

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 247.800 du 16 juin 2020

A. 230.068/VIII-11.355

En cause : **JAMAIGNE** Thierry,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Cécile JADOT, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles

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 27 janvier 2020, Thierry Jamaigne demande d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du 22 novembre 2019 lui infligeant la peine disciplinaire de démission d'office » et d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

À la demande du Conseil d'État le 21 mai 2020, les parties ont donné leur accord pour que l'affaire soit traitée sans audience publique, en application de l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 'concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite', les délais prévus par cet article ayant été prolongés par les arrêtés royaux des 4 et 18 mai 2020.

M^e Michel Kaiser, pour la partie requérante, et M^e Philippe Schaffner, pour la partie adverse, ont chacun communiqué une « note de plaidoirie écrite ».

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a émis un avis écrit conforme au présent arrêt.

À la suite de la communication de l'avis précité aux parties en date du 10 juin 2020, les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré.

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 et son épouse A. E. sont assistants de surveillance pénitentiaires affectés à la prison de Nivelles.

2. Par deux courriers du procureur du Roi du Brabant wallon du 15 avril 2014, la directrice de la prison de Nivelles est informée de l'inculpation du requérant et de A. E. du chef de corruption passive et de trafic de stupéfiants dans le cadre d'une association, et que les intéressés ont été libérés sous conditions notamment de ne plus fréquenter l'établissement pénitentiaire de Nivelles.

3. Par un arrêté du 4 mai 2014, le requérant est suspendu de ses fonctions dans l'intérêt du service à partir du 23 avril 2014.

Un arrêté du même jour adopte la même mesure à l'égard d'A. E.

4. Par un arrêt du 29 juin 2018, la douzième chambre correctionnelle de la Cour d'appel de Bruxelles reconnaît le requérant et A. E. coupables du chef notamment de corruption passive pour avoir en substance permis l'introduction de marchandises diverses dans la prison en faveur du détenu R. H. contre une

rémunération ayant consisté, pour ce qui concerne le requérant, en un séjour au Maroc. Le requérant est condamné à une peine de quinze mois d'emprisonnement assortie d'un sursis et une peine d'amende, et A. E. à une peine d'un an d'emprisonnement assortie d'un sursis et une peine d'amende.

5. Par un arrêt du 19 décembre 2018, la Cour de cassation rejette le pourvoi du requérant et d'A. E. en tant que ledit pourvoi concerne leurs condamnations pénales.

6. Par un courrier du 17 janvier 2019, le ministère public communique au service P&O de la prison de Nivelles une copie de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 29 juin 2018, précité, et une copie de l'arrêt de la Cour de cassation du 19 décembre 2018, précité.

7. Par un courrier du 25 mars 2019, la directrice de la prison de Nivelles convoque le requérant à une audition disciplinaire le 9 avril 2019.

Un courrier de convocation identique est adressé à A. E.

8. Le 9 avril 2019, le requérant et A. E. sont chacun auditionnés par la directrice de la prison de Nivelles.

9. Le 10 mai 2019, celle-ci émet une proposition provisoire de démission d'office à l'égard du requérant. Elle en fait de même à l'égard d'A. E.

Ces deux propositions provisoires sont transmises au comité de direction par une note du même jour.

10. Par un courrier recommandé du 13 mai 2019, le requérant est convoqué en vue d'être entendu le 5 juin 2019 devant le comité de direction.

Un courrier de convocation identique est adressé à A. E.

11. Le 5 juin 2019, le requérant et A. E. sont chacun auditionnés devant le comité de direction.

12. Le 18 juin 2019, le comité de direction émet à l'unanimité une proposition définitive de peine disciplinaire de démission d'office à l'égard du requérant. Il en fait de même à l'égard d'A. E.

13. Le requérant et A. E. introduisent chacun un recours devant la chambre de recours départementale.

14. Le 25 octobre 2019, la chambre de recours émet l'avis à l'unanimité qu'il convient d'infliger au requérant la peine disciplinaire de déplacement disciplinaire.

Elle en fait de même à l'égard d'A. E.

15. Par un arrêté ministériel du 22 novembre 2019, le requérant est démis d'office.

Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est rédigé comme suit :

« Le Ministre de la Justice,

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État;

Vu le règlement d'ordre intérieur du Comité de direction du Service Public Fédéral Justice, entré en vigueur et publié au Moniteur Belge le 08 avril 2003;

Vu la proposition provisoire de peine disciplinaire de démission d'office émise le 10 mai 2019 par [V. D.], Conseiller général-directeur de prison à l'établissement pénitentiaire de Nivelles, notifiée à monsieur Jamaigne à cette même date;

Vu la saisine du Comité de Direction intervenue le 13 mai 2019;

Vu l'examen du dossier disciplinaire lors de la séance du Comité de direction du 5 juin 2019;

Vu la proposition définitive de peine disciplinaire du Comité de direction du 18 juin 2019 par laquelle le Comité de direction émet à l'unanimité la proposition définitive de peine disciplinaire de démission d'office;

Vu qu'un recours été introduit par l'intéressé[...] en date du 26 juillet à l'encontre de la proposition définitive de peine disciplinaire de démission disciplinaire;

Vu l'avis motivé de la Chambre de recours en date du 25 octobre 2019 qui a estimé à six voix contre deux que la proposition définitive de peine disciplinaire de démission d'office n'est pas proportionnelle à la gravité des faits;

Considérant qu'il ressort du dossier que monsieur Jamaigne été condamné par la Cour d'appel de Bruxelles le 29 juin 2018 à une peine d'emprisonnement de quinze mois avec sursis pour la totalité de la peine pendant cinq ans ainsi qu'à une peine d'amende pour des faits de corruption passive dans l'exercice de ses fonctions d'agent de l'État, et particulièrement d'assistant de surveillance

pénitentiaire et pour de faits relatifs à des substances à action hormonale, antihormonale, anabolisante, baté-adrénergique, anti-infectieuse, anti-parasitaire, anti-inflammatoire;

Considérant qu'il n'est reproché à Monsieur Jamaigne que les faits de corruption passive;

Considérant que l'autorité disciplinaire est liée par la matérialité des faits constatés par le juge pénal;

Considérant que la connaissance de l'utilisation d'un gsm par ce même détenu ne peut être retenu[e];

Considérant que le pourvoi en cassation introduit contre l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 29 juin 2018 été rejeté sauf pour les éléments relatifs aux frais de justice; que la Cour de cassation a rendu son arrêt en date du 19 décembre 2018;

Considérant que ces éléments ont été portés à la connaissance de la direction de l'établissement pénitentiaire de Nivelles le 17 janvier 2019;

Considérant que l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles parle de "comportement inacceptable" et de "faits particulièrement graves car ils furent commis par un fonctionnaire public investi d'une mission socialement essentielle, impliquant rigueur et confiance"; qu'il indique encore que "[le prévenu] manqua de rigueur et foula au pied cette confiance"; que l'autorité fait sienne ce constat qu'elle partage entièrement;

Considérant que l'arrêt souligne l'incompatibilité des faits établis avec la fonction d'assistant de surveillance pénitentiaire de monsieur Jamaigne;

Considérant la durée du délai d'épreuve relativement longue imposée par le juge pénal;

Considérant la gravité du comportement de Monsieur Jamaigne même si celui-ci explique avoir banalisé les faits en agissant par habitude; qu'une telle attitude est inacceptable dans le chef d'un assistant de surveillance pénitentiaire;

Considérant que ces faits sont graves par leur nature mais également pour ce qu'ils signifient, à savoir la corruptibilité de monsieur Jamaigne qui a connu une certaine publicité compte tenu de la condamnation pénale; qu'il s'est montré corruptible tant aux yeux du monde extérieur qu'aux yeux du monde pénitentiaire ;

Considérant que cette corruptibilité connue rend impossible la poursuite de l'exercice des fonctions d'agent de surveillance pénitentiaire de monsieur Jamaigne et ne permet pas de renouveler la confiance qui avait été placée en lui;

Considérant qu'en sus monsieur Jamaigne s'est placé dans une position de faiblesse vis-à-vis du détenu monsieur [H], ce qui aurait pu entraîner des manœuvres de chantage à son égard; que ces manœuvres n'ont pas eu lieu en

l'espèce mais que monsieur Jamaigne a accepté de courir ce risque mettant ainsi en péril la sécurité de l'établissement et de ses collègues;

Considérant de plus la longueur de la période infractionnelle retenue par le juge d'appel, qui laisse apparaître que monsieur Jamaigne ne s'est en aucune façon remis en question durant cette période;

Considérant que, même si monsieur Jamaigne a pris conscience à ce jour de la gravité des faits et s'en excuse, il n'en reste pas moins que cette prise de conscience est tardive et qu'une telle attitude est inacceptable dans le chef d'un assistant de surveillance pénitentiaire de surcroît expérimenté;

Considérant que si le détenu monsieur [H] était connu pour être manipulateur, il avait lieu de redoubler de vigilance ;

Considérant que la circonstance que le lien entre monsieur Jamaigne et le détenu s'est tissé préalablement à sa détention n'est pas pertinente dès lors que les faits reprochés et établis pénalement auraient été commis que cette relation soit née préalablement ou postérieurement l'incarcération de monsieur [H];

Considérant l'article 7, § 1 du Statut des agents de l'État qui précise que : "L'agent de l'État remplit ses fonctions avec loyauté, conscience et intégrité sous l'autorité de ses supérieurs hiérarchiques. À cet effet, il doit 1° respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives qui lui sont données dans le cadre de ces lois et règlements; 2° formuler ses avis et rédiger ses rapports avec rigueur et exactitude; 3° exécuter les décisions avec diligence et conscience professionnelle".

Considérant l'article 7, § 2 du Statut des agents de l'État qui stipule que : "L'agent de l'État a le droit d'être traité avec dignité et courtoisie tant par ses supérieurs hiérarchiques, ses collègues que ses subordonnés. Il a le devoir de traiter ses collègues, ses supérieurs hiérarchiques, ses subordonnés avec dignité et courtoisie. Il évite toute parole, toute attitude, toute présentation qui pourrait compromettre cette dignité et courtoisie ou obérer le bon fonctionnement du service"; qu'en se plaçant dans une position de faiblesse vis-à-vis du détenu et par ce fait se rendant potentiellement sujet à des manœuvres de chantage monsieur Jamaigne aurait, par cette attitude, pu obérer le bon fonctionnement du service;

Considérant l'article 8, § 3 du Statut des agents de l'État qui mentionne "L'agent de l'État ne peut solliciter, exiger ou recevoir, directement ou par personne interposée, même en-dehors de ses fonctions mais à raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques";

Considérant l'article 3, § 1^{er} et 2 de l'arrêté du 14 mai 1971 portant instructions spéciales aux agents des services extérieurs de l'Administration des établissements pénitentiaires qui stipule que "Les agents ne peuvent avoir avec les détenus d'autres rapports que ceux qui sont justifiés par le service. De même, à moins d'être chargés d'une mission post pénitentiaire, ils ne peuvent avoir aucune relation avec les condamnés libérés. Il est notamment défendu aux

agents : 1° d'accepter pour eux-mêmes ou pour autrui, d'un détenu ou d'une personne agissant en sa faveur, des dons ou des promesses, sous quelque prétexte que ce soit ou de faire des dons ou promesses pour un détenu ou une personne agissant en sa faveur; 2° d'introduire à l'établissement ou d'en faire sortir aucun objet destiné ou appartenant à des détenus ou de se charger pour eux d'une commission sans l'autorisation du directeur"; que la *ratio legis* de cette disposition est celle d'éviter tout risque de collusion entre l'agent et le condamné qui leur permettrait d'obtenir, l'un comme l'autre, des avantages non justifiés, ce qui s'est produit en l'espèce;

Considérant que monsieur Jamaigne, en tant qu'assistant de surveillance pénitentiaire et de par ses fonctions de formateur et de délégué syndical, connaissait les lois qu'il transgressait et les risques encourus;

Considérant qu'il est inconcevable de banaliser de tels faits dans un établissement pénitentiaire qui exige un haut[...] degré de vigilance quant à la sécurité;

Considérant que la durée de la suspension dans l'intérêt du service est justifiée par la durée de l'instruction et du jugement des faits ainsi que par le déroulement régulier des différentes phases de la procédure disciplinaire;

Considérant que le paiement de l'amende n'est que l'exécution d'une peine laquelle il été condamné[...] par un jugement pénal; que l'autorité pénale se distingue de l'autorité disciplinaire;

Considérant que la fonction d'assistant de surveillance pénitentiaire exige une attitude loyale et intègre tant envers la hiérarchie et les collègues qu'envers les détenus;

Considérant que la fonction de formateur implique de faire preuve d'une certaine exemplarité; que cette exemplarité n'est plus représentée dans le chef de monsieur Jamaigne;

Considérant les bons états de service antérieurs de monsieur Jamaigne; sa bonne collaboration tout au long de la procédure disciplinaire; sa situation familiale ainsi que son repentir; que ces éléments sont pris en compte et mis en balance avec la nature et la gravité des faits reprochés; que cette mise en balance ne permet pas une atténuation de la gravité des faits telle que le taux de la sanction disciplinaire en serait diminué et ce, en raison des éléments exposés ci-avant;

Considérant de plus que la situation sociale et familiale de monsieur Jamaigne ne peut l'emporter sur les impératifs de sécurité et de haute vigilance essentiels au bon fonctionnement des établissements pénitentiaires;

Considérant que le lien de confiance entre le SPF Justice et monsieur Jamaigne est, au vu de la nature et de la gravité des faits ainsi que des éléments qui précèdent, définitivement rompu, de sorte que toute collaboration future avec l'intéressé est désormais inenvisageable;

Considérant que cette rupture irréversible du lien de confiance avec l'Administration dans son ensemble ne peut se traduire que par une sanction mettant fin à toute relation professionnelle;

ARRÊTE :

Article unique : La peine disciplinaire de démission d'office est infligée à monsieur Jamaigne Thierry, né le 7 août 1975, assistant de surveillance pénitentiaire à l'établissement pénitentiaire de Nivelles.

(sé) Koen Geens ».

16. Par un arrêté ministériel du même jour, A. E. est démise d'office. Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation enrôlé sous le numéro A. 230.069/VIII-11.356.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, 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 susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen « de la violation du principe général de droit et de bonne administration de proportionnalité, de la violation ou de la mauvaise application des articles 77 à 95bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', spécialement 77 et 94, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de la violation du principe général de droit et de bonne administration, de l'obligation de motivation matérielle, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il fait valoir que l'acte attaqué lui inflige la sanction disciplinaire majeure de démission d'office au motif qu'il aurait donné, à diverses reprises, de la nourriture à un détenu et que ce don aurait été compensé par une nuit d'hébergement au profit de son épouse et de ses enfants dans une maison située au Maroc, propriété d'un membre de la famille de ce détenu, alors que, selon lui, dans une première branche, l'extrême sévérité de la sanction infligée par l'acte attaqué ne prend pas

suffisamment en compte la gravité relative des faits retenus et leur ancienneté, ni le caractère exemplaire de sa carrière, ni encore son caractère coopératif durant la procédure disciplinaire et sa volonté sincère d'amendement ainsi que son profil général, son désarroi personnel et sa situation familiale; et alors que, deuxième branche, l'acte attaqué n'aborde pas le caractère plus mesuré et plus adéquat au regard des faits sanctionnés de la sanction de déplacement disciplinaire, pourtant retenue par la chambre de recours; et alors que , troisième branche, l'acte attaqué s'appuie sur les motifs non démontrés et excessifs selon lesquels il aurait définitivement le profil d'un agent « corruptible » rendant impossible l'exercice de toute fonction au sein de l'administration pénitentiaire.

