

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 123.337 du 24 septembre 2003

A.101.443/VIII-2190

En cause : **VANSAINGELE** Roland,
boulevard d'Herseaux 109
7711 Dottignies,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre
de la Fonction publique et de la
Modernisation de l'Administration,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Louis JASPAR, avocat,
avenue Louise 65
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 mars 2001 par Roland VANSAINGELE qui
demande l'annulation de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 modifiant l'arrêté royal du
2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} JOTTRAND, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 28 février 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier
et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 juin 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à
l'audience du 19 septembre 2003;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me SALHADIN, loco Me JASPAR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} JOTTRAND, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le requérant est vérificateur principal d'administration fiscale au ministère des Finances. En sa qualité d'agent de l'Etat, il jouit de la liberté d'expression à propos de laquelle l'article 7 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat disposait comme suit :

" Les agents jouissent de la liberté d'expression à l'égard des faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Il leur est uniquement interdit de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment le droit au respect de la vie privée; cette interdiction vaut également pour les faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions.

Les dispositions des alinéas précédents s'appliquent également aux agents qui ont cessé leurs fonctions".

2. Le Moniteur belge du 9 janvier 2001 publie notamment l'arrêté royal du 22 décembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat. Il s'agit de l'acte attaqué. Son article 3 modifie l'article 7 précité - devenu l'article 10 - en complétant son deuxième alinéa par ce qui suit :

" aussi longtemps qu'une décision finale n'a pas encore été prise ainsi que pour les faits qui, lorsqu'ils sont divulgués, peuvent porter préjudice à la position de concurrence du service public dans lequel l'agent est occupé".

Cette modification a été commentée comme suit dans le rapport au Roi :

" Une restriction est ajoutée à la règle de la liberté d'expression des agents. Ainsi, l'agent ne révélera pas des faits qui peuvent porter préjudice à la position de concurrence du ministère dont il fait partie. Bien que cet ajout semble superflu pour les ministères, il se fait que par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, cette restriction est également applicable aux organismes d'intérêt public fédéraux, pour lesquels cette restriction peut effectivement être nécessaire. Cet ajout ne porte pas préjudice à la règle du droit

d'expression et doit, comme toute exception, être interprété de manière restrictive. Il n'implique pas non plus que des pratiques douteuses restent dissimulées".

Quant à la section de législation du Conseil d'Etat, elle a observé ce qui suit dans son avis L. 30.123/1 :

- " 1. En vertu de l'article 10, alinéa 2, en projet, l'interdiction faite aux agents de révéler des faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions s'applique également aux faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions aussi longtemps qu'une décision finale n'a pas encore été prise.

Bien qu'un tel devoir de réserve général puisse en principe être considéré comme admissible vu la jurisprudence de la section d'administration (...), il est à noter qu'il ne peut pas préjudicier aux règles du droit international, ni aux dispositions constitutionnelles ou légales en vertu desquelles l'agent est tenu de fournir des informations, également dans la phase préparatoire de la décision. Ainsi, l'agent concerné ne pourra pas invoquer la disposition en projet pour refuser l'accès à des documents à l'égard desquels le citoyen peut faire valoir son droit de les consulter ou d'en recevoir copie conformément à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (...).

2. L'article 10, alinéa 2, en projet, toujours, dispose qu'il est interdit à l'agent de révéler des faits qui «peuvent porter préjudice à la position de concurrence du service public dans lequel (il) est occupé».

Abstraction faite de la question de savoir si cette interdiction ne résulte pas déjà de l'interdiction inscrite dans la même disposition de révéler des faits pouvant léser les intérêts de l'autorité (...), il est à noter que l'interdiction instaurée peut difficilement s'appliquer aux agents des administrations de l'Etat mêmes dont l'arrêté royal du 2 octobre 1937 règle le statut. Le rapport au Roi justifie toutefois l'insertion de l'interdiction par le fait que l'article 3, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public "rend l'arrêté royal du 2 octobre 1937 également applicable à la plupart des organismes publics, dont certains se trouvent effectivement dans une position de concurrence. Vu ce qui précède, il est toutefois recommandé d'incorporer l'interdiction qui sera instaurée dans l'arrêté royal du 8 janvier 1973 même";

Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant "admet que la portée réelle de son recours est limitée à l'annulation de l'article 3 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 qui remplace l'article 10 de ce dernier"; qu'il résulte de cette déclaration que le recours est uniquement dirigé contre ledit article 3;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; qu'il reproche à l'acte attaqué d'interdire aux agents de l'Etat de révéler des faits dont la divulgation peut porter préjudice à la position de concurrence du service dans lequel ils sont occupés, alors que cette circonstance n'est pas prévue par la loi du 11 avril 1994 comme un motif de refus de communiquer des documents administratifs; que, selon lui, l'interdiction faite emporte celle de communiquer aux citoyens qui les demandent les documents qui peuvent porter

préjudice à la position de concurrence du service et, donc, l'impossibilité pour les citoyens intéressés de consulter ces documents et de s'en faire remettre copie; qu'il fait valoir, dans son mémoire en réplique, "que si effectivement, les restrictions apportées à la liberté d'expression ne peuvent avoir, par principe, pour effet de priver le citoyen du bénéfice des dispositions de la loi du 11 avril 1994, l'acte attaqué emporte cette conséquence de fait" et que lui-même sera exposé à des difficultés, voire à des sanctions soit pour avoir divulgué des documents, soit pour avoir refusé d'en donner communication ou copie à celui qui en aurait fait la demande;

Considérant que l'interdiction critiquée par le requérant constitue une exception au principe de la liberté d'expression et doit, comme telle, être interprétée de manière restrictive; que, comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'Etat, l'interdiction dont il s'agit n'est pas de nature à s'appliquer aux agents des administrations de l'Etat mêmes; que celles-ci, et notamment celle des finances, assurent un service public qui est en-dehors du jeu de la concurrence; que l'on n'aperçoit dès lors pas comment le requérant pourrait enfreindre une règle qui, en ce qui le concerne, n'ajoute rien à l'interdiction préexistante et non critiquée, de révéler des faits qui ont trait aux intérêts financiers de l'autorité; que le requérant reste en défaut de démontrer comment une restriction qui, en droit, ne peut pas priver le citoyen du bénéfice des dispositions de la loi du 11 avril 1994, pourrait avoir cette "conséquence de fait"; qu'il ne lui appartient au demeurant pas de se substituer à la généralité des citoyens dans la défense de leurs droits; que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt; que cette irrecevabilité entraîne celle de la requête qui n'invoque aucun autre moyen,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-quatre septembre
deux mille trois par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.