctionnement du service qui leur est confié.

Considérant qu'en cas de décision du Conseil d'administration de poursuivre disciplinairement [la requérante], un collège des supérieurs hiérarchiques qui

entendra l'agent doit être constitué conformément à l'article 45 du Statut Administratif du personnel et que sa composition pourrait être la suivante :

- [C. G.], Directrice des Ressources Humaines adjointe de Vivalia
- [B. L.], Directeur général adjoint de Vivalia
- [S. L.], Directrice administration et mobilité
- [N. C.] du département RH en tant que secrétaire du Collège

Considérant que le Collège constitué devra remettre à l'intercommunale un avis de proposition de sanction ou d'absence de sanction dans un délai à définir conformément à l'article 45 du Statut Administratif du Personnel, délai qui compte tenu de la procédure à respecter, pourrait être fixé à 3 mois ».

4. Par un courrier recommandé du 29 septembre 2023, la requérante est informée que le conseil d'administration de la partie adverse a décidé d'initier une procédure disciplinaire à son encontre, la décision de ce conseil du 5 septembre 2023 étant également annexée, et qu'elle est convoquée à une audition devant le collège des supérieurs hiérarchiques fixée le 31 octobre 2023 et ce, « pour y répondre de faits qui constituent des manquements aux devoirs professionnels et de transgression des articles 4 et 5 paragraphes 1 et 2 du Statut Administratif du personnel de Vivalia ».

5. Le 31 octobre 2023, la requérante est auditionnée, en présence de son conseil, par le collège des supérieurs hiérarchiques. Il ressort notamment du procès-verbal de cette audition disciplinaire que la requérante expose « qu'il n'y a rien d'autre à dire que ce qu'elle a déjà dit lors de son entretien du 08/08/2023 », que « les faits sont là et elle n'a rien d'autre à ajouter », qu'« elle connaît bien la grand-mère de l'enfant » et qu'elle ajoute aussi qu'« elle regrette d'avoir accédé aux informations de cette manière ».

Il ressort également dudit procès-verbal que, lors de son audition, la requérante expose qu'elle ne se souvient pas précisément de la manière dont elle a été informée de l'hospitalisation du nouveau-né, qu'elle ne consulte pas systématiquement le dossier médical des personnes qu'elle connaît et qu'elle l'a uniquement fait par empathie vis-à-vis de la grand-mère qu'elle connaît bien et qu'elle apprécie.

6. Par un courrier recommandé et par un courriel du 6 novembre 2023, la requérante est invitée à signer le procès-verbal de son audition disciplinaire du 31 octobre 2023 ainsi que, le cas échéant, à faire part de ses remarques écrites quant au contenu dudit procès-verbal dans un délai de huit jours ouvrables à dater de son envoi. La requérante renvoie le 13 novembre le procès-verbal signé, tout en y annexant une note écrite afin de faire part de quelques précisions et désaccords.

7. Le 28 novembre 2023, le collège des supérieurs hiérarchiques rend son avis concernant le dossier disciplinaire de la requérante en proposant « de rétrograder l'intéressée au grade d'employé d'administration avec l'échelle barémique D1+6% ».

Cet avis est adressé à la requérante par un courriel du 29 novembre 2023 ainsi que par un courrier recommandé du même jour, lequel est réceptionné le 4 décembre 2023. Cette proposition est notamment motivée comme suit :

« En ce qui concerne les faits reprochés,

Attendu que [la requérante] reconnaît les faits qui lui sont reprochés, le PV d'audition disciplinaire du 31.10.23 mentionne notamment "... Les faits sont là et elle ([la requérante]) n'a rien d'autre à ajouter", le PV d'entretien du 08/08/2023 entre [la requérante] et sa hiérarchie mentionne "...je reconnais que j'ai royalement merdé et que rien n'excuse cela".

Attendu que [la requérante] ne donne pas d'explication quant aux raisons qui l'ont poussée à consulter le dossier du nouveau-né. Le PV d'audition du 31.10.2023 mentionne "[C. G.] souhaite connaître l'intérêt de [la requérante] d'aller chercher des informations dans le dossier médical si elle n'en fait rien par la suite. [La requérante] n'en sait rien". "[C. G.] demande à [la requérante] de confirmer qu'en ce qui concerne le 2^{ème} accès au dossier, celui du 27/07, elle ne se souvient ni y avoir accédé, ni les raisons pour lesquelles elle l'a fait. [La requérante] le confirme", "[B. L.] demande à [la requérante] ce qu'elle pensait trouver dans le dossier médical de l'enfant. [La requérante] répond qu'on ne sait jamais ce qu'on va découvrir dans un dossier avant de l'ouvrir".

Attendu que [la requérante] tente d'expliquer son comportement par l'empathie qu'elle dit avoir pour Madame [H.], sa collègue, le PV d'audition disciplinaire du 31.10.2023 mentionne "[la requérante] explique qu'elle avait appris que l'enfant était hospitalisé", "... Elle ([la requérante]) a consulté le dossier du petit-fils de Madame [H.] parce qu'il s'agit d'une personne qu'elle apprécie beaucoup", "[la requérante] dit que c'est son empathie qui l'a poussée à consulter le dossier. Elle apprécie beaucoup Madame [H.] et elle sait ce que c'est d'avoir un petit enfant malade pour l'avoir elle-même vécu".

Attendu que [la requérante] prétend ne pas avoir utilisé les éléments recueillis dans le dossier du bébé. Néanmoins [la requérante] reconnaît avoir discuté avec M^{me} [H.] en privé comme elle le déclare elle-même, le PV d'audition du 31.10.2023 mentionne "[C. G.] souhaite savoir si [la requérante] a signalé à M^{me} [H.] qu'elle avait consulté le dossier médical de son petit-fils, La requérante répond qu'elle le lui a effectivement dit. [S. L.] demande à la requérante si Madame [H.] était étonnée d'apprendre qu'elle avait consulté le dossier médical de son petit-fils. [La requérante] dit que non, qu'il n'y a aucun souci, que Madame [H.] la connaît et qu'elle sait qu'il ne s'agit pas de curiosité malsaine", "[La requérante] explique qu'elle ne se souvient plus comment elle a appris l'hospitalisation du petit-fils de Madame [H.] car il y a eu beaucoup d'autres informations et de discussions par la suite à ce sujet".

On comprend mal comment [la requérante] n'aurait pas évoqué de manière directe ou indirecte avec Madame [H.] les éléments du dossier qu'elle a recueillis vu qu'elle déclare avoir discuté avec elle, l'avoir informée de ses accès aux dossiers du nouveau-né, avoir de l'empathie pour elle et savoir ce que c'est d'avoir un petit enfant malade.

Attendu que le collègue doit constater que [la requérante] tente de minimiser les manquements en évoquant d'une part le fait que cela ne la dérangerait pas personnellement qu'on accède à son propre dossier, le PV d'audition du 31.10.2023 mentionne "... il ([B. L.]) lui demande comment elle ([la requérante]) réagirait si un membre du personnel consultait son propre dossier médical. [La requérante] répond qu'elle n'a rien à cacher et que cela ne la dérangerait pas" exprimant ainsi son opinion personnelle qui est en contradiction avec les obligations qui lui incombent et sont rappelées par l'Institution Vivalia qui

mentionne en effet clairement dans son courrier à l'attention de tous les membres du personnel de 2016 que "... Nous devons offrir à nos patients la garantie, qu'à aucun moment, un élément le concernant, quel qu'il soit, même anodin, ne fût-ce simplement sa présence au sein de notre Institution, ne soit révélé. Nous nous devons également de garantir à nos patients que les personnes travaillant dans l'institution n'auront connaissance d'éléments les concernant, quels qu'ils soient, que si cette information est nécessaire dans le cadre de la prise en charge directe ou indirecte du patient..."

Attendu que le collège doit constater que [la requérante] tente également de minimiser ses manquements en évoquant également le fait que la grand-mère du bébé était au courant de la consultation faite par [la requérante] dans le dossier du bébé et selon elle, ne lui en tenait pas rigueur. L'avis de la grand-mère du bébé n'ayant pourtant aucun lien avec l'appréciation du manquement professionnel réalisé par [la requérante] ;

Attendu que le collège doit constater que l'agent aurait dû avoir conscience de l'importance du respect de ses devoirs professionnels dont ceux de discrétion, de confidentialité et de respect du secret professionnel. Le courrier de rappel de l'importance du respect du secret professionnel, du respect du devoir de discrétion et de confidentialité au sein de Vivalia accompagné de *slides* d'explications et d'exemples envoyé à tous les agents de Vivalia en 2016 attirait une nouvelle fois l'attention de chaque membre du personnel sur l'importance de ces notions. Une campagne de sensibilisation par le biais d'affiches apposées à des endroits précis de l'hôpital (près des pointeuses, sur les valves d'information, ...) a également été menée par l'institution sur l'ensemble de ses sites.

L'agent déclare ne pas se souvenir avoir reçu ce courrier. Même si cela devait être le cas, [la requérante] n'a pas pu ne pas entendre les échanges des autres agents à ce propos (d'autant qu'en 2016, la requérante travaillait 2 jours/semaine avec ses collègues au sein du service des archives médicales d'Arlon) ou voir les affiches de la campagne de sensibilisation sur les murs de l'Institution dans laquelle elle travaille.

Attendu que le comportement de l'agent lors de son audition est interpellant quant à la propre interprétation que [la requérante] semble faire de ses différents devoirs professionnels dont celui de collaborer de bonne foi et d'adopter un comportement favorisant la confiance. Le PV d'audition du 31.10.2023 mentionne "[la requérante] dit être désolée que [B. L.] ne comprenne pas son raisonnement", "[la requérante] répond (à [B. L.]) que ce n'est pas son problème si les membres du collège ne la comprennent pas". L'agent a en outre apporté peu d'éléments de réponse aux questions précises du collège des supérieurs hiérarchiques : "[B. L.] souligne qu'il a beaucoup de mal à comprendre que la requérante ne se souvienne pas avoir accédé à plusieurs reprises au dossier médical de l'enfant", "[C. G.] dit qu'il faut constater que [la requérante] collabore peu par son attitude à la procédure", "[C. G.] constate qu'il y a beaucoup d'éléments dans le dossier que [la requérante] ne peut expliquer".