Concernant la première branche, il soutient en substance que la sanction disciplinaire de démission d'office est manifestement disproportionnée par rapport à un certain nombre d'éléments marquants du dossier disciplinaire, en particulier dans la mesure où la gravité relative des faits retenus (« corruption passive » portant sur de la nourriture exclusivement à l'égard d'un détenu unique, déjà connu du requérant en privé avant son incarcération, et en échange présumé d'une gratification très minime) n'est pas suffisamment prise en compte, de même que le caractère exemplaire de sa carrière, son attitude coopérante durant la procédure disciplinaire, ainsi que de sa volonté sincère d'amendement, son profil général, son désarroi personnel et sa situation familiale. Il reproche à la partie adverse de s'être calquée sur l'appréciation pénale finale, de s'être basée sur la longueur de la période infractionnelle sans pour autant analyser réellement les quelques moments où de la nourriture a été effectivement donnée au détenu R. H. ni rechercher quelle a été la réelle mesure de cette période qu'elle qualifie d'infractionnelle sur le plan disciplinaire. Il reproche encore à la partie adverse de n'avoir pas tenu compte du fait qu'une grande part des premières accusations (trafic de drogue et de GSM) s'est avérée non fondée, ce qui explique pourquoi elle se serait méprise lorsqu'elle estime qu'il a banalisé les faits mis à sa charge et lui reproche un manque de remise en question. Il soutient aussi que l'autorité disciplinaire ne précise pas en quoi, malgré ces éléments, la sanction de démission d'office serait inévitable ni pourquoi aucune autre sanction ne pourrait être envisagée *in concreto*, et se limite à cet égard à une simple « clause de style ». Le requérant estime également que l'acte attaqué tire de la condamnation pénale intervenue des conséquences manifestement déraisonnables, et purement spéculatives à tout le moins dans leur ampleur, en ce sens que lorsque la partie adverse indique dans sa décision « que l'arrêt [de la Cour d'appel de Bruxelles] souligne l'incompatibilité des faits établis avec la fonction d'assistant de surveillance pénitentiaire », elle entend déduire du fait que les éléments matériels imputés à un temps donné aient été incompatibles pénalement avec la fonction d'agent pénitentiaire, que ceci rendrait, en tout temps, incompatible l'exercice de la

fonction par le requérant, ce qui apparaît une appréciation disproportionnée en l'espèce. Il reproche l'absence d'appréciation autonome et contextualisée des faits sur le plan disciplinaire par rapport à leur qualification pénale. En ce qui concerne le motif lié à la perte de confiance, il le qualifie de clause de style non démontrée, ceci d'autant plus si l'on tient compte de la position plus clémentine de la chambre de recours qui proposait le déplacement disciplinaire.

Concernant la deuxième branche, le requérant soutient que la partie adverse a pris une position déraisonnable en n'envisageant pas une autre sanction comme le déplacement disciplinaire, laquelle aurait eu un rôle pédagogique approprié. Il soutient que sa situation fait manifestement apparaître qu'une autre sanction que la démission d'office était plus adéquate, ce qu'avait d'ailleurs souligné la chambre de recours. Il indique que si la confiance semble avoir été rompue à son égard au sein de la prison de Nivelles, et en particulier vis-à-vis de sa directrice, une telle relation de confiance est clairement susceptible d'être renouée à l'avenir dans le cadre d'un autre établissement pénitentiaire. Il en veut pour preuve l'attitude constructive qu'il a montrée et son comportement pensé, pondéré et sincère que la partie adverse n'a aucunement pris en compte.

Concernant la troisième branche, il reproche à l'acte attaqué de s'appuyer sur un procès d'intention non démontré par le dossier, à savoir qu'il résulterait automatiquement et mécaniquement des faits retenus à sa charge, pour lesquels il est en aveu, qu'il présenterait un profil globalement et définitivement corruptible. Il estime qu'il s'agit d'un raccourci de raisonnement qui ne tient pas compte de son profil général. Il critique également le passage de la motivation qui lui reproche de s'être mis dans une position de faiblesse vis-à-vis du détenu R. H. mettant ainsi en danger la sécurité de l'établissement et de ses collègues, en arguant du fait que ce point n'est pas vérifié et qu'il n'a d'ailleurs pas été impliqué dans les méfaits commis par ledit détenu.

Dans une « note de plaidoirie écrite », il fait valoir en substance qu'il ne nie pas l'importance des faits sanctionnés par la cour d'appel, mais souligne l'indépendance de la procédure disciplinaire qui, si elle est tenue par la décision judiciaire sur la constatation des faits, doit avoir une approche autonome et disciplinaire de ces faits, approche qu'il estime en l'espèce disproportionnée. Concernant la première branche, il estime que l'acte attaqué reste en défaut de contextualiser les faits. Il rappelle que selon lui les éléments de faits « consistent à avoir donné à plusieurs reprises de la nourriture à un détenu et à avoir passé une nuit dans la maison de l'oncle de ce détenu au Maroc ». Il soutient que l'acte attaqué ne travestit pas les faits mais n'en fait qu'une lecture à charge et aboutit à une

appréciation manifestement disproportionnée du manquement disciplinaire et de la sanction qui doit y être attachée. Il fait valoir ainsi que, de la lecture des pièces du dossier, il ressort, selon lui, qu'il n'a participé à aucun trafic et que les « sacs de course » qu'il a acheminés ne contenaient que de la nourriture. Il soutient que la partie adverse devait se tenir à la qualification des faits et non l'aggraver, dès lors que la cour d'appel n'avait pas précisé certains éléments, comme ces « marchandises diverses » que le dossier permet, selon lui, clairement de cibler. Il allègue également que si la cour d'appel a procédé automatiquement au lien entre la livraison de nourriture au détenu et la « gratification » ayant consisté à passer une nuit au Maroc, elle n'établit pas – et n'était pas tenue de le faire – qu'il y aurait eu une conscience d'un échange entre ces deux gestes dans son chef, ce que l'autorité disciplinaire pouvait et devait, selon lui, examiner. Il soutient par ailleurs que l'autorité disciplinaire aurait dû s'enquérir de la récurrence des faits pour apprécier leur gravité. Il estime qu'à l'inverse de l'acte attaqué, la chambre de recours a correctement apprécié la gravité de faits et proposé une sanction adaptée, à savoir le déplacement disciplinaire. Il soutient enfin que l'acte attaqué n'expose pas comment ont été pris en compte ses bons états de service antérieurs, sa bonne collaboration tout au long de la procédure, sa situation familiale et son repentir. Quant à la deuxième branche, il allègue que l'acte attaqué viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 en n'évoquant pas les raisons qui l'ont amené à ne pas suivre l'avis de la chambre de recours. Outre ce qu'il a déjà exposé dans sa requête, il fait également valoir que si l'acte attaqué évoque la publicité donnée à sa corruptibilité, la publicité ciblée sur sa personne et son impact, en cas de déplacement disciplinaire, n'est pas établie, alors que les faits sont très anciens et qu'il ne peut lui être fait grief de cette publicité qu'il ne souhaitait aucunement. Quant à la troisième branche, il répète en substance ce qui est déjà évoqué dans sa requête.

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 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. La motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent sanctionné d'identifier les faits considérés comme établis, de connaître la qualification qui leur est donnée ainsi que les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à choisir, dans l'échelle des peines, celle qui a effectivement été appliquée. Pour être adéquate, 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.

Pour la détermination du taux d'une sanction, le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant la décision et son objet, ce qui suppose que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée, et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. 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, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision.

Dans sa première branche, la critique du requérant porte essentiellement sur l'appréciation, qu'il juge déraisonnable, de la gravité des faits par la partie adverse. Selon lui, les faits constatés de corruption passive se limitent à avoir apporté de la nourriture à un détenu et avoir reçu en retour une gratification très minime. Or les faits ont été décrits comme suit par la Cour d'appel de Bruxelles :

« [...] Il ne fait aucun doute qu'en introduisant, hors la voie officielle, des marchandises diverses avec sans doute la "complaisance" de collègues non inquiétés en la cause, ce prévenu a posé un acte contraire à sa fonction pour favoriser le détenu [R. H.] avec lequel son épouse et lui s'entendaient "fort bien". Il reçut en échange pour lui-même ou des membres de sa famille (ses enfants par ex.) le séjour au Maroc. Il importe peu que la rémunération (dont la forme peut être diverse) intervienne après que l'acte fautif ait été commis, ni même qu'elle fut déterminée avant la commission dudit acte.

La Cour relève en outre que ni la prévenue [A. E.], ni son époux Thierry Jamaigne n'alléguèrent avoir systématiquement inspecté les sacs qui étaient déposés chez eux, notamment par les frères [de R. H.], en sorte que leur corruption passive apparaît totale et plus coupable encore ».

Le requérant ne peut dès lors, à la suite de cet arrêt, soutenir que la partie adverse a exagéré la gravité des faits qui n'auraient consisté, selon lui, qu'en un apport banal de nourritures à un détenu, alors que la cour constate qu'il s'agit de sacs contenant des marchandises diverses que le couple n'inspectait pas systématiquement.

Par ailleurs, si le requérant soulève à raison que l'appréciation disciplinaire des faits doit se distinguer de son appréciation pénale, cette distinction ne devait pas jouer en sa faveur. En effet, si le simple apport de marchandises à un détenu ne constitue pas, pris isolément, une infraction pénale, il constitue en

revanche, pour un agent de surveillance pénitentiaire tel que le requérant, un fait disciplinairement punissable dont la gravité est soulignée par l'acte attaqué notamment dans les termes suivants :

« [...]

Considérant l'article 3, § 1^{er} et 2 de l'arrêté du 14 mai 1971 portant instructions spéciales aux agents des services extérieurs de l'Administration des établissements pénitentiaires qui stipule que "Les agents ne peuvent avoir avec les détenus d'autres rapports que ceux qui sont justifiés par le service. De même, à moins d'être chargés d'une mission post pénitentiaire, ils ne peuvent avoir aucune relation avec les condamnés libérés. Il est notamment défendu aux agents : 1° d'accepter pour eux-mêmes ou pour autrui, d'un détenu ou d'une personne agissant en sa faveur, des dons ou des promesses, sous quelque prétexte que ce soit ou de faire des dons ou promesses pour un détenu ou une personne agissant en sa faveur; 2° d'introduire à l'établissement ou d'en faire sortir aucun objet destiné ou appartenant à des détenus ou de se charger pour eux d'une commission sans l'autorisation du directeur"; que la *ratio legis* de cette disposition est celle d'éviter tout risque de collusion entre l'agent et le condamné qui leur permettrait d'obtenir, l'un comme l'autre, des avantages non justifiés, ce qui s'est produit en l'espèce;

Considérant que monsieur Jamaigne, en tant qu'assistant de surveillance pénitentiaire et de par ses fonctions de formateur et de délégué syndical, connaissait les lois qu'il transgressait et les risques encourus;

Considérant qu'il est inconcevable de banaliser de tels faits dans un établissement pénitentiaire qui exige un haut degré de vigilance quant à la sécurité;

[...] ».

Une telle appréciation disciplinaire des faits constatés n'est pas déraisonnable.

Ensuite, le requérant soutient que la partie adverse aurait négligé de prendre en compte (ou aurait mal pris en compte) diverses circonstances de nature selon lui à atténuer la gravité des faits commis. Sur ce point, il y a lieu de constater que l'acte attaqué contient une longue motivation justifiant la gravité des faits commis et la hauteur de la sanction infligée. Elle est reproduite ci-après :

« [...]

Considérant que l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles parle de "comportement inacceptable" et de "faits particulièrement graves car ils furent commis par un fonctionnaire public investi d'une mission socialement essentielle, impliquant rigueur et confiance"; qu'il indique encore que "[le prévenu] manqua de rigueur et foula au pied cette confiance"; que l'autorité fait sienne ce constat qu'elle partage entièrement;

Considérant que l'arrêt souligne l'incompatibilité des faits établis avec la fonction d'assistant de surveillance pénitentiaire de Monsieur Jamaigne;

Considérant la durée du délai d'épreuve relativement longue imposée par le juge pénal;

Considérant la gravité du comportement de Monsieur Jamaigne même si celui-ci explique avoir banalisé les faits en agissant par habitude; qu'une telle attitude est inacceptable dans le chef d'un assistant de surveillance pénitentiaire;

Considérant que ces faits sont graves par leur nature mais également pour ce qu'ils signifient, à savoir la corruptibilité de monsieur Jamaigne qui a connu une certaine publicité compte tenu de la condamnation pénale; qu'il s'est montré corruptible tant aux yeux du monde extérieur qu'aux yeux du monde pénitentiaire;

Considérant que cette corruptibilité connue rend impossible la poursuite de l'exercice des fonctions d'agent de surveillance pénitentiaire de monsieur Jamaigne et ne permet pas de renouveler la confiance qui avait été placée en lui;

Considérant qu'en sus monsieur Jamaigne s'est placé dans une position de faiblesse vis-à-vis du détenu [R. H.] ce qui aurait pu entraîner des manœuvres de chantage à son égard; que ces manœuvres n'ont pas eu lieu en l'espèce mais que monsieur Jamaigne a accepté de courir ce risque mettant ainsi en péril la sécurité de l'établissement et de ses collègues;

Considérant de plus la longueur de la période infractionnelle retenue par le juge d'appel, qui laisse apparaître que monsieur Jamaigne ne s'est en aucune façon remis en question durant cette période;

Considérant que, même si monsieur Jamaigne a pris conscience à ce jour de la gravité des faits et s'en excuse, il n'en reste pas moins que cette prise de conscience est tardive et qu'une telle attitude est inacceptable dans le chef d'un assistant de surveillance pénitentiaire de surcroît expérimenté;

Considérant que si le détenu [R.H.] était connu pour être manipulateur, il y avait lieu de redoubler de vigilance;

Considérant que la circonstance que le lien entre monsieur Jamaigne et le détenu s'est tissé préalablement à sa détention n'est pas pertinente dès lors que les faits reprochés et établis pénalement auraient été commis que cette relation soit née préalablement ou postérieurement à l'incarcération de [R. H.];

[...]

Considérant que monsieur Jamaigne, en tant qu'assistant de surveillance pénitentiaire et de par ses fonctions de formateur et de délégué syndical, connaissait les lois qu'il transgressait et les risques encourus;

Considérant qu'il est inconcevable de banaliser de tels faits dans un établissement pénitentiaire qui exige un haut degré de vigilance quant à la sécurité;

Considérant que la durée de la suspension dans l'intérêt du service est justifiée par la durée de l'instruction et du jugement des faits ainsi que par le déroulement régulier des différentes phases de la procédure disciplinaire;

Considérant que le paiement de l'amende n'est que l'exécution d'une peine à laquelle il a été condamné par un jugement pénal; que l'autorité pénale se distingue de l'autorité disciplinaire;

Considérant que la fonction d'assistant de surveillance pénitentiaire exige une attitude loyale et intègre tant envers la hiérarchie et les collègues qu'envers les détenus;

Considérant que la fonction de formateur implique de faire preuve d'une certaine exemplarité; que cette exemplarité n'est plus représentée dans le chef de monsieur Jamaigne;

Considérant les bons états de service antérieurs de monsieur Jamaigne; sa bonne collaboration tout au long de la procédure disciplinaire; sa situation familiale ainsi que son repentir; que ces éléments sont pris en compte et mis en balance avec la nature et la gravité des faits reprochés; que cette mise en balance ne permet pas une atténuation de la gravité des faits telle que le taux de la sanction disciplinaire en serait diminué et ce, en raison des éléments exposés ci-avant;

Considérant de plus que la situation sociale et familiale de monsieur Jamaigne ne peut l'emporter sur les impératifs de sécurité et de haute vigilance essentiels au bon fonctionnement des établissements pénitentiaires;

Considérant que le lien de confiance entre le SPF Justice et monsieur Jamaigne est, au vu de la nature et de la gravité des faits ainsi que des éléments qui précèdent, définitivement rompu, de sorte que toute collaboration future avec l'intéressé est désormais inenvisageable;

Considérant que cette rupture irréversible du lien de confiance avec l'Administration dans son ensemble ne peut se traduire que par une sanction mettant fin à toute relation professionnelle;

[...] ».

En tant que cette motivation porte une appréciation sur la gravité des faits commis, le moyen ne démontre pas qu'elle serait insuffisante, inadéquate, ou entachée d'erreur ni qu'elle révélerait l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse. Ainsi, le fait que le requérant ait connu le détenu corrupteur préalablement à son incarcération ne constitue pas une circonstance que toute autre administration raisonnable, placée dans les mêmes circonstances, aurait nécessairement prise en compte dans l'appréciation de la gravité des faits commis. Il pourrait même au contraire être considéré que le fait

pour un agent de surveillance pénitentiaire expérimenté, exerçant les fonctions de formateur, de voir arriver dans son établissement pénitentiaire un détenu faisant partie de ses connaissances devrait l'amener à redoubler de vigilance quant au respect à l'égard dudit détenu de la réglementation, au besoin en informant l'administration pénitentiaire de cette situation délicate pour lui, et ceci de manière à éviter toute situation embarrassante et toute velléité de traitement de faveur. Contrairement à ce que suggère le moyen, la banalisation des faits que reproche l'acte attaqué au requérant n'est pas relative à son mode de défense durant l'instance pénale mais surtout à son attitude durant la période infractionnelle puisqu'il y est notamment indiqué que le requérant « explique avoir banalisé les faits en agissant par habitude », que « la longueur de la période infractionnelle retenue par le juge d'appel [...] laisse apparaître que monsieur Jamaigne ne s'est en aucune façon remis en question durant cette période », et que « même si monsieur Jamaigne a pris conscience à ce jour de la gravité des faits et s'en excuse, il n'en reste pas moins que cette prise de conscience est tardive et qu'une telle attitude est inacceptable dans le chef d'un assistant de surveillance pénitentiaire de surcroît expérimenté ».

Par conséquent, aucun des motifs de l'acte attaqué ne relève d'une appréciation déraisonnable de la gravité des faits.

En outre s'agissant de l'impossibilité de la poursuite de l'exercice des fonctions d'agent de surveillance pénitentiaire du requérant, l'acte attaqué est également suffisamment et adéquatement motivé. Contrairement à ce que soutient le requérant, l'acte attaqué ne se borne pas à cet égard à se référer au passage de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles concernant l'incompatibilité des faits commis avec la fonction d'assistant de surveillance pénitentiaire, ce qui ne pourrait suffire à justifier que le requérant ne pourrait à l'avenir encore exercer cette fonction, mais contient d'autres motifs permettant de comprendre la rupture définitive du lien de confiance entre la partie adverse et le requérant. Il en est ainsi du passage de la motivation concernant le fait de s'être mis en position de faiblesse et d'avoir ainsi accepté de courir le risque d'un chantage qui aurait pu mettre en danger la sécurité de l'établissement et de ses collègues. Il en est de même en ce qui concerne la corruptibilité du requérant que la partie adverse considère comme une conséquence grave des faits en raison de la publicité qu'elle a reçue. Au sujet de cette corruptibilité, comme le soutient la partie adverse, l'acte attaqué ne considère pas que le requérant serait « définitivement » corruptible mais bien que cette corruptibilité connue rend désormais impossible la poursuite de l'exercice des fonctions d'agent de surveillance pénitentiaire en raison de cette publicité. La méconnaissance par le requérant des impératifs de sécurité et de haute vigilance essentiels au bon fonctionnement des établissements pénitentiaires, aggravée par le

fait que le requérant aurait dû se montrer exemplaire en raison de sa fonction de formateur, peut raisonnablement justifier que la partie adverse a perdu toute confiance en lui au point de ne plus pouvoir envisager de le maintenir en service que ce soit à la prison de Nivelles ou dans un autre établissement.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le requérant, la partie adverse a bien pris en compte ses états de service, sa bonne collaboration au cours de la procédure disciplinaire, son repentir, et sa situation familiale et sociale, puisqu'elle en fait mention dans l'acte attaqué, indique avoir mis ces éléments en balance avec la nature et la gravité des faits reprochés, et qu'elle a estimé que cette mise en balance, tenant encore compte des impératifs de sécurité et de haute vigilance essentiels au bon fonctionnement des établissements pénitentiaires, ne permettait pas d'atténuer la gravité des faits commis et de maintenir sa confiance dans le requérant en lui infligeant une sanction moindre. Le requérant ne démontre pas davantage que cette appréciation serait déraisonnable.

Enfin, s'il est de jurisprudence qu'il incombe à une autorité disciplinaire d'exposer les motifs qui la conduisent à s'écarter de l'avis de la chambre de recours, il convient de relever que cet avis se limite à motiver sa proposition de peine de déplacement disciplinaire par le fait que le requérant « a la correction de reconnaître [la gravité des faits] et [...] déclare les regretter après en avoir pris conscience » et par le fait « qu'une peine disciplinaire de déplacement disciplinaire est plus adéquate » que la démission d'office que la chambre de recours estime non « proportionnelle à la gravité des faits ». Or, comme indiqué ci-avant, l'acte attaqué expose de manière suffisante et adéquate les raisons pour lesquelles la démission d'office est justifiée par la rupture définitive du lien confiance. Il indique également que « même si monsieur Jamaigne a pris conscience à ce jour de la gravité des faits et s'en excuse, il n'en reste pas moins que cette prise de conscience est tardive et qu'une telle attitude est inacceptable dans le chef d'un assistant de surveillance pénitentiaire de surcroît expérimenté ». Ce faisant, l'acte attaqué permet au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse s'écarte de l'avis de la chambre de recours.

Le moyen en ses trois branches réunies n'est pas sérieux.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un second moyen « de la violation de l'article 81, §§ 3 et 4, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État et de la prescription de l'action disciplinaire, de la violation du principe général de droit et de bonne administration du délai raisonnable et de l'incompétence de l'auteur de l'acte *ratione temporis* ».

En une première branche, le requérant soutient en substance que, malgré la mesure de suspension préventive prononcée à son encontre le 23 avril 2014, la partie adverse connaissait ou devait connaître le contenu de la matérialité des faits lui imputables, dès le renvoi devant les juridictions pénales par la chambre des mises en accusation ou, à tout le moins, dès l'arrêt de la Cour d'appel du 29 juin 2018. Il estime que le délai de six mois pour introduire la procédure disciplinaire était largement dépassé lorsqu'il fut convoqué le 25 mars 2019 pour une audition disciplinaire. Il dénonce l'attitude passive de l'autorité disciplinaire tout au long de la procédure pénale, en ce sens qu'elle ne semble avoir entrepris aucune démarche auprès des cours et tribunaux lors de la procédure pénale pour en connaître davantage sur sa situation et les éléments de fait qui lui étaient imputables, et qu'en outre, elle a attendu la toute fin de la procédure pénale pour s'en approprier les incidences sur le plan disciplinaire. Il soutient que si la partie adverse s'était interrogée plus en amont, elle aurait dû savoir que dès l'achèvement de l'instruction concomitant au renvoi devant les cours et tribunaux par la chambre des mises en accusation, seuls les faits relatifs à la « corruption passive » - c'est-à-dire, avoir donné de la nourriture à un détenu « en échange » d'une nuitée au Maroc - auraient pu être facilement portés à sa connaissance, lesdits faits n'étant contestés ni par lui ni par son épouse. Il ajoute que seule la qualification pénale de la rétribution était contestée, mais pas l'élément de fait d'avoir passé une nuit dans la maison de l'oncle du détenu R. H. Il en déduit que la fixation par la partie adverse de la date du 17 janvier 2019, comme point de départ du délai de prescription ou encore comme date de terme de l'interruption du délai de prescription liée à la procédure pénale en cours, paraît trop clémentine, au vu des exigences requises d'une administration prudente et diligente, et en conclut que l'acte attaqué méconnaît l'article 81, §§ 3 et 4 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 dans la mesure où il énonce que l'autorité devait attendre l'issue de la procédure pénale.

En une seconde branche, le requérant soutient qu'après le 17 janvier 2019, il a fallu attendre environ deux mois pour qu'une procédure disciplinaire soit

initiiée et au total un peu plus de dix mois pour que soit adoptée une sanction de démission d'office, alors que le dossier avait été complètement balisé par la procédure pénale et l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles et que la procédure disciplinaire ne paraissait nécessiter aucun nouveau devoir d'instruction spécifique. Il estime donc que le délai s'étant écoulé entre le 9 avril 2019, date de l'audition, et le 22 novembre 2019, date de la décision du ministre de la Justice, est assez long et paraît peu enclin à rencontrer les exigences du délai raisonnable.

Dans sa note d'audience, le requérant, outre qu'il reprend son argumentation relative à l'attitude passive de la partie adverse pendant la procédure pénale et quant au non-respect du principe du délai raisonnable, fait valoir que l'article 81, § 3, tel qu'en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2016, faisait obligation à la partie adverse de réévaluer les procédures disciplinaires qu'elle tenait en suspens avant cette date, puisqu'à partir de cette date elle n'était plus tenue d'attendre l'aboutissement d'une action pénale pour les mêmes faits. Il soutient également que la partie adverse a fait une erreur d'appréciation dans l'exercice de la compétence qu'elle détient en vertu des dispositions visées au moyen.

VI.2. Appréciation

Sur la première branche, il résulte de l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' en vigueur jusqu'au 30 septembre 2016, que les actions pénales étaient suspensives des procédures disciplinaires. Depuis le 1^{er} octobre 2016, il résulte de l'article 81, §§ 3 et 4, du même arrêté que l'action pénale interrompt le délai de prescription de six mois, dans lequel la procédure disciplinaire doit être entamée, ce délai ne prenant à nouveau cours qu'au moment où l'autorité disciplinaire a pris connaissance qu'une décision est intervenue et que cette décision est coulée en force de chose jugée.

Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si la disposition nouvelle a eu pour conséquence que le requérant pouvait être poursuivi disciplinairement dès le 1^{er} octobre 2016 pour le motif que la nouvelle disposition légale n'oblige plus l'autorité à attendre l'issue de la procédure pénale, il suffit de constater que l'arrêt de la Cour de cassation qui, en rejetant le pourvoi du requérant, a définitivement mis fin à la procédure pénale, a été prononcé le 19 décembre 2018, de telle sorte qu'en tout état de cause, le délai de prescription résultant des dispositions visées au moyen n'était pas écoulé lorsque la partie adverse a entamé la procédure disciplinaire le 25 mars 2019. L'article 81, §§ 3 et 4, précité, n'a donc pas été méconnu par l'acte attaqué.

Par ailleurs, il s'est écoulé en tout état de cause moins d'un an entre le moment où la partie adverse a pu être informée qu'une décision intervenue dans la procédure pénale était coulée en force de chose jugée et l'adoption de l'acte attaqué. En outre, compte tenu des incertitudes ayant existé et révélées par cette procédure pénale, quant à la question du caractère pénal des faits et quant à leur exacte gravité, éléments qui pouvaient en l'espèce avoir une influence sur l'appréciation à porter par la partie adverse quant à la gravité des manquements disciplinaires que constituaient ces mêmes faits, il ne saurait être fait grief à celle-ci d'avoir attendu l'issue de l'action pénale avant d'entamer la procédure disciplinaire. Il en va d'autant plus ainsi que lorsque les faits ont été portés à sa connaissance, elle avait réglementairement l'obligation d'attendre l'issue de la procédure pénale avant d'entamer sa procédure disciplinaire.

Prima facie, la partie adverse n'a donc pas méconnu le principe du délai raisonnable applicable en matière disciplinaire.

Le second moyen n'est sérieux dans aucune de ses branches.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, 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, fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VII. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.

Il a toutefois lieu à ce stade de la procédure de réserver les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé le 16 juin 2020, par la VIII^e chambre siégeant en référé,
composée de :

Luc Detroux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux