CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R ÊT

n^o^ 263.881 du 3 juillet 2025

A. 244.732/VIII-12.947

En cause : D. M.,
ayant élu domicile chez
M^es^ Sarah BEN MESSAOUD, Catherine JIMENEZ
et Sacha HANCART, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

contre :

le Centre hospitalier universitaire de Liège
(en abrégé : CHU),
ayant élu domicile chez
M^es^ Judith MERODIO et Laurane FERON, avocats,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 avril 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision adoptée le 26 février 2025 par le conseil d'administration de la partie adverse lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office avec effet rétroactif à la date du 3 avril 2024 et confirmant la mesure de suspension préventive dans l'intérêt du service prononcée le 3 avril 2024 à son égard […] » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 30 avril 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 30 juin 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M^me^ Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

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

M^es^ Sarah Ben Messaoud et Sacha Hancart, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^es^ Judith Merodio et Théo Santamaria, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le requérant est neurochirurgien et, jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué, chef de service au sein de la partie adverse en tant que fonctionnaire statutaire. Il est aussi chargé de cours à titre définitif à la faculté de médecine de l'Université de Liège à partir du 1^er^ octobre 2004, et professeur ordinaire au sein de cette même faculté depuis le 1^er^ janvier 2023.

2. Le 8 février 2024, une vérification des accès aux dossiers médicaux par le requérant est adressée à N. P., en charge du contrôle des accès DPI, par G. C., médecin chef du CHU, R. H., président du Conseil médical et M. D., administrateur délégué.

3. Le 28 février 2024, un rapport intermédiaire est établi.

4. Par un courrier du 4 mars 2024, remis en mains propres deux jours plus tard, les informations récoltées sont portées à la connaissance du requérant et, sur leur base, il lui est notamment demandé d'indiquer :

« 1. Les raisons pour lesquelles vous avez accédé 59 fois à des dossiers ne présentant aucun évènement en Neurochirurgie (*cf.* annexe 1) ?
2. Les raisons pour lesquelles vous êtes retourné 80 fois dans des dossiers avec des événements *OmniPro* anciens (plus d'un an) concernant votre discipline (*cf.* annexe 2.) ?
3. Les raisons pour lesquelles vous avez accédé aux dossiers de vos confères à 547 reprises avec des fréquences très variables d'un confrère à l'autre. Ainsi, les dossiers des Docteurs [M. S.], [J. L.] et [G. R.] se voient beaucoup plus visités

par vos soins que ceux des autres confères, allant de 201 accès pour le Dr [M. S.], 198 accès pour le Dr [J. L.] et 170 accès pour le Dr [G. R.], contre 2, 10 ou 18 pour les dossiers les moins visités (*cf.* annexe 3) ? ».

5. Le 13 mars 2024, le requérant répond en ces termes, annexes à l'appui :

« La consultation des dossiers (non ouverts pour vous répondre) est en rapport direct avec mes fonctions de chef de service, de chargé de cours et de maître de stage dans le strict respect du titre II du RGOM du CHU de Liège.
Les raisons sont les suivantes :

- Prise en charge de patients avec les médecins assistants (les docteurs [Z. A.], [V. F.], [G. R.], [J. L.], [L.] et [M. S.]) qui sont sous ma supervision directe. Tous les dossiers (382 dossiers soit 61%) sont ouverts pour des raisons multiples (Consultation, hospitalisation, relecture des rapports, *etc*…).
- Consultation de dossier de patients hospitalisés ou externes pour contrôle d'imagerie ou de biologie, justification par les mots-clés adéquats des durées moyennes de séjour, consultation de dossier avec les stagiaires, préparation des COM, CSM, CMV hebdomadaire, *etc*.
- Vérification de l'encodage des prestations INAMI de tous les médecins en particulier depuis l'instauration d'une nouvelle nomenclature rachis (au 01/09/2022) avec registre obligatoire des données-patients (sous peine de rejet par l'INAMI de la prestation et de toute la facturation). Ceci est réalisé avec le personnel de la tarification qu'il vous est loisible de contacter directement ([V. C.] et [M. R.]) afin d'obtenir toutes les confirmations nécessaires quant à la procédure et au degré très variable d'exactitude de l'encodage selon les médecins concernés.

À la remise de ces documents :

1. Pourriez-vous me confirmer que ceci répond à vos questionnements ? (Je vous rappelle que vous disposez dès lors de pièces confidentielles, couvertes par le secret médical).
2. Pourriez-vous me faire savoir quelles sont désormais vos recommandations pour assurer la continuité des soins lors des réunions médicales pendant lesquelles sont ouverts des dossiers en présence de personnes qui n'ont pas de lien thérapeutique direct et comment il convient de procéder pour assurer la gestion administrative et financière ?
3. Pourriez-vous me dire si la démarche est institutionnelle et généralisée ou spécifiquement adressée à moi auquel cas je souhaiterais savoir quelle en est l'origine et les raisons précises ? ».

6. Le 19 mars 2024, un rapport final de l'enquête interne concernant les accès du requérant est établi. Il fait l'objet d'un complément le lendemain.

7. Le 22 mars 2024, le président du Conseil médical adresse à l'administrateur délégué une proposition motivée de suspension préventive du requérant.

8. Trois jours plus tard, celui-ci est convoqué à une audition dans ce cadre le 2 avril suivant.

9. Le 2 avril 2024, le président du Conseil médical adresse au médecin chef une proposition provisoire de sanction disciplinaire de démission d'office à l'encontre du requérant au motif que « la consultation irrégulière des données des

patients semble établie au regard du dossier », que « les explications [du requérant] n'apparaissent pas rencontrer les exigences permettant de justifier les consultations des dossiers », et que « ce comportement, s'il apparaissait établi, pourrait constituer un manquement grave aux devoirs et obligations des membres du personnel et *a fortiori* s'agissant d'un chef de service ».

10. Le même jour, le requérant est auditionné dans le cadre de la proposition de suspension préventive en présence de son conseil, de l'administrateur délégué, de la cheffe du pôle juridique ainsi que du conseil du CHU de Liège. À cette occasion, il lui est confirmé qu'il est « convoqué dans le cadre d'une proposition de suspension préventive », et il d'emblée ajouté :

> « Une proposition détaillée a été adressée le 22 mars par le Président du conseil médical : elle concerne une consultation de dossiers médicaux interpellante suite à une interrogation de [N. P.] dans ce cadre. Ces faits sont interpellants et peuvent être qualifiés disciplinairement voire pénalement. Cela doit être instruit.
>
> Ici, il s'agit de la première étape, à savoir une demande de mesure d'ordre. Il y a une procédure disciplinaire en cours par ailleurs. Elle va être notifiée aujourd'hui par recommandé. Une copie est remise en séance.
>
> Il y a donc coexistence de deux procédures : une disciplinaire (notification ce jour) et une mesure d'ordre, objet de l'audition de ce jour. Il y a lieu d'apprécier la compatibilité avec l'intérêt du service de vous voir maintenu en fonction durant l'instruction disciplinaire à intervenir (notamment concernant les accès aux dossiers médicaux, le rapport avec le personnel de service …)
>
> […] ».

La copie ainsi remise en séance est la proposition provisoire de démission d'office susvisée du 2 avril. Le requérant dépose un dossier de pièces et le procès-verbal de l'audition est rédigé séance tenante et signé par les parties.

11. Le 3 avril 2024, l'administrateur délégué décide de suspendre préventivement le requérant dans l'intérêt du service. Cette décision est communiquée par courrier et par courriel au conseil du requérant.

12. Le 15 mai 2024, le requérant est entendu dans le cadre de la procédure disciplinaire. À cette occasion, il indique notamment avoir « posé la question à [N. P.] de savoir comment faire pour gérer l'activité et le financier de son service sans accès au dossier et comment font les autres chefs de service », et qu'il a « demandé à plusieurs médecins chefs de service, au décanat, aux médecins chefs de service présents au Conseil médical et au vice-recteur à la recherche qui lui ont confirmé que ce qu'on lui reproche est exactement ce qu'ils font dans leur propres services ».

13. Le 3 juin 2024, il introduit un recours en annulation contre la mesure de suspension préventive du 3 avril 2024, enrôlé sous le numéro A. 242.066/VIII-12.530. Le 30 octobre 2024, l'auditeur rapporteur dépose un rapport concluant au rejet pour cause d'irrecevabilité, en retenant l'exception *omisso medio*. Le requérant n'a pas introduit de demande de poursuite de la procédure.

14. Le 14 juin 2024, le conseil du requérant conteste la mesure de suspension préventive devant la chambre de recours.

15. Le 20 juin 2024, il sollicite notamment, à la suite de son audition du 15 mai, la mesure d'instruction suivante dans le cadre de l'« instruction disciplinaire » :

« […]

Vous trouverez, ci-dessous, la liste de 9 chefs de service que mon client souhaite que vous puissiez interroger pour qu'ils confirment si, selon eux, il entre dans le rôle de chef de service de contrôler les données à caractère personnel d'ordre administratifs de patients repris au sein de leur service et ce, à des fins purement budgétaires ou financières de gestion en qualité de chef de service. Il serait intéressant de leur demander quel est leur rôle de chef de service à la lumière de ce que mon client défend comme étant sa fonction.
L'idée n'est pas de démontrer que d'autres chefs de service ont des accès à des dossiers médicaux de patients avec lesquels ils n'ont pas de liens thérapeutiques mais de savoir si ces autres chefs de service consultent des données administratives dans les dossiers des médecins relevant de leur service et ce, à des fins strictement budgétaires et financières comme l'a toujours soutenu le [requérant] :

- Professeur [M. M.], chef du service d'infectiologie, Vice-Recteur à la recherche
- Professeur [J. R.], chef du service d'ophtalmologie
- Professeur [B. L.], chef du service de réanimation
- Professeur [T. T.], chef du service de chirurgie de l'appareil locomoteur
- Professeur [A. G.], chef du service des urgences
- Professeur [J. N.], chef du service de chirurgie plastique, président du département de chirurgie
- Professeur [N. P.], chef du service de diabétologie, président du département de médecine interne
- Professeur [P. P.], chef du service d'endocrinologie
- Professeur [F. K.], chef du service de gynécologie obstétrique.

[…] ».

16. Le 7 août 2024, à la suite de la proposition de sanction provisoire du 2 avril 2024, le requérant est convoqué à une nouvelle audition le 20 août suivant en raison de la « mis[e] en lumière », à l'occasion des diverses mesures d'instruction diligentées à la suite de son audition du 15 mai 2024, de « plusieurs faits et comportements potentiellement constitutifs de manquements susceptibles de porter atteinte à l'institution et d'entraîner une sanction disciplinaire », dès lors que conformément aux dispositions statutaires, « si plus d'un fait est reproché au médecin, ceci donne lieu à une seule procédure et une seule peine disciplinaire ».

Sont joints à ce courrier le rapport d'instruction du médecin chef de la partie adverse ainsi que les statuts et les pièces du dossier.

17. En raison de l'indisponibilité du requérant et de son conseil, l'audition est reportée au 17 septembre 2024.

18. Le 24 septembre 2024, le compte rendu de cette audition est notifié au requérant, qui fait part de ses observations le 7 octobre suivant.

19. Le 9 octobre 2024, le médecin chef adresse au président du conseil d'administration une proposition définitive de sanction disciplinaire de démission d'office.

20. Le 5 novembre 2024, le Conseil de faculté de médecine de l'Université de Liège rend un avis favorable sur la proposition définitive de sanction disciplinaire.

21. Le lendemain, la proposition définitive de démission du 9 octobre 2024 et l'avis précité de la faculté de médecine sont notifiés au requérant qui, le 20 novembre suivant, saisit la chambre de recours à l'encontre de la proposition de sanction.

22. Le 19 décembre 2024, il est entendu par la chambre de recours dans le cadre du recours contre la suspension dans l'intérêt du service.

23. Le 10 janvier 2025, celle-ci rend un avis favorable quant à la mesure de suspension dans l'intérêt du service prononcée le 3 avril 2024.

24. Le 20 janvier 2025, le requérant est entendu par la chambre de recours dans le cadre de la proposition définitive de démission notifiée le 6 novembre 2024, en présence de son conseil qui dépose une note d'audience. Un procès-verbal est dressé.

25. Le 4 février 2025, celle-ci rend un avis favorable à la proposition définitive de sanction disciplinaire, notifié le lendemain.

26. Le 14 février 2025, le Conseil médical de la partie adverse rend un avis favorable à la proposition définitive de sanction disciplinaire.

27. Par une délibération du 26 février 2025, le conseil d'administration décide de confirmer la suspension préventive du 3 avril 2024, de « faire sienne la motivation de la proposition définitive de sanction disciplinaire de démission d'office adressée par le Médecin Chef sur proposition provisoire du Président du Conseil médical à l'encontre [du requérant] et de l'avis motivé de la chambre de recours et, en conséquence, d'adopter définitivement la sanction disciplinaire de la démission d'office », et de faire rétroagir celle-ci à la date de ladite suspension préventive.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié par un courrier du 28 février 2025.

28. Par un courriel du 27 juin 2025, les conseils du requérant complètent leur dossier d'une pièce n° 49, étant « la très récente décision de la commission de contrôle de la pratique des soins de santé du 26 juin 2025 ».

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Recevabilité

Prima facie et à ce stade de la procédure, il convient d'office de constater l'irrecevabilité du recours en ce qu'il vise l'acte attaqué « confirmant la mesure de suspension préventive dans l'intérêt du service prononcée le 3 avril 2024 ».

Celle-ci a en effet a pris fin à l'occasion de la démission d'office du 26 février 2025 avec effet rétroactif au 3 avril 2024, également cristallisée par l'acte attaqué, et elle ne pourrait réapparaître dans l'ordre juridique qu'en cas d'annulation, et non de suspension de l'exécution, de cette dernière.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le requérant expose, notamment, que l'acte attaqué lui « cause, par

ailleurs, un dommage moral grave », cite de la jurisprudence prononcée en la matière et fait valoir que le caractère infamant de la sanction est aggravé par les fonctions de chef du service de neurochirurgie auxquelles il a été mis fin, qui confèrent « nécessairement une notoriété à son titulaire *a fortiori* lorsqu'elle est exercée depuis plus de trente années ». Il ajoute que l'atteinte portée à cette notoriété dépasse les seuls services de la partie adverse dans la mesure où il était également en relation et connu pour ses fonctions auprès des tiers partenaires de l'institution ainsi qu'au sein du monde médical dans son ensemble. Selon lui, le caractère particulièrement infamant de l'acte attaqué découle également de son contexte et de ses motifs. Il explique qu'il a été adopté au terme d'une procédure qui a duré plus d'une année et qui a été marquée par une suspension préventive, le « stigmatisant ainsi […] aux yeux de l'ensemble du personnel de l'hôpital et du milieu médical et hospitalier en général ». Il indique que plusieurs auditions ont eu lieu et que cela a contribué à porter à la connaissance de ses collègues directs les fautes suspectées et à salir sa réputation, que « les motifs de l'acte attaqué, qui ont trait à la façon dont [il] exerce ses fonctions de médecin et de chef de service dans un contexte relationnel tendu et difficile, participent également à entacher [sa] réputation », et qu'« on a volontairement voulu faire un exemple au détriment de sa longue expérience et de sa réputation professionnelle. Les termes utilisés pour qualifier les fautes professionnelles reprochées (perception irrégulière de suppléments d'honoraires, détournement d'honoraires, …) sont de nature à susciter la réprobation ainsi qu'à choquer les tiers, ce qui renforce encore l'atteinte à la réputation ».

Il fait encore valoir que la « suspension préventive ainsi que les poursuites disciplinaires et l'adoption de l'acte attaqué ont, en outre, été largement diffusés, par la partie adverse, dans la presse » et qu'avant même de l'avoir informé, elle a publié le 26 février 2025 un communiqué de presse qu'il cite. Il fait valoir qu'il a été particulièrement heurtant pour lui d'apprendre de cette façon la démission de ses fonctions après une carrière de trente années et que « cette communication, qui évoque des fautes à caractère disciplinaire, des malversations financières notamment en perception d'honoraires et en référence à des valeurs d'éthique et de protection des patients, est déshonorante et de nature à jeter en pâture [sa] réputation […] en sa qualité de médecin et chef de service tant dans le monde médical que vis-à-vis des patients ». Il ajoute, en renvoyant aux liens internet y afférents, que ce communiqué a été relayé sur des grands sites de presse comme la RTBF, qu'« auparavant, la presse avait déjà obtenu l'information selon laquelle [il] "allait être licencié pour avoir consulté une centaine de dossiers de patients sans leur autorisation", ce qui a été présenté comme une grande première !" », et que son cas « a encore été évoqué tout dernièrement dans la presse à l'occasion de poursuites disciplinaires intentées à l'encontre d'autre chef de service à la suite d'accusations pénales graves ».

Il considère que ces éléments établissent un préjudice moral très important

dont l'ampleur, principalement réputationnelle, justifie l'urgence à statuer dès lors que les « conséquences de l'acte attaqué en termes de réputation sont catastrophiques et d'une ampleur telle qu'elles ne seront absolument pas réparables par le seul prononcé d'un arrêt d'annulation dans au moins une année et demie ».

VI.1.2. La note d'observations

À propos du préjudice moral, la partie adverse rappelle qu'il est de jurisprudence constante que toute sanction disciplinaire constitue l'aboutissement d'une procédure ayant mis en évidence un manquement professionnel de sorte que l'opprobre qui s'y attache ne peut suffire à établir une urgence justifiant le recours au référé administratif, et que, sauf circonstance particulière qu'il incombe à la partie requérante d'établir, un tel préjudice est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation en raison de son effet rétroactif. Selon elle, la qualité de chef de service n'est pas de nature à établir un préjudice particulier plaçant le requérant dans une situation incomparable avec celle de toute autre agent soumis à une procédure disciplinaire ayant abouti à une sanction majeure. Elle ajoute que le contexte d'une sanction précédée d'une suspension et d'une procédure d'instruction ayant duré près d'une année n'est pas davantage particulièrement infamant dans la mesure où le délai d'un an est prévu par le règlement, a été respecté et était par ailleurs nécessaire à une instruction minutieuse ce qui, d'après elle, est « corroboré par l'absence d'introduction de procédure d'urgence à l'égard des mesures de suspension ».

Elle répond que les articles de presse cités par le requérant ont été publiés il y a plus de deux mois et que « prétendre qu'une suspension s'imposerait pour permettre d'obtenir une décision dans un "délai très proche des publications" ne peut être admis alors qu'il n'y a plus eu de publicité depuis deux mois ». Elle ajoute que « la teneur des articles doit par ailleurs être relativisée et il doit être constaté que le requérant s'est exprimé et a fait valoir son point de vue. En toute hypothèse, la publication d'articles de presse ne peut prévaloir sur une administration saine et sereine de la justice qui impose de pouvoir traiter les affaires dans le cadre d'une procédure ordinaire ».

VI.2. Appréciation

Il n'est pas contesté que, le 26 février 2025, soit deux jours avant la notification de l'acte attaqué et, partant, sa connaissance par le requérant, la partie adverse a publié un communiqué de presse dont celui-ci cite l'extrait suivant issu du site www.lespecialiste.be :

« Le Conseil d'administration du Centre Hospitalier Universitaire (CHU) de Liège a décidé, mercredi, de mettre fin à l'engagement du Pr Didier Martin, chef du service

de neurochirurgie, annonce l'institution dans un communiqué. Cette décision fait suite à la procédure de sanction disciplinaire initiée à son encontre.

Une enquête interne avait conduit, en novembre 2024, à la notification d'une proposition de sanction de démission d'office à l'égard du praticien. Parmi les motifs avancés figurent des accès injustifiés à des dossiers médicaux, des manquements aux devoirs professionnels, le non-respect d'une mesure de suspension, ainsi que des infractions financières et managériales, notamment la perception irrégulière de suppléments d'honoraires.

La Chambre de recours a confirmé à l'unanimité, le 4 février dernier, la justification et la proportionnalité de cette sanction. Le Conseil d'administration a dès lors entériné la décision ce mercredi.

Le CHU de Liège rappelle son engagement en faveur de l'éthique médicale et de la protection des patients, soulignant que cette décision s'inscrit dans une démarche de transparence et de rigueur institutionnelle ».

Ce communiqué de presse indique notamment que « parmi les motifs avancés figurent des accès injustifiés à des dossiers médicaux, des manquements aux devoirs professionnels, le non-respect d'une mesure de suspension, ainsi que des infractions financières et managériales, notamment la perception irrégulière de suppléments d'honoraires ». Le site de Sudpresse titre, certes le 13 février 2025, donc avant l'adoption de l'acte attaqué :« Première au CHU de Liège ! Un professeur, chef de service, va être licencié pour avoir consulté une centaine de dossiers de patients sans leur autorisation ». Le site de la RTBF expose quant à lui, toujours le 26 février 2025 et donc deux jours avant la notification de l'acte attaqué au requérant :

« Parmi les motifs de son licenciement, figurent d'abord des accès injustifiés à des dossiers médicaux. On parle d'une centaine de dossiers de patients consultés sans leur autorisation. Un acte qui relève de la violation des règlements de protection des données. Le chef de service consultait de manière excessive et systématique les dossiers de ses collègues pour les contrôler. Or, le médecin doit avoir un lien thérapeutique avec le patient pour consulter son dossier. Mais ce n'était pas le seul motif de sa démission d'office […] L'hôpital évoque aussi des manquements aux devoirs professionnels, notamment "un comportement non conforme aux attentes d'un chef de service". On parle ici de menaces, d'intimidations auprès de ses collègues et de membres de son service […] ».

La démission disciplinaire du requérant a ainsi fait l'objet d'une publicité *via* un communiqué de presse de la partie adverse, mais aussi *via* la presse audiovisuelle et écrite et *via* plusieurs sites plus particulièrement destinés aux professionnels de la santé. À cette occasion, les divers médias n'ont pas uniquement fait état de l'adoption de la sanction mais ont mis en avant la qualité de chef de service du requérant ainsi que les motifs précis de la démission. Au vu des fonctions de chef de service qui étaient exercées par le requérant, de sa notoriété dans le milieu médical en général et dans le domaine de la neurochirurgie en particulier et de ses autres fonctions, notamment académiques, il est permis de considérer que la publicité médiatique ainsi donnée à l'acte attaqué et à ses motifs emporte immédiatement de graves conséquences pour sa réputation et pour son image dans son milieu

professionnel qui ne pourraient être utilement réparées par sa seule annulation. Eu égard aux termes ainsi publiquement utilisés dans un tel contexte médiatique spécifique à l'espèce, la suspension de l'exécution de l'acte attaqué est justifiée pour prévenir le préjudice moral, la disparition rétroactive de l'acte attaqué n'apparaissant pas suffisante pour réparer celui-ci.

Dans les circonstances particulières de l'espèce, ce constat suffit pour admettre l'urgence à statuer.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête

Le moyen est pris « de la violation de l'article 2 de l'ancien Code civil, du principe d'ordre public de non-rétroactivité des actes administratifs ; de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux du droit du raisonnable et de proportionnalité, du principe général du droit de l'obligation de motivation matérielle, du principe général de droit de confiance légitime et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Conformément à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 3°, et alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement général de procédure), le requérant énonce et résume le moyen dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de la même disposition :

> « En ce que la sanction disciplinaire de démission d'office attaquée rétroagit à la date du 3 avril 2024, date à laquelle le requérant a été suspendu préventivement dans l'intérêt du service ;
> Alors que l'acte attaqué ne peut régler une situation postérieure à son adoption sans enfreindre le principe de non-rétroactivité des actes administratifs ».

VII.1.2. La note d'observations

La partie adverse observe que le moyen « ne présente pas d'intérêt à l'appui d'une demande de suspension dès lors qu'il n'affecterait la légalité de l'acte que pour la période qui précède. Or, la suspension ne rétroagit pas de sorte que, à ce stade, le moyen n'est pas recevable ». Elle estime que le requérant n'a pas d'intérêt au moyen dès lors que la mesure de suspension préventive du 3 avril 2024 a maintenu son traitement. Elle conteste que la rétroactivité fixée à la date de la mesure de

suspension préventive entraînerait un préjudice en ce que, « en rétroagissant à la date de la suspension préventive, l'acte attaqué aurait pour effet de priver le requérant de la rémunération perçue ». Elle précise qu'une telle privation du traitement ou remboursement n'est pas permise et qu'elle ne l'a « jamais […] envisagée ».

Selon elle, « dès lors que la rétroactivité de la sanction est inopérante, le requérant ne dispose d'aucun intérêt au moyen ». Elle ajoute, subsidiairement, que « le caractère fondé du moyen pris de la violation du principe de non-rétroactivité ne pourrait en toute hypothèse justifier qu'une annulation partielle ».

VII.2. Appréciation

Le principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, qui est d'ordre public, a pour but de prévenir l'insécurité juridique et exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse raisonnablement prévoir les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. Partant, ce principe général interdit à un acte administratif de sortir ses effets à une date antérieure à son entrée en vigueur (C. const., 27 janvier 2011, n° 8/2011, ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.008, B.15.4.1). Ce principe n'est toutefois pas absolu et connaît des exceptions. La rétroactivité qui correspond à une situation ayant réellement existé par le passé est ainsi tolérée, à l'instar de celle qui est nécessaire pour donner à la loi l'application voulue par le législateur ou pour rétablir pleinement la légalité. Enfin, si l'application du principe de non-rétroactivité peut être écartée lorsque cela s'avère indispensable au bon fonctionnement et à la continuité du service public, il appartient dans ce cas à l'auteur de l'acte de justifier formellement les circonstances exceptionnelles pouvant justifier qu'il le fasse rétroagir.

En l'espèce, il n'y a pas lieu d'examiner l'exception d'irrecevabilité du moyen dès lors qu'eu égard au caractère d'ordre public dudit principe général, sa violation éventuelle doit être examinée d'office.

L'acte attaqué, adopté le 26 février 2025, rétroagit expressément, sans la moindre justification, au 3 avril 2024, date à laquelle le requérant a été suspendu préventivement. *Prima facie*, à défaut de toute indication expresse en ce sens dans l'acte attaqué, cette rétroactivité implique que, en droit et depuis cette date, la rémunération du requérant n'est plus due et est donc susceptible de faire l'objet d'une demande de remboursement de la part de la partie adverse. Aucun élément du dossier administratif ou de l'acte attaqué ne permet de comprendre et, partant, de suivre, l'affirmation de la partie adverse selon laquelle la rétroactivité pourtant expressément prévue par l'acte attaqué, serait « inopérante ». Il n'est par ailleurs ni contesté ni contestable qu'aucune disposition légale applicable en l'espèce ne stipule que l'acte

attaqué pourrait sortir ses effets *ex tunc* et que, comme le développe le requérant, la démission attaquée le prive de toute rémunération contrairement à la suspension préventive susvisée qui n'était assortie d'aucune retenue de traitement de sorte que, sur ce point, elle ne correspond pas à une quelconque situation qui aurait réellement existé par le passé.

Prima facie, le deuxième moyen est sérieux.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèses des parties

VIII.1.1. La requête

Le moyen est pris de la violation « des articles 10 et 11 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général des droits de la défense, du principe d'impartialité et d'équitable procédure ».

Conformément aux dispositions précitées du règlement général de procédure, le requérant résume le moyen en ces termes :

« En ce que, dans le cadre de l'instruction disciplinaire, la partie adverse n'a pas entendu les témoins sollicités par le requérant, a ajouté des griefs sans entendre le requérant et a mené des auditions dont le contenu n'a pas valablement été porté à la connaissance du requérant ;

Alors qu'il incombait, en application des règles et principes visés au moyen, à la partie adverse d'instruire les faits à charge et à décharge et de respecter les droits de la défense du requérant ».

VIII.1.2. La note d'observations

En ce qui concerne spécifiquement le refus d'audition de témoins critiqué à l'appui du moyen, la partie adverse répond que l'autorité disciplinaire peut refuser de procéder à un devoir d'enquête complémentaire sollicité par un agent poursuivi disciplinairement lorsque ce refus est pleinement justifié par son absence de pertinence. Elle considère qu'en l'espèce, les raisons pour lesquelles les autres médecins chefs de service n'ont pas été auditionnés quant à leur manière de consulter les dossiers médicaux informatisés ont été exposées dans l'acte attaqué, sont pertinentes et ne procèdent d'aucune erreur manifeste d'appréciation. Elle observe que « l'absence d'audition repose sur deux motifs dont le requérant ne retient artificiellement que le premier » et qu'elle n'a pas entendu les chefs de service renseignés parce que « si une consultation des dossiers patients informatisés reposait

sur la même pratique que le requérant, celle-ci n'en demeurerait pas moins illégale » et que « la vérification des accès des autres chefs de services dont le requérant sollicitait l'audition permettait d'ores et déjà de mettre en exergue une pratique totalement différente de celle du requérant (nombre d'accès pour certains, profil des accès pour les autres) ».

Elle ajoute « que, s'agissant des justifications relatives à certaines consultations, bien qu'illégales et contraires aux instructions données, elles ont été prises en compte malgré tout, mais ne permettaient cependant pas d'expliquer la pratique du requérant ». Elle cite l'acte attaqué et estime que le refus d'audition est pleinement justifié par l'absence de pertinence de ce devoir n'apparaissant pas utile à l'établissement de la matérialité des faits.

VIII.2. Appréciation

Le principe général du respect des droits de la défense implique que la personne poursuivie puisse préparer utilement sa défense en pleine connaissance de cause, ce qui suppose non seulement qu'elle soit informée, avec la précision voulue et en temps utile, de tous les griefs formulés à son encontre mais aussi qu'elle soit préalablement mise en mesure de contester ces griefs et, notamment, de faire entendre les témoins utiles à sa défense. Il est de jurisprudence constante que cette prérogative n'est pas absolue. Il appartient en effet à l'autorité disciplinaire d'apprécier si l'audition demandée par l'agent poursuivi est utile à la défense de celui-ci ou à l'établissement de la matérialité des faits, en tenant compte toutefois qu'elle a l'obligation d'instruire à charge et à décharge et de statuer en connaissance de cause, dans le respect des droits de la défense et en toute impartialité.

En l'espèce, il ressort des éléments factuels qu'à la suite des questions posées au requérant le 4 mars 2024 dans le cadre de l'enquête préalable, celui-ci a répondu le 13 mars suivant que la consultation des dossiers « est en rapport direct avec [ses] fonctions de chef de service […] » et qu'il en a expressément exposé les raisons. La proposition provisoire de démission d'office du 2 avril 2024 indique cependant que « les explications [du requérant] n'apparaissent pas rencontrer les exigences permettant de justifier les consultations des dossiers », et que le caractère infractionnel pourrait être avéré « *a fortiori* s'agissant d'un chef de service ». Lors de son audition disciplinaire du 15 mai suivant, le requérant indique notamment avoir « posé la question à [N. P.] de savoir comment faire pour gérer l'activité et le financier de son service sans accès au dossier et comment font les autres chefs de service », et qu'il a « demandé à plusieurs médecins chefs de service, au décanat, aux médecins chefs de service présents au Conseil médical et au vice-recteur à la recherche qui lui ont confirmé que ce qu'on lui reproche est exactement ce qu'ils font dans leur propres

services ». Après son audition, il soumet encore à la partie adverse le 20 juin 2024 l'identité de neuf chefs de service qu'il souhaite qu'elle puisse « interroger pour qu'ils confirment si, selon eux, il entre dans le rôle de chef de service de contrôler les données à caractère personnel d'ordre administratif de patients repris au sein de leur service et ce, à des fins purement budgétaires ou financières de gestion en qualité de chef de service ». Il ajoute qu'il « serait intéressant de leur demander quel est leur rôle de chef de service à la lumière de ce [qu'il] défend comme étant sa fonction », en précisant que l'objectif est « de savoir si ces autres chefs de service consultent des données administratives dans les dossiers des médecins relevant de leur service et ce, à des fins strictement budgétaires et financières comme [il] l'a toujours soutenu ».

Il apparaît ainsi que le rôle de chef de service s'est avéré déterminant tant dans la qualification répressive *ab initio* des faits que dans la défense du requérant.

L'acte attaqué justifie comme suit le refus de faire droit à sa demande d'interroger les neuf autres chefs de service, en reproduisant les termes de la proposition définitive de sanction du 6 novembre 2024 :

« […]

> Dans son courrier du 20 juin 2024, le conseil du [requérant] a sollicité diverses mesures auxquelles j'ai répondu de la façon suivante :
>
> […]
>
> 3) concernant l'audition de 9 chefs de service, cette mesure ne m'apparaît pas pertinente comme telle en ce que, sur le principe, si d'autres chefs de service devaient procéder à la consultation de dossiers de patients en lien thérapeutique ou sur la base des explications données par le [requérant] contraire aux dispositions légales, cela ne rendrait pas la pratique du [requérant] légale. En outre, avant d'envisager de procéder à des auditions en dehors du service de neurochirurgie, j'ai demandé à vérifier les données relatives aux médecins [qu'il a] cités. L'extraction démontre que six chefs de service sur les neuf ont moins de 5% de consultations de dossiers relatifs à des collègues. Les trois chefs de service sur les neuf qui ont consulté les dossiers de leurs collègues dans une mesure similaire à celle du [requérant] ne se trouvent pas dans une situation comparable en ce que le nombre de dossiers consultés est 4 fois moindre que pour [lui] et, surtout, que les dossiers consultés concernent 44 à 90 médecins différents (dont 25 assistants), contrairement au [requérant] dont les consultations ciblent 12 médecins, dont deux en particulier : […] ».

En dépit de cette justification, il apparaît, *prima facie,* que l'audition des témoins spécifiquement sollicitée par le requérant pour les raisons susvisées qu'il exposait aurait permis à la partie adverse d'appréhender sa défense quant aux consultations, par les autres chefs de service, de données personnelles de patients d'autres médecins relevant de leurs services et lui aurait donc permis d'apprécier de manière plus étayée et concrète la pertinence et l'exactitude des justifications invoquées par le requérant durant la procédure disciplinaire, soit en substance :

- la consultation de dossiers en raison de la prise en charge de patients avec les

médecins assistants sous sa supervision directe,
- la consultation de dossiers de patients hospitalisés ou externes pour contrôle d'imagerie ou de biologie, justification par les mots-clés adéquats des durées moyennes de séjour, consultation de dossier avec les stagiaires, préparation des COM, CSM, CMV hebdomadaire, *etc*.,
- la consultation de dossiers pour vérification de l'encodage des prestations INAMI de tous les médecins en particulier depuis l'instauration d'une nouvelle nomenclature rachis,
- la consultation à des fins scientifiques/académiques.

Il en va d'autant plus ainsi que, d'après les demandes précitées du requérant, les autres chefs de service qu'il a consultés auraient « confirmé que ce qu'on lui reproche est exactement ce qu'ils font dans leur propres services » et que sa demande d'audition visait à les « interroger pour qu'ils confirment si, selon eux, il entre dans le rôle de chef de service de contrôler les données à caractère personnel d'ordre administratif de patients repris au sein de leur service et ce, à des fins purement budgétaires ou financières de gestion en qualité de chef de service », et à « leur demander quel est leur rôle de chef de service à la lumière de ce [qu'il] défend comme étant sa fonction », pour « savoir si ces autres chefs de service consultent des données administratives dans les dossiers des médecins relevant de leur service » aux fins précitées. L'audition de ces chefs de service aurait donc permis de confirmer ce point de vue ou, au contraire, de l'infirmer.

Le seul constat, dans les motifs du refus d'audition, d'un pourcentage moins élevé de consultations de dossiers relatifs à un nombre de médecins plus important ne permettait pas d'emblée de considérer que l'audition des chefs de service n'aurait pas été utile au regard des explications que ceux-ci auraient pu donner quant à leur propre pratique en cette qualité. Les données du tableau reproduit dans l'acte attaqué démontrent en effet qu'à l'instar du requérant, la plupart des chefs de services consultent des dossiers « sans événement avec la discipline » et « de patients de collègues ». Rien dans les motifs de l'acte attaqué ne permet d'asseoir l'affirmation plaidée par la partie adverse selon laquelle il s'agirait de services à ce point différents avec des spécialités tellement spécifiques et un nombre de personnes si particulier que l'audition de ces chefs de services ne serait pas utile pour appréhender concrètement leur rôle au regard de la défense spécifiquement soulevée *ab initio* par le requérant à ce propos. L'audition de ces chefs de services aurait ainsi permis à la partie adverse à tout le moins d'appréhender la pratique revendiquée par le requérant et sa confirmation alléguée, et lui aurait également permis, le cas échéant, d'exposer les raisons pour lesquelles l'adoption d'une même pratique par le requérant devait être poursuivie et punie disciplinairement en se basant sur les explications concrètes qui auraient pu être données par les autres chefs de service dont le témoignage avait été

régulièrement sollicité.

Dans ces circonstances particulières de l'espèce, il peut, *prima facie*, être considéré que la partie adverse a méconnu les droits de la défense du requérant en ne faisant pas droit à sa demande d'audition des autres chefs de services dès lors que celle-ci avait pour but clairement exprimé de l'éclairer sur leur propre pratique en cette qualité afin de la confronter à celle reprochée au requérant, et lui aurait ainsi permis de statuer en toute connaissance de cause au regard du moyen de défense précisément soulevé par le requérant à ce propos. Il en va d'autant plus ainsi qu'il ressort de l'exposé des faits que la partie adverse n'a pas hésité à diligenter d'autres mesures d'instruction après l'audition du 15 mai 2024, justifiant une nouvelle audition.

Le troisième moyen est, dans cette mesure, sérieux.

Sans qu'il soit nécessaire d'avoir égard à la pièce n° 49 communiquée trois jours avant l'audience, il y a lieu de constater que les conditions requises par l'article 17, § 1er, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

IX. Autres moyens

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La suspension de l'exécution de la décision adoptée le 26 février 2025 par le conseil d'administration du Centre hospitalier universitaire de Liège infligeant à D. M. la sanction disciplinaire de la démission d'office avec effet rétroactif à la date du 3 avril 2024 et confirmant la mesure de suspension préventive dans l'intérêt du service prononcée le 3 avril 2024 à son égard est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

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

Frédéric Gosselin,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Florence Van Hove	Frédéric Gosselin