Attendu que le collège constate que les manquements ont été répétés à deux reprises et regrette que l'agent qui a pourtant une longue expérience dans l'Institution et dans le service des archives médicales ait consciemment manqué à ses obligations ;

Attendu qu'il s'agit de manquements aux articles 4 et 5 du statut administratif du personnel de Vivalia qui stipulent que :

Article 4 : "Les agents doivent en toutes occasions, veiller à la sauvegarde des intérêts de l'intercommunale. Ils sont tenus d'accomplir consciencieusement les obligations de service qui leur sont imposées..."

Article 5 : “Les agents remplissent leurs fonctions avec loyauté et intégrité sous l’autorité de leurs supérieurs hiérarchiques. À cet effet, ils doivent : 1. respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives de l’autorité dont ils relèvent ; 2. formuler leurs avis et rédiger leurs rapports avec rigueur et exactitude ; 3. exécuter les décisions avec diligence et conscience professionnelle ... 5. se conformer au Règlement de travail ... Les agents intercommunaux répondent vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques du bon fonctionnement du service qui leur est confié”.

Que les comportements de [la requérante] constituent aussi des manquements aux dispositions du règlement de travail, notamment à :

L’article 3 qui prévoit que “L’Institution base ses relations avec le personnel sur l’esprit de collaboration et de confiance réciproque estimant que c’est ainsi que se crée, pour chacun, le meilleur climat de travail. L’Institution attend de chaque membre du personnel, à quelque niveau que ce soit, qu’il fasse le meilleur usage de ses connaissances, afin de remplir au mieux la tâche qui lui est confiée. Elle attend en outre une contribution positive, susceptible de favoriser l’esprit d’équipe et de confiance”.

L’article 29 du règlement de travail de Vivalia prohibe tout comportement de tromperie, d’improbité, de malveillance et de non-respect du secret professionnel relatif à tout document, de toute nature même apparemment anodin sur le fonctionnement de l’Institution, sur les personnes qui y travaillent ou qui y sont soignées ou hospitalisées, qu’il soit le dépositaire autorisé ou non des renseignements ou documents divulgués.

L’article 36 de ce texte prévoit également que “l’agent est tenu au droit de réserve et de discrétion sur les activités de Vivalia, y compris sur des forums de discussion comme les réseaux sociaux, ...”.

Les articles 52 et 53 du règlement de travail interdisent la violation du secret professionnel et les manquements aux règles d’accès aux données informatiques, notamment prévues à l’annexe 9 qui impose de limiter les accès à ce qui est strictement nécessaire et suffisant pour exercer sa fonction.

Les comportements de [la requérante] constituent à l’évidence une consultation abusive de données sensibles, des actes d’indiscrétion et d’indélicatesse, une violation des règles relatives à la protection de la vie privée et une violation des obligations de confidentialité et de discrétion voire celle du respect du secret professionnel.

Le fait d’accéder sans autorisation et de manière consciente à des données en dehors de l’accès autorisé est une violation de l’obligation de discrétion et constitue une faute d’autant plus grave lorsque ces documents sont confidentiels et frappés du secret professionnel ou médical.

Il s’agit également d’une violation du droit au respect de la vie privée consacré notamment par l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme, par l’article 22 de la Constitution et par la loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Ces faits sont d’autant plus graves compte tenu de la nature de la fonction de l’intéressée, de son ancienneté et dans la mesure où il a été rappelé à plusieurs reprises notamment par écrit de l’importance du respect du secret professionnel, du devoir de discrétion et de confidentialité et de la tolérance zéro de Vivalia à cet égard.

Il s'agit là de fautes graves qui sont intrinsèquement de nature à rompre la confiance nécessaire entre un employeur et ses agents. Il convient cependant de prendre en compte la grande ancienneté de service de l'agent ainsi que l'absence de tout antécédent disciplinaire et de limiter la proposition à une sanction majeure.

Le Collège propose que pour les raisons évoquées ci-dessus une peine soit prononcée à l'égard de [la requérante] ;

Étant entendu que les peines sont au nombre de sept classées par degré croissant d'importance allant de l'avertissement à la révocation ;

Étant entendu que les faits répétés à deux reprises sont d'une gravité telle qu'une des deux sanctions maximales, en l'occurrence la démission d'office semblerait justifiée ;

Attendu qu'eu égard à la grande ancienneté de l'intéressée dans l'Institution et à l'absence de sanction dans son dossier administratif, une sanction majeure, en l'occurrence la sanction de rétrogradation qui est classée en cinquième position entre la suspension (4^o position) et la démission d'office (6^o position) semble être la sanction la plus adéquate ;

Attendu que le Statut Administratif du personnel prévoit que la rétrogradation consiste en l'attribution d'un grade doté d'une échelle de traitement inférieure ou qui occupe, dans la hiérarchie, un rang inférieur.

Au vu de la gravité des faits et de leur caractère répété, il convient de rétrograder l'agent à l'échelle barémique de base du grade qu'elle occupe.

Étant entendu que [la requérante] bénéficie du grade d'employé d'administration, échelle barémique D4, il est décidé de rétrograder l'intéressée au grade d'employé d'administration avec l'échelle barémique D1+6%. La rétrogradation à l'échelle barémique de base d'employé d'administration étant cohérente eu égard à la gravité des manquements ».

Il s'agit du second acte attaqué.

8. Le 14 décembre 2023, par l'intermédiaire de son conseil, la requérante introduit un recours auprès de la partie adverse afin de saisir la chambre de recours. Cette saisine est uniquement justifiée en ce que la requérante « estime que le collège des supérieurs hiérarchiques indique que plusieurs dispositions réglementaires ou légales auraient été violées, mais ne motive pas juridiquement cette décision », en ce qu'elle « entend également contester formellement les déductions et allégations faites par le collège des supérieurs hiérarchiques basées sur aucun élément probant » et en ce qu'elle « estime enfin que le collège des supérieurs hiérarchiques n'a pas respecté les règles et principes en vigueur en ne motivant pas sa proposition de sanction ».

9. Le 29 janvier 2024, la requérante est auditionnée par la chambre de recours, laquelle délibère immédiatement sur le dossier à la suite de cette audition.

Il ressort de cette délibération qu'il est tenu compte du fait que la requérante n'a connu aucun autre souci pendant 38 ans de carrière, qu'elle est proche de la pension de sorte que la sanction disciplinaire de la rétrogradation aura une

incidence importante sur le calcul de sa pension, qu'un autre agent a été sanctionné de manière tout aussi lourde pour des faits paraissant plus graves, qu'elle a l'air de bonne foi, que l'enquête disciplinaire aurait pu être complétée par des témoins et, enfin, qu'il n'est également pas démontré qu'elle aurait divulgué des informations à la suite de ses consultations injustifiées.

10. Le même jour, la chambre de recours adresse son avis selon lequel, à l'unanimité, elle estime que la sanction disciplinaire de la rétrogradation est disproportionnée et qu'il convient de la substituer par une « retenue du traitement brut de 20 % pendant une période de trois mois ». Cet avis est notamment motivé comme suit :

« [...] »

Attendu que [la requérante] ne conteste pas ces faits ni leur gravité ;
Qu'à l'occasion d'un entretien de fonctionnement avec ses supérieurs directs, le 08 août 2023, elle a explicitement déclaré "je reconnais que j'ai royalement merdé et que rien n'excuse cela" ;

1. En ce qui concerne la motivation juridique de l'avis.

Attendu qu'à l'audience du 29 janvier 2024, [le conseil de la requérante] a précisé le grief qu'il formule concernant le défaut de motivation de l'avis du Collège des Supérieurs Hiérarchiques ;

Qu'il estime que les éléments constitutifs de l'infraction de violation du secret professionnel incriminée par l'article 458 du Code pénal ne sont pas réunis, spécialement en ce qu'il n'est pas établi que [la requérante] aurait divulgué les éléments dont elle a pris connaissance par la consultation du dossier médical de l'enfant ;

Attendu toutefois que le droit disciplinaire se distingue du droit pénal en ce qu'il est autonome et ne requiert pas de formulation écrite (Cyr CAMBIER, Droit Administratif, Précis de la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain, pp. 314-315) ;

Qu'ainsi, les principes "*Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*" ne trouvent pas à s'y appliquer, et que les règles à respecter peuvent être formulées de manière générale, telle que l'obligation "d'avoir à remplir avec zèle et exactitude les devoirs de sa charge." (*Ibid.*) ;

Attendu qu'en l'espèce, l'avis du Collège des Supérieurs Hiérarchiques énonce que les faits reprochés à [la requérante] constituent des manquements aux articles 4 et 5 du statut administratif du personnel de Vivalia qui stipulent notamment que les agents sont tenus "d'accomplir consciencieusement les obligations de service qui leur sont imposées..." et qu'ils "remplissent leurs fonctions avec loyauté et intégrité sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques" ;

Qu'il ajoute que les comportements de [la requérante] constituent aussi des manquements aux dispositions du règlement de travail, notamment à ses articles 3 et 29 ;

Attendu que cette motivation suffit à fonder juridiquement une sanction disciplinaire, dès lors qu'il n'est pas à démontrer que le fait de consulter un dossier protégé par le secret médical, sans raison professionnelle, constitue de toute évidence un manquement grave aux obligations de service de l'agent, peu importe que celui-ci divulgue ou non ce dont il a ainsi indument pris connaissance ;

2. En ce qui concerne la sanction.

Attendu que [le conseil de la requérante] conteste ensuite la proposition de sanction contenue dans l'avis du Collège des Supérieurs Hiérarchiques qu'il estime trop sévère ;

Qu'il fait notamment valoir le fait que [la requérante] est en fonction depuis le 15 novembre 1985 et n'a jamais encouru aucune sanction quelconque pour quelque fait que ce soit, de sorte que la rétrogradation serait disproportionnée ;

Attendu que sur ce point, la Chambre de Recours peut admettre que la sanction d'un écart de conduite isolé, certes grave, soit déterminée au regard de l'absence de tout antécédent disciplinaire de l'agent ;

Qu'elle relève que la sanction de la rétrogradation a été appliquée à un autre agent pour une série de consultations injustifiées beaucoup plus nombreuses s'étalant sur une période beaucoup plus longue, de sorte que les deux seuls faits reprochés à [la requérante] devraient donner lieu à une sanction qui reste majeure au sens du Statut administratif de Vivalia mais proportionnellement moins sévère ».

11. Le 19 mars 2024, le conseil d'administration de la partie adverse décide d'infliger la sanction disciplinaire de la rétrogradation à la requérante, celle-ci étant rétrogradée « du grade d'employée d'administration échelle D4 au grade d'employée d'administration avec l'échelle barémique D1 +6% ». Cette décision est notamment motivée comme suit :

« [...] »

Vu le parcours de l'intéressée dans l'Institution qui peut selon les pièces de son dossier administratif se résumer comme suit : entrée à la Clinique Edmond-Jacques le 15/11/1985, [la requérante] a toujours été affectée au service des archives médicales, elle a 58 ans ;

Vu que la direction médicale a été alertée début août 2023 du fait que des consultations non justifiées du dossier médical d'un nouveau-né et de sa maman auraient été réalisées ;

Vu qu'une instruction du dossier a révélé que plusieurs agents du service des archives médicales d'Arlon et de Virton étaient impliqués par des consultations *a priori* non justifiées dont [la requérante] (site de Virton) concernant l'accès au dossier du bébé ;

Vu que [la requérante] a été rencontrée par sa hiérarchie dans le cadre de l'instruction du dossier le 08/08/2023 ;

Vu que le Conseil d'Administration de Vivalia du 05.09.2023 a été saisi d'une demande de poursuite disciplinaire de [la requérante] pour manquements aux devoirs professionnels ;

Vu la décision du Conseil d'administration de Vivalia du 05 septembre 2023 de poursuivre disciplinairement [la requérante] pour des faits établis et reconnus, repris dans le PV d'entretien entre l'agent et sa hiérarchie le 08 août 2023 :

- Avoir accédé au dossier du patient nouveau-né concerné, H. V., né le 21/07/2023 à 2 reprises : le 25/07/2023 à 15h05 et le 27/07/2023 à 12h01.
- Avoir reconnu, lors de l'entretien du 08/08/2023 entre [la requérante] et sa hiérarchie avec PV signé par les parties, être allée dans le dossier du bébé, H. V., sans raison professionnelle.

Avoir déclaré à propos des accès injustifiés “je reconnais que j’ai royalement merdé et que rien n’excuse cela”.

- Avoir reconnu être allée dans le dossier du patient nouveau-né concerné, H. V., pour y trouver des informations médicales, avoir déclaré : “je me demandais ce que le petit avait”, “parce que je connais bien la grand-mère et lorsque j’ai vu que le bébé était hospitalisé, je me suis dit qu’est-ce qu’il y a encore”.

Vu la décision du conseil d’administration du 05 septembre 2023 d’attribuer un délai de 3 mois au Collège des supérieurs hiérarchiques pour statuer dans le dossier ;

Vu que le Collège des Supérieurs Hiérarchiques dont la composition a été arrêtée par le Conseil d’administration de Vivalia du 05 septembre 2023 a mené l’audition disciplinaire de [la requérante] qui était accompagnée de [son] avocat, le 31 octobre 2023 ;

Vu que le procès-verbal de l’audition disciplinaire a été notifié à l’intéressée par courrier recommandé, courrier simple et par *mail* du 06 novembre 2023, procès-verbal auquel [la requérante] a apporté des annotations et précisions par courrier envoyé par *mail* le 14 novembre 2023 ;

Vu l’avis motivé rendu par le collège des supérieurs hiérarchiques le 28.11.2023 et notifié à l’agent et à l’Intercommunale le 29.11.2023 ;

Vu que l’avis émis par le Collège des supérieurs hiérarchiques consiste en une proposition de sanction de rétrogradation de [la requérante] du grade d’employée d’administration échelle D4 au grade d’employée d’administration avec l’échelle barémique D1 +6% ;

Vu le recours introduit par [la requérante] contre l’avis du collège des supérieurs hiérarchiques [devant] la chambre de recours de l’intercommunale par courrier de son avocat, [...] le 14 décembre 2023 ;

Vu l’avis de la chambre de recours de l’Intercommunale qui s’est réunie le 29 janvier 2024 qui consiste en une sanction de retenue de traitement de 20 % pendant 3 mois conformément à l’article 44 § 1^{er} alinéa 1 du Statut administratif de Vivalia ;

Vu que cet avis ne peut pas être suivi pour les raisons suivantes :

1. La chambre de recours énonce que la sanction serait disproportionnée en raison de l’absence d’antécédents disciplinaires et en raison du fait que la même sanction aurait été appliquée à un autre agent qui aurait opéré plus de consultations injustifiées.

- Quant à l’absence d’antécédents disciplinaires, il doit être considéré que les manquements “sont intrinsèquement de nature à rompre la confiance nécessaire entre un employeur et ses agents”. Ce n’est qu’en raison de l’absence d’antécédents et en raison de l’ancienneté de service qu’une sanction majeure peut être proposée. L’avis de la chambre de recours ne peut donc être suivi dès lors que ces éléments sont déjà pris en compte pour éviter une sanction maximale ;
- Quant à la référence à un autre dossier disciplinaire, le Conseil d’État a eu l’occasion de rappeler que : “L’autorité qui entend infliger une peine disciplinaire à l’égard d’un de ses agents ne peut avoir égard qu’aux éléments propres à son dossier. Elle ne peut prendre en considération des éléments issus du dossier d’un autre agent, dès lors que les procédures disciplinaires en cause, bien que parallèles, sont menées distinctement” (CE, n° 131.192 du 10 mai 2004). En outre la chambre de recours n’a eu aucun accès au dossier de l’autre agent qui ne lui a pas été soumis.

2. La chambre de recours émet un avis de sanction de retenue de traitement de 20 % pendant 3 mois.

Quant à la qualification des manquements, il faut noter que si ceux-ci ne se fondent pas sur la violation du secret professionnel, les autres manquements ne sont pas contestés. Il y a effectivement violation grave :

- Des articles 4 et 5 du statut ;
- Des articles 3, 29, 36 et 53 du RT ;
- De la violation du respect au droit de la vie privée aggravé par la circonstance qu'il s'agit ici de données de santé.

La nature des manquements, leur gravité et l'importance du respect du droit à la vie privée en matière de santé font que la rupture du lien de confiance aurait pu justifier une sanction maximale. Cependant vu l'ancienneté importante de l'agent et son absence d'antécédent disciplinaire, il peut être espéré que l'agent ne commette plus ce type de manquement. Il n'en reste pas moins qu'en raison de la nature des manquements, la sanction immédiatement inférieure doit être prononcée. La gravité du manquement répété à deux reprises fait que la sanction de retenue de traitement n'est pas suffisante pour sanctionner le comportement reproché alors qu'il aurait pu être constaté une rupture définitive de confiance. Il faut aussi constater que la rétrogradation entraîne une diminution du traitement brut imposable versé à l'agent imposé en France inférieure à 12,5 % ce qui reste limité. Il convient donc, pour ces motifs, de se départir de l'avis de la Chambre de recours.

Vu que [la requérante] reconnaît les faits qui lui sont reprochés ;

Vu que [la requérante] tente d'expliquer son comportement par l'empathie qu'elle dit avoir pour Madame [H.], grand-mère du bébé dont elle a consulté le dossier ;

Vu qu'il a été constaté que [la requérante] tentait de minimiser les manquements en évoquant notamment le fait que cela ne la dérangerait pas personnellement qu'on accède à son propre dossier et en évoquant également le fait que la grand-mère du bébé était au courant de la consultation faite par [la requérante] dans le dossier du bébé et selon elle, ne lui en tenait pas rigueur. L'avis de la grand-mère du bébé n'ayant pourtant aucun lien avec l'appréciation du manquement professionnel réalisé par [la requérante] ;

Vu que les manquements ont été répétés à deux reprises, la longue expérience de l'agent dans l'Institution et dans le service des archives médicales font que [la requérante] a sciemment manqué à ses obligations. L'agent aurait dû avoir conscience de l'importance du respect de ses devoirs professionnels dont ceux de discrétion, de confidentialité et de respect du secret professionnel ;

Attendu qu'il s'agit de manquements aux articles 4 et 5 du statut administratif du personnel de Vivalia qui stipulent que :

Article 4 : "Les agents doivent en toutes occasions, veiller à la sauvegarde des intérêts de l'intercommunale. Ils sont tenus d'accomplir consciencieusement les obligations de service qui leur sont imposées..."

Article 5 : "Les agents remplissent leurs fonctions avec loyauté et intégrité sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques. À cet effet, ils doivent : 1. respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives de l'autorité dont ils relèvent ; 2. formuler leurs avis et rédiger leurs rapports avec rigueur et exactitude ; 3. exécuter les décisions avec diligence et conscience professionnelle ... 5. se conformer au Règlement de travail ... Les agents intercommunaux répondent vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques du bon fonctionnement du service qui leur est confié".

Que les comportements de [la requérante] constituent aussi des manquements aux dispositions du règlement de travail, notamment à :

L'article 3 qui prévoit que "L'Institution base ses relations avec le personnel sur l'esprit de collaboration et de confiance réciproque estimant que c'est ainsi que se crée, pour chacun, le meilleur climat de travail. L'Institution attend de chaque membre du personnel, à quelque niveau que ce soit, qu'il fasse le meilleur usage de ses connaissances, afin de remplir au mieux la tâche qui lui est confiée. Elle attend en outre une contribution positive, susceptible de favoriser l'esprit d'équipe et de confiance".

L'article 29 du règlement de travail de Vivalia prohibe tout comportement de tromperie, d'improbité, de malveillance et de non-respect du secret professionnel relatif à tout document, de toute nature même apparemment anodin sur le fonctionnement de l'Institution, sur les personnes qui y travaillent ou qui y sont soignées ou hospitalisées, qu'il soit le dépositaire autorisé ou non des renseignements ou documents divulgués.

L'article 36 de ce texte prévoit également que "l'agent est tenu au droit de réserve et de discrétion sur les activités de Vivalia, y compris sur des forums de discussion comme les réseaux sociaux, ...".

Les articles 52 et 53 du règlement de travail interdisent la violation du secret professionnel et les manquements aux règles d'accès aux données informatiques, notamment prévues à l'annexe 9 qui impose de limiter les accès à ce qui est strictement nécessaire et suffisant pour exercer sa fonction.

Les comportements de [la requérante] constituent à l'évidence une consultation abusive de données sensibles, des actes d'indiscrétion et d'indélicatesse, une violation des règles relatives à la protection de la vie privée et une violation des obligations de confidentialité et de discrétion. Cependant, la violation du secret professionnel n'est pas retenue dès lors qu'aucune divulgation à des tiers n'est démontrée.

Le fait d'accéder sans autorisation et de manière consciente à des données en dehors de l'accès autorisé est une violation de l'obligation de discrétion et constitue une faute d'autant plus grave lorsque ces documents sont confidentiels et frappés du secret professionnel ou médical.

Il s'agit également d'une violation du droit au respect de la vie privée consacré notamment par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 22 de la Constitution et par la loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Ces faits sont d'autant plus graves compte tenu de la nature de la fonction de l'intéressée, de son ancienneté et dans la mesure où il a été rappelé à plusieurs reprises notamment par écrit de l'importance du respect du secret professionnel, du devoir de discrétion et de confidentialité et de la tolérance zéro de Vivalia à cet égard.

Une divulgation de ces éléments à des tiers et qui aurait constitué une violation du secret professionnel aurait mené sans autre constat possible à une rupture définitive de confiance et au seul choix possible d'une sanction maximale.

Même sans violation du secret professionnel, il s'agit *a priori* de fautes graves qui sont intrinsèquement de nature à rompre la confiance nécessaire entre un employeur et ses agents. Il convient cependant de prendre en compte la grande ancienneté de service de l'agent ainsi que l'absence de tout antécédent disciplinaire et de limiter la proposition à une sanction majeure.

Attendu que les peines sont au nombre de sept classées par degré croissant d'importance allant de l'avertissement à la révocation ;

Étant entendu que les faits répétés à deux reprises sont d'une gravité telle qu'une des deux sanctions maximales, en l'occurrence la démission d'office semblerait justifiée ;

Attendu qu'eu égard à la grande ancienneté de l'intéressée dans l'Institution et à l'absence de sanction dans son dossier administratif, une sanction majeure, en l'occurrence la sanction de rétrogradation qui est classée en cinquième position entre la suspension (4^o position) et la démission d'office (6^o position) est la sanction la plus adéquate ;

Attendu que le Statut Administratif du personnel prévoit que la rétrogradation consiste en l'attribution d'un grade doté d'une échelle de traitement inférieure ou qui occupe, dans la hiérarchie, un rang inférieur.

Au vu de la gravité des faits et de leur caractère répété, il convient de rétrograder l'agent à l'échelle barémique de base du grade qu'elle occupe.

Étant entendu que [la requérante] bénéficie du grade d'employé d'administration, échelle barémique D4, il est décidé de rétrograder l'intéressée au grade d'employé d'administration avec l'échelle barémique D1 +6%. La rétrogradation à l'échelle barémique de base d'employé d'administration étant cohérente eu égard à la gravité des manquements ».

Il s'agit du premier acte attaqué, notifié à la requérante par un courrier recommandé daté du 22 mars 2024.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

La requérante expose que le premier acte attaqué, à savoir la délibération du conseil d'administration de la partie adverse clôturant la procédure disciplinaire, est à l'évidence l'acte administratif qui est susceptible d'un recours devant le Conseil d'État.

Elle indique que c'est uniquement en raison des approximations qui seraient contenues dans les dispositions du régime disciplinaire applicable, c'est-à-dire dans le chapitre X du statut administratif, qu'elle prend la précaution, pour mettre son recours à l'abri de toute exception d'irrecevabilité *ratione materiae*, de solliciter aussi l'annulation de l'acte adopté par le collège des supérieurs hiérarchiques qui lui a été notifié le 29 novembre 2023. Elle expose qu'en effet, l'article 46 du statut administratif fait mention d'une « décision infligeant la proposition (de) sanction disciplinaire », alors qu'il ne pourrait s'agir à la fois d'une décision et d'une proposition. Elle estime qu'elle devrait être qualifiée d'acte purement préparatoire, non susceptible de recours, qui ouvre uniquement un recours devant la chambre de recours instituée à l'article 49 du statut administratif.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse considère que le recours en annulation est irrecevable à l'égard du second acte attaqué qui est une décision préparatoire au premier acte attaqué. Elle expose ainsi que la proposition du collège des supérieurs hiérarchiques du 28 novembre 2023 constitue en effet uniquement un avis, tel que cela ressort de son titre.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante observe que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse confirme que le second acte attaqué n'est qu'un acte préparatoire au premier. Elle expose qu'il est dès lors confirmé que le recours en annulation est parfaitement recevable à l'encontre de la décision du conseil d'administration de la partie adverse qui inflige la sanction disciplinaire de la rétrogradation, identifiée comme étant le premier acte attaqué.

IV.1.4. Les derniers mémoires

Les deux parties confirment ce qu'elles ont indiqué dans leurs écrits précédents.

IV.2. Appréciation

L'article 45, § 3, du statut administratif applicable aux agents de la partie adverse dispose que « les sanctions mineures et majeures sont prononcées et motivées par le comité de gestion après avis du collège des supérieurs hiérarchiques », tandis que « les sanctions maximales sont prononcées et motivées par le conseil d'administration après avis du collège des supérieurs hiérarchiques ». Il en ressort donc expressément que le collège des supérieurs hiérarchiques ne rend qu'un avis ou une proposition de sanction disciplinaire et qu'en principe, le comité de gestion ou le conseil d'administration est compétent pour prendre la décision finale clôturant les poursuites disciplinaires. L'avis ou la proposition de décision du collège des supérieurs hiérarchiques n'est qu'un acte préparatoire ne faisant pas définitivement grief par lui-même.

Il en résulte que le recours en annulation est irrecevable à l'égard du second acte attaqué et n'est recevable qu'à l'égard du premier acte attaqué.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de « l'incompétence de l'auteur de la sanction, de l'incompétence de l'auteur de la proposition de sanction [et] de la violation de l'article 45, § 3 du statut administratif ».

La requérante résume son moyen comme suit :

« En ce que les membres du Collège des Supérieurs hiérarchiques qui ont adopté la proposition de sanction de rétrogradation du grade d'employée d'administration échelle D4 au grade d'employée d'administration avec l'échelle barémique D1 + 6%, ont été désignés par le Conseil d'administration de la partie adverse ;

Qu'à la suite du recours administratif introduit par la requérante contre cette proposition de sanction, le Conseil d'administration de la partie adverse a pris la décision d'infliger une sanction de rétrogradation, proposée par le Collège des Supérieurs hiérarchiques ;

Alors que, première branche, l'article 45, § 3, alinéa 3 du statut administratif prévoit qu'il revient au Comité de Gestion (et non au Conseil d'administration) d'arrêter la composition du Collège des supérieurs hiérarchiques lorsque l'agent en cause est un agent du niveau inférieur au niveau A ;

Que la proposition de sanction, qui a fondé le premier acte attaqué et constitue une formalité préalable obligatoire, a donc été adoptée par un organe collégial irrégulièrement composé et incompétent ;

Que, deuxième branche, l'article 45, §3, alinéa 1^{er}, prévoit que les sanctions mineures et majeures sont prononcées et motivées par le Comité de Gestion après avis du Collège des supérieurs hiérarchiques ; que l'alinéa 2 précise quant à lui que les sanctions maximales sont prononcées et motivées par le Conseil d'Administration après avis du Collège des supérieurs hiérarchiques ;

Que l'organe compétent au sein de la partie adverse pour adopter la sanction litigieuse de la rétrogradation était donc le Comité de Gestion et non le Conseil d'administration ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante expose tout d'abord qu'elle n'a pas à justifier d'un intérêt au moyen pris d'une violation d'une règle de compétence.

Sur le fond, elle expose que chacun des arguments apportés dans le mémoire en réponse se fonde sur le postulat que le comité de gestion n'est qu'une émanation du conseil d'administration qui ne disposerait que d'un pouvoir délégué. Elle considère que la partie adverse perd cependant de vue que l'article 45, § 3, du

statut administratif prévoit non seulement une attribution de compétences parfaitement claire, mais surtout se trouve dans le statut administratif applicable aux agents statutaires. Selon elle, le statut administratif ne s'apparente pas à un acte de délégation car il s'agit d'une norme réglementaire qui attribue directement à chaque organe leurs attributions, qui lie l'autorité et dont la modification requiert l'intervention d'une série d'organes et le respect de plusieurs formalités, parmi lesquelles principalement celle de la concertation et de la négociation syndicale ou l'approbation par l'autorité de tutelle.

Elle estime que la circonstance que la partie adverse aurait décidé à un moment donné, de supprimer le comité de gestion ne modifie pas la conclusion qui précède. Elle expose que le seul constat qui en résulte est que la partie adverse s'est « tiré une balle dans le pied » en supprimant un organe à qui le statut administratif avait confié des compétences en matière disciplinaire.

Elle indique également que l'invocation par la partie adverse de deux dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ainsi que de deux dispositions de ses statuts coordonnés ne modifie de même aucunement la conclusion qui précède. Elle expose que le pouvoir dévolu au comité de gestion dans la procédure disciplinaire résulte directement du fait que le statut administratif le lui a attribué, et non pas d'une délégation qui aurait été mise en œuvre par le conseil d'administration sur la base des dispositions invoquées par la partie adverse. Elle estime que, si le fondement de la compétence du comité de gestion en la matière était une délégation, laquelle aurait donc été retirée soit expressément, soit tacitement par la disparition de l'organe, la partie adverse aurait à tout le moins produit au dossier administratif un acte de délégation, ce qu'elle ne fait pas.

À ce propos, la requérante expose ainsi notamment que si l'article L1523-18, § 2 du Code précité était en l'occurrence d'une quelconque incidence, le conseil d'administration aurait dû un jour adopter une délibération relative aux délégations aux organes restreints de gestion qui, conformément à l'alinéa 2 de cette disposition, aurait précisé les actes de gestion qui sont délégués, dont celui d'accomplir ce que prescrit l'article 45 du statut administratif, de même que la durée de délégation d'un terme maximal de trois ans, renouvelable. Elle indique que l'alinéa 2 de la disposition précitée précise également que la délibération portant délégation est votée à la majorité simple, publiée au *Moniteur belge* et notifiée aux associés, aux administrateurs et aux éventuels délégués au contrôle et qu'elle prend fin après tout renouvellement intégral de conseil d'administration. Elle considère qu'assurément, ces prescriptions, ainsi que toute notion de délégation, sont étrangères à l'article 45, § 3, du statut administratif dont la violation est invoquée.

En ce qui concerne la seconde branche, elle expose que l'article 45, § 3, du statut administratif est un texte clair, qui ne doit pas s'interpréter mais simplement s'appliquer. Selon elle, la partie adverse propose une interprétation qui va à l'encontre dudit prescrit clair, lequel ne fait ainsi nullement mention du critère de la sanction originellement envisagée, mais bien de celui de la sanction prononcée. Elle estime qu'il est inexact que l'application qu'elle prône aurait conduit à un dessaisissement du conseil d'administration, lequel aurait renvoyé le dossier devant le comité de gestion, ce qui aurait rallongé la procédure et conduit à une situation jugée déraisonnable par la partie adverse.

Elle allègue que les devoirs d'instruction, la proposition de sanction de rétrogradation formulée par le collège des supérieurs hiérarchiques et l'avis rendu par la chambre de recours préférant la sanction de retenue de traitement indiquaient que les faits ne méritaient pas d'infliger une sanction maximale, que le statut administratif prescrivait donc simplement que le dossier soit fixé à l'ordre du jour du comité de gestion et qu'il n'aurait été question d'un renvoi du comité de gestion vers le conseil d'administration que dans le cas dans lequel la partie adverse aurait encore souhaité, au terme de la procédure, infliger une sanction maximale.

S'agissant de l'arrêt n° 79.535 du 29 mars 1999, elle expose que, comme sa date l'indique, cet arrêt a été prononcé il y a plus de 25 ans et qu'il est donc de loin antérieur à la jurisprudence de 2014 qu'elle invoque. Elle ajoute que l'affaire jugée dans cet arrêt était particulière en ce qu'il n'existait aucun régime disciplinaire applicable de sorte que l'autorité a donc dû poursuivre et sanctionner le requérant concerné sur la base des principes généraux du droit disciplinaire. Elle considère qu'en l'espèce, la situation est tout autre car le régime disciplinaire est bien prévu par le statut administratif, et celui-ci prévoit une attribution parfaitement claire de la compétence disciplinaire.

S'agissant de l'arrêt n° 185.450 du 17 juillet 2008, elle expose qu'il est également antérieur à la jurisprudence qu'elle a invoquée et qu'il est de même dénué de pertinence dès lors que, d'une part, il invoque le principe du parallélisme des compétences afin de déterminer l'autorité compétente pour adopter une sanction rompant le lien statutaire, soit entre pouvoir de nomination et pouvoir de révocation, et que, d'autre part, il précise bien que ce principe ne vaut pas en cas de règles statutaires contraires.

En ce qui concerne l'arrêt n° 226.986 du 1^{er} avril 2014, elle expose que l'enseignement de cet arrêt est clair, c'est-à-dire qu'en présence d'une répartition des compétences clairement définie, il ne revient pas au conseil d'administration de jouer le rôle attribué au bureau exécutif, au comité de gestion ou à n'importe quel autre

organe et ce, peu importe que ce dernier intervienne en tant qu'organe de recours ou en tant qu'organe décisionnaire.

S'agissant de l'arrêt n° 226.561 du 26 février 2014, elle expose que la circonstance que la répartition des compétences entre le conseil d'administration et le comité de gestion se trouve bien dans le statut administratif et non dans les statuts coordonnés de la partie adverse est dénuée de pertinence car l'enseignement de cet arrêt est, selon elle, que, lorsque les compétences respectives des autorités disciplinaires sont clairement limitées entre les sanctions mineures et majeures, cette répartition doit tout simplement être respectée, sans que la compétence générale du conseil d'administration, l'adage « qui peut le plus peut le moins » ou encore l'existence de pouvoirs concurrents puissent y faire obstacle.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle répète que le conseil d'administration de la partie adverse a exercé une compétence qui, selon l'article 45, § 3 du statut administratif, revient au comité de gestion, en arrêtant la composition du collège des supérieurs hiérarchiques. Elle rappelle que la jurisprudence du Conseil d'État, notamment l'arrêt n° 262.298 du 10 février 2025, confirme que toute décision prise sur la base d'un avis rendu par un organe illégalement composé est entachée d'illégalité. Elle souligne que la règle selon laquelle la composition d'un organe doit être arrêtée par une autorité déterminée fait partie intégrante des règles de composition. Elle cite également un arrêt n° 258.509 du 19 janvier 2024 pour illustrer que l'irrégularité de la désignation des membres d'un organe collégial suffit à entraîner l'annulation de l'acte adopté par cet organe. Elle en conclut que le conseil d'administration a usurpé la compétence du comité de gestion en désignant les membres du collège des supérieurs hiérarchiques, rendant ainsi la procédure disciplinaire irrégulière dès son ouverture.

Elle allègue à titre subsidiaire que, même si la critique ne relevait pas de l'ordre public, elle démontre un intérêt au moyen au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, car l'illégalité est susceptible d'avoir influencé la décision finale. Elle ajoute que le droit d'être entendu par un organe régulièrement investi constitue une garantie fondamentale pour l'agent poursuivi.

En ce qui concerne la seconde branche, elle répète que la sanction disciplinaire de rétrogradation, qualifiée de sanction majeure, aurait dû être prononcée par le comité de gestion conformément au statut administratif. Elle soutient que la partie adverse ne pouvait valablement se soustraire à cette obligation en invoquant l'expiration d'une délégation de pouvoirs, d'autant plus que cette délégation n'avait pas été renouvelée depuis 2017. Elle rappelle que le statut administratif, adopté

conformément au statut syndical, ne peut être modifié unilatéralement et que la répartition des compétences entre le conseil d'administration et le comité de gestion est contraignante. Elle affirme que la partie adverse aurait dû soit renouveler la délégation de pouvoirs, soit modifier le statut administratif selon la procédure adéquate. Elle conclut que la seconde branche du premier moyen est également recevable et fondée.

V.2. Appréciation

L'article 45, § 3, du statut administratif de la partie adverse dispose :

« Article 45 :

Par.1. Les peines disciplinaires suivantes peuvent être prononcées :

- 1) sanctions mineures : l'avertissement ; la réprimande ;
- 2) sanctions majeures : la retenue de traitement ; la suspension ; la rétrogradation ;
- 3) sanctions maximales : la démission d'office ; la révocation.

Par.2. La retenue de traitement ne peut excéder trois mois de traitement. Elle peut s'élever au maximum à 20 % du traitement brut. Vivalia garantit à l'intéressé un traitement net égal au montant du revenu d'intégration tel qu'il est fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

En cas de prestations à temps partiel, ce montant est réduit proportionnellement à la durée des prestations.

La peine de la suspension est prononcée pour une période de trois mois au plus.

La peine de la suspension entraîne, pendant sa durée, la privation de traitement.

Vivalia garantit à l'intéressé un traitement net égal au montant du revenu d'intégration tel qu'il est fixé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

En cas de prestations à temps partiel, ce montant est réduit proportionnellement à la durée des prestations.

La rétrogradation consiste en l'attribution d'un grade doté d'une échelle de traitements inférieure ou qui occupe, dans la hiérarchie, un rang inférieur.

Dans tous les cas, le grade dans lequel la rétrogradation est appliquée doit figurer dans le classement hiérarchique des grades du cadre dont l'intéressé relève.

Par.3. Les sanctions mineures et majeures sont prononcées et motivées par le Comité de Gestion après avis du Collège des supérieurs hiérarchiques.

Les sanctions maximales sont prononcées et motivées par le Conseil d'Administration après avis du Collège des supérieurs hiérarchiques.

Pour les agents du niveau inférieur au niveau A, le CG arrête la composition du Collège des supérieurs hiérarchiques qui ne comprend que des agents d'un grade supérieur à celui faisant l'objet de la procédure disciplinaire.

Pour les agents à partir du niveau A, le CG peut effectuer elle-même l'instruction du dossier.

Le Collège des supérieurs hiérarchiques statue dans le délai imparti par le CG dans sa décision qui saisit le Collège et en fixe la composition. Cette décision est communiquée à l'agent concerné ».

En tant qu'il désigne le « comité de gestion » pour, notamment, prononcer les sanctions mineures ou majeures, arrêter la composition du collège des supérieurs hiérarchiques chargé de donner des avis sur les sanctions disciplinaires et fixer le délai dans lequel ce collège doit statuer, cet article doit être lu à la lumière de l'article L1523-18, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui dispose :

« § 2. Le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion éventuels. Les organes restreints de gestion sont des émanations du conseil d'administration. Ils sont composés de minimum quatre administrateurs, désignés par le conseil d'administration. Les administrateurs représentant les communes, provinces et C.P.A.S. associés sont de sexe différent et désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral.

La délibération relative aux délégations aux organes restreints de gestion précise les actes de gestion qui sont délégués et la durée de délégation d'un terme maximal de trois ans, renouvelable. Elle est votée à la majorité simple, publiée au *Moniteur belge* et notifiée aux associés, aux administrateurs et aux éventuels délégués au contrôle. Elle prend fin après tout renouvellement intégral de conseil d'administration

Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir des majorités spéciales.

Les décisions sur la stratégie financière, les décisions adoptant ou modifiant le statut général du personnel, et les règles particulières relatives à la fonction dirigeante locale telle que définie à l'article L5111-1 du présent Code, ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation par le conseil d'administration.

Toute délibération prise sur base d'une délégation du conseil d'administration est notifiée aux administrateurs.

Les organes restreints de gestion disposent d'une compétence décisionnelle propre même si, en vertu des statuts, cette décision doit être ratifiée par le conseil d'administration ».

Il résulte de cette disposition que lorsque le conseil d'administration décide de confier une partie de ses pouvoirs, autres que ceux de la gestion journalière, à un autre organe, il ne peut le faire qu'au travers d'une délégation de pouvoirs temporaire à un organe restreint, constitué en son sein et sous sa responsabilité.

L'article 43, paragraphe 3, du statut, en tant qu'il indique que le comité de gestion est habilité à composer le collège des supérieurs hiérarchiques, à fixer le délai dans lequel celui-ci doit donner un avis et à prononcer les sanctions disciplinaire mineures ou majeures ne doit donc pas être interprété comme une attribution de

pouvoirs à un organe autre que le conseil d'administration qui serait ainsi dessaisi de cette compétence, auquel cas cette disposition serait illégale, mais comme une délégation à cet organe de l'exercice de sa compétence pour prendre certaines décisions.

Cette délégation n'empêche pas le conseil d'administration d'exercer lui-même les compétences dont l'exercice est délégué au comité de gestion. La disposition légale précitée indique en effet que la délégation à un organe restreint de gestion se fait « sous la responsabilité » du conseil d'administration, ce qui implique qu'en tout état de cause, celui-ci conserve un pouvoir de contrôle à l'égard du comité de gestion créé en son sein, et qu'il peut donc lui donner des instructions.

En l'espèce, plusieurs éléments conduisent à considérer que ce pouvoir de contrôle s'accompagne également d'un pouvoir d'évocation ou de substitution. La décision prise en la matière par le conseil d'administration du 17 mai 2017, publiée dans les annexes du *Moniteur belge* du 31 août 2017, stipule expressément qu'en matière du contrôle des mandants, le conseil d'administration conserve un pouvoir d'évocation.

La délégation ainsi accordée avait légalement une durée limitée à trois ans, et elle n'a pas été renouvelée, de telle sorte que dans les faits, au moment de la constitution du collège des supérieurs hiérarchiques et de l'adoption de l'acte attaqué, il n'existe plus, au sein du conseil d'administration de la partie adverse, de comité de gestion. Le pouvoir pour le conseil d'administration de prendre lui-même les décisions dont l'exercice a été délégué au comité de gestion résulte donc encore du principe de continuité du service public, ainsi que de l'article 188, alinéa 1^{er}, du statut administratif qui prévoit que « les particularités qui rendent difficile, équivoque ou inadéquate l'application des dispositions qui précèdent sont réglées par le conseil d'administration ».

Il en résulte que nonobstant le fait que des dispositions du statut indiquent que le comité de gestion, organe restreint composé au sein du conseil d'administration, est habilité à prendre certaines décisions qui relèvent du pouvoir de celui-ci, une telle délégation ne s'oppose pas à ce que ce conseil exerce lui-même sa compétence de prendre ces décisions, lorsqu'un comité de gestion ainsi désigné par les règles statutaires ne peut les prendre à défaut d'être institué.

Le moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de « la violation du principe de proportionnalité et du principe du raisonnable, le cas échéant appréciés conjointement avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de motivation matérielle des actes administratifs [et] de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, plus spécialement ses articles 2 et 3 ».

La requérante résume son moyen comme suit :

« En ce que la partie adverse a décidé d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire de rétrogradation du grade d'employé d'administration, échelle barémique D4, au grade d'employé d'administration, échelle barémique D1+6% ; que la rétrogradation consiste en la plus grave des sanctions majeures ; que l'échelle barémique D1 constitue la plus basse échelle du grade ;

Alors que le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet ; qu'appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire ; que la proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés et en tenant compte des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis ; que s'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste ;

Qu'en l'espèce la sanction lourde de la rétrogradation est manifestement disproportionnée eu égard aux circonstances de l'espèce (tenant tant à la personne de la requérante, qu'au manquement en lui-même, qu'aux conséquences de la sanction disciplinaire) ; que la chambre de recours avait d'ailleurs avisé la partie adverse de retenir plutôt une sanction de retenue de traitement ; que la partie adverse a décidé de se départir de cet avis, en retenant une sanction disproportionnée ;

Qu'en vertu du principe de motivation matérielle, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles ; que la partie adverse a décidé de se départir de l'avis de la chambre de recours – et d'écarter ainsi l'infliction d'une sanction moins sévère de retenue de traitement – en se fondant sur le motif inexact, non pertinent et inadmissible en droit qu'elle n'avait pas à avoir égard aux autres décisions prises dans le cadre de cette instruction commune d'un dossier impliquant plusieurs agents ;

Que 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 ; qu'en l'espèce la

requérante ne comprend pas – à l’instar d’ailleurs de la chambre de recours – les raisons pour lesquelles elle devrait subir une sanction aussi grave que celle infligée à l’agent qui, concernant le même dossier, a commis des consultations injustifiées de dossiers médicaux beaucoup plus nombreuses s’étalant sur une période beaucoup plus longue ; qu’à tout le moins il revenait à la partie adverse de s’en expliquer dans l’acte attaqué ».

VI.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse entend tout d’abord préciser le contexte dans lequel s’inscrivent les manquements opérés par la requérante dès lors qu’elle a consulté, sans aucune raison professionnelle, le dossier médical d’un patient. Elle expose ainsi que la requérante est entrée en fonction le 15 novembre 1985 et que, depuis lors, les archives médicales se sont progressivement numérisées entraînant des abus de la part de certains membres du personnel de la partie adverse ayant pris la forme, entre autres choses, de consultations non-professionnelles des dossiers médicaux.

Elle expose qu’en date du 17 décembre 2015, elle a entamé l’organisation de formations avec des *slides* visant à sensibiliser les cadres au respect du secret professionnel et aux conditions de consultations des dossiers médicaux de manière générale. Elle indique aussi qu’en date du 18 mars 2016, une communication a été réalisée à l’égard de l’ensemble du personnel visant à rappeler l’importance du respect « du secret professionnel et le respect du devoir de discrétion et de confidentialité au sein de Vivalia », les *slides* de 2015 étant transmis. Elle ajoute qu’il ressort notamment de cette communication qu’elle ne peut « tolérer le moindre écart par rapport à ces notions fondamentales » et qu’elle devra, « si nécessaire envisager de prendre des sanctions majeures comme le fait de nous séparer d’un travailleur contractuel ou statutaire en cas de violation de ces notions ».

Elle considère qu’elle a donc indiqué très clairement l’existence d’une politique de tolérance zéro vis-à-vis des utilisations abusives des données médicales. Elle expose que l’annexe 9 du règlement de travail limite « les accès [aux bases de données] à ce qui est strictement nécessaire et suffisant pour exercer sa fonction » tandis que les articles 52 et 53 de ce même règlement de travail prévoient l’interdiction de la violation du secret professionnel et des manquements aux règles d’accès aux données informatiques.

Elle relève que la requérante tente de tirer argument d’un grand nombre de circonstances atténuantes ou, à tout le moins, d’éléments du dossier dont la prise en considération aurait manifestement dû, selon cette dernière, atténuer la gravité de sa sanction. Elle considère cependant qu’il y a lieu de constater que la plupart de ces circonstances ne sont aucunement de nature à atténuer les manquements qui lui sont reprochés et que certaines de ces circonstances sont même de nature aggravante.

En premier lieu, en ce qui concerne l'ancienneté de la requérante, elle expose que cette ancienneté signifie que celle-ci a été réceptrice de l'ensemble des formations et communications vis-à-vis de l'essentialité de n'utiliser les dossiers médicaux qu'à des fins strictement médicales. Elle estime que la requérante ne peut donc raisonnablement soutenir qu'après 40 ans de service, elle n'était pas consciente des règles qui s'appliquaient à sa fonction et de l'importance que la partie adverse accordait tout particulièrement au respect des règles relatives aux archives médicales. Elle expose qu'il s'agit de la raison pour laquelle le second acte attaqué indique qu'elle a sciemment manqué à ses obligations.

En deuxième lieu, s'agissant de l'expression des regrets de la requérante, elle considère que ces regrets ont été relatifs étant donné qu'elle a indiqué, tant lors de son audition du 8 août 2023 que lors de son audition devant le collège des supérieurs hiérarchiques, que pareille consultation ne la dérangerait pas et qu'elle n'a fait « que » regarder dans le dossier sans cependant en parler à qui que ce soit. Elle estime que, même si des regrets peuvent généralement amener l'autorité disciplinaire à faire preuve d'une certaine clémence, encore faut-il qu'ils ne soient pas contredits par les éléments du dossier ou les propos tenus par la requérante elle-même.

En troisième lieu, en ce qui concerne le fait que la requérante entend tirer argument de ce qu'elle a un contact fréquent avec les dossiers médicaux et que son manquement a donc été opéré sans dissimulation ou manœuvre frauduleuse, elle considère que cette affirmation est absurde dès lors qu'il s'agit d'une circonstance qui amène justement la partie adverse à appliquer une tolérance zéro quant à ses manquements étant donné qu'ils peuvent être réalisés extrêmement facilement par la requérante. Elle expose qu'il lui revient ainsi de s'assurer qu'aucun nouveau manquement ne soit réalisé si elle devait être affectée par un autre moment « d'empathie naturellement ressentie ».

En quatrième lieu, s'agissant de la raison fondamentale ayant mené la requérante à violer ses obligations professionnelles, soit la relation d'amitié qu'elle entretient avec la grand-mère du nouveau-né, elle-même agente de la partie adverse, et de son empathie compte tenu de son historique familial, elle expose que cette affirmation n'était pas de nature à la rassurer lors de la procédure disciplinaire et qu'elle ne l'est toujours pas lorsque la requérante tente d'en tirer argument dans sa requête. Elle indique qu'en effet, tel que cela ressort de ses formations et communications, celle-ci met en garde ses agents contre les violations de leurs obligations ayant pour cause notamment un rapport personnel avec un autre employé ou une connaissance admise à l'hôpital.

En dernier lieu, en ce qui concerne l'argument de la requérante selon lequel aucun usage n'a été fait de ce qui a pu être consulté et qu'elle n'a même jamais eu cette intention, elle expose qu'il suffit de constater que la violation du respect de la vie privée, des conditions d'accès aux dossiers médicaux et d'une politique interne claire selon laquelle une « tolérance zéro » est annoncée depuis environ une dizaine d'années, sont des éléments qui justifient plus qu'à suffisance la rupture du lien de confiance entre les parties à la procédure. Elle considère qu'il est vain pour la requérante de prétendre que l'absence de diffusion des informations reprises dans le dossier médical en cause aurait manifestement dû amener l'autorité à diminuer l'ampleur de la sanction.

Elle expose qu'au surplus, le nombre de deux consultations est également tout à fait suffisant pour rompre de manière irrémédiable la confiance entre les parties, cette double consultation ayant justement été considérée comme étant une circonstance aggravante dès lors que la requérante a réitéré son manquement.

En ce qui concerne la gravité de la sanction disciplinaire en tant que telle, la partie adverse rappelle que l'appréciation du Conseil d'État est marginale et que, partant, il revient donc à la requérante d'établir que la détermination du taux de la sanction a été manifestement déraisonnable ou que le défaut de proportionnalité est manifeste. Elle considère qu'en l'espèce, la requérante sollicite du Conseil d'État de se substituer à l'appréciation de l'autorité disciplinaire étant donné que les sanctions maximales n'ont finalement pas été retenues alors que les manquements caractérisés des obligations professionnelles de la requérante auraient justifié, dans le chef d'une autorité disciplinaire normalement prudente et raisonnable, une sanction de démission d'office.

Enfin, s'agissant de la conviction de la requérante selon laquelle d'autres dossiers disciplinaires relatifs à la consultation du dossier médical du nouveau-né et de sa mère ont amené l'autorité disciplinaire à prendre des décisions moins sévères alors même que les manquements étaient plus graves et l'ancienneté de l'agent en cause moins grande, la partie adverse confirme que d'autres dossiers disciplinaires ont bien eu pour objet des consultations des dossiers médicaux du nouveau-né ainsi que de sa mère.

À titre principal, elle considère qu'elle a pu valablement se fonder sur l'arrêt n° 131.192 du 10 mai 2004 pour soutenir qu'elle ne pourrait appliquer, de manière automatique, des sanctions différentes étant donné que les manquements dans un dossier sont moins nombreux que dans un autre. Elle expose qu'il ressort de la jurisprudence qu'il lui revient d'avoir égard aux circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ces derniers ont été commis. Elle estime que la thèse

de la requérante revient en réalité à opérer le raisonnement inverse en ce que, sur la seule base du nombre de manquements et de l'ancienneté des agents, sans une quelconque prise en compte des moyens de défense avancés, l'autorité disciplinaire aurait dû prendre une décision plus favorable à son égard. À titre subsidiaire, elle relève que deux des procédures disciplinaires, qui n'ont pas été évoquées par la chambre de recours, ont abouti au licenciement pour motif grave de deux agents contractuels. Elle s'interroge sur l'argument que la requérante pourrait raisonnablement en tirer dès lors que sa sanction est moins sévère.

En conclusion, elle estime qu'il est évident que la sanction disciplinaire de rétrogradation infligée à la requérante n'est pas déraisonnable ou manifestement disproportionnée. Par ailleurs, elle considère que celle-ci n'est aucunement discriminatoire étant donné que des sanctions bien plus lourdes ont été infligées à d'autres agents pour des faits similaires et qu'elle a simplement évalué consciencieusement les faits de la cause.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle joint à son dernier mémoire la décision similaire prise à l'égard d'un autre agent, ayant consulté à de plus nombreuses reprises le dossier du bébé en question dans la présente affaire, ainsi que celui de sa fille, mère dudit bébé. Elle demande la confidentialité de cette pièce.

La partie adverse affirme que les deux dossiers disciplinaires évoqués, bien que similaires quant à la nature des faits (consultations non-professionnelles de dossiers médicaux), présentent des différences notables dans les circonstances et les éléments atténuants invoqués. Elle précise que l'autre agent concerné a également été sanctionné par une rétrogradation, certes pour des consultations plus nombreuses mais dans un contexte différent. Elle considère que la comparaison entre les deux cas ne permet pas de conclure à une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, dès lors que les situations ne sont pas identiques en fait et que les différences de traitement sont raisonnablement justifiées.

Elle insiste sur le fait que la sanction de rétrogradation est motivée par la gravité des manquements, à savoir la violation du droit à la vie privée par la consultation injustifiée de données médicales sensibles. Elle souligne que la durée brève des consultations ou l'absence d'antécédents disciplinaires ne diminuent pas la gravité de l'infraction. Elle rappelle que les deux agents concernés ont un âge comparable, ont exprimé des regrets et n'avaient pas d'antécédents, ce qui démontre une cohérence dans l'application des sanctions.

Elle réfute l'idée selon laquelle les propos tenus par la requérante lors de son audition auraient été considérés comme des circonstances aggravantes. Elle explique que ces propos ont été analysés pour évaluer la pertinence des circonstances atténuantes invoquées, mais n'ont pas conduit à une aggravation de la sanction. Elle affirme que la motivation de la sanction repose sur une analyse rigoureuse des faits et des éléments du dossier, sans excès de pouvoir ni violation des droits de la défense.

Elle allègue que le contrôle du Conseil d'État sur le choix de la sanction est marginal et que la requérante cherche à substituer son appréciation à celle de l'autorité disciplinaire. Elle affirme que l'impact de la sanction sur la pension de la requérante a été pris en compte, notamment son âge et sa longue carrière, et que ces éléments ont été intégrés dans l'évaluation de la gravité des faits.

Elle conclut que la référence à d'autres décisions disciplinaires, notamment le licenciement d'agents contractuels pour des faits similaires, renforce la légitimité de la sanction infligée à la requérante. Elle considère que la sanction est proportionnée, motivée et conforme aux exigences légales et jurisprudentielles. Elle estime donc que le moyen soulevé par la requérante n'est manifestement pas fondé.

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. 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 principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet. Appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. La proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés et en tenant compte des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste. Enfin, l'erreur manifeste d'appréciation est celle qu'une autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas pu commettre.

En l'espèce, il convient tout d'abord d'observer que, tel que cela ressort du procès-verbal de son entretien de fonctionnement du 8 août 2023, la requérante a directement confirmé avoir consulté le dossier d'un nouveau-né, sans justifier d'un motif professionnel, et qu'elle a d'emblée reconnu qu'elle avait « royalement merdé et que rien n'excuse cela », tout en ajoutant qu'elle était « consciente que ce n'était pas une bonne réaction ». Par ailleurs, il ressort également du procès-verbal de son audition devant le collège des supérieurs hiérarchiques du 31 octobre 2023 qu'elle a notamment exposé « qu'il n'y a rien d'autre à dire que ce qu'elle a déjà dit lors de son entretien du 08/08/2023 », que « les faits sont là et elle n'a rien d'autre à ajouter » et qu'« elle regrette d'avoir accédé aux informations de cette manière ». Dans son avis du 29 janvier 2024, la chambre de recours estime ainsi que la requérante « ne conteste pas [les] faits ni leur gravité ».

Dans son avis proposant la sanction disciplinaire de la rétrogradation, le collège des supérieurs hiérarchiques a, entre autres, considéré que la requérante « tente de minimiser les manquements » en ce qu'elle a évoqué que cela ne la dérangerait pas que quelqu'un accède à son dossier médical et en ce qu'elle a exposé que la grand-mère du nouveau-né était au courant de sa consultation, sans que cela la dérange. Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse a partagé l'avis de ce collège en considérant ainsi aussi que la requérante « tentait de minimiser

les manquements en évoquant notamment le fait que cela ne la dérangerait pas personnellement qu'on accède à son propre dossier et en évoquant également le fait que la grand-mère du bébé était au courant de la consultation » et qu'elle « ne lui en tenait pas rigueur ». Il apparaît donc que les propos qui ont été tenus par la requérante lors de sa défense ont été appréciés comme des circonstances aggravantes dans l'appréciation de la sanction.

Cependant, contrairement à ce que soutient la partie adverse, il ne peut raisonnablement être déduit des propos tenus par la requérante lors de ses auditions qu'elle n'aurait pas réellement exprimé de regrets et qu'elle n'aurait pas pris conscience de l'éventuelle gravité des faits qui lui ont été reprochés. Tel que cela ressort du procès-verbal de l'audition du 31 octobre 2023, les propos ainsi retenus à sa charge n'ont été exprimés qu'à la suite de questions posées afin de connaître les raisons qui l'ont poussée à consulter le dossier médical du nouveau-né. Or, la requérante a toujours exprimé le fait qu'elle avait consulté ledit dossier en raison de ce qu'elle avait appris l'hospitalisation du nouveau-né et que cette consultation avait été motivée par son empathie vis-à-vis de la grand-mère qui était une collègue et amie. Il ressort du procès-verbal de l'audition qu'il lui est ainsi finalement reproché de ne pas être en mesure de donner d'autres raisons alors qu'elle a d'emblée reconnu avoir consulté le dossier médical sans aucune raison professionnelle.

À ce propos, s'il peut être admis que les raisons invoquées par la requérante ne pourraient constituer des circonstances atténuantes, ces raisons ne pourraient néanmoins pas être interprétées comme des circonstances aggravantes en ce qu'elle aurait tenté de minimiser ses manquements. En d'autres termes, s'il appartenait au collège des supérieurs hiérarchiques de s'interroger sur les raisons ayant motivé la consultation du dossier médical, il ne pourrait en revanche être tenu rigueur du fait que la requérante n'avait pas d'autres raisons que celles qu'elle a exprimées, étant précisé encore qu'elle a d'emblée reconnu qu'elle avait consulté le dossier médical sans aucune raison professionnelle, tout en prenant conscience qu'elle avait « royalement merdé » et en exprimant des regrets.

En tout état de cause, qu'elle soit perçue comme une circonstance aggravante ou, comme le soutient la partie adverse dans son dernier mémoire, un refus de prise en compte des explications données par la requérante comme des circonstances atténuantes, il reste que la considération que la requérante aurait tenté de minimiser ses manquements n'apparaît pas exacte, dès lors que, d'une part, elle a expressément reconnu d'emblée selon ses propres termes qu'elle avait « royalement merdé » et « qu'il n'y avait rien d'autre à dire », ce qui revenait à dire qu'elle reconnaissait que son comportement était inexcusable, et que, d'autre part, dans l'exercice dans ses droits de la défense, il ne peut être fait grief à la requérante,

interrogée sur ses motivations, d'apporter des réponses qui tendent à atténuer la perception de la gravité de ses manquements. La partie adverse a certes exercé son pouvoir d'appréciation, lorsqu'elle expose les raisons pour lesquelles elle considère que les éléments invoqués n'atténuent pas cette gravité, mais elle ne pouvait en déduire, au mépris des droits de la défense, qui sont d'ordre public, que la requérante aurait « tenté ainsi de minimiser ces manquements ». Or, cette dernière considération ne peut être perçue comme n'étant pas, parmi d'autres, un élément déterminant du choix de la sanction.

Il convient ensuite de relever que, tel que cela ressort de la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse a indiqué qu'« une instruction du dossier a révélé que plusieurs agents du service des archives médicales d'Arlon et de Virton étaient impliqués par des consultations *a priori* non justifiées dont [la requérante] (site de Virton) concernant l'accès au dossier du bébé ». Dans son avis du 29 janvier 2024, la chambre de recours a ainsi notamment expressément relevé que « la sanction de la rétrogradation a été appliquée à un autre agent pour une série de consultations injustifiées beaucoup plus nombreuses s'étalant sur une période beaucoup plus longue, de sorte que les deux seuls faits reprochés à [la requérante] devraient donner lieu à une sanction qui reste majeure au sens du statut administratif de Vivalia mais proportionnellement moins sévère ».

À ce propos, il y a lieu d'avoir égard à la délibération de la chambre de recours précédant son avis et de laquelle il ressort que le directeur des Ressources humaines de la partie adverse, présent en tant qu'assesseur, a indiqué que « le cas de la grand-mère est passé en conseil d'administration du 17/10/2023 », pour des « dizaines de consultations du dossier du bébé », qu'il lui a été infligé une « sanction disciplinaire identique » et que, « compte tenu de l'autre dossier, il trouve que la sanction est lourde » en l'absence de répétition.

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse s'est écartée de l'avis de la chambre de recours en se référant uniquement à un arrêt n° 131.192 du 10 mai 2004 dans lequel, entre autres, il a été jugé que, « dès lors que les procédures étaient menées distinctement et même si elles étaient parallèles, l'autorité ne pouvait, dans chacun des dossiers, avoir égard qu'aux éléments propres à ce dossier ». Force est de constater que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, cette motivation n'est pas adéquate étant donné que, comme le soutient la requérante, il reste requis de tenir compte, dans l'appréciation de la proportionnalité de la sanction, du principe d'égalité et de non-discrimination. Ce principe interdit que des manquements différents soient sanctionnés de manière identique et ce, à tout le moins, sans qu'il existe de motifs admissibles.

En l'espèce, tel que cela ressort de la motivation de l'acte attaqué et de l'avis de la chambre de recours, il est donc établi que la sanction de la rétrogradation a été infligée à un autre agent qui a aussi consulté le dossier médical du nouveau-né mais qui, à la différence de la requérante, l'a fait à de nombreuses reprises et sur une période plus longue. À cet égard, sans qu'il soit nécessaire de se fonder sur les éléments propres au dossier de cet autre agent, il appartenait cependant à la partie adverse d'exposer spécialement les raisons pour lesquelles, s'écartant de l'avis de la chambre de recours, elle a estimé que la même sanction devait être infligée à la requérante qui, tel que cela est relevé dans ledit avis, n'a commis, quant à elle, qu'« un écart de conduite isolé » par « deux seuls faits reprochés ». La jurisprudence à laquelle se réfère l'acte attaqué ne permet ainsi pas d'écarter l'application du principe d'égalité et de non-discrimination et elle rappelle uniquement que le fondement d'une sanction disciplinaire ne peut reposer sur des éléments contenus dans un autre dossier disciplinaire, mais certainement pas qu'il ne doit pas être tenu compte de ce principe.

Cette autre décision que le Conseil d'État a pu consulter, puisqu'elle a été jointe au dernier mémoire de la partie adverse, en tant que pièce dont la confidentialité est demandée, révèle que les faits reprochés dans cette affaire apparaissent plus graves, puisqu'outre des consultations interdites plus nombreuses, il est également reproché à cet autre agent d'avoir « pour le moins utilisé les informations obtenues dans ses démarches ». Les circonstances atténuantes retenues sont identiques (grande ancienneté et absence d'antécédents disciplinaires). La sanction est légèrement plus lourde pour la requérante, qui se voit infliger une sanction de rétrogradation de l'échelle barémique D4 à D1+6 %, alors que dans l'autre dossier l'agent se voit rétrogradé de l'échelle barémique D3 à D1+6 %.

Enfin, il convient de relever qu'il ressort notamment de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse n'ignorait pas que la requérante est entrée en service le 15 novembre 1985 et qu'« elle a 58 ans ». Il ressort également du procès-verbal de son audition devant la chambre de recours qu'interpellé, le directeur général adjoint de la partie adverse a exposé qu'elle « travaille à 0,5 ETP – AFC (aménagement de fin de carrière) jusqu'à la retraite qu'elle compte prendre dans trois ans ». Ayant été déposée par la partie adverse et devant être considérée, en tout état de cause, comme faisant partie du dossier disciplinaire de la requérante, il y a aussi à nouveau lieu d'avoir égard à la délibération de la chambre de recours ayant précédé son avis du 29 janvier 2024. Il en ressort ainsi notamment qu'à l'unanimité, les membres de la chambre de recours ont considéré que la sanction de la rétrogradation entraînerait des conséquences financières trop importantes compte tenu, entre autres, de ce que la requérante devrait prendre sa pension dans les trois ans et de ce que cette sanction aurait ainsi une incidence sur le calcul du montant de sa pension qui devrait être réalisé sur les seules cinq dernières années de sa carrière.

Outre l'ancienneté de plus de 38 ans de carrière de la requérante et ce, en l'absence de tout antécédent disciplinaire ou quelconque, la prise en compte des conséquences financières de la sanction de la rétrogradation a manifestement été un élément sur la base duquel la chambre de recours a estimé que cette sanction était disproportionnée et sur la base duquel elle a estimé que la sanction de la retenue de traitement était plus adéquate.

Il ressort cependant de la motivation de l'acte attaqué qu'en ce qui concerne le fait que « la chambre de recours énonce que la sanction serait disproportionnée en raison de l'absence d'antécédents disciplinaires » la partie adverse s'est écartée de cet avis en considérant notamment que « ce n'est qu'en raison de l'absence d'antécédents et en raison de l'ancienneté de service qu'une sanction majeure peut être proposée » de sorte que « l'avis de la chambre de recours ne peut donc être suivi dès lors que ces éléments sont déjà pris en compte pour éviter une sanction maximale ». Par ailleurs, il en ressort que, s'agissant du fait que « la chambre de recours émet un avis de sanction de retenue de traitement de 20 % pendant 3 mois » la partie adverse a également considéré ce qui suit :

« La nature des manquements, leur gravité et l'importance du respect du droit à la vie privée en matière de santé font que la rupture du lien de confiance aurait pu justifier une sanction maximale. Cependant vu l'ancienneté importante de l'agent et son absence d'antécédent disciplinaire, il peut être espéré que l'agent ne commette plus ce type de manquement. Il n'en reste pas moins qu'en raison de la nature des manquements, la sanction immédiatement inférieure doit être prononcée. La gravité du manquement répété à deux reprises fait que la sanction de retenue de traitement n'est pas suffisante pour sanctionner le comportement reproché alors qu'il aurait pu être constaté une rupture définitive de confiance. Il faut aussi constater que la rétrogradation entraîne une diminution du traitement brut imposable versé à l'agent imposé en France inférieure à 12,5 % ce qui reste limité ».

Force est de constater que la partie adverse n'a dès lors eu aucunement égard au fait que la requérante est proche de la pension et n'a pas correctement apprécié les conséquences financières de la sanction qu'elle infligeait.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le choix de la sanction ne repose pas sur une motivation suffisante et adéquate et que le moyen est, dans cette mesure, fondé.

VII. Deuxième moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du troisième moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le deuxième moyen.

VIII. Indemnité de procédure.

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

IX. Confidentialité

À son dernier mémoire, la partie adverse joint une pièce à l'égard de laquelle elle demande que soit maintenue la confidentialité.

Toutefois, dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, la demande de confidentialité est devenue sans objet.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du conseil d'administration de Vivalia, adoptée en sa séance du 19 mars 2024, par laquelle est infligée à P. W. la sanction disciplinaire de la rétrogradation du grade d'employé d'administration, échelle barémique D4, au grade d'employé d'administration, échelle barémique D1+6%, est annulée.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de confidentialité.

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.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 juillet 2025, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux