CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 99.587 du 9 octobre 2001

A. 75.949/XI-3451

En cause : **1. A.S.B.L. Association pour la Défense du Droit des Etrangers,**
ayant élu domicile
avenue de Stalingrad 24
1000 Bruxelles,

2. PICARD Jean-Marc,
ayant élu domicile
rue Dejoncker 46
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, XIe CHAMBRE,

Vu la demande introduite le 6 octobre 1997 par l'association sans but lucratif ASSOCIATION POUR LA DÉFENSE DU DROIT DES ETRANGERS et Jean-Marc PICARD qui demandent l'annulation de “l'article 1er de l'arrêté royal relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat, adopté le 16 [lire: le 7] juillet 1997 et publié au Moniteur belge du 8 août 1997 en ce qu'il exclut de la publication des arrêtés instaurés par le même article, les arrêts prononcés en exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers”;

Vu l'arrêt n° 72.098 du 26 février 1998 qui a rejeté la demande de suspension de l’exécution de la même disposition;

Vu la demande de poursuite de la procédure des parties requérantes;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 26 septembre 2000 qui ordonne le dépôt du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des requérants;

Vu l'ordonnance du 24 avril 2001 fixant l'affaire à l'audience du 22 mai 2001, et la décision de remise à l'audience du 27 septembre 2001;

Entendu, en son rapport, M. MESSINNE, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me BELAMRI loco Me A. SCHAUS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me M. MAHIEU, avocat à la Cour de cassation, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que l'article 28 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, tel qu'il a été modifié par la loi du 4 août 1996, dispose en ses alinéas 3 et 4:

> " Les arrêts du Conseil d'Etat sont accessibles au public.
>
> Le Conseil d'Etat en assure la publication dans les cas, les formes et les conditions déterminés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres";

que l'exécution de cette dernière disposition est assurée par l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat, dont l'article 1er est rédigé comme suit:

> " Le Conseil d'Etat assure d'une part, sur un réseau d'informations accessible au public, et d'autre part, sur support magnétique, la publication des arrêts qu'il rend, à l'exclusion des arrêts prononcés en exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers";

que les requérants demandent l'annulation de l'exception que cette disposition institue;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen “de l'excès de pouvoir, de la violation des formalités substantielles prescrites à peine de nullité et de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution” dans lequel ils soutiennent en substance que “rien ne justifie un traitement différencié entre les arrêts rendus en application de la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [...] et toute autre matière entrant dans les compétences du Conseil d'Etat”, que, certes, ils ont pris connaissance du passage du rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué, aux termes duquel la protection de la vie privée des personnes physiques en cause pourrait être assurée par une “dépersonnalisation” de l'arrêt à leur demande, et, en ce qui concerne les étrangers, par l'absence de publication des arrêts rendus dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980 précitée, sauf sur décision motivée du premier président du Conseil d'Etat, mais que “rien n'empêcherait les requérants étrangers et/ou leurs conseils de solliciter facultativement la dépersonnalisation de l'arrêt les concernant”, qu' “on n'aperçoit pas de justification d'une différence de traitement quant à la publication des arrêts rendus en toute matière et des arrêts rendus quant à la loi du 15/12/1980”, et qu'au demeurant, “toute personne malveillante à l'égard de l'étranger cité dans un arrêt (on songe aux représentants de l'Etat étranger dont, par hypothèse, l'étranger intéressé serait ressortissant) peut consulter les arrêts au greffe”; que le second requérant précise qu'il y “voit une discrimination en ce que ses confrères, conseils de l'Etat belge, disposent de la jurisprudence complète en matière de droit des étrangers de par les recours formés contre les décisions de l'Office des étrangers alors que le même Etat belge empêche que ses adversaires soient informés de la jurisprudence le concernant”; que les deux requérants ajoutent que “l'objectif de protection des droits de la défense et de l'égalité des armes tirés notamment de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) n'est pas rencontré” et “se réfèrent à l'avis rendu par la 2e chambre de la section de législation [du Conseil d'Etat du] 30/10/1996 qui dispose, in fine, que «en prévoyant que les arrêts prononcés en exécution de la loi du 15/12/1980 précitée ne sont pas publiés, le projet crée une discrimination entre les nationaux et les étrangers. En effet, certains contentieux, comme l'accès à la profession, les droits politiques, sont tout aussi sensibles que le contentieux des étrangers. Il n'est pas justifié de traiter de manière différente des situations comparables»”; que, dans leur mémoire en réplique, ils soutiennent que la disposition attaquée viole en outre l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques parce qu'elle “instaure une discrimination affectant chacune des deux [parties] requérantes”, la première “par rapport aux autres revues spécialisées en matière de droit administratif, et en tant que défenseur des droits des étrangers”, et la seconde “au niveau de son accès à la jurisprudence”, spécialement par rapport à ses

adversaires “dans les causes relevant du contentieux du droit des étrangers, à savoir l'Etat belge ou le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, [qui] ont quant à eux accès à tous les arrêts, intervenant de manière systématique dans les causes participant du contentieux du droit des étrangers”;

Considérant que la disposition attaquée doit être lue, non isolément, mais en combinaison avec l’article 3 du même arrêté qui dispose :

> “ Par dérogation à l’article 1er, les arrêts prononcés en vertu de la loi précitée du 15 décembre 1980 peuvent être publiés, sous réserve de dépersonnalisation, par décision du premier président du Conseil d’Etat, lorsque ces arrêts peuvent présenter un intérêt pour la jurisprudence ou la recherche juridique.
>
> La décision de l’autorité précitée est prise d’initiative ou à la demande d’un tiers intéressé.”;

que ces dispositions divisent, en ce qui concerne leur publication par les soins du Conseil d’Etat, les arrêts rendus par celui-ci en deux catégories: ceux dont la publication est réalisée intégralement, sauf demande expresse de dépersonnalisation introduite par une partie, et ceux dont la publication n'est en principe pas réalisée, sauf décision du premier président et après dépersonnalisation; que cette différence de traitement repose sur une base objective, indiquée dans le rapport au Roi, à savoir le type de contentieux particulier à l’application de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, et est raisonnablement justifiée par la considération du rapport au Roi que la publicité des arrêts réalisée par des moyens électroniques doit être limitée “lorsque la protection de la vie privée de certaines personnes pourrait être mise en cause” et “particulièrement les ressortissants étrangers”; qu'au surplus, elle n'a pas pour effet de priver les requérants de la possibilité de prendre connaissance de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'application de la loi du 15 décembre 1980 précitée par la consultation des arrêts, non dépersonnalisés, au greffe, ni d’empêcher la publication, à l’intervention du premier président, des arrêts qui, parmi les milliers d’arrêts prononcés chaque année en la matière, présentent de l’intérêt pour la jurisprudence ou la recherche juridique, cette publication étant assurée en vertu de l’article 3 de l’arrêté; qu'elle est proportionnelle au but poursuivi par le Roi, à savoir éviter de favoriser la connaissance, par les autorités des pays qu'ils ont fuis, de l'identité des ressortissants de ces pays et des raisons de leur fuite; que la première requérante est par ailleurs placée dans la même situation que toute autre revue spécialisée dans ce type de contentieux; que la différence de traitement dénoncée par le second requérant ne résulte pas de la disposition attaquée, mais d’une situation de fait, à savoir que l’Etat belge et le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides sont les auteurs des décisions déférées à la censure du Conseil d’Etat et, par suite, parties adverses devant

celui-ci; qu'en tant qu'il invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les discriminations interdites par l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, sont celles qui portent sur la jouissance des droits et libertés que ces instruments internationaux reconnaissent; que le droit de prendre connaissance du texte intégral de tous les arrêts du Conseil d'Etat par la voie de moyens électroniques n'est pas l'un de ceux que reconnaissent ces conventions; qu'à cet égard, le moyen n'est pas davantage fondé;

Considérant que les requérants n'indiquent pas en quoi la disposition attaquée constituerait un excès de pouvoir ou méconnaîtrait "les formes substantielles prescrites à peine de nullité"; qu'à cet égard, le moyen n'est pas recevable;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen "de l'excès de pouvoir et de la violation des formalités substantielles prescrites à peine de nullité, et de la violation de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 32 de la Constitution, l'article 19 du pacte international relatif au droit civil et politique" dans lequel ils soutiennent que "c'est à juste titre que le Ministre de l'Intérieur insiste sur l'importance de la publicité et de la publication des arrêts [du Conseil d'Etat]", que "cette connaissance de l'évolution de la jurisprudence [du Conseil d'Etat] s'impose tout particulièrement dans la matière relative au droit des étrangers", qu' "en effet, nombre de recours, pour garder leur efficacité, requièrent d'être introduits sous le bénéfice de l'extrême urgence", que "toutefois la jurisprudence a défini les critères stricts qui régissent l'appréciation de l'extrême urgence", que "c'est dire que les praticiens ne peuvent, consultés par un client, perdre de temps dans la recherche de jurisprudence qu'ils doivent effectuer", que "par ailleurs, celle-ci connaît une évolution continue", que "cette évolution est due notamment aux changements fréquents dans les dispositions légales (nationales et internationales) qui régissent le droit des étrangers", qu'ils "songent notamment à l'évolution des articles 51 et 52 de la loi du 15/12/1980 quant à la définition de ce qu'il convient d'entendre par une demande manifestement non fondée ou encore par l'article 51/6 appliquant la Convention d'application des accords de Schengen", et qu'ils déduisent de ces éléments "que la disposition attaquée porte sérieusement atteinte au droit à bénéficier d'un procès équitable dont la publicité des décisions juridictionnelles

est un des piliers [alors que] cette publicité est garantie par les articles 149 de la Constitution et 6 de la CEDH"; qu'en réplique, ils font valoir encore que "l'accessibilité de la jurisprudence" est une "composante" du droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que "ce droit participe de la garantie contre l'arbitraire et de l'obligation des magistrats de rendre compte de la manière dont ils disent le droit", que "le rapport au Roi se réfère d'ailleurs à l'article 6, § 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales" et "assimile publicité des jugements et arrêts et leur publication par la presse spécialisée", que "les très rares législations qui limitent la publicité judiciaire portent uniquement sur la reproduction des débats, nullement sur la reproduction des jugements" et que "si certes,[l'article 32 de la Constitution] ne vise pas les arrêts des juridictions administratives, il reste qu'il exprime un principe général de droit constitutionnel, à la lecture duquel il faut interpréter l'article 28 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973", spécialement ses alinéas 3 et 4;

Considérant que l'article 32 de la Constitution, qui institue pour chacun "le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie", est étranger aux jugements et arrêts rendus par les juridictions; qu'aucun principe général de droit constitutionnel ne consacre une obligation générale de publier tant les arrêts et jugements des cours et tribunaux que les décisions contentieuses des juridictions administratives; qu'à cet égard, le moyen manque en droit; qu'au surplus, comme il a été indiqué dans la réponse au premier moyen, l'article 28 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de même que les règles portées par les articles 1er et 3 de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 assurent l'accessibilité des arrêts du Conseil d'Etat au public, et donc aux parties requérantes;

Considérant que l'article 149 de la Constitution ne s'applique pas de plein droit aux juridictions administratives; qu'en tant qu'il invoque la violation de cette disposition, le moyen manque en droit;

Considérant que l'article 6, § 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne s'applique qu'à l'examen soit des contestations sur des droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale; que tel n'est pas le cas de l'examen des contestations qui portent sur l'application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; qu'ainsi qu'il a été indiqué dans la réponse au premier moyen, les articles 14 de la même Convention

et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont applicables qu'à la jouissance des droits et libertés qu'ils reconnaissent eux-mêmes; qu'il s'ensuit qu'en tant qu'il vise ces dispositions, le moyen manque en droit;

Considérant que l'article 19 du Pacte international précité dispose :

" 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;

b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique.";

que les requérants ne soutiennent pas que l'acte attaqué les inquiéterait pour leurs opinions; que celui-ci ne menace pas leur liberté d'opinion ni ne les empêche de rechercher, de recevoir et de répandre les informations auxquelles ils ont accès en vertu de l'article 28 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et des articles 1er et 3 de l'arrêté royal du 7 juillet 1997; qu'à cet égard, le moyen manque en fait;

Considérant que les requérants n'indiquent pas en quoi la disposition attaquée constituerait un excès de pouvoir ou méconnaîtrait "les formes substantielles prescrites à peine de nullité"; qu'à cet égard, le moyen n'est pas recevable;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen "de l'excès de pouvoir, de la violation des formalités substantielles prescrites à peine de nullité, et de la violation de l'article 1er, 2° et 4° de la loi du 30/07/1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie" dans lequel ils soutiennent que l'article 1er, 2°, de cette loi "réprime toute incitation à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique de ceux-ci ou de certains d'entre eux, pour autant que ces discriminations aient été faites dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 CP", que l'article 1er, 4°, de la même loi "incrimine quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444

CP, donne une publicité à son intention de recourir à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique de ceux-ci ou de certains d'entre eux", qu' "en l'occurrence, la discrimination porte sur quiconque est amené, de par son origine nationale ou ethnique à devoir introduire un recours devant [le Conseil d'Etat] en application de la loi du 15/12/1980 et qui n'est pas de nationalité belge" et que "la publicité vantée à l'article 1er, 4° de la loi est celle opérée dans le Moniteur belge ce qui correspond aux écrits visés à l'article 444 al. 5 CP"; qu'ils précisent dans leur mémoire en réplique que "ce troisième moyen n'a évidemment pas pour objet d'établir l'existence d'une infraction pénale, mais de démontrer que l'acte attaqué viole un principe législatif belge en matière de publicité et de limitation de celle-ci", et, dans leur dernier mémoire, qu'ils "ne prétendent évidemment pas demander au Conseil d'Etat de prononcer une peine, ce que seules les juridictions répressives de l'Ordre judiciaire pourraient faire", mais que "rien n'empêche cependant de demander au Conseil d'Etat de constater, dans le cadre d'un contentieux objectif, qu'un acte réglementaire est constitutif d'une violation d'une disposition pénale";

Considérant que les requérants n'indiquent pas en quoi la disposition attaquée constituerait un excès de pouvoir ou méconnaîtrait "les formes substantielles prescrites à peine de nullité"; qu'à cet égard, le moyen n'est pas recevable;

Considérant qu'en limitant, pour les raisons exprimées dans le rapport au Roi et dans les conditions qu'il détermine, la publication des arrêts du Conseil d'Etat prononcés en exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'arrêté royal du 7 juillet 1997 n'incite pas ni ne recourt à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence à l'égard de ceux-ci; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à 28.000 francs, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 14.000 francs pour chacune d’elles.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIè chambre, le neuf octobre deux mille un par :

M.	MESSINNE,	président de chambre,
M.	QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M.	JAUMOTTE,	conseiller d'Etat,
M.	DUPONT,	greffier assumé.

Le Greffier ass., Le Président,

X. DUPONT. J. MESSINNE.