

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Cent septante-cinq années d'information publique

De Roy, David

Published in:
Journal des Tribunaux

Publication date:
2005

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

De Roy, D 2005, 'Cent septante-cinq années d'information publique', *Journal des Tribunaux*, numéro 6195, pp. 626-627.

General rights

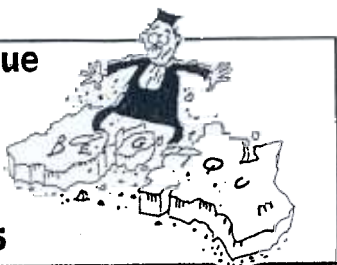
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Belgique



175-25

Cent septante-cinq années d'information publique.

Au commencement étaient la Belgique, son gouvernement provisoire et son *Bulletin des arrêtés et actes du gouvernement provisoire de la Belgique*, frère aîné du *Moniteur belge*. Cent septante-cinq ans plus tard, la Belgique et ses gouvernements parlent toujours par la voix du même *Moniteur belge*, comme si celui-ci avait échappé à l'emprise du temps, traversant les décennies dans l'indifférence générale. C'était sans compter sur la pugnacité d'une association qui, peu de temps avant l'anniversaire aujourd'hui fêté, invitait la Cour d'arbitrage à fustiger l'atteinte au « droit d'accès au droit » que provoque la diffusion du *Moniteur* par le seul canal de son site Internet. L'arrêt du 16 juin 2004, qui accueillit le recours, donnerait presque une vision apocalyptique de la dématérialisation du *Moniteur*, si l'on oubliait les nombreuses métamorphoses de l'information publique depuis cent septante-cinq ans.

L'information publique, condition d'opposabilité

En Belgique, la publication des lois et règlements généraux (rejoins au fil du temps par bien d'autres actes) est assurée depuis 1845 par le *Moniteur belge*. L'exigence de publication des lois et règlements n'est finalement que l'expression d'une idée plus générale suivant laquelle nul ne peut se voir imposer une obligation sur l'existence et l'étendue de laquelle il ne serait pas dûment informé. Le formalisme lié à la notification des décisions judiciaires à ceux qui doivent assumer les effets de leur exécution offre une autre illustration de ce principe. Plus récemment, et notamment sous l'effet irradiant de la Convention européenne des droits de l'homme, la publication de la norme a été présentée comme une condition d'accessibilité du droit, au sens de l'effectivité du droit d'accès au droit.

Si l'objet et le sens de cette obligation d'information sont relativement limpides, ses effets subjectifs plongent l'observateur dans les zones d'ombre de l'Etat de droit au nom duquel l'accessibilité du droit est présentée comme valeur cardinale. Le principal effet de cette publication touche les destinataires de la norme, par l'intermédiaire de la célèbre présomption selon laquelle « nul n'est censé ignorer la loi ». Et c'est ici qu'il s'impose de noter que rarement présomption et fiction ont fait aussi bon ménage. Qui oserait encore soutenir, sur le ton très sérieux qu'impose la gravité des principes en

jeu, que la publication de la norme, dans la foulée de son adoption, offre un ancrage satisfaisant à la présomption de connaissance du droit? Loin de douter de la nécessité de cette publication, on ne peut plus ignorer qu'elle est aujourd'hui largement insuffisante comme voie d'accès au droit : faut-il, pour s'en convaincre, rappeler que la recherche et l'identification de normes applicables ne peuvent parfois s'envisager sans le recours à une base de données, assortie d'un moteur de recherche? Que la lecture de certaines normes est inconcevable sans disposer d'une version consolidée en leur état d'application? Que l'assujettissement de certaines situations à des règles de droit produites au sein d'ordres juridiques supranationaux n'est pas remis en cause par le défaut de publication de ces règles suivant les modes d'information utilisés en Belgique (règlements communautaires, par exemple)? Que, face aux évolutions qu'a connues la structure de l'Etat, la lecture consciencieuse des livraisons du *Moniteur* dans lesquelles ont été publiées les lois de réformes institutionnelles ne permettra pas nécessairement au lecteur moyen d'identifier le législateur et le gouvernement à l'autorité normative desquels il s'en réfère? Qu'enfin, il n'est pas certain que la norme publiée et dénichée au terme d'un « *steep-chase* citoyen » affichera un degré de lisibilité propre à la rendre accessible?

L'accessibilité du droit ne tiendrait-elle qu'à la qualité du support de publication et à son mode de diffusion? Qu'il le lise sur papier ou à l'écran, on ne sait qui, du citoyen ordinaire ou du savant constitutionnaliste (à supposer ces deux qualités incompatibles!) aura compris le sens et la portée d'un avis publié au *Moniteur belge* du 29 septembre 2005, destiné à informer le public d'une mesure d'intervention dans le paiement de la fourniture de gazoil de chauffage, décidée par le gouvernement le 9 septembre 2005, dont le bénéfice direct sera garanti dès le 1^{er} octobre 2005, mais qui devra être concrétisée par l'adoption d'une loi dont le projet sera immédiatement déposé devant les Chambres législatives et qui produira ses effets au 1^{er} juin 2005. Bienheureux les constitutionnalistes qui, en 1831, pouvaient enseigner le droit sans se chauffer au gazoil...

Outre qu'elle pourrait reléguer au second plan les avantages de la réforme mise en œuvre en ce sens, la mise en cause (même limitée et interprétée raisonnablement) des modalités de dématérialisation du *Moniteur belge* fait perdre de vue bien d'autres obstacles à l'accès au droit, qui ont été élevés au fil de cent septante-cinq ans d'information publique « sans histoire(s) »...

L'information publique, condition de régularité et de légitimité

Condition d'efficacité de l'acte d'une autorité publique, la publicité va progressivement se voir reconnaître une nouvelle vocation, devenant ainsi une exigence de régularité, sinon de légitimité, de l'action des pouvoirs publics, et plus particulièrement des autorités administratives. Longtemps protégée par le confort du secret l'éloignant des regards « indiscrets », l'ac-

tion administrative va devoir céder à l'idéal de transparence, dont la publicité et le devoir d'information ne rendent compte que très partiellement. Cette ouverture semble avoir été forcée par l'effet conjugué de deux évolutions.

Avant tout, le renforcement progressif des modes de protection juridictionnelle du citoyen (tant la création d'un Conseil d'Etat auquel est confiée une part du contentieux administratif que la possibilité très large de mettre en cause la responsabilité quasi délictuelle des pouvoirs publics contribuent à cette promotion des garanties juridictionnelles) conduit l'administration à devoir se justifier : dans le jeu des rapports qu'elle entretient avec ses interlocuteurs, elle est contrainte de dévoiler le dessous de ses cartes. La présentation d'un dossier administratif dans le cadre d'une procédure devant le Conseil d'Etat, l'obligation de motivation formelle des actes administratifs individuels, la nécessité de garantir l'égalité entre candidats à une procédure d'attribution d'un marché public ou lors de la désignation des titulaires d'un emploi public, par l'annonce des commandes à passer et des emplois à pourvoir, voilà autant d'exemples qui confrontent l'administration aux exigences de la publicité.

Par ailleurs, la diffusion d'une vague idée de démocratie participative conduit à associer les particuliers à certains processus décisionnels jusqu'alors abandonnés à la confidentialité. Les décisions relevant des mécanismes de police administrative en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire sont significatives de cette tendance, avec l'organisation d'enquêtes publiques ou la mise sur pied de commissions consultatives d'aménagement du territoire ou de comités d'accompagnement pour le suivi et le contrôle des nuisances aéroportuaires, formalités et institutions requérant la diffusion d'une information élémentaire.

La suite de clichés idylliques que fait défiler ce discours sur la transparence administrative ne doit pas faire illusion. A force de s'épancher sur les mérites de ce qui est présenté — à raison, sans doute — comme un idéal, on en

arriverait presque à ne pas voir les faiblesses et les dérives des systèmes voués à le rencontrer. Au rang des faiblesses, on ne peut ignorer que la diffusion de la publicité requise par l'adoption d'un acte révèle ici et là un degré d'amateurisme fleurant bon la complaisance : la manière dont les avis d'enquête sont affichés aux valves communales laisse parfois perplexe, non quant au caractère factice de la publicité, mais bien quant à l'état d'esprit ou aux compétences de la personne qui en avait la charge (amateurisme? espièglerie? autres pré-occupations?). S'agissant des dérives, on ne peut ignorer le risque inhérent à toute procéduralisation, qu'induit l'ouverture de la procédure d'adoption d'un acte : l'importance accordée aux phases publicitaires et participatives n'a-t-elle pas pour effet de mobiliser et d'affecter inégalement les énergies, au détriment d'autres valeurs qui doivent également inspirer l'action administrative (l'efficacité, par exemple)? De même, la multiplication des consultations, notamment dans la conduite de projets politiques qui ne requièrent pas nécessairement cette ouverture, pourrait bien banaliser celle-ci et, à terme, ne susciter que l'indifférence là où elle devrait s'imposer davantage.

Ainsi donc, réduire cent septante-cinq années d'action administrative à l'évolution, lente mais irrévocable, du culte du secret vers la culture de la transparence pourrait se révéler outrageusement simpliste : la maison de verre censée abriter aujourd'hui l'administration n'apparaîtrait-elle pas plutôt comme un palais des glaces?

Les vertus reconnues à l'information publique, les attentes qu'elle nourrit, les effets qu'elle est censée produire, voilà, parmi bien d'autres, quelques angles d'approche d'un thème de réflexion qui, souvent, oppose le rêve à la réalité ou le discours à la pratique, dans une confrontation que cent septante-cinq années d'action des pouvoirs publics n'ont pas encore surmontée.