

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.450 du 27 septembre 2023

A. 233.860/VIII-11.700

En cause : **BODART** Perrine,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît HESBOIS, avocat,
boulevard de la Meuse 65
5100 Jambes,

contre :

l'État belge, représenté
par le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 juillet 2021, Perrine Bodart demande l'annulation de « la décision prise par le Comité de Direction du 01/06/2021 – notifiée par recommandé daté du 02/06/2021 qui a pour objet de lui infliger à titre de peine disciplinaire une démission d'office en sa qualité d'assistant de surveillance pénitentiaire à la prison de Bruxelles [...] ».

II. Procédure

Un arrêt n° 250.969 du 17 juin 2021 a rejeté la demande de suspension, introduite selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la même décision et a liquidé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure.

Un arrêt n° 255.321 du 20 décembre 2022 a rejeté le premier moyen de la requête en annulation et a rouvert les débats pour le surplus. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 juillet 2023 l'affaire a été fixée à l'audience du 22 septembre 2023.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Julien Delchambre, *loco* M^e Benoît Hesbois, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, 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. Deuxième moyen

III.1. Thèse de la partie requérante

III.1.1. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation des droits de la défense et du droit de bénéficier d'une procédure équitable et impartiale.

La requérante fait valoir que le régime disciplinaire garantit aux agents visés par une telle procédure de bénéficier d'une protection particulière qui trouve son fondement dans différents principes généraux de droit, au nombre desquels figurent ceux d'impartialité et du respect des droits de la défense dont elle rappelle la portée.

Elle estime qu'en l'espèce, ces garanties n'ont pas été respectées, notamment au stade de la constitution du dossier disciplinaire, dès lors qu'à ses yeux, tous les éléments susceptibles d'éclairer l'autorité n'ont pas été préalablement portés à sa connaissance. Elle vise ainsi le rapport qu'elle a dressé à l'encontre du détenu R. M., « à l'origine des accusations avec le détenu [K. T.] ». Elle ajoute que la partie instruisant le dossier ne lui a pas laissé la possibilité de solliciter des devoirs d'enquêtes tels que ceux demandés à l'entame du dossier, par son courrier du 13 octobre 2020, « et/ou ne les a pas versés immédiatement, en les retenant par-devers elle ». Elle relève, en ce sens, que :

« [...] les pièces ont été versées au fur et à mesure nonobstant la demande de voir joint[s] à la procédure le rapport établi à l'encontre de l'incident [l']ayant opposé[e] au détenu [R. M.] ou encore le rapport du [conseiller général directeur V. S.].

De même, [l'attaché directeur P. L.] a refusé d'entendre [L. G.]. À ce titre, la Chambre de Recours s'est étonnée de ce refus.

Enfin, il n'y a eu aucune réelle audition des prétendus témoins, [P. L.] étant préalablement en possession d'une déclaration écrite tant de Madame [S. S.] que de l'agent [H. H.].

Qu'il a été uniquement donné lecture desdites auditions, [P. L.] refusant que toute question utile puisse être posée à [S. S.] et qui aurait pourtant mené à l'émanation de la vérité, à savoir notamment ses réelles motivations quant aux dénonciations portées et ce sachant que plusieurs manquements professionnels peuvent être reprochés à [S. S.] dont le fait précisément d'entretenir une relation avec un détenu au même titre que l'une de ses proches collègues ».

Elle se réfère à la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle il n'appartient pas à la partie instruisant le dossier de décider quelles pièces doivent ou non y être versées.

De même, selon elle, le principe d'impartialité n'a manifestement pas été respecté par la personne instruisant le dossier, en ce qu'elle doit œuvrer tant à charge qu'à décharge.

III.1.2. Le mémoire en réplique

En réplique, elle fait valoir que la partie adverse ne répond pas aux arguments soulevés en termes de requête. Elle maintient que P. L. n'a pas instruit le dossier à charge et à décharge, ni n'a communiqué certaines pièces ou ne les a communiquées que sur le tard. Elle dénonce aussi le refus d'audition de son « binôme », L. G., de même que du conseiller général directeur, V. S. (concernant

l'incident avec le détenu R. M.), et d'un autre détenu, A. K., épinglé dans le cadre de l'organisation d'un trafic de stupéfiants.

III.1.3. Le dernier mémoire

À l'appui de son dernier mémoire et concernant la composition du dossier disciplinaire, la requérante rappelle les éléments sollicités dans son courrier du 13 octobre 2020 et estime qu'ils étaient précis et en lien avec l'accusation dirigée contre elle d'avoir entretenu une relation avec les détenus K. T. et A. K. Elle s'étonne aussi qu'il lui soit reproché de ne pouvoir dater le rapport établi par V. S., dès lors que les allégations des deux détenus K. T. et R. M. n'ont elles-mêmes, souligne-t-elle, pas pu être datées. Elle ajoute que :

« Il était également un droit fondamental pour une défense utile [dans son chef] d'entendre [V. S.], lequel a pu infirmer l'absence de rapport établi par [ses soins] sur la personne du détenu [R. M.].

Ensuite, il a été établi le refus [de P. L.] de verser initialement le rapport à charge du [même détenu R. M.], précisant qu'il le déposera "s'il le retrouve" » (*sic*).

Elle relève encore qu'après avoir constaté que ledit détenu R. M. était revenu sur ses propos, en niant un élément qui avait été jugé déterminant par P. L., la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation a, selon elle, fondé sa décision du 25 février 2021 sur le fait qu'elle aurait sollicité des auditions supplémentaires qui ne lui ont cependant pas été accordées, et ce bien qu'elles « eussent pu contribuer à la manifestation de la vérité », d'une part, et que les éléments du dossier ne permettent pas d'établir la matérialité des faits [qui lui sont] reprochés [...] », d'autre part.

Elle réitère ainsi le constat que le dossier disciplinaire ne comprenait pas toutes les données permettant d'informer l'autorité disciplinaire à son sujet. Elle maintient qu'elle a toujours contesté avoir entretenu une relation avec des détenus et qu'« on lui a refusé [...] de manière illégitime de faire entendre un autre protagoniste du dossier, à savoir [A. K.] », nonobstant le fait que, suivant les informations délivrées par ses collègues, ce dernier aurait été entendu et aurait confirmé le caractère inexact des allégations du détenu R. M.

Concernant le refus allégué d'entendre certains témoins ou de leur poser certaines questions, elle conteste encore, s'agissant de L. G., la position de l'auditeur rapporteur en faisant valoir que le courrier du 13 octobre 2020 avait précisément pour objet de demander son audition. Elle en souligne également l'importance « puisqu'initialement, on lui reprochait d'avoir passé une journée en cellule avec le

détenu et ce alors [que L. G.] était son binôme », et que cette dernière aurait aussi pu témoigner de l'esprit de vengeance animant les détenus R. M. et K. T.

Elle rappelle enfin que l'exercice effectif des droits de la défense implique le droit de faire entendre les témoins en lien avec les faits mis à charge de l'agent concerné et de pouvoir poser les questions souhaitées auxdits témoins, « sauf à consacrer un respect de “façade” du droit de la défense ».

III.2. Appréciation

Le principe général de droit des droits de la défense, qui est d'ordre public et accorde à tout membre du personnel d'un service public la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont adressés, implique qu'il ait eu, avant son audition, la possibilité de consulter l'intégralité des pièces à charge et à décharge du dossier disciplinaire constitué préalablement à l'adoption de la sanction disciplinaire, et de faire part de ses observations à leur sujet. En d'autres termes, la constitution du dossier disciplinaire vise, d'une part, à permettre à l'agent de préparer utilement et efficacement sa défense et, d'autre part, à éclairer utilement l'autorité quant aux faits reprochés. Ce dossier doit comprendre tous les éléments de nature à informer l'autorité sur l'ensemble des faits qui sont à l'origine de l'action disciplinaire mais aussi sur les circonstances qui entourent les faits reprochés.

S'agissant par ailleurs de l'audition des témoins, en raison de l'obligation de l'autorité disciplinaire d'instruire à charge et à décharge et de statuer en connaissance de cause, elle doit en principe entendre ceux qui sont proposés par son agent. À défaut, elle pourrait être qualifiée d'arbitraire et faire preuve d'un manque d'impartialité. Cependant, cette prérogative n'est pas absolue. Il appartient en effet à l'autorité disciplinaire d'apprécier si cette audition est utile à la défense ou à l'établissement de la matérialité des faits, le Conseil d'État vérifiant si elle a pu raisonnablement considérer les faits comme établis sans entendre ces témoins et ne pouvant sanctionner à ce propos, dès lors qu'il s'agit de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, qu'une erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, la requérante soutient d'emblée que n'aurait pas été préalablement porté à sa connaissance le rapport qu'elle a elle-même dressé, le 26 août 2020, à l'encontre du détenu R. M. qui, selon elle, aurait été « à l'origine des accusations avec le détenu [K. T.] ». Or, étant l'auteur de ce rapport, elle ne peut soutenir qu'elle n'en aurait pas eu de connaissance préalable. En tout état de cause, cette pièce constitue la pièce n° 4.5. du dossier disciplinaire, et la requérante ne soutient, ni *a fortiori* ne démontre, qu'elle n'aurait pas été mise à sa disposition en

temps utile, conjointement avec les autres pièces de ce dossier, de sorte qu'elle n'établirait pas qu'elle n'aurait pas pu exercer utilement ses droits de la défense par rapport à ce document.

Dans son courrier du 13 octobre 2020, le conseil de la requérante sollicitait, par ailleurs, que sa « feuille d'évaluation quotidienne » et les « auditions » de sa collègue L. G. et du détenu A. K. « soient versé[e]s au dossier de la procédure disciplinaire ». Il demandait, en outre et dans un point séparé, que le conseiller général directeur V. S. soit « entendu en qualité de témoin », « afin qu'il puisse être auditionné sur la démarche entreprise par [la requérante] et ayant pour objet de l'informer des soucis rencontrés avec certains détenus ».

Or, si tant est que la demande – imprécise – de la requérante puisse être analysée comme telle, le dossier disciplinaire comprend ses « évaluations du terrain » (documents qui suivent la pièce n° 4.3.), s'échelonnant du mois d'octobre 2019 au mois d'août 2020. De plus, le procès-verbal de l'audition comme témoin du conseiller général directeur V. S. s'y trouve également repris, et ce en présence de la requérante et de son conseil, le 23 octobre 2020 (pièce n° 1.15). Cette dernière ne démontre nullement en quoi elle aurait pâti de la communication, apparemment jugée tardive, de ces documents, alors qu'ils figurent au dossier disciplinaire et que celui-ci lui a, en tous les cas, été rendu accessible conjointement avec les autres pièces le composant. Au surplus et quant au « rapport » que ce même V. S. aurait établi et qui est mentionné dans les écrits de procédure de la requérante, aucune précision n'est fournie à cet égard, que ce soit par rapport à la date, la nature ou le contenu de ce document, en manière telle qu'il n'est pas possible d'apprécier en quoi il se serait avéré nécessaire à la défense de la requérante.

S'agissant des « auditions » du détenu A. K. et de la collègue L. G. de la requérante, il y a encore lieu d'observer que les autorités compétentes ont raisonnablement pu comprendre les termes du courrier susvisé du 13 octobre 2020 comme visant une requête autre que celle d'une demande d'audition de ces personnes en qualité de témoins, telle celle de V.S. Comme la requérante le précise en termes de requête, c'est davantage un problème de « rétention » de pièces – parmi lesquelles figureraient soi-disant ces « auditions » - qui paraît être en cause, alors qu'elles s'avèrent en réalité inexistantes dans le dossier et n'ont donc pas pu faire l'objet d'une telle rétention.

Lors de l'audition disciplinaire de la requérante du 20 octobre suivant, il est d'ailleurs à noter que l'audition dudit V.S. a directement été abordée avec l'attaché directeur P. L., ce dernier précisant qu'il ne voyait pas « la nécessité

d'interroger [V. S.] dans cette affaire » mais que « si [la requérante le souhaitait] vraiment, [il pouvait] prendre contact avec lui afin de programmer une audition ». La requérante a directement acquiescé à cette proposition, alors que la même discussion n'a, en revanche, pas eu lieu, ni même été suscitée, au sujet des « auditions » prétendument demandées du détenu A. K. et de sa collègue L. G. Concernant le premier, les échanges suivants sont, au contraire, intervenus entre la requérante, son conseil et l'attaché directeur P. L. :

« [P. L.] : "En ce qui concerne votre liaison avec [A. K.]. Qu'avez-vous à dire ?"
[La requérante] : "Pas grand-chose."
[P. L.] : "Est-il venu chez vous lors d'un de ses congés pénitentiaires ?"
[La requérante] : "Non."
[M^e H.] : "Nous n'avons pas eu connaissance de toutes les pièces du dossier."
[P. L.] : "Il n'y a rien concernant le détenu [A. K.] car il n'a pas été auditionné. Si vous jug[ez] cela utile, nous pouvons en discuter."
[M^e H.] : "Ce n'est pas ce qu'il nous a été dit."
[La requérante] : "Pourquoi a-t-il été transféré sans être auditionné alors que [K. T.] a été auditionné ?"
[P. L.] : "Vous ne devez pas interpréter du transfert d'un détenu qu'il a été auditionné."
[La requérante] : "Je n'ai pas dit que vous l'aviez auditionné."
[P. L.] : "Je reviens avec [A. K.]."
[...] ».

La requérante ne peut donc faire grief à la partie adverse de ne pas avoir déféré à sa prétendue demande de procéder aux auditions de A. K. et de L. G. en qualité de témoins, alors qu'elle ne les a pas sollicitées et n'est de surcroît pas revenue sur l'objet de cette requête lorsque la possibilité lui en a été offerte ultérieurement, le problème de la prétendue rétention de pièces ne pouvant être confondu avec un refus de mener une audition d'un agent comme témoin. La requérante ne peut donc soutenir, dans son dernier mémoire, qu'« on lui a refusé [...] de manière illégitime de faire entendre un autre protagoniste du dossier, à savoir [A. K.] ».

Au surplus et concernant sa collègue L. G., il convient d'ajouter que, sans même entendre cette dernière et sur la base des seules déclarations écrites du détenu concerné par ses propos, en l'occurrence le dénommé K. T., l'acte attaqué n'a finalement pas tenu pour établi le grief disciplinaire selon lequel la requérante aurait passé toute une journée seule en cellule avec ce dernier. Or c'est précisément ce fait qui impliquait l'intervention de ladite L. G., de sorte que même en niant son rôle à cet égard, la partie adverse a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que son témoignage se serait avéré inutile pour la défense de la requérante. Il en va d'autant plus ainsi que le sentiment de vengeance de certains détenus auquel elle fait allusion ressort déjà de son propre rapport du 26 août 2020 sur les agissements du détenu R. M., qui a été contresigné par le chef de quartier f.f.

V. F. et sa collègue, S. S. Elle n'établit donc, en tout état de cause, pas que le défaut d'audition de ce membre du personnel l'aurait préjudiciée dans le respect de ses droits de la défense.

Le dossier disciplinaire permet, enfin, de vérifier qu'ont été entendus, en présence de la requérante et de son conseil, ses collègues S. S., le 14 octobre 2020, et H. H., le 27 novembre 2020. S'agissant de la première, il convient de relever que le conseil de la requérante n'a, d'aucune manière, sur le moment même, contesté les modalités de l'audition auxquelles l'attaché directeur P. L. a eu recours, cet avocat déclarant que :

« Nous allons respecter les conditions et je vais vous poser les questions par votre biais Monsieur le Directeur. Est-ce que [S. S.] confirme ou pas qu'elle était assez souvent en contact avec Madame Bodard ? »,

Nonobstant ces modalités, S. S. a directement répondu à cette question, en indiquant : « Oui, je confirme ». Il n'apparaît donc pas, et la requérante ne le démontre en tout cas nullement, que ce *modus operandi* aurait été de nature à méconnaître ses droits de la défense. Elle n'établit pas davantage que les éventuels délais rencontrés avant que les mesures d'instruction soient adoptées auraient pu lui causer préjudice.

Partant, elle ne démontre pas que le dossier n'aurait pas été instruit à charge et à décharge, dans le respect des principes généraux des droits de la défense et d'impartialité.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation du délai raisonnable.

La requérante soutient que les « délais spécifiques pour traiter un dossier disciplinaire » n'ont pas été respectés, « outre l'absence d'établissement de procès-verbaux d'audition à l'issue de celles-ci et dont le texte sera transmis plusieurs jours après les auditions, à de rares exceptions près ».

Elle ajoute que, bien que le dernier acte d’instruction a été posé le 27 novembre 2020, il a fallu attendre « trois mois », soit jusqu’au 27 janvier 2021, pour que le comité de direction soit saisi du dossier.

Elle relève encore qu’elle a repris le travail dans un autre établissement pénitentiaire, dès lors que le dossier n’a pas été « instruit dans le délai maximal de six mois ayant permis la prise de décision de pénétrer en la prison de Bruxelles ».

Elle souligne enfin que le comité de direction ne peut être suivi « en ce que l’instruction du dossier aurait été retardée par de nombreuses demandes d’instruction, les principaux devoirs étant sollicités dès le 13 octobre 2020 ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

En réplique, elle se réfère à plusieurs arrêts du Conseil d’État ayant entre autres jugé le caractère urgent de décisions graves telles que celle adoptée en l’espèce. Elle souligne que l’affaire l’était d’autant plus qu’elle faisait l’objet d’une mesure d’ordre d’interdiction d’entrée à la prison de Saint-Gilles venant à expiration le 15 mars 2021, aucune sanction disciplinaire n’étant cependant intervenue avant l’expiration de ce délai. Elle conteste, par ailleurs, à nouveau, l’ampleur et le nombre des devoirs d’instruction demandés, « s’agissant notamment de voir verser au dossier des documents administratifs en sa possession ».

IV.1.3. Le dernier mémoire

La requérante reproduit l’argumentation invoquée à l’appui de sa requête.

IV.2. Appréciation

En vertu de l’article 2, § 1^{er}, 3^o, de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 ‘déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État’, la requête contient « un exposé [...] des moyens ».

La Cour européenne des droits de l’homme considère que c’est aux juridictions nationales qu’il incombe d’interpréter la législation interne, en particulier en ce qui concerne les règles procédurales, et que les intéressés « doivent normalement s’attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, req. n° 5475/06, § 44 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, req. n° 18880/15, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c.*

Italie, req. n° 32610/07, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une « jurisprudence interne fournie » (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, précité, § 43).

Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen, au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3°, précité, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

En l'espèce, le moyen pris du dépassement du délai raisonnable, qui n'est pas d'ordre public et ne peut donc être ni soulevé d'office ni tardivement, se fonde uniquement sur le postulat que « la procédure définie par le législateur prévoit des délais spécifiques pour traiter un dossier disciplinaire » et que « ceux-ci n'ont manifestement pas été respectés ». Force est toutefois de constater que la requérante n'identifie aucun des délais légaux auxquels elle entend se référer, de sorte que le moyen est imprécis et doit être déclaré irrecevable quant à ce.

Les références à une « absence d'établissement de procès-verbaux d'audition » ou au délai de suspension de six mois de la requérante par mesure d'ordre, dans lequel l'acte attaqué n'aurait pas été adopté, ne modifient pas l'analyse qui précède, dès lors que ces éléments sont étrangers à l'appréciation du respect du principe général du délai raisonnable dans le déroulement de la procédure disciplinaire litigieuse.

En matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, faute de quoi elle perd la possibilité de prononcer toute sanction. Ce principe implique également que lorsque

l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. En outre, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général. La procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la proposition de sanction est l'une des plus lourdes prévues par le statut.

En l'espèce, s'agissant du délai de « trois mois » qui séparerait, selon la requérante, la dernière mesure d'instruction du dossier disciplinaire du 27 novembre 2020 de la saisine du comité de direction en date du 27 janvier 2021, outre qu'il se limite en réalité à deux mois, la partie adverse indique, sans être contredite sur ce point, qu'il est en tout état de cause inexact vu que les dernières mesures d'instruction n'ont pas eu lieu le 27 novembre 2020 mais sont plus tardives. En effet, si la requérante a fait l'objet d'une seconde audition disciplinaire le 27 novembre 2020, un procès-verbal a été rédigé et lui a été transmis, conjointement avec d'autres procès-verbaux d'auditions de témoins qui ont eu lieu le même jour et auxquelles elle a assisté avec son conseil, pour lui permettre de faire ses observations. Ces envois lui ont été apparemment adressés par des plis recommandés des 14, 24 et 29 décembre 2020, auxquels son conseil a entendu donner suite, par son courrier du 8 janvier 2021 à la partie adverse. Celle-ci lui a confirmé, par un courriel du 25 janvier 2021, que « ce document sera joint au dossier disciplinaire de [la requérante] », la partie adverse indiquant qu'une telle opération a eu lieu le 27 janvier 2021.

Aucun retard n'est donc à déplorer dans le traitement de ces éléments du dossier disciplinaire de la requérante, de telle sorte qu'elle ne peut affirmer que le principe du délai raisonnable aurait été méconnu à ce stade de la procédure.

Le troisième moyen est partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus.

V. Quatrième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le quatrième moyen est pris « du caractère non fondé des manquements reprochés à [la requérante] ».

La requérante y expose successivement en quoi les griefs tenant au fait d'« avoir passé une journée en cellule— relation avec le détenu [K. T.] », d'« avoir entretenu avec plusieurs détenus des relations affectives voire une relation dans le cadre du dossier disciplinaire », d'« avoir apporté des produits stupéfiants » et d'« avoir eu une relation avec le détenu [K. T.] » doivent être tenus pour non établis.

Sur le deuxième grief susvisé, elle expose, en particulier, que :

« Madame BODART conteste vigoureusement avoir entretenu une quelconque relation avec un voire plusieurs détenus, laquelle rumeur est à nouveau le fruit des agissements du détenu [R. M.]. Elle conteste avoir reçu chez elle le détenu [A. K.] ou encore lui avoir offert une quelconque chaîne en or. Pareille affirmation n'est nullement prouvée. [...] ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

En réplique, elle conteste que la sanction disciplinaire soit uniquement fondée sur un seul manquement. Elle soutient que le comité de direction a été saisi d'un dossier comprenant plusieurs manquements liés par une unité de faits et dont un faisait l'objet d'une enquête pénale. Elle estime que par prudence, cette instance aurait dû surseoir à statuer jusqu'à l'aboutissement de l'enquête pénale. Enfin, elle conteste la légalité de la production des échanges « *Messenger* » puisqu'ils relèvent d'une conversation privée.

V.1.3. Le dernier mémoire

À l'appui de son dernier mémoire, la requérante réitère l'argumentation qui précède, en contestant spécialement l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par l'auditeur rapporteur, laquelle est déduite du défaut d'indication de la règle de droit qui aurait été violée, et de la manière dont elle l'aurait été.

V.2. *Appréciation*

Comme le relève la partie adverse, la requérante ne justifie de l'intérêt requis au moyen qu'en tant qu'il porte sur le manquement reconnu comme établi et qui a justifié, dans la motivation de l'acte attaqué, la sanction disciplinaire litigieuse. Il s'agit du fait d'« avoir entretenu avec plusieurs détenus des relations affectives voire une relation dans le cadre du dossier disciplinaire ».

Par ailleurs, dans l'arrêt n° 255.321 du 20 décembre 2022, le Conseil d'État s'est déjà prononcé, au sujet du premier moyen, sur le fait que la partie adverse a estimé ne pas devoir surseoir à statuer dans l'attente d'une éventuelle décision des juridictions pénales. Il a rejeté cette critique, de sorte qu'en l'absence d'élément nouveau en l'espèce, il suffit de se référer à cet arrêt sur ce point.

En matière disciplinaire, l'autorité ne peut fonder sa décision que sur des faits avérés et certains, de sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance leur matérialité et leur imputabilité à l'agent poursuivi, ce qui suppose qu'elle ne peut se contenter de s'appuyer sur de simples supputations et qu'elle doit démontrer concrètement que les faits reprochés ont bien été accomplis par l'agent poursuivi. Il revient en conséquence au Conseil d'État d'examiner s'ils sont exacts, pertinents et légalement admissibles. Il ne lui incombe cependant pas de reprendre l'instruction du dossier disciplinaire dès l'origine et de statuer au fond, mais uniquement de vérifier la légalité de la décision au regard du dossier qui lui est soumis et des arguments développés par la défense.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit à propos du grief litigieux :

« Quant au fond :
Considérant qu'il est établi que le 11 septembre 2020, la direction de la prison de Bruxelles est informée de relations non professionnelles entre Madame Perrine BODART et les détenus [K. T.] et [A. K.] ;
Considérant que Madame BODART reconnaît lors de son audition liée à la mesure d'ordre d'interdiction d'entrée que le détenu [K. T.] la “draguait” et qu'il avait tenté de l'embrasser ;
Considérant que Madame BODART n'a pas fait de rapport à la direction de la tentative d'embrassade du détenu [K. T.] ;
Considérant que Madame BODART a estimé pouvoir gérer seule cet incident par un simple recadrage du détenu ;
Considérant qu'ayant déjà fait l'objet, lors de son stage, de recadrages quant à l'obligation de tenir ses distances avec les détenus, Madame BODART aurait immédiatement dû avertir sa hiérarchie de l'incident ;
Considérant que non seulement Madame BODART connaît bien la réglementation relative à la déontologie au vu des résultats obtenus en cette matière dans le cadre de sa formation mais qu'en plus elle a eu plusieurs rappels de ses obligations au travers de différents entretiens avec le responsable des

stages et la direction de la prison suite à des manquements relevés sur le plan comportemental ;
Considérant que Madame BODART ne peut dès lors nier avoir caché à sa direction les rapports non professionnels qu'elle entretient avec le détenu ;
Considérant de plus que Madame BODART reconnaît avoir révélé au détenu [K. T.] avoir été une ancienne visiteuse de prison ;
Considérant qu'elle s'en explique par une volonté de faire comprendre au détenu qu'elle connaît bien le fonctionnement des prisons alors qu'elle le rappelait à l'ordre pour son comportement ;
Considérant que Madame BODART admet qu'elle n'aurait pas dû agir de la sorte et qu'elle aurait dû s'en référer à la hiérarchie ;
Considérant que d'autres éléments de sa vie privée ont été dévoilés au détenu [K. T.], ce qui compromet le devoir de garder ses distances avec les détenus ; que cela ressort du témoignage du détenu [K. T.] du 13 septembre 2020 qui confirme que Madame BODART lui parlait souvent de sa vie privée et qu'elle lui faisait des avances ;
Considérant le rapport du 11 septembre 2020 de [S. S.] qui fait état des propres dires de Madame BODART quant à une relation amoureuse d'au moins trois mois entre cette dernière et le détenu [A. K.] ainsi qu'une relation affective avec le détenu [K. T.] ;
Considérant que lors de son audition en tant que témoin, [S. S.] confirma ce qu'elle a rapporté à la direction ;
Considérant les captures d'écran des échanges *Messenger* entre Madame BODART et [H. H.] qui portent sans équivoque sur l'entretien que cette dernière a eu avec [S. S.] ; qu'elle confie à son collègue que “[S. S.] a tout balancé”, “qu'elle lui a tout lâché au téléphone avant-hier” et que [S. S.] “a répété mot pour mot ce qu'elle lui a dit comme si elle l'avait enregistrée” ;
Considérant que si ces échanges ne constituent pas un aveu de culpabilité, ils confirment à tout le moins la véracité des informations rapportées par [S. S.] à la direction de la prison ;
Considérant que la conversation entre Madame BODART et [S. S.] rapportée par cette dernière, ainsi que les échanges *Messenger* entre Madame BODART et [H. H.] ne laissent planer aucun doute sur le caractère non professionnel de la relation qu'entretient Madame BODART avec les détenus [A. K.] et [K. T.] ;
Considérant que Madame BODART nie les faits qui lui sont reprochés ;
[...] ».

La plupart des motifs qui sont énoncés dans cette motivation ne sont pas critiqués dans la requête.

Ainsi, la requérante ne conteste pas avoir indiqué, lors de son audition du 14 septembre 2020 sur la mesure d'ordre, que le détenu K. T. l'avait « draguée » et avait essayé de l'embrasser, et qu'elle avait estimé pouvoir le recadrer sans en faire rapport à sa hiérarchie. De même, lors de son audition du 20 octobre suivant, dans le cadre de la procédure disciplinaire, elle ne remet pas davantage en cause le fait d'avoir révélé à cette même personne son passé de « visiteuse de prison » à Namur, ceci pour lui faire comprendre qu'elle connaissait bien l'univers carcéral et dans l'intention de le rappeler à l'ordre « pour son comportement ». Elle ne nie pas non plus avoir admis qu'elle n'aurait pas dû agir de la sorte et qu'elle aurait dû avertir sa hiérarchie.

Par ailleurs, la requérante ne conteste pas avoir révélé des éléments de sa vie privée au même détenu K. T., ni ne remet en doute le témoignage écrit de ce dernier du 13 septembre 2020 selon lequel elle lui faisait des avances. Pour le surplus et comme il a été indiqué lors de l'examen du deuxième moyen, il importe peu que soit prouvé le fait qu'elle ait passé une journée en cellule avec lui puisque cet élément n'a finalement pas été retenu à sa charge, dans la motivation de l'acte attaqué, et n'a donc pas été pris en compte pour justifier de l'existence de relations non professionnelles avec l'intéressé, dont atteste à suffisance son témoignage écrit.

Enfin et plus fondamentalement, la requérante ne conteste pas le passage de l'acte attaqué selon lequel ses échanges sur *Messenger* avec son collègue H. H. portaient sans équivoque sur la conversation qu'elle avait eue avec son autre collègue S. S., laquelle aurait donc, d'après la requérante elle-même, répété ses propos « mot pour mot [...] comme si elle l'avait enregistrée ». Les critiques de son mémoire en réplique et de son dernier mémoire sur le caractère privé des conversations entreprises sur cette application sont tardives et partant irrecevables.

Partant, la requérante se borne à nier toute relation avec un voire plusieurs détenus mais elle ne remet pas valablement en cause la valeur probante des éléments sur lesquels la partie adverse s'est basée pour adopter la décision attaquée.

Le quatrième moyen est donc partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus.

VI. Cinquième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le cinquième moyen est pris « du caractère non proportionné de la sanction de démission d'office par rapport aux faits reprochés ».

La requérante expose, en droit, que toute sanction disciplinaire constitue un acte administratif de portée individuelle et qu'à ce titre, elle doit être motivée dans le respect des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Elle rappelle qu'à ce titre, la décision en cause doit être motivée quant à la matérialité des faits et à leur caractère répréhensible mais, aussi, à l'étendue de la sanction retenue, cette dernière devant être proportionnée par rapport aux faits reprochés.

Elle estime qu'en l'espèce, le « critère de proportionnalité » de la sanction attaquée n'a pas été respecté. Elle souligne que trois sanctions peuvent être infligées en cas de manquements, à savoir les sanctions mineures, majeures et maximales, mais que le comité de direction a retenu la dernière d'entre elles, nonobstant l'existence de rapports d'évaluation « tous favorables » à son égard. Elle ajoute que cette décision est fondée sur des faits non établis, réduits *in fine* au seul reproche d'avoir adopté un comportement non professionnel face à des avances d'un détenu, et ce en l'absence de pièces soumises à la contradiction des débats, et en devant rapporter la preuve d'un fait négatif, ce qui est impossible par essence.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

En réplique, elle réaffirme que l'existence d'une quelconque relation avec un détenu qu'on lui impute n'a jamais été prouvée ni démontrée ». Elle conteste ensuite avoir fait l'objet de plusieurs recadrages par le passé, alors qu'elle rappelle avoir eu des « rapports d'évaluation à l'exception du dernier non basé sur l'exercice de son métier, [...] tous positifs et satisfaisants » et les meilleurs résultats de sa promotion. Elle soutient encore que l'argument lié à la sécurité de l'établissement indique que la partie adverse vise le grief de participation à un trafic de stupéfiants, accusation pourtant « réduite à néant par les contradictions contenues dans les déclarations de son accusateur, à savoir le sieur [R. M.] ». Elle estime enfin avoir gardé la confiance et la sympathie de la majeure partie de ses collègues mais s'étonne que d'autres collègues, telles S. S. et C. M. n'aient pas été écartées, et ce malgré que ces personnes entretiennent ouvertement, d'après ses dires, des relations avec des détenus.

VI.1.3. Le dernier mémoire

La requérante estime que « l'argument relatif à l'impossibilité de débattre du caractère proportionné ou non de la sanction au motif que le quatrième moyen consistait à démontrer le caractère non établi des faits ne peut être accepté. Le critère de proportionnalité doit être apprécié dès lors qu'un manquement serait retenu et qui consisterait à avoir entretenu une relation affective, relation contestée de tout temps et jamais objectivée par un quelconque commencement de preuve ».

Elle indique également qu'elle ne comprend pas l'argument de la tardiveté de certains griefs, tel celui des recadrages multiples. Elle relève que son évaluation positive a été invoquée dès l'entame de la procédure et qu'elle s'est limitée, dans son mémoire en réplique, à répondre au mémoire en réponse.

Elle affirme en outre que, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de la sanction, il faut prendre en considération les critiques relatives aux prétendues relations de collègues avec des détenus, de sorte qu'elle ne peut faire sienne la critique du caractère inopérant de ces éléments, soulevée par l'auditeur rapporteur.

Elle ajoute que le « principe de graduation prévu par le législateur a été violé », eu égard à la sanction maximale adoptée à son égard, alors qu'« il reste pour seul aveu de [sa part] le fait de ne pas avoir signalé à sa direction d'avoir recadré un détenu [K. T.] et d'avoir fait état d'un élément ayant trait à sa vie privée ».

Enfin, elle voit une contradiction dans le fait de considérer qu'elle a pu entretenir des relations affectives « voire intimes » avec des détenus tout en relevant que le seul grief qui lui demeure reproché tiendrait dans le fait d'avoir eu de telles relations affectives mais non « charnelles ».

VI.2. Appréciation

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.

Par ailleurs et étant donné que la requérante en invoque la violation dans le développement de son moyen, 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. S'agissant d'une sanction disciplinaire,

cette motivation 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.

En l'espèce, l'acte attaqué justifie comme suit le choix de la sanction retenue à l'encontre de la requérante :

« Considérant que Madame BODART est entrée en service en tant qu'assistant de surveillance pénitentiaire stagiaire le 1^{er} octobre 2019 ;
Considérant que les faits reprochés à l'intéressée sont d'autant plus graves que Madame BODART est en cours de stage ; qu'en quelques mois de stage, elle a ainsi tissé des liens étroits avec les détenus [K. T.] et [A. K.] ;
Considérant que les faits reprochés ont eu lieu après plusieurs recadrages effectués par la direction concernant le comportement problématique de l'intéressée avec les détenus ;
Considérant que Madame BODART connaît la réglementation qu'elle a pourtant transgressée ;
Considérant que Madame BODART ne peut donc pas ignorer les conséquences potentielles qu'un tel comportement et de telles relations impliquent sur sa vie professionnelle ;
Considérant qu'entretenir de tels liens avec des détenus constituent un risque pour la sécurité de l'établissement ; que Madame BODART n'a pas mesuré l'impact de son comportement sur la sécurité de la prison ;
Considérant que ces faits ont entraîné une rupture totale de confiance envers Madame BODART de la part de sa hiérarchie et du Comité de direction ;
Considérant que cette rupture totale de confiance ne permet plus d'envisager la poursuite de la relation professionnelle ;
[...] ».

Dans la mesure où le moyen revient sur le caractère non établi des faits reprochés à la requérante, il est renvoyé à l'appréciation du quatrième moyen, jugé partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus.

Par ailleurs et en termes de requête, la requérante se prévaut des « rapports d'évaluation tous favorables » à son égard. Néanmoins, la partie adverse souligne, à juste titre et sans être contredite sur ce point, que la portée de la mention « répond aux attentes » doit être relativisée et que le rapport du troisième entretien de fonctionnement précisait que la requérante se la voyait attribuer « dans la mesure où les faits reprochés n'étaient pas connus des autorités ». Ces éléments et spécialement cette réserve justifient dès lors que la partie adverse ait pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, ne pas devoir y avoir égard pour le choix de la sanction attaquée, ce d'autant que l'acte attaqué relève expressément que « les faits reprochés à l'intéressée sont d'autant plus graves que Madame BODART est en cours de stage » et « qu'en quelques mois de stage, elle a ainsi tissé des liens étroits avec les détenus [K. T.] et [A. K.] ».

De plus et en tout état de cause, l'obtention d'une telle mention n'est pas de nature à invalider le motif de l'acte attaqué selon lequel « les faits reprochés ont eu lieu après plusieurs recadrages effectués par la direction concernant le comportement problématique de l'intéressée avec les détenus ». Ce motif qui a manifestement contribué au choix de la sanction adoptée, n'a pourtant fait l'objet d'aucune critique de la part de la requérante en termes de requête. Celle-ci ne peut, donc, sous couvert d'une réponse aux observations du mémoire en réponse, soulever une argumentation nouvelle et, partant, tardive à cet égard. Cette critique n'est, en effet, pas d'ordre public et est donc irrecevable.

Le même constat vaut pour la référence au résultat de « première de promotion » de la requérante ou pour les critiques portant sur les prétendues relations affectives qu'entreprendraient impunément deux de ses collègues avec des détenus. Ces arguments sont soulevés pour la première fois dans le mémoire en réplique et sont, à ce titre, irrecevables.

Partant, la requérante ne démontre pas que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate ni qu'il est manifestement déraisonnable pour une autorité, responsable du bon fonctionnement et de l'organisation d'établissements pénitentiaires, de considérer que le fait d'avoir entretenu des « liens étroits » avec des détenus nonobstant plusieurs recadrages de la direction a pu mettre en danger la sécurité de l'établissement et rompre toute relation de confiance rendant impossible la poursuite de la relation professionnelle. Le fait que la requérante ne semble pas consciente d'un tel danger, qu'elle ramène au demeurant à la seule problématique des stupéfiants, n'est certainement pas de nature à établir l'existence d'une quelconque erreur manifeste d'appréciation sur ce point dans le chef de la partie adverse.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 septembre 2023 par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux