

Sommaire

Introduction	7
Première partie	
Le constat	11
1. La situation actuelle en ce qui concerne les lois	12
1.1. En l'état des textes, une loi muette sur sa date d'entrée en vigueur et ne nécessitant pas de décrets d'application ne peut, sauf urgence, entrer en vigueur ni à la date de sa publication au <i>Journal officiel</i> ni à la même date partout.	
1.2. Cet état du droit, construit progressivement au XIX ^e siècle, s'est maintenu jusqu'à présent malgré plusieurs tentatives de réforme dès le début du XX ^e siècle.	
1.3. Si les idées qui ont inspiré les textes maintenus en vigueur restent pertinentes, les solutions juridiques auxquelles elles ont conduit ne correspondent plus aux réalités actuelles.	
2. La situation actuelle en ce qui concerne les actes administratifs	19
2.1. Si aucun texte de portée générale n'exige que des actes administratifs autres que les ordonnances et les décrets soient publiés au <i>Journal officiel</i> , un souci de sécurité juridique conduit les autorités centrales à prévoir la publication sur ce support d'un nombre très important d'arrêtés ministériels ou de circulaires et des textes particuliers l'ont, en outre, exigé pour les actes d'autres autorités administratives à compétence nationale.	
2.2. Les actes administratifs autres que les décrets, publiés au <i>Journal officiel</i> , entrent en vigueur dans les mêmes conditions que ces derniers, c'est-à-dire qu'en l'absence dans le texte même de précisions sur leur date d'entrée en vigueur, s'appliquent les règles exposées plus haut en ce qui concerne les normes législatives.	
2.3. Le délai de recours contentieux contre les actes réglementaires publiés au <i>Journal officiel</i> court de la date de leur publication, c'est-à-dire avant qu'ils ne soient obligatoires, ainsi qu'il en va pour les actes réglementaires publiés selon d'autres modalités.	
2.4. Quel que soit son support de publication, et donc même s'il s'agit d'un décret publié au <i>Journal officiel</i> , un acte individuel « défavorable » n'est opposable à la personne qu'il vise qu'à compter de la notification qui lui en a été faite.	



Deuxième partie

Propositions

- 25
1. Les trois principes directeurs d'adaptation du droit positif proposés 25
- 1.1. Il convient de redéfinir les conditions d'entrée en vigueur des lois et actes réglementaires publiés au *Journal officiel*.
- 1.2. Le *Journal officiel* « Lois et Décrets » doit être publié le même jour sous forme imprimée et sous forme électronique dans des conditions de nature à assurer l'authenticité et l'accessibilité permanente au public des textes qu'il contient ainsi que la possibilité de le consulter gratuitement sous forme électronique.
- 1.3. Le contenu du *Journal officiel* « Lois et décrets » doit être précisé et il doit être prévu, de façon progressive et dans des conditions strictement définies, la possibilité que certaines catégories d'actes administratifs ne fassent l'objet d'une publication que dans l'édition du *Journal officiel* mise en ligne et non sur support papier.
2. Les réponses proposées aux questions que pose la traduction juridique de ces principes 31
- 2.1. L'introduction cumulative de ces trois principes dans l'ordre juridique ne présente pas de risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité.
- 2.2. Cette introduction doit être opérée par des dispositions de nature législative.
- 2.3. Il paraît raisonnable, pour des motifs juridiques et d'opportunité, de limiter le contenu de ces dispositions législatives aux modalités et effets de la publication au *Journal officiel* des textes qui doivent y être publiés.
- 2.4. Il paraît nécessaire de rendre la loi applicable en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, dans les territoires des Iles Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises ainsi qu'à Mayotte.
- 2.5. La loi proposée devrait entrer en vigueur à la date de publication du texte réglementaire qui en conditionne l'application.

Conclusion

43

Annexes

- Annexe I
Lettre de mission du Premier ministre 49
- Annexe II
Composition du groupe de travail 51
- Annexe III
Personnes auditionnées 53
- Annexe IV
Avant-projet de loi relatif aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs 55
- Annexe V
Textes généraux de droit interne relatifs à la publicité des normes 59
- Annexe VI
Textes spécifiques à l'outre-mer 65
- Annexe VII
Droit communautaire 69
- Annexe VIII
Textes relatifs à la publication au *Journal officiel* des actes des autorités administratives indépendantes 71
- Annexe IX
Éléments statistiques relatifs au *Journal officiel* 73



Introduction

1 - Par lettre de mission en date du 9 novembre 2000 ¹, le Premier ministre a chargé le Conseil d'État d'une étude portant sur la publicité officielle à laquelle est subordonnée l'entrée en vigueur des lois et règlements.

Conformément à la pratique habituelle un groupe de travail a été constitué en vue de rassembler la documentation nécessaire, de procéder aux auditions utiles, de conduire une réflexion collective approfondie et d'élaborer un projet à soumettre aux délibérations successives de la Section du rapport et des études et de l'Assemblée générale du Conseil d'État.

La lettre de mission invitait explicitement le Conseil d'État à formuler des propositions portant d'une part sur le bien-fondé actuel des règles d'entrée en vigueur des lois et règlements fixées au XIX^e siècle et d'autre part sur la place respective du *Journal officiel* et d'autres modes de diffusion dans le dispositif permettant d'assurer, pour chaque type de texte normatif, une publicité adéquate.

Compte tenu des objectifs précis ainsi assignés à l'étude commandée, le groupe de travail constitué a comporté, outre des membres du Conseil d'État et de la Cour de Cassation, le directeur des Journaux officiels et des représentants du secrétariat général du Gouvernement, des ministères de la Justice, de l'Intérieur, de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du secrétariat d'état aux Départements et Territoires d'outre-mer ².

Après plusieurs séances de travail ayant permis d'échanger les expériences et les points de vue de ses membres sur le sujet en cause et de dégager une problématique commune et une position consensuelle, le groupe a procédé à quelques auditions ³ destinées à compléter son

-
1. Annexe I – Lettre de mission du Premier ministre.
 2. Annexe II – Liste des membres du groupe de travail.
 3. Annexe III – Liste des personnes auditionnées.



information sur des questions ponctuelles avant de formaliser cette position.

La présente étude a été adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 septembre 2001.

2 - La démarche de l'étude est sous-tendue par une triple conviction qu'il convient d'explicitier brièvement dès maintenant car elle a déterminé à la fois le champ de la réflexion opératoire et le mode d'exposition du produit de cette réflexion dans l'étude qui se veut, en quelque sorte, l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi figurant en annexe.

La question des règles de détermination de la date d'entrée en vigueur des lois et règlements est fondamentale, non seulement sur le plan pratique pour tous, juristes ou non juristes, mais au niveau des principes politiques. En effet, à partir de l'idée de contrat social, déclinée par la pensée politique et juridique, a été consacré dès le début du XIX^e siècle, le principe selon lequel la loi votée par le Parlement ne peut être obligatoire qu'à condition qu'elle ait fait l'objet d'une publicité officielle de nature à justifier la présomption irréfragable qu'à compter d'une date précise nul n'est censé l'ignorer. Ce principe, rapidement ancré dans la conscience commune, a naturellement été étendu aux règlements.

Le traitement pertinent de cette question est particulièrement délicat. L'invention de l'automobile n'a pas entraîné la modification de l'article 1384 du Code civil. Faut-il que la gestation de ce qu'il est actuellement convenu d'appeler la société de l'information, avec le discours sur la modernisation de l'État et le « gouvernement électronique » qui l'accompagne, conduise à faire litière des textes relatifs aux conditions de publication des lois et règlements qui, pour être plus que centenaires et aujourd'hui difficilement compréhensibles par tous, n'en ont pas moins, en fait, résisté à l'usure du temps pour des motifs qui doivent être pris en considération ? Le remplacement de ces textes exige donc non seulement d'apporter des réponses précises convaincantes à plusieurs questions de principe, mais d'aboutir techniquement à un texte conciliant lisibilité et rigueur juridique.

Il est néanmoins opportun aujourd'hui d'amorcer, non pas une refondation intellectuelle qui est inutile, mais une clarification et une simplification du droit positif.

Ces considérations ont, en définitive, conduit à exclure, sinon de la réflexion générale, du moins du champ d'application de l'avant projet de loi proposé, les actes administratifs des collectivités territoriales et des établissements publics à compétence locale ainsi que les actes des autorités déconcentrées de l'État afin de centrer l'étude sur les questions concrètes posées par le Premier ministre au Conseil d'État :



faut-il remplacer les textes du XIX^e siècle relatifs aux conditions de publicité auxquelles est subordonnée l'entrée en vigueur des lois et décrets ? Quelle doit être la place du *Journal officiel* ?

Elles ont également conduit, alors même que la lettre de mission du Premier ministre n'y faisait pas explicitement allusion, à inclure dans la réflexion générale la question du bien-fondé du maintien en vigueur des textes dont l'origine remonte également au XIX^e siècle, en vertu desquels l'entrée en vigueur des lois et règlements prévoyant leur applicabilité dans les territoires d'outre-mer est subordonnée, outre leur publication au *Journal officiel de la République française*, à leur promulgation par le représentant de l'État dans ce territoire et à leur publication dans le journal officiel de ce territoire.

Elles ont enfin conduit à articuler les développements tant de la première partie de l'étude consacrée au constat de la situation actuelle que de sa seconde partie consacrée aux propositions de la façon à la fois la plus progressive, la plus concrète et la plus prudente possible.



Première partie

Le constat

Une réflexion synthétique sur les conditions de publicité officielle auxquelles est actuellement subordonnée l'entrée en vigueur des normes édictées par la puissance publique gagne, pour aller du simple au complexe, à être faite successivement pour les lois et pour les actes administratifs.

En effet, d'une part les conditions de publicité officielle relatives aux lois sont applicables à certains actes administratifs mais pas à la totalité de ceux-ci : d'autre part, pour tous les actes administratifs, la question de la publicité concerne non seulement les conditions auxquelles est subordonnée leur entrée en vigueur mais aussi le point de départ du délai dans lequel ils peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Toutefois un point de portée générale mérite d'être, dès maintenant, précisé afin d'éviter les ambiguïtés de vocabulaire auxquelles conduit parfois le langage courant commun.

Le régime de publicité des lois et actes administratifs conditionne toujours leur entrée en vigueur mais ne détermine pas nécessairement la date de cette entrée en vigueur.

En effet, ce régime a pour objet de déterminer les conditions auxquelles est subordonné le caractère obligatoire du contenu de ces actes. La fixation de la date d'entrée en vigueur, par une disposition explicite, qui est un élément de la détermination du champ d'application de la norme dans le temps, entre par essence dans la compétence de son auteur – Parlement ou autorité administrative –. Ce n'est donc que dans les cas où la loi ou l'acte administratif sont muets sur leur date d'entrée en vigueur qu'il est admis que la volonté tacite de l'auteur de l'acte était que cette date d'entrée en vigueur ne soit pas postérieure à la date à laquelle, par l'effet du régime de publicité auquel il était soumis, il est devenu obligatoire.



Ainsi, une loi n'entre en vigueur à la date à laquelle elle devient obligatoire que si sa date d'entrée en vigueur n'est pas nécessairement reportée à une date ultérieure soit par une disposition explicite fixant directement cette date, soit par la nécessité de prendre des mesures d'application pour pourvoir à son exécution⁴.

Le régime de publicité des lois et actes administratifs a pour fonction de régler dans tous les cas la date à laquelle l'acte devient obligatoire, mais non de régler dans tous les cas la date à laquelle il entre en vigueur.

1. La situation actuelle en ce qui concerne les lois

- 1.1. En l'état des textes, une loi muette sur sa date d'entrée en vigueur et ne nécessitant pas de décrets d'application ne peut, sauf urgence, entrer en vigueur ni à la date de sa publication au *Journal officiel* ni à la même date partout.

En effet, comme on l'a dit plus haut, la loi ne peut entrer en vigueur qu'à condition qu'elle soit obligatoire. Or les textes en vigueur ne prévoient pas que, de manière générale, elle devient obligatoire du seul fait de sa publication au *Journal officiel* et donc dès la date de cette publication.

En France métropolitaine, ainsi que dans les quatre départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, la règle résultant du décret du 5 novembre 1870 relatif à la promulgation des lois et décrets⁵ est que la loi ne devient obligatoire qu'à l'expiration d'un délai d'un jour franc courant :

- à Paris, de la date de publication de la loi au *Journal officiel* ;
- ailleurs, de la date d'arrivée du *Journal officiel*, dans lequel elle est publiée, au chef-lieu de l'arrondissement pour la France métropolitaine et les départements d'outre-mer ou dans les collectivités territoriales pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les dispositions combinées de l'article 4 de l'ordonnance royale du 27 novembre 1816 et de l'ordonnance royale du 18 janvier 1817 addition-

4. Cf. CE, 30 novembre 1906, *Jacquin*, Rec. p. 880 et jurisprudence constante depuis lors. Voir notamment CE, 23 juillet 1993, *Société Fougerolle*, Rec. p. 220 : dans le même sens Cass. civ, 28 décembre 1949 D 1950 J. 159.

5. Dont les dispositions ont été étendues aux quatre départements d'outre-mer par le décret n° 47-1637 du 30 août 1947, à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon par le premier article de l'article 12 de l'ordonnance n° 77-1100 du 26 septembre 1977 et à la collectivité territoriale de Mayotte par les articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance n° 81-295 du 1^{er} avril 1981.



nelle à cette dernière, qui sont toujours en vigueur, mais n'ont pas été explicitement étendues à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, permettent certes, en cas d'urgence, au Gouvernement de rendre la loi obligatoire du jour de sa publication, que les préfets doivent assurer immédiatement par impression et affichage « *partout où besoin sera* ». Cependant ces dispositions, dont l'existence est d'ailleurs très largement ignorée aujourd'hui, ne visaient, à l'époque où elles ont été édictées, qu'à régler des situations extraordinaires et ne sauraient davantage aujourd'hui prévaloir sur les principes sus-énoncés posés par le décret du 5 novembre 1870.

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les territoires des îles Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises la règle, résultant de textes particuliers à chacun de ces territoires ⁶ mais identique, est, sauf en ce qui concerne les lois de souveraineté, que la loi publiée au *Journal officiel de la République française* ne devient obligatoire qu'à compter de la date de sa publication au journal officiel particulier au territoire, laquelle doit être assurée par le représentant de l'État dans ce dernier.

Certes, le cas de figure d'une loi applicable sur toute l'étendue du territoire de la République française, ne nécessitant pas de décret d'application et muette sur sa date d'entrée en vigueur, est devenu relativement rare aujourd'hui.

Il n'est cependant pas a priori exclu et, sur le plan des principes, il est nécessaire de l'envisager. Cela conduit à se pencher sur l'évolution historique qui a conduit à l'adoption et au maintien en vigueur des textes susmentionnés pour en comprendre le sens profond.

1.2. Cet état du droit, construit progressivement au XIX^e siècle, s'est maintenu jusqu'à présent malgré plusieurs tentatives de réforme dès le début du XX^e siècle.

- Le véritable texte fondateur a été la loi du 12 vendémiaire an IV ⁷ parce qu'elle a eu pour but d'organiser un système complet de diffusion officielle des textes législatifs, conçu de manière à concilier l'objectif que la loi, présumée exprimer la volonté générale, n'oblige que si son

6. Ces textes sont :

- pour la Nouvelle-Calédonie, l'article 1^{er} de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- pour la Polynésie française, l'article 1^{er} de la loi n° 96-313 du 12 avril 1996 ;
- pour les îles Wallis et Futuna, l'article 8 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 rendant applicable dans ce territoire l'article 72 du décret du 12 novembre 1874 concernant le gouvernement de la Calédonie ;
- pour les Terres australes et antarctiques françaises, les articles 1^{er} et 13 du décret n° 56-935 du 18 septembre 1956.

7. Cf. annexe V.



contenu authentique est largement connu et l'objectif de permettre partout l'exécution des lois dans les plus brefs délais possibles.

Par voie de conséquence, le texte adopté par la Convention nationale définit de façon précise les obligations qui incombent en la matière au pouvoir exécutif. D'une part, la loi doit être « *sans retard* » imprimée dans un bulletin « *empreint de signes extérieurs d'authenticité* », c'est-à-dire officiel, qui est « *immédiatement après l'impression* » adressé **gratuitement** par le ministre de la Justice à plusieurs catégories d'autorités administratives et judiciaires énumérées ainsi qu'aux « *membres du corps législatif* » et que toute autre personne doit pouvoir se procurer « *à un prix modéré* », soit par abonnement, soit par numéro séparé, « *dans le principal bureau de la poste aux lettres de chaque commune de cinq mille habitants et au-dessus* ». D'autre part, le pouvoir exécutif doit aussi, de trois mois en trois mois, envoyer un « *cahier des lois rendues pendant le dernier trimestre ainsi qu'un exemplaire de chacun des recueils de lois par ordre de matières lorsqu'il en sera formé* » à chaque greffe de tribunal, à chaque corps administratif, à chaque secrétariat d'ambassadeur, à chaque consulat et à chaque bibliothèque nationale, ces exemplaires devant y rester « *déposés à perpétuité pour l'utilité publique* ».

Le dernier article de la loi prévoit que « *les lois et actes du corps législatif obligeront, dans l'étendue de chaque département, du jour auquel le bulletin officiel où ils seront contenus sera distribué au chef-lieu du département./ Ce jour sera constaté par un registre, où les administrateurs de chaque département certifieront l'arrivée de chaque numéro* ».

• La lecture des très longs débats auxquels a donné lieu, au Conseil d'État puis au Tribunat, l'élaboration de l'**article 1^{er} du Code civil** inséré dans son titre préliminaire « De la publication, des effets et de l'application des lois en général » montre que la rédaction en définitive adoptée ⁸ a été le fruit d'un compromis laborieux entre des considérations de principe et des considérations liées à des contingences politiques. A notamment pesé la volonté du Premier consul d'éviter à la fois tout risque de retour à une situation dans laquelle le caractère exécutoire des lois aurait été, en droit, subordonné au constat par les tribunaux de l'arrivée du bulletin officiel dans leur ressort et tout risque de faire dépendre l'entrée en vigueur de la loi ailleurs qu'à Paris de

8. Article 1^{er} du Code civil : « *Les lois sont exécutoires dans tout le territoire français, en vertu de la promulgation qui en est faite par le Roi [le Président de la République]/ Elles seront exécutées dans chaque partie du Royaume [de la République], du moment où la promulgation pourra en être connue./ La promulgation faite par le Roi [le Président de la République] sera réputée connue dans le département de la résidence royale [dans le département où siège le Gouvernement], un jour après celui de la promulgation : et dans chacun des autres départements, après l'expiration du même délai augmenté d'autant de jours qu'il y aura de fois 10 myriamètres (environ 20 lieues anciennes) entre la ville où la promulgation en aura été faite, et le chef-lieu de département .* »



l'élément de fait non totalement maîtrisable par le pouvoir central que prévoyait la loi de Vendémiaire an IV, à savoir le jour de distribution au chef-lieu du département du bulletin officiel contenant la loi.

Cela explique à la fois le rappel explicite que c'est en vertu de la promulgation qui en est faite par le Premier consul que « *les lois sont exécutoires dans tout le territoire français* » et le recours à un système de délai de distance kilométrique « *entre la ville où la promulgation aura été faite et le chef-lieu de chaque département* » pour résoudre le problème né du fait, non contesté, que la promulgation ne pouvait être raisonnablement réputée connue partout au même moment.

Sur le plan des principes, **l'apport essentiel des rédacteurs du Code civil, apport que les textes ultérieurs n'ont pas remis en cause même si le vocabulaire a évolué, est évidemment le principe selon lequel la loi ne peut être exécutée que lorsque sa promulgation est « réputée connue ».**

Les travaux préparatoires du Code civil montrent que le souci de ses rédacteurs a été de trouver un point d'équilibre entre la portée juridique de la promulgation, acte par lequel le chef de l'État atteste de l'existence de la loi et donne l'ordre aux autorités publiques de l'observer et de la faire observer ⁹, et le principe d'accessibilité de la loi au public déjà introduit en fait, même s'il n'y est pas formulé en ces termes, par la loi du 12 vendémiaire an IV comme corollaire nécessaire de l'adage traditionnel selon lequel « *nul n'est censé ignorer la loi* ».

La technique utilisée à cette fin a été celle d'une présomption légale irréfragable de connaissance de la loi un jour après la date sa promulgation, ce délai d'un jour étant, le cas échéant, augmenté d'un délai de distance.

- Les ordonnances royales du 27 novembre 1816 et du 18 janvier 1817 ¹⁰ étendront le système de l'article 1^{er} du Code civil aux ordonnances, préciseront que la promulgation des lois et ordonnances résultera à l'avenir de leur insertion au bulletin officiel et prévoiront, pour les cas où il sera jugé « *convenable* » d'en « *hâter l'exécution* », qu'elles seront exécutées à compter du jour de leur publication par voie d'affichage ordonné « *incontinent* » par les préfets « *partout où besoin sera* ».

- Enfin, le décret du Gouvernement de la Défense nationale à Paris du 5 novembre 1870 ¹¹ relatif à la promulgation des lois et décrets étendra aux décrets le système retenu pour les lois en précisant que « *le gouver-*

9. Cf. CE, Ass. 8 février 1974, *Commune de Montory*, Rec. p. 93, concl. Rougevin Bavielle, RDP 1974, p. 1511 et JCP 1974 II, 17 703 note Lietveaux.

10. Cf. annexe V.

11. Cf. annexe V.



nement, par une disposition spéciale, pourra ordonner l'exécution immédiate d'un décret », **conservera le principe du jour franc mais abandonnera le système du délai de distance du Code civil pour retenir la règle**, inspirée du système de la loi de vendémiaire an IV, **selon laquelle** « les lois et décrets sont obligatoires, à Paris, un jour franc après la promulgation **et, partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le Journal officiel qui les contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement** ».

- Ce décret de force législative est chronologiquement le dernier de ceux qui auront réglé la question des conditions auxquelles est subordonné le caractère obligatoire des lois.

Dès lors qu'il avait formellement laissé subsister les textes antérieurs, et notamment l'article 1^{er} du Code civil, il était inévitable que la question de la cohérence de la rédaction de cet article avec l'état du droit positif soit soulevée, en tout cas à l'occasion de réflexions sur la réforme de ce code.

Elle l'a été effectivement, dès 1905, au sein de la commission de réforme du Code civil, dont les travaux, pourtant volumineux sur ce point, sous les III^e et IV^e Républiques, n'ont abouti qu'en décembre 1958 à un avant-projet de texte, qui, d'ailleurs, n'a pas eu de suite.

La lecture de ces travaux est instructive sur les difficultés qu'ont rencontrées les membres de cette commission. Ils ont été partagés entre deux constats : d'une part, le constat que le délai d'un jour franc à compter, à Paris, de la publication de la loi au *Journal officiel* et partout ailleurs, de l'arrivée du *Journal officiel* au chef-lieu de l'arrondissement à l'expiration duquel la loi devient obligatoire par présomption légale irréfragable que nul n'est censé l'ignorer n'est pas une véritable garantie d'accès à la loi et de compréhension de son sens et de sa portée ; d'autre part, le constat que tout allongement substantiel, pour le rendre plus « réaliste », de ce délai d'un jour avec les conséquences juridiques que cela aurait sur la date d'entrée en vigueur de toute loi muette à cet égard ne tiendrait pas compte du fait que toute loi donne nécessairement lieu avant sa publication au *Journal officiel* à des débats parlementaires et à une information gouvernementale, par divers procédés, sur son contenu.

Il est également évident que le point de départ de la réflexion, qui était de savoir si et, dans l'affirmative, sur quel point il convenait de modifier l'article 1^{er} du Code civil, ne facilitait pas une approche globale de la question des conditions de publicité auxquelles doit être subordonnée l'entrée en vigueur des normes, qu'il s'agisse des lois ou des actes administratifs, alors même que, depuis des décennies dans de nombreux domaines, c'est en réalité par le jeu des règles conditionnant l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires d'application de la



loi que se trouve indirectement déterminée la date d'entrée en vigueur de celle-ci.

- Le fait qu'aucune suite n'ait été donnée aux travaux de la commission de réforme du Code civil sur ce point s'explique sûrement par les difficultés techniques résultant de l'empilement historique des textes susanalysés, dont aucun de ceux antérieurs au décret-loi du 5 novembre 1870 n'a été explicitement abrogé et ne peut non plus être regardé comme implicitement abrogé en totalité par ce décret. Ainsi, il est clair que pour modifier ces règles, la seule solution juridique est d'abroger l'ensemble et de rebâtir.

Le choix implicite fait jusqu'ici de ne pas modifier les textes en vigueur peut aussi s'expliquer par la circonstance que les deux ordres de juridiction ont, jusqu'à présent, semble-t-il réussi à surmonter les inconvénients auxquels ils pouvaient, dans certains cas, conduire ou les contradictions pouvant naître de leur coexistence.

Le Conseil d'État a considéré que certains textes généraux entrent en vigueur à la même date, quelle que soit la résidence des intéressés. Il en est ainsi des lois de compétence¹² et de procédure¹³. Il en est de même des règles relatives à la fonction publique¹⁴.

La Cour de cassation a, pour sa part, jugé que, dans l'hypothèse où le registre sur lequel, en vertu de l'article 12 de la loi de Vendémiaire an IV, doit être constaté le jour d'arrivée au chef-lieu du département du *Journal officiel* n'est pas tenu, la preuve de la date d'arrivée du *Journal officiel* au chef-lieu de l'arrondissement qui, en vertu de l'article 2 du décret du 5 novembre 1870, commande ailleurs qu'à Paris le point de départ du délai d'un jour franc à l'issue duquel la loi devient obligatoire, peut être faite par tout moyen¹⁵. Cette solution prétorienne est d'une grande importance pratique dès lors qu'en fait les registres exigés par la loi de Vendémiaire an IV ne sont plus toujours tenus.

- **Est-ce à dire qu'il convient, encore aujourd'hui, de laisser aux seuls juges le soin de trancher raisonnablement les litiges auxquels peuvent conduire les textes maintenus en vigueur ? On peut en douter pour plusieurs raisons.**

12. CE, 28 février 1962, *Ngako*, Rec. p. 136.

13. CE, Section 23 mars 1956, *Sorin*, Rec. p. 137.

14. CE, Ass., 23 juillet 1974, *Semanariguy*, Rec. p. 440, s'agissant des conditions d'accès à la fonction publique ; CE, 22 mai 1957, *Decieux*, Rec. p. 331, s'agissant des limites d'âge applicables aux fonctionnaires d'un même corps ; 15 juillet 1936, *Vinson*, Rec. p. 774, s'agissant du paiement des pensions.

15. Cass. 1^{re} chambre civile, 6 janvier 1994, *L...c/Mme G...* : JCP 1994, p. 254, censurant CA Montpellier, 21 octobre 1991 et 8 février 1993, au motif qu'en subordonnant l'application de la loi nouvelle à l'enregistrement du *Journal officiel* dans les services préfectoraux, la Cour d'appel a ajouté au texte une condition qu'il ne comporte pas.



1.3. Si les idées qui ont inspiré les textes maintenus en vigueur restent pertinentes, les solutions juridiques auxquelles elles ont conduit ne correspondent plus aux réalités actuelles.

• Reste incontestablement pertinente l'idée qu'une loi ne peut entrer en vigueur avant d'avoir fait l'objet d'une publication officielle **que le Gouvernement a l'obligation d'assurer dans des conditions telles que chacun soit mis à même de lire le texte authentique de la loi dès qu'il devient obligatoire pour tous.**

• Reste aussi incontestablement pertinente l'idée que **la date à laquelle la loi entre en vigueur doit pouvoir être déterminée de la façon plus incontestable possible, que son exécution exige ou non des mesures d'application.**

• **Toutefois, la mise en œuvre de ces deux idées dans les conditions qu'imposent les textes en vigueur a aujourd'hui perdu tout sens véritable.**

Quel sens cela a-t-il que le point de départ du délai d'un jour franc soit à Paris la date de publication de la loi au *Journal officiel* et, partout ailleurs dans chaque arrondissement, comme l'énonce le décret du 5 novembre 1870, la date à laquelle le *Journal officiel* qui contient la loi parvient au chef-lieu de l'arrondissement, alors que, dans la réalité, n'est pas toujours tenu, dans chaque chef-lieu d'arrondissement, un registre constatant cette date et accessible au public ? Quel sens cela aurait-il de proposer aujourd'hui qu'une circulaire du Premier ministre oblige à la tenue d'un tel registre alors que, du fait de sa mise en ligne le jour même de sa publication sur support papier, le *Journal officiel* est accessible au même moment partout ?

Et, au-delà, quel sens a aujourd'hui le principe même du délai d'un jour franc conçu, au début du XIX^e siècle comme l'élément, complémentaire des obligations imposées au pouvoir exécutif, nécessaire pour que la loi devienne obligatoire ? Les rédacteurs du Code civil avaient vu dans l'institution de ce délai d'un jour franc une garantie raisonnable que tout citoyen éclairé tire spontanément les conséquences, pour sa conduite, de la loi promulguée après avoir été mis en mesure de la lire et de la comprendre.

On peut douter de la pertinence actuelle de cette analyse en raison, d'une part, du nombre de lois qui paraissent chaque année au *Journal officiel* et, d'autre part et surtout, de la technicité et de la complexité de plus en plus grandes des matières dont elles traitent.

Ce qui peut faire évoluer spontanément les comportements dans le sens de la loi nouvelle est bien davantage à la fois l'anticipation de son contenu, qui est fonction de la qualité du débat public auquel donne lieu sa procédure d'élaboration, et la décantation progres-



sive, par l'administration sous le contrôle du juge et par la doctrine, de sa portée après sa publication.

Cela vaut quel que soit l'objet de la disposition législative, modification mineure ou significative apportée aux règles en vigueur aussi bien que traitement juridique de situations de fait qui ne l'étaient pas jusqu'ici et quel que soit le secteur du droit en cause, droit privé comme droit public. On ne peut notamment plus prétendre que le délai d'un jour soit par lui-même de nature à permettre qu'un article de loi définissant une infraction pénale nouvelle et renvoyant à un article du Code pénal pour la détermination de la peine correspondante provoque spontanément dans ce délai une conduite générale conforme à l'objectif du législateur.

• En outre le système de délais tel qu'organisé par le décret du 5 novembre 1870 conduit à un état de droit complexe et difficilement intelligible tant pour les administrations que pour les citoyens, dès lors qu'aujourd'hui les obligations de chacun sont loin d'être réglées exclusivement par la loi. Dans de très nombreux domaines elles ne le sont effectivement, soit partiellement soit même totalement, que par des actes administratifs réglementaires ou individuels émanant d'autorités administratives diverses relevant de l'État et d'autres personnes publiques. Or ce ne sont que les décrets signés par le Président de la République ou le Premier ministre que vise le décret du 5 novembre 1870. On ne peut donc pas, par sa seule lecture, être informé du point de savoir à partir de quand un acte administratif autre qu'un décret devient obligatoire.

Il est donc nécessaire, à ce stade de la réflexion, de procéder à une synthèse de l'état du droit actuel en ce qui concerne les actes administratifs pour le clarifier et prendre la mesure des distorsions qu'il comporte.

2. La situation actuelle en ce qui concerne les actes administratifs

2.1. Si aucun texte de portée générale n'exige que des actes administratifs autres que les ordonnances et les décrets soient publiés au *Journal officiel*, un souci de sécurité juridique conduit les autorités centrales à prévoir la publication sur ce support d'un nombre très important d'arrêtés ministériels ou de circulaires et des textes particuliers l'ont, en outre, exigé pour les actes d'autres autorités administratives à compétence nationale.



Le décret du 5 novembre 1870 a généralisé les modalités de publication des lois prévues par les textes élaborés au début du XIX^e siècle en les étendant aux décrets, dont il prévoit l'insertion au *Journal officiel de la République française*, qui remplace alors le Bulletin des lois.

Depuis lors, sauf pour ce qui concerne les collectivités locales ¹⁶, aucun texte n'a prévu, pour les autres actes administratifs, un régime général de publicité. Leur publication peut donc revêtir diverses formes. Le procédé traditionnel de l'affichage reste ainsi largement utilisé. Il est parfois encore recouru, notamment dans le cas des autorités déconcentrées, à l'insertion dans la presse locale ou professionnelle. S'agissant de ces mêmes autorités, un bulletin officiel, le recueil des actes administratifs de la préfecture, regroupe notamment les actes réglementaires, un certain nombre d'actes « sui generis » en matière d'urbanisme ainsi que les directives, instructions et circulaires qui émanent des autorités administratives agissant dans les limites du département, conformément à l'article 2 du décret n° 79-834 du 22 septembre 1979 pris pour l'application de l'article 9 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

L'insertion dans un bulletin ou recueil officiel a aussi été utilisée pour un grand nombre d'actes des administrations centrales et la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal a consacré ce procédé en prévoyant en son article 9 que doivent faire l'objet d'une publication régulière : « 1/ *Les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ; / 2. la signalisation des documents administratifs* ». Le même décret du 22 septembre 1979 a précisé les caractéristiques de ces bulletins ou recueils, en prévoyant leur publication selon une périodicité régulière et leur caractère officiel. **Mais ces dispositions mettent en œuvre le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs et précisent les modalités selon lesquelles certains textes doivent être mis à disposition des administrés. Elles ne traitent pas directement des effets de la publication sur l'entrée en vigueur des actes.**

Pour de nombreuses catégories d'actes, et notamment les arrêtés ministériels, les dispositions relatives à leur publicité restent donc très lacunaires. Ainsi, si les actes ne présentant pas un caractère individuel ne peuvent devenir opposables qu'à partir du moment où les administrés ont été mis en mesure d'en connaître les termes, les modalités selon lesquelles cette norme sera portée à la connaissance des adminis-

16. Articles L 2131-1, L 3131-1 et L 4141-1 du Code général des collectivités territoriales, issus de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.



très soulèvent de nombreuses questions que la jurisprudence a dû résoudre.

S'agissant de l'exigence de connaissance de la norme nouvelle par les intéressés, c'est le juge, en l'absence de dispositions précises, qui a dégagé les éléments permettant de regarder comme « suffisante » une publication, compte tenu des circonstances de l'espèce et, notamment, de la nature de l'acte, de son objet, de la qualité des destinataires et des caractéristiques du support utilisé. Ainsi, la publication d'une norme dans un bulletin officiel ministériel est adaptée lorsque le texte ne concerne que des agents du ministère, qui sont, par la nature de leurs fonctions, conduits à consulter ce document¹⁷. Le recours au bulletin officiel est en revanche insuffisant si l'acte concerne des personnes qui ne font pas partie des services de ce ministère¹⁸.

À défaut d'une publicité adéquate, la norme en cause n'est pas obligatoire et n'entre pas en vigueur. Comme pour les lois, l'adage « *Nul n'est censé ignorer la loi* » ne vaut ainsi que pour les actes réglementaires qui ont été régulièrement publiés. Hormis quelques exceptions, pour lesquelles le secret doit être protégé¹⁹ ou que la jurisprudence a admises en raison de circonstances exceptionnelles²⁰, la publication des règlements est nécessaire pour que les dispositions qu'ils contiennent deviennent obligatoires. Ainsi, un texte réglementaire non publié n'est pas applicable par l'administration²¹ et, réciproquement, les administrés ne peuvent l'invoquer²². En ce qui concerne les pouvoirs publics, et sauf circonstances exceptionnelles, la jurisprudence décide qu'un règlement n'a pas de force obligatoire à leur égard dès le jour de sa signature, mais seulement à compter de sa publication, selon les modalités adéquates. Aucune norme ne peut donc être obligatoire pour l'administration et inopposable aux administrés²³.

Par ailleurs, la jurisprudence a étendu le régime de présomption de connaissance de la loi établi par le décret du 5 novembre 1870 à tous les actes réglementaires publiés au *Journal officiel*²⁴. Mais cette

17. CE, S., 14 mars 1975, *Sieur Berland*, Rec. p. 193.

18. CE, S., 25 janvier 1974, *Sieur Jean et autres*, Rec. p. 60.

19. CE, 13 octobre 1967, *ministre des armées c/ Doh*, Rec. p. 374 : CE, Ass., 17 déc. 1976, *Féringnac*, Rec. p. 553, conclusions M.-A. Latournerie.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, art. 20 et décret n° 86-326 du 7 mars 1986 donnant une liste d'actes réglementaires relatifs à des traitements intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique et qui ne font pas l'objet d'une publication.

20. Le Président Odent cite la jurisprudence du Conseil d'État pendant l'occupation allemande, qui avait admis qu'il pouvait être suppléé à la publication au *Journal officiel* par l'affichage (CE, Ass., 5 avril 1946, *Rouy*, Rec. p. 107), ou par la notification individuelle (CE, S., 30 mai 1947, *Le Marhadour*, Rec. p. 224 - Cours, Fasc. I, p. 407).

21. CE, Ass., 13 déc. 1957, *Barrot et autres*, Rec. p. 675.

22. CE, 18 novembre 1966, *Laborde*, Rec. p. 610, conclusions G. Braibant, Rev. Adm 1967, p. 140 et CE, S., 25 janvier 1974, *Jean et autres*, Rec. p. 60.

23. CE, S., 31 décembre 1976, *Association « Les amis de l'île de Groix »*, Rec. p. 585.

24. CE, S., 19 juin 1959, *Cazes*, Rec. p. 372 aux conclusions Guy Braibant, D. 1959, p. 370.



présomption ne concerne que ceux-ci. Les autres modes de publication, sauf dispositions particulières, ne bénéficient d'aucune présomption analogue et ne mettent donc pas leur auteur à l'abri de la reconnaissance par le juge du caractère insuffisant de la publication qui en a été faite.

En raison des conséquences liées au caractère irrégulier d'une publicité, le souci de porter les textes nouveaux à la connaissance des citoyens dans des conditions reconnues comme régulières et pertinentes par les juridictions ne pouvait donc que conduire les administrations à privilégier l'utilisation du *Journal officiel* comme vecteur essentiel de publication.

Dans ce contexte, on peut relever que la plupart des autorités administratives indépendantes qui ont été créées au cours des trois dernières décennies ont vu le législateur prévoir que leurs actes, en totalité ou en partie, feraient l'objet d'une publication au *Journal officiel* ²⁵.

2.2. Les actes administratifs autres que les décrets, publiés au *Journal officiel*, entrent en vigueur dans les mêmes conditions que ces derniers, c'est-à-dire qu'en l'absence dans le texte même de précisions sur leur date d'entrée en vigueur, s'appliquent les règles exposées plus haut en ce qui concerne les normes législatives.

Tous les actes administratifs autres que les décrets, suivent, lorsqu'ils sont publiés au *Journal officiel*, le régime fixé par le décret-loi du 5 novembre 1870 pour leur entrée en vigueur. La jurisprudence a, en effet, après avoir adopté une solution inverse ²⁶, étendu ce régime à tous les actes administratifs publiés dans ce support, en considérant que les règles contenues dans le décret du 5 novembre 1870 étaient applicables à tous les actes réglementaires publiés au *Journal officiel* ²⁷.

Pour les actes qui ne font pas l'objet d'une telle publication, la date d'entrée en vigueur, en l'absence de dispositions expresses qu'ils peuvent toujours prévoir, est celle de leur publication.

2.3. Le délai de recours contentieux contre les actes réglementaires publiés au *Journal officiel* court de la date de leur publication, c'est-à-dire avant qu'ils ne soient obligatoires, ainsi qu'il en va pour les actes réglementaires publiés selon d'autres modalités.

25. La liste est donnée en annexe VIII.

26. CE, 25 juin 1958, *Syndicat des minotiers et semouliers du département d'Alger et autres*, Rec. T. p. 821.

27. CE, S., 19 juin 1959, *Cazes*, Rec. p. 372 aux conclusions Guy Braibant, D. 1959, p. 370.



En principe, un délai de procédure ne court que si et à partir du moment où l'acte en cause a été porté à la connaissance des intéressés par une mesure officielle d'information, qui peut être, selon le texte applicable et la nature de cet acte, une publication ou une notification, et qui doit être régulière et suffisante.

S'agissant des actes publiés au *Journal officiel*, s'est longtemps posée la question de savoir si le délai de recours commençait de courir à compter de leur date d'entrée en vigueur²⁸ ou de leur insertion dans ce support. C'est cette dernière solution qui a prévalu²⁹.

2.4. Quel que soit son support de publication, et donc même s'il s'agit d'un décret publié au *Journal officiel*, un acte individuel « défavorable » n'est opposable à la personne qu'il vise qu'à compter de la notification qui lui en a été faite.

Le régime des actes administratifs individuels fait le départ entre « normes de droits » et « normes d'obligations ». Dans le premier cas, l'acte lie son auteur dès sa signature, sans qu'aucune mesure officielle d'information ne soit nécessaire³⁰. Cette solution trouve sa justification dans le fait que l'auteur de l'acte, connaissant son contenu dès sa signature, se trouve « obligé » dès cette date. Dans le second cas, la décision ne devient obligatoire que par sa notification à la personne concernée.

Il s'ensuit que dans les cas où un acte administratif individuel doit faire l'objet d'une publication en raison de sa forme, celle-ci ne dispense pas nécessairement de le notifier en raison de son contenu. Ainsi en est-il des décrets ayant la nature de mesure individuelle³¹, publiés au *Journal officiel*.

Publication et notification peuvent être, dans un certain nombre de cas, prévues conjointement. Tel est le cas des décisions individuelles pour lesquelles, outre la notification à leur destinataire, est expressément prévue une forme de publication propre à préserver les droits des tiers.

Le délai de recours contre une décision individuelle³² court, à l'égard des personnes qu'elle concerne, à compter de la notification de la décision et, à l'égard des tiers, à compter de sa publication.

28. CE, S., 8 février 1929, *Sieur Ott et autres*, Rec. p. 172.

29. CE, 3 mars 1995, *Mme Memmi et M. Zimmermann*, Rec. p. 120.

30. CE, S., 19 décembre 1952, *Delle Mattéi*, Rec. p. 594 : CE, 27 juillet 2001, *Ass. de droit all. » Stiftung Jean Arp und Sophie Taeuber*, n° 224032, à paraître au recueil.

31. CE, S., 28 janvier 1966, *Braeckmann*, Rec. p. 67.

32. Sauf mise en œuvre de la théorie de la connaissance acquise.



Deuxième partie

Propositions

1. Les trois principes directeurs d'adaptation du droit positif proposés

1.1. Il convient de redéfinir les conditions d'entrée en vigueur des lois et actes réglementaires publiés au *Journal officiel*.

Objet de débats nourris lors de l'élaboration des textes relatifs à la publicité des lois, puis lors des travaux engagés pour leur modification, la question du délai à l'expiration duquel une norme devient obligatoire apparaît en effet primordiale. Elle relève d'une exigence démocratique, déjà présente dans les travaux préparatoires du Code civil³³ : « Les lois ne sont obligatoires que lorsqu'elles sont connues », mais qui ne repose que sur une présomption de connaissance, l'individu ou le citoyen ne pouvant être atteint individuellement par la norme générale. La publication doit assurer cette connaissance, réelle ou fictive.

Au-delà de cette possibilité d'accès, en elle-même essentielle, la publicité assure une autre garantie, en permettant de fixer une date certaine pour l'application des dispositions nouvelles, moment à partir duquel il sera présumé que les personnes concernées ont pu être atteintes par les modalités de publicité mises en œuvre. Madame Grévisse, dans ses conclusions sous la décision *Brier*³⁴ indiquait ainsi : « *Ce qui importe en réalité, c'est pour les administrations, de savoir quel texte elles peuvent appliquer, et pour les administrés à compter de quelle date ils sont tenus de se conformer aux obligations que le texte leur impose ou ont droit aux avantages qu'il leur accorde. L'entrée en vigueur des textes doit être commandée par des règles à la fois simples et précises* ».

33. Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil, tome 1.

34. CE, Ass, 12 avril 1972, *Brier*, Rec. p. 272.



Mais, dans cette perspective, la prise en compte des réalités géographiques et technologiques a eu pour conséquence de ne pas permettre une application à une même date des textes nouveaux sur l'ensemble du territoire métropolitain et a fortiori dans les départements et territoires d'outre-mer. C'est donc le principe d'égalité devant la loi qui a pu être ainsi mis en cause.

S'ajoutent à cette considération les difficultés liées à l'établissement de la preuve de l'arrivée du *Journal officiel* au chef-lieu d'arrondissement, et qui constituent le fondement de moyens fréquemment invoqués devant les tribunaux, même si la jurisprudence y apporte une réponse constante.

L'évolution des technologies devrait permettre de parvenir à une simplification largement souhaitée. En effet, la rapidité des communications permet aujourd'hui de diffuser un texte sur l'ensemble du territoire de la République de manière quasi instantanée. Il n'existe plus alors aucune contrainte matérielle qui doit être prise en compte en considération de l'éloignement depuis le lieu où la norme a été élaborée : sa mise en ligne permet en effet une diffusion immédiate. La date à laquelle la mise en ligne de la norme nouvelle a été effectuée est aussi celle à laquelle elle a été réceptionnée sur l'ensemble du territoire. Dans les faits, le site internet de la direction des Journaux officiels permet d'ores et déjà la consultation du *Journal officiel* le jour même de sa publication, depuis n'importe quel point du territoire national.

Dans ce contexte, la distinction opérée entre Paris et le reste du territoire, afin de tenir compte de l'arrivée du *Journal officiel* au chef-lieu d'arrondissement pour décompter le délai à partir de l'expiration duquel la norme devient obligatoire, ne repose plus sur aucune réalité technique liée soit à l'état des transports, soit plus généralement à celui des communications.

L'existence même d'un délai ne se justifie plus de façon aussi impérative dans la mesure où l'accès à la norme peut être réalisé par tout citoyen, par tout administrateur et par tout juge, où qu'il se trouve, dès la mise en ligne du *Journal officiel* du jour sous la forme électronique.

La vérité est que le délai d'un jour franc après la publication ne permet pas de remplir l'objectif auquel répondait son institution. Si un délai devait être instauré avec pour seule finalité de permettre au citoyen de prendre effectivement connaissance de la norme nouvelle dans toutes ses implications, et notamment sur les situations individuelles, alors ce délai devrait être plus long. À cet égard, on peut noter que la commission de réforme du Code civil avait hésité sur cette durée, qu'elle avait proposé de porter à quinze jours, puis estimé ne pouvoir être inférieure à deux ou trois jours. Ce dernier délai avait paru suffisant eu égard à l'information par ailleurs donnée au citoyen à travers la presse générale ou professionnelle, présentée comme un vecteur plus effectif de prise de connaissance des normes nouvelles.



Il est vrai également que d'autres pays ont adopté des délais plus longs, par exemple de quinze jours pour l'Italie.

Et, dans l'ordre juridique communautaire, tous les règlements, « *illustration majeure du système législatif de la communauté* »³⁵, font l'objet d'une publication obligatoire au *Journal officiel* des Communautés européennes (JOCE), édition législation (L), sous la rubrique « Actes dont la publication est une condition de leur applicabilité ». Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, vingt jours après leur publication à ce *Journal officiel*, en vertu de l'article 254 CE (ex-article 191 du traité)³⁶. L'article 254 CE s'applique également aux directives adoptées d'une part selon la procédure de l'article 251 CE visée par le paragraphe 1 et, d'autre part, en vertu du paragraphe 2, aux directives adressées par le Conseil et la Commission à tous les États membres.

Le délai d'un jour franc apparaît d'autant moins protecteur que le recours à la solution de l'urgence, qui supprime tout délai en permettant une application immédiate des textes nouveaux, peut être utilisé par le Gouvernement en toute opportunité³⁷. Ainsi n'est-il pas rare, notamment en fin d'année, que des textes fassent l'objet de la procédure d'urgence prévue par l'article 2 du décret du 5 novembre 1870 pour permettre leur application immédiate. De la même façon, les règlements communautaires peuvent faire l'objet d'une entrée en vigueur simultanée à leur publication. Ainsi en est-il d'un règlement instituant un droit anti-dumping.

En fait, cette protection naît bien plutôt du débat qui marque l'élaboration des textes et notamment, donc pour les lois, la discussion parlementaire. Outre cette constatation, les auteurs du Code civil avaient d'ailleurs tenu compte du délai qui s'écoule entre le vote de la loi et sa promulgation, pour considérer que, même si elle n'était pas publiée au sens juridique, la loi n'en poursuivait pas moins sa diffusion dans le corps social.

Enfin et surtout, il convient d'insister sur le fait que la détermination de la date entrée en vigueur de la norme relève de la compétence de son auteur. Si un délai apparaît nécessaire pour faciliter l'entrée en vigueur de celle-ci et notamment pour adapter les situations individuelles, c'est donc à l'auteur de la norme de prévoir le délai adéquat pour atteindre cet objectif.

On pourrait donc être tenté de supprimer tout délai, en prévoyant que la norme entre en vigueur, à défaut d'indication contraire de son auteur, à la date de sa publication. Cette solution se heurte toutefois au fait que le *Journal officiel* du jour, imprimé ou électronique, ne paraît pas à zéro heure mais seulement en début de matinée.

35. CJCE, 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, Rec p. 1161.

36. Annexe VII.

37. CE, 13 janvier 1971, *Sieur Geismar*, p. 31 : CE, 22 janvier 1993, *M. Meyet*, n° 55475 : CE, 29 juillet 1998, *M. Meyet*, n° 77355, concl. P. Hubert.



Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît raisonnable de retenir le principe suivant lequel la norme entre en vigueur à la date qu'elle fixe ou, à défaut le lendemain de sa publication au *Journal officiel*.

1.2. Le *Journal officiel* « Lois et Décrets » doit être publié le même jour sous forme imprimée et sous forme électronique dans des conditions de nature à assurer l'authenticité et l'accessibilité permanente au public des textes qu'il contient ainsi que la possibilité de le consulter gratuitement sous forme électronique.

Ce premier principe s'appuie sur une analyse de la situation actuelle, qui montre que la mise en ligne du *Journal officiel* du jour est, de fait, déjà réalisée.

L'édition « Lois et décrets » du *Journal officiel* est en effet aujourd'hui disponible sous diverses formes : dans une édition imprimée, sur minitel et sous forme électronique. Celle-ci est disponible, le jour même de la parution du numéro, sur internet, sur le site de la direction des Journaux officiels, en mode *image* c'est-à-dire en fac similé du journal imprimé du jour. Cette mise à disposition électronique est gratuite.

Par ailleurs, depuis le 9 janvier 2001, le site Légifrance qui est un des sites du service public des données juridiques donne accès gratuitement à la totalité des lois et décrets en vigueur, en version consolidée, ainsi qu'au *Journal officiel* depuis le 1^{er} janvier 1990³⁸. Il offre également un service d'abonnement gratuit au *Journal officiel* en ligne.

Si le développement des technologies de l'information a considérablement contribué à améliorer l'accès au droit et si la gratuité d'accès ne pourra que concourir à l'améliorer davantage, il reste que cette évolution n'a pas eu de répercussion jusqu'à ce jour sur les modalités obligatoires de la publication qui conditionne l'entrée en vigueur des normes. Il est possible et opportun de franchir ce pas aujourd'hui à condition que puissent être assurées de manière équivalente à ce qu'il en est pour l'édition imprimée, l'authenticité et l'accessibilité permanente de l'édition électronique.

Toute norme doit bénéficier de la sécurité que constitue la conservation de la minute au Secrétariat général du Gouvernement. S'agissant de la version électronique, deux problèmes se posent, liés, d'une part à l'authenticité du texte, d'autre part à la vulnérabilité des réseaux.

38. Ce site donne également accès aux conventions collectives ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension au niveau national. Il comporte également tous les codes, un accès direct au droit communautaire ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour des comptes, et à une sélection de jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation.



En l'état actuel des techniques, la vulnérabilité des réseaux constitue un risque insurmontable. En revanche, le problème de l'authenticité des textes mis en ligne devrait trouver une solution par la mise en place de sites sécurisés, garantissant à l'utilisateur que le texte mis à disposition est le texte authentifié par l'émetteur. Cet objectif devrait pouvoir être techniquement atteint, en mettant en œuvre des moyens de cryptologie. D'ailleurs, le régime juridique des moyens et prestations de cryptologie a fait l'objet de plusieurs dispositions du projet de loi sur la société de l'information ³⁹, avec pour objectif d'accroître la sécurité des échanges par la voie de l'internet.

Enfin, la garantie d'une accessibilité permanente du public aux textes mis en ligne, si elle est complexe sur le plan technique, est aussi primordiale, puisqu'elle doit assurer la mise à disposition pérenne de l'ensemble des normes.

Ces considérations conduisent à penser que si le moment n'est pas encore venu d'envisager une substitution de l'édition électronique du *Journal officiel* à son édition imprimée, il y a en revanche tout intérêt à favoriser l'utilisation concomitante des deux formes de publication.

1.3. Le contenu du *Journal officiel* « Lois et décrets » doit être précisé et doit être prévue, de façon progressive et dans des conditions strictement définies, la possibilité que certaines catégories d'actes administratifs ne fassent l'objet d'une publication que dans l'édition du *Journal officiel* mise en ligne et non sur support papier.

En trente ans, le volume annuel de la seule édition « Lois et décrets » du *Journal officiel* est passé d'environ 7.000 pages à plus de 21.000 aujourd'hui. Les données statistiques réunies pour l'année 2000 mettent en évidence l'importance relative des différents actes et textes publiés sur ce support ⁴⁰.

En même temps, si l'objectif de sécurité juridique a conduit à privilégier le *Journal officiel* comme vecteur de publication d'un certain nombre d'actes administratifs, il n'est pas évident que le choix de ce support, au caractère très général, soit le mieux adapté lorsque la norme est technique et s'adresse plus particulièrement à certaines catégories de citoyens.

Se pose ainsi la question de la publication dans l'édition actuelle du *Journal officiel* d'un certain nombre d'actes ou de décisions à seule fin de faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des tiers. Tel

39. Assemblée nationale, Projet de loi déposé le 14 juin 2001, n° 3143.

40. Annexe IX.



peut être notamment le cas de certains actes d'autorités administratives indépendantes ou de certaines décisions individuelles en matière de fonction publique. On peut aussi se demander si certaines spécifications techniques qui concernent un public limité ont nécessairement leur place dans le *Journal officiel* imprimé.

En revanche, il apparaît que certains actes administratifs ne sont pas publiés au *Journal officiel*, en raison notamment de leur volume ou de la fréquence de leurs modifications, et ce au risque de les fragiliser dans la mesure où leur opposabilité pourra être plus facilement contestée. Il en est ainsi de certains actes pris par les organes dirigeants des établissements publics, et notamment des délégations de pouvoir et de signature ou de règlements de concours. D'autres actes enfin, notamment des déclarations d'utilité publique ou des classements de site, ne font l'objet que d'une mention.

Ces impératifs, tendant d'une part à garantir une publicité solennelle à certains actes et d'autre part à éviter une « invasion » de textes, qui est de nature à altérer les caractères mêmes de l'édition « Lois et Décrets » du *Journal officiel*, sont assez largement contradictoires. Mais les technologies modernes de l'information peuvent contribuer à résoudre cette contradiction.

En s'inspirant de principes faisant une large part à la dématérialisation des données, mouvement qui a été notamment engagé par la Commission européenne ⁴¹, **la publication dans l'édition « Lois et Décrets » du *Journal officiel* pourrait être conservée de manière générale, voire même élargie par voie réglementaire, mais, il pourrait être prévu, pour certaines catégories d'actes déterminées par décret en Conseil d'État, que la publication au *Journal officiel* sous sa forme électronique de l'acte, ou le cas échéant de celles de ses annexes pour lesquelles cette solution est techniquement possible, soit regardée comme suffisante.**

Cette solution offrirait l'avantage de ne pas écarter de la publication au *Journal officiel* des actes qui en font aujourd'hui l'objet. Elle permettrait donc de garantir, outre le caractère solennel de leur publication, leur accessibilité ainsi que la sécurité juridique liée au choix de ce support et notamment la date certaine de la publication. En même temps, la publication d'un certain nombre d'actes sous la seule forme électronique, mais avec la même valeur juridique que la version papier, ne pourrait que contribuer à améliorer la lisibilité de cette dernière, en l'allégeant.

Il appartiendrait au Gouvernement de définir les actes qui pourraient ainsi faire l'objet d'une telle publication au *Journal officiel* sous la

41. Commission des communautés européennes, Réforme de la Commission, Livre blanc, partie II : Plan d'action, chapitre II, VI, *Vers la Cyber-Commission*.



seule forme électronique. Cette dématérialisation s'appuierait sur trois critères : la nature des actes en cause, leur portée et les caractéristiques des publics qu'ils concernent. Pourraient ainsi être retenus des actes ou des catégories d'actes de nature individuelle, dont la publication a pour seul objet de faire courir le délai à l'égard des tiers et qui concernent une catégorie précise de personnes, par exemple des fonctionnaires, dont l'équipement informatique leur donne accès à l'internet.

Cette solution permettrait, en outre, d'éviter le phénomène de « balkanisation » des sites de consultation, qui ne manquerait pas de se développer si la publication des actes et décisions était confiée à chacune des autorités ou institutions concernées. Elle ne risquerait toutefois pas d'altérer l'indépendance ou l'autonomie de celles-ci, dans la mesure où la création de liens hypertextes permettrait la consultation soit sur le site du *Journal officiel*, soit sur le site de l'autorité ou de l'institution en cause. Il est, en effet, évident que les sites internet mis en place, notamment par les autorités administratives indépendantes, constituent un « relais » devenu naturel pour les personnes physiques ou morales intéressées grâce auquel l'information juridique peut être assortie de commentaires, de renseignements et d'informations complémentaires contribuant à l'interactivité de ces sites.

Une disposition prévoyant la possibilité pour le Gouvernement de prévoir la publication de certains actes sous la seule forme électronique présenterait également l'avantage de ne pas figer les règles de publicité. La dématérialisation doit, en effet, se développer au rythme de l'évolution technologique et de l'amélioration de l'équipement des administrations, des entreprises et des foyers, contribuant à l'adoption progressive de nouvelles habitudes de consultation, tout en préservant l'utilisation de la version sur papier du *Journal officiel*.

2. Les réponses proposées aux questions que pose la traduction juridique de ces principes

L'insatisfaction que laisse le constat de l'état du droit actuel relatif aux modalités et effets de la publication des lois et actes administratifs et une vision claire des lignes de force souhaitables de son évolution ne dispensent évidemment pas de s'interroger méthodiquement sur la façon de donner une traduction juridique pertinente aux trois principes directeurs d'adaptation du droit positif proposés plus haut ⁴².

42. Ce souci d'approche progressive a conduit, dans les développements qui suivent, à ne pas traiter immédiatement du problème spécifique aux collectivités et territoires d'outre-mer.



2.1. L'introduction cumulative de ces trois principes dans l'ordre juridique ne présente pas de risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité.

Il en irait à l'évidence ainsi de la consécration en droit de la situation de fait actuelle qui est que le *Journal officiel* « Lois et décrets » publié sur support papier est aussi publié sous forme électronique et consultable gratuitement sous cette forme.

En effet, non seulement cette consécration n'irait pas à l'encontre de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi⁴³ mais elle introduirait une garantie légale nouvelle que cet objectif de valeur constitutionnelle puisse être atteint.

Il en irait également ainsi de l'habilitation donnée au Gouvernement, dans des conditions strictement définies, de prévoir que certaines catégories déterminées d'actes administratifs ne soient publiées au *Journal officiel* que sous forme électronique et non sur support papier.

Aucun principe ni objectif de valeur constitutionnelle ni aucune norme internationale introduite dans l'ordre juridique interne⁴⁴ n'exige en effet que la publication de tout acte administratif avec les effets juridiques qui s'y attachent en l'état actuel du droit, tels qu'ils ont été rappelés dans les développements qui précèdent, soit effectuée sur support papier.

Il est également difficile de concevoir que l'existence d'un délai entre la date de publication au *Journal officiel* d'une loi ou d'un acte réglementaire (ou la date à laquelle le *Journal officiel* qui en contient le texte arrive au chef-lieu d'arrondissement) et la date à laquelle cette loi ou cet acte réglementaire devient obligatoire puisse être qualifiée de principe fondamental reconnu par les lois de la République et ayant, à ce titre, valeur constitutionnelle.

En effet le principe du délai, introduit en 1804 dans le Code civil, n'a jamais été posé par une loi de la République et n'a qu'une portée relative puisque, comme on l'a vu, les ordonnances royales du 27 novembre 1816 et du 18 janvier 1817, qui sont toujours en vigueur, laissent au pouvoir exécutif le pouvoir discrétionnaire de décider du recours à une publication de la loi à la diligence des Préfets sous forme d'impression et d'affichage ayant pour effet de rendre la loi obligatoire

43. Conseil constitutionnel, 16 décembre 1999, n° 99-421, Rec. p. 136, publiée au *Journal officiel* du 22 décembre 1999, p. 19041.

44. La Cour européenne des droits de l'Homme, qui n'a jamais eu jusqu'ici à tirer des conséquences juridiques du fait qu'une norme ait été publiée seulement sur support électronique, considère notamment qu'une certaine souplesse peut être admise dans le choix des modalités de publicité. Ainsi, dans sa décision *Groppera Radio Ag et autres* du 28 mars 1990, Rec. p. 138, elle a relevé que « les notions de prévisibilité et d'accessibilité dépendent dans une large mesure du contenu du texte en cause, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires ».



dès cette publication et que le décret du 5 novembre 1870 prévoit que le Gouvernement peut, par une disposition spéciale, rendre un décret publié au *Journal officiel* également obligatoire dès cette publication.

En outre, il ne pourrait être légitime de hisser le principe de l'existence d'un délai au niveau des principes de valeur constitutionnelle **que si sa portée était de faire obligatoirement entrer en vigueur la loi ou l'acte réglementaire dès la date à laquelle il devient obligatoire. Or, comme on l'a montré, ce n'est pas la portée de ce principe et cela ne peut pas l'être pour la raison évidente que l'auteur de la norme, loi ou acte réglementaire, doit rester libre de décider explicitement en fonction de considérations d'opportunité que la date d'entrée en vigueur de la norme sera postérieure à la date à laquelle elle devient obligatoire**⁴⁵.

On peut également faire valoir que le **principe** du délai en cause n'est en aucune façon **nécessaire à l'accessibilité de la loi** publiée au *Journal officiel* **dès lors que serait consacrée en droit la possibilité de consulter gratuitement le *Journal officiel* sous forme électronique**. Quant à la **durée** du délai en cause, **elle ne peut pas être déterminée de façon objectivement satisfaisante**. Si elle est limitée à un jour, comme c'est le cas actuellement, elle n'est pas, pour les raisons qui ont été développées plus haut, de nature à contribuer effectivement à l'intelligibilité de la loi. **Si elle est augmentée**⁴⁶, **elle retarde nécessairement la date à laquelle la loi adoptée par le Parlement et promulguée par le Président de la République peut en droit entrer en vigueur et donc être exécutée**.

Par ailleurs, on peut relever qu'aucune des décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'homme dans lesquelles ont été examinées des questions relatives à la publicité des normes n'implique de considérer que la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales oblige à subordonner le caractère obligatoire de la norme non seulement à sa publication mais à l'écoulement d'un délai entre la date de cette publication et la date à laquelle la norme entre en vigueur.

Enfin, **l'exception d'ignorance** prévue par l'article 4 du décret du 5 novembre 1870⁴⁷ n'a jamais conduit à écarter l'application de la loi pénale. En tout état de cause, les dispositions de l'article 122-3 du nouveau Code pénal, qui tend à reconnaître l'erreur sur le droit d'une

45. La question de savoir dans quelle mesure l'auteur de la norme peut décider qu'elle aura un effet rétroactif doit continuer d'être réglée par la jurisprudence tant du Conseil constitutionnel que du Conseil d'État. Sur ce point voir notamment B. Genevoix « Les contraintes d'ordre constitutionnel pesant sur l'entrée en vigueur des lois » in « Mélanges en l'honneur de Pierre Avril », Montchrestien 2000, p. 243.

46. La lecture des travaux de la Commission de réforme du Code civil révèle que certains de ses membres avaient pu songer, en s'inspirant d'exemples étrangers, à fixer ce délai à 15 jours.

47. « *Les tribunaux et les autorités administratives et militaires pourront, selon les circonstances, accueillir l'exception d'ignorance alléguée par les contrevenants, si la contravention a eu lieu dans le délai de trois jours francs, à partir de la promulgation* ».



façon générale en disposant que « *n'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru, par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte* », apparaissent plus protectrices que celles de l'article 4 du décret du 5 novembre 1870. Permettant ainsi de concilier les impératifs de l'efficacité de la répression avec ceux liés au respect de la liberté individuelle, ces nouvelles dispositions du Code pénal devraient permettre, sans heurter la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'abroger les dispositions de l'article 4 du décret du 5 novembre 1870.

2.2. Cette introduction doit être opérée par des dispositions de nature législative.

Même si les textes en vigueur relatifs au « *délai d'un jour franc* » sont tous antérieurs à la Constitution de 1958, on voit mal que le texte qui les remplacerait puisse être seulement de niveau réglementaire. La date à laquelle les lois et décrets deviennent obligatoires est en effet, sans beaucoup de doute, une garantie fondamentale de l'exercice des libertés publiques relevant, à ce titre, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de la compétence du législateur.

Par ailleurs si, comme on l'a vu, la jurisprudence des deux ordres de juridiction a apporté quelques tempéraments aux inconvénients résultant des textes en vigueur et notamment du fait que la loi du 12 vendémiaire an IV n'a jamais été explicitement abrogée, il n'est pas du pouvoir du juge de faire totalement litière des règles posées par le décret du 5 novembre 1870.

Certes, l'article 2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose déjà que « *le droit de toute personne à l'information est garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens. Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller. Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État* ».

Cependant ces dispositions de champ d'application et de portée très générale ne peuvent, même par la voie du décret en Conseil d'État qu'elles prévoient en tant que de besoin, fonder en droit l'édiction par voie réglementaire de nouvelles règles relatives aux effets juridiques de la publication au *Journal officiel* des lois et décrets.

Certes également, a été déposé à l'Assemblée Nationale le 14 juin 2001 le projet de loi sur la société d'information qui prévoit, entre autres que « *les services et établissements publics à caractère administratif de*



l'État mettent gratuitement à la disposition du public sur des sites accessibles en ligne », notamment, « *l'ensemble des actes et décisions pris par l'État ou un de ses établissements publics administratifs, qui sont soumis à une obligation de publication en vertu des dispositions législatives ou réglementaires, ainsi que les documents qui leur sont annexés* ».

Cependant ce projet de loi volumineux qui vise à régler diverses questions difficiles relatives aux échanges par voie électronique et dont la date d'aboutissement n'est actuellement pas prévisible, s'il a pour effet de consacrer en droit le fait acquis que le *Journal officiel* mis en ligne est consultable gratuitement, n'a pour objet ou effet nécessaire ni de déterminer ceux des actes et décisions pris par l'État ou un de ses établissements publics administratifs qui doivent être publiés au *Journal officiel*, ni surtout de déterminer à quelles conditions et à quelle date un acte « *soumis à une obligation de publication en vertu de dispositions législatives ou réglementaires* » devient obligatoire. Ce projet de loi, en tout état de cause, n'a pas pour objet d'apporter une réponse au traitement de tout ou partie des questions faisant l'objet de la présente étude.

Il est donc nécessaire d'envisager un support législatif autonome pour traduire cumulativement les trois principes directeurs d'adaptation du droit positif énoncés et justifiés plus haut et être ainsi en mesure d'actualiser non seulement le contenu mais la formulation des règles qui régissent la publication des lois et décrets.

2.3. Il paraît raisonnable, pour des motifs à la fois juridiques et d'opportunité, de limiter le contenu de ces dispositions législatives aux modalités et effets de la publication au *Journal officiel* des textes qui doivent y être publiés.

• Dès lors qu'un support législatif autonome doit être envisagé, la première approche peut être, dans le souci de contribuer à une meilleure sécurité juridique⁴⁸, de s'intéresser non seulement aux lois et décrets mais aux lois **et à tous les actes administratifs quels que soient leur portée et leur auteur.**

Il n'est toutefois pas nécessaire et il est inopportun de contribuer à l'encombrement normatif en écrivant dans un article de loi une règle résultant d'une jurisprudence claire, constante, de portée générale et que l'on n'entend pas modifier.

48. La Cour européenne des droits de l'homme, dans une décision du 16 décembre 1992, Recueil n° 253, p. 28, a en effet estimé que les modes de publicité devaient être suffisamment simples pour ne pas créer pour le citoyen d'insécurité juridique, c'est-à-dire présenter « *une cohérence et une clarté suffisantes* », caractères dont elle a estimé qu'ils faisaient défaut dans le cas d'un décret de classement de site, décision qui, en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil d'État, ne présente pas la nature d'un acte individuel et pour laquelle la publication au *Journal officiel* détermine donc *erga omnes* le point de départ du délai de recours pour excès de pouvoir.



Tel est le cas de la règle, rappelée plus haut, selon laquelle un acte administratif individuel doit être notifié à la ou aux personne(s) qu'il concerne et, si elles peuvent s'en prévaloir dès sa signature, ne leur est « *opposable* » qu'à compter de cette notification qui, à leur égard, détermine seule, le point de départ du délai de recours pour excès de pouvoir même si, dans l'hypothèse où cet acte a été publié, ce délai court, à l'égard des tiers, de la date de cette publication.

La circonstance que l'administration ait parfois oublié cette jurisprudence pourrait justifier son rappel par une circulaire du Premier ministre mais ne saurait justifier que la solution jurisprudentielle fasse l'objet d'un article de loi. La portée juridique de cette insertion serait d'ailleurs ambiguë et n'aurait probablement pour résultat que de multiplier les contentieux sur le point de départ du délai de recours pour excès de pouvoir en obscurcissant la notion d'acte administratif individuel : n'est un tel acte que celui qui par son contenu confère un droit ou impose une obligation à une personne nommément désignée⁴⁹. Ne peut donc avoir la nature d'acte individuel devant faire l'objet de notification à des personnes déterminées un décret portant classement d'un site puisque les effets de ce classement s'attachent aux parcelles qu'englobe le périmètre défini par le décret de classement en quelque main qu'elles soient⁵⁰.

Il n'apparaît pas non plus nécessaire, ou même opportun, de modifier les règles en vigueur en ce qui concerne les actes administratifs des autorités communales, départementales ou régionales, telles qu'elles sont actuellement codifiées sous les articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du Code général des collectivités territoriales pour la métropole, ni davantage, d'ailleurs, celles relatives aux actes des autorités locales outre-mer.

La règle commune applicable est que leurs actes sont « *exécutoires* » de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État.

Cette rédaction synthétique, qui tient compte d'une jurisprudence bien établie, met suffisamment en lumière le fait qu'un acte réglementaire ou individuel émanant d'une autorité communale, départementale ou régionale est soumis à la fois à une obligation de publicité et à une obligation de transmission au représentant de l'État et ne peut donc avoir

49. La notion même d'acte individuel explique la jurisprudence en vertu de laquelle un acte d'une autorité publique portant délégation de signature qui, s'il désigne nécessairement le délégataire, ne lui confère aucun droit mais seulement compétence pour engager juridiquement le délégant en signant pour lui et en son nom des actes administratifs, n'est pas un acte individuel qu'il suffirait de notifier au délégataire mais un acte réglementaire qui doit être publié (CE, 27 juillet 2001, *Association de droit allemand « Stiftung » Jean Arp et Sophie Taeuber*, précité).

50. CE, 7 novembre 1986, *Geouffre de la Pradelle*, Rec. p. 622.



d'effet juridique avant que l'une et l'autre de ces obligations soient remplies.

Enfin, il n'apparaît pas non plus utile de traiter dans l'avant-projet de loi des modalités et effets de la publication des actes réglementaires des autorités déconcentrées de l'État puisque l'objectif n'est pas, en ce qui concerne ces actes, de changer l'état de droit actuel, qui est clair : ils doivent être publiés au recueil des actes administratifs de la préfecture et deviennent obligatoires à la date de cette publication.

D'un point de vue logique, la première question à régler est celle de savoir ce qu'un texte de loi destiné à se substituer au décret du 5 novembre 1870 doit dire en ce qui concerne les catégories d'actes administratifs devant être publiés au *Journal officiel de la République française*.

Cette question est réglée par le premier alinéa de l'article 2 de l'avant-projet de loi figurant en annexe de la façon suivante : « *Les ordonnances et les décrets ainsi que les autres actes administratifs pour lesquels une loi ou un décret le prévoit sont publiés au Journal officiel de la République française* ».

Outre la précision relative aux ordonnances, évidente mais nécessaire dès lors qu'on abroge tous les textes actuellement en vigueur, cette formulation a deux objectifs :

- tenir compte du fait que des dispositions législatives particulières à telle ou telle autorité administrative indépendante ont explicitement prévu que certains de leurs actes, n'ayant pas nécessairement la nature d'actes réglementaires, seraient publiés au *Journal officiel* ;
- ouvrir au pouvoir réglementaire la faculté d'étendre à d'autres catégories d'actes administratifs le champ d'application de la garantie d'accessibilité de la norme que constitue sa publication au *Journal officiel*. Il ne serait pas raisonnable de prévoir dans la loi que tous les arrêtés ministériels, quels que soient leur nature et leur objet, doivent être publiés au *Journal officiel*. **En revanche il est utile, et rien n'y fait obstacle en droit, que pour simplifier l'exécution de l'obligation qui incombe aux administrations centrales et aux établissements publics à compétence nationale d'assurer la publication adéquate de leurs actes administratifs qu'exige la jurisprudence, un décret puisse définir des catégories d'actes, autres que les ordonnances ou décrets, qui devraient être publiés au *Journal officiel*, qu'ils aient pour auteur un ministre ou une autre autorité.**

Tel est le cas, notamment, des délégations de signature qui peuvent être consenties au sein des établissements publics de l'État à compétence nationale, dans la mesure où le champ de la délégation de signature s'étend à des actes administratifs et ne concerne pas que des actes exclusivement régis par le droit privé.



En effet, si la circulaire du Premier ministre du 30 janvier 1997 relative notamment aux règles de publication des textes au *Journal officiel* rappelle qu'en vertu de la jurisprudence, la publication d'un texte dans un bulletin officiel d'un ministère ne fait pas entrer ce texte en vigueur à l'égard des personnes extérieures à ce ministère sauf si le texte publié concerne une catégorie restreinte d'administrés destinataires de ce bulletin, elle ne prend pas parti sur les catégories de textes, autres que les décrets, qui doivent être publiés au *Journal officiel*.

Préciser ainsi le contenu du *Journal officiel* ne sera pas sans conséquences sur celui des bulletins officiels des ministères ainsi que sur leurs modalités de diffusion. La mise en ligne de ces bulletins est déjà très avancée mais peut poser, pour certains d'entre eux, des problèmes juridiques qui excèdent l'objet de la présente étude.

La deuxième question à régler est celle des modalités formelles d'énoncé du principe selon lequel la date à laquelle une loi ou un acte administratif publié au *Journal officiel* devient obligatoire est celle de sa publication.

S'agissant des lois, deux solutions techniques sont théoriquement concevables. Abroger purement et simplement l'article 1^{er} du Code civil et énoncer la règle nouvelle dans une disposition commune aux lois et actes administratifs ou modifier l'article 1^{er} du Code civil. Il apparaît cependant évident que la solution consistant à décapiter le titre préliminaire du Code civil de son premier article n'est pas opportune même si, aujourd'hui, encore moins qu'en 1804, toutes les lois n'ont pas vocation à figurer dans ce code.

C'est pourquoi l'article 1^{er} de l'avant-projet de loi figurant en annexe rédige ainsi l'article 1^{er} du Code civil :

« Les lois entrent en vigueur à la date qu'elles fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication au Journal officiel de la République française. Toutefois, lorsque l'exécution de tout ou partie de leurs dispositions nécessite des mesures d'application, ces dispositions n'entrent en vigueur qu'à la date d'entrée en vigueur de ces mesures ».

La formulation retenue vise à éliminer toute référence à la « *promulgation* » de la loi dont le régime est défini par la Constitution, et dont la fonction, qui ne concerne que les rapports entre les pouvoirs publics, n'a pas à être « *expliquée* » dans une loi.

L'objectif d'intelligibilité de la loi conduit donc à ne parler que de la « *publication* », seule notion qui ait aujourd'hui un sens clair pour le public.

La rédaction retenue traduit les principes ci-dessus énoncés. Elle explicite aussi la détermination de la date d'entrée en vigueur de la loi dans



le cas fréquent où l'exécution de la loi est conditionnée par l'intervention de mesures d'application.

S'agissant des actes administratifs, la formulation proposée au deuxième alinéa de l'article 2 de l'avant-projet de loi « *Les actes publiés au Journal officiel de la République française qui n'ont pas la nature d'acte individuel entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication* » répond à trois objectifs : en premier lieu, dans un but de simplification, ne pas modifier la jurisprudence constante selon laquelle les actes dits « d'espèce » tels qu'un acte portant déclaration d'utilité publique ou classement d'un site sont assimilés à des actes réglementaires quant à la date à laquelle ils entrent en vigueur ; en deuxième lieu, ne rien dire au sujet des décrets qui ont la nature d'actes individuels puisque le but n'est pas de modifier l'état du droit en ce qui les concerne ; en troisième lieu, régler la date à laquelle entrent en vigueur les actes dont aucune disposition n'a rendu la publication au *Journal officiel* obligatoire mais qui l'auront été en fait par souci de sécurité juridique.

La troisième question à régler est de savoir ce qu'il convient de dire au niveau législatif à propos du *Journal officiel*.

Un premier point à prendre en considération est que si l'on abroge explicitement la loi du 12 Vendémiaire an IV qui est le texte fondateur du *Bulletin des Lois*, devenu ultérieurement le *Journal officiel de la République française*, aucune loi ne fera plus obligation au Gouvernement d'assurer la publication des lois dans un journal officiel dès leur promulgation ni, surtout, ne comportera un minimum de garanties légales sur les conditions dans lesquelles cette publication doit intervenir, ce qui, sur le plan des principes, n'est pas satisfaisant.

Un deuxième point à prendre en considération est que les dispositions constitutionnelles relatives à l'exécution des lois comme la pratique qui s'est instituée depuis la III^e République conduisent à l'évidence à dire que c'est sous l'autorité du Premier ministre⁵¹ que doit être assurée la publication des textes au *Journal officiel* qui constitue une mission de service public incombant à l'État comme cela a déjà été jugé⁵².

Le troisième point à régler est la formulation adéquate correspondant aux deux objectifs à atteindre, à savoir :

– à titre de « *contrepartie* » de l'abandon partiel du système prévu par le décret du 5 novembre 1870, garantir au niveau de la loi que le

51. Et non sous l'autorité du ministre de la Justice, comme l'avaient prévu la loi de Vendémiaire an IV et l'ordonnance royale de 1816, et comme c'est encore le cas dans d'autres pays, notamment en Italie.

52. Cf. CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la Cour de Paris*, Rec. p. 492 qui a rejeté le recours pour excès de pouvoir contre le décret n° 96-481 du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données juridiques.



Journal officiel sous forme électronique est consultable gratuitement, tout en préservant les exigences liées au respect de la vie privée en ce qui concerne les actes relatifs à l'état des personnes⁵³ ;

– amorcer avec prudence le processus permettant de tirer progressivement des conséquences raisonnables du développement de la communication en ligne sur le mode de publicité d'actes administratifs émanant d'autorités de l'État.

Ces trois éléments conduisent à proposer, dans l'avant-projet de loi figurant en annexe, un article 3 ainsi rédigé :

« La publication au Journal officiel de la République française des actes mentionnés à l'article 1^{er} du Code civil et à l'article 2 de la présente loi est assurée, sous l'autorité du Premier ministre, le même jour sur support papier et sous forme électronique dans des conditions de nature à assurer leur authenticité et leur accessibilité permanente au public. Leur mise à disposition sous forme électronique est gratuite.

Les actes individuels relatifs à l'état des personnes définis par décret en Conseil d'État ne peuvent faire l'objet d'une publication sous forme électronique.

Un décret en Conseil d'État peut définir des catégories d'actes administratifs pour lesquels, eu égard à leur nature, à leur portée et au public qu'ils concernent, la publication au Journal officiel sous forme électronique est suffisante ».

Un point, qui n'est volontairement pas tranché par cette formulation, mérite enfin d'être signalé.

Le fait de rendre obligatoire par la loi la publication du *Journal officiel* non seulement sous forme imprimée mais sous forme électronique – ce qui est déjà la situation de fait - ne paraît pas exiger que la loi règle explicitement la question de savoir si, en cas de discordance entre les deux versions sur le contenu d'un texte, la version papier primerait sur la version électronique. De manière générale, en effet, il convient de laisser au juge le soin de régler, le cas échéant, la question de l'authenticité du contenu de l'acte juridique invoqué.

2.4. Il paraît nécessaire de rendre la loi applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les territoires des Iles Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises ainsi qu'à Mayotte.

53. Ces exigences ont déjà conduit à ce que les décrets portant naturalisation, réintégration dans la nationalité française, mention d'enfants mineurs bénéficiant de l'effet collectif attaché à l'acquisition de la nationalité française par leurs parents et francisation de noms et prénoms ne soient pas accessibles sur le site Légifrance.



En l'état actuel des textes, une loi publiée au *Journal officiel de la République française* et applicable dans ces collectivités y devient obligatoire, à Mayotte dans les mêmes conditions qu'en métropole, en Nouvelle-Calédonie à la date de sa publication au Journal officiel local et, pour les autres collectivités, après promulgation par le représentant de l'État et publication dans le Journal officiel local.

Ce système, issu de ce qu'il est convenu d'appeler la « *législation coloniale* » et que traduit l'article 72 du décret du 12 décembre 1874 concernant le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, avait alors sa logique. L'extension aux colonies des lois et décrets applicables en métropole relevait de la compétence exclusive du chef de l'État. Elle s'opérait par l'ordre donné par ce dernier au gouverneur de promulguer le texte dans le territoire et de le publier dans un bulletin officiel.

Il a, sous la III^e République, été admis que la question de savoir s'il y avait lieu de rendre une loi applicable aux colonies entraînait dans la compétence du Parlement même si elle exigeait une disposition expresse de la loi en ce sens, en vertu du principe dit de « *spécialité législative* » qui leur était applicable. Dans le même sens, il a été admis qu'il appartenait à l'auteur du décret de prévoir, par une disposition spéciale du texte, s'il entendait qu'il soit applicable aux colonies. Aussi une circulaire du 10 septembre 1931 relative à la promulgation et à la publication, aux colonies, des textes législatifs et réglementaires, a-t-elle prévu que le gouverneur ne pouvait différer la promulgation qu'à titre exceptionnel.

Il a été en outre ultérieurement admis par la jurisprudence que les lois dites « *de souveraineté* » c'est-à-dire celles qui, par nature, ont vocation à s'appliquer sur tout le territoire de la République, échappaient au principe de spécialité législative et que, par voie de conséquence, même en l'absence de disposition expresse en ce sens dans le texte de la loi, elles étaient applicables dans les collectivités d'outre-mer et n'étaient pas soumises à l'obligation de promulgation et de publication spéciales.

Il résulte de cette évolution du droit positif d'une part que la notion de « *promulgation* » spéciale par le représentant de l'État a perdu la portée juridique qu'elle pouvait avoir au XIX^e siècle et ne figure d'ailleurs plus dans les textes actuellement applicables à la Nouvelle Calédonie, d'autre part et surtout que la publication dans le Journal officiel local de lois et règlements qui sont déjà publiés au *Journal officiel de la République française* a une portée juridique ambiguë puisque, s'agissant des lois de souveraineté, elle n'est pas une condition obligatoire de leur application par le juge.

Dans un souci de clarification et de simplification du droit relatif aux conditions d'entrée en vigueur dans ces collectivités des lois et règlements publiés au *Journal officiel*, il est donc proposé de leur rendre



applicables les nouvelles dispositions législatives envisagées, ce qui revient à préciser que la publication des lois et actes administratifs parus au *Journal officiel de la République française* dans un journal officiel propre à l'un de ces territoires en application des dispositions particulières à ce territoire a une portée informative mais n'a pas pour effet de les rendre obligatoires à une date postérieure à celle à laquelle elles le deviennent en métropole.

Cette solution présente l'avantage de ne pas supprimer la garantie d'accessibilité du droit que représente pour les habitants de ces territoires le fait que le représentant de l'État « trie » ceux des textes publiés au *Journal officiel de la République française* qu'il y a lieu, parce qu'il s'agit de textes de souveraineté ou parce qu'ils contiennent une disposition explicite les rendant applicables dans le territoire, de publier au Journal officiel « local ».

Une telle solution exige que soit modifié en conséquence, après avis des assemblées territoriales, chacun des textes portant statut des collectivités en cause. Elle s'accompagnerait de l'abrogation des dispositions portant mention d'une promulgation spéciale dans le territoire.

2.5. La loi proposée devrait entrer en vigueur à la date de publication du texte réglementaire qui en conditionne l'application.

Ce texte est le décret prévu au deuxième alinéa de l'article 3 de l'avant projet de loi qui concerne les actes individuels relatifs à l'état des personnes et notamment des décrets pris en application des chapitres III, IV et V du titre I bis du livre premier du Code civil et du chapitre II du titre II du même livre, lesquels concernent essentiellement les questions de nationalité et de changement de nom.

Il n'est pas en effet concevable que la loi entre en vigueur avant que ce décret ait déterminé les catégories d'actes qui ne peuvent faire l'objet d'une mise en ligne.



Conclusion

Une chose est de prendre les mesures utiles à l'accessibilité effective du droit en vigueur, une autre est de déterminer les conditions de publicité auxquelles est subordonnée l'entrée en vigueur des lois et règlements.

L'ensemble conséquent de dispositions législatives et réglementaires ayant eu, depuis plus de vingt ans, pour objectif d'améliorer l'accessibilité au droit en vigueur ainsi que le projet de loi sur la société de l'information déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 juin 2001 étant axés sur l'accès au droit, ne sont donc pas, par eux-mêmes, de nature à modifier les conditions d'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou d'un nouveau règlement.

Le principe fondamental est que les lois et les règlements peuvent fixer leur date d'entrée en vigueur, mais que cette entrée en vigueur est conditionnée par leur publication.

Les textes en vigueur hérités du XIX^e siècle font obstacle à ce que les lois, les décrets réglementaires et autres actes réglementaires publiés au *Journal officiel* deviennent dans tous les cas obligatoires à la date de cette publication et donc à la même date pour tous. Ces textes prévoient en effet que les lois et décrets deviennent obligatoires un jour franc après, à Paris, leur publication au *Journal officiel* et, ailleurs, après l'arrivée du *Journal officiel* au chef-lieu de l'arrondissement.

Cette solution, explicable à l'époque à laquelle elle a été conçue, conduit à un état du droit paradoxal puisqu'elle fait dépendre la détermination de la date à laquelle la norme devient obligatoire de son mode de publication et aboutit à ce que les normes de rang supérieur – lois et décrets réglementaires – ne soient pas obligatoires à la même date pour tous, alors qu'en fait le *Journal officiel* qui les contient, étant mis en ligne, est « envoyé » au même moment sur tout le territoire de la République.

En outre, cette solution a perdu le sens qu'elle avait à l'origine. Le délai d'un jour franc, dont le principe a été introduit pour les lois par les rédacteurs du Code civil, reposait sur l'idée que la loi devait être



une maxime de conduite spontanée et que, dès lors, un délai d'un jour franc était à la fois nécessaire et suffisant aux citoyens pour la lire et régler leur conduite en conséquence. Aujourd'hui la loi n'est, en général, plus qu'un procédé de gouvernement et en tout état de cause il est toujours loisible au législateur, notamment dans l'hypothèse où il prévoit des sanctions pénales, de reporter explicitement la date d'entrée en vigueur de la loi à une date postérieure à celle à laquelle elle devient « obligatoire » au sens du décret du 5 novembre 1870. D'ailleurs dans son rapport annuel pour 1993, la Cour de cassation s'interrogeait « *sur l'adaptation aux réalités du monde moderne de dispositions qui remontent toutes à plus d'un siècle* » et considérait « *souhaitable qu'une simplification intervienne en cette matière* ».

La simplification proposée, et traduite dans l'avant projet de loi figurant en annexe de la présente étude, consiste à régler plus clairement les conditions dans lesquelles les lois et les actes réglementaires publiés au *Journal officiel* « entrent en vigueur » en tenant compte du fait que lorsque l'exécution de tout ou partie des dispositions d'une loi nécessite des mesures d'application, l'entrée en vigueur de ces dispositions est par voie de conséquence reportée à l'entrée en vigueur desdites mesures.

Cette simplification, qui exige d'abroger explicitement les textes anciens, implique donc de garantir au niveau législatif l'existence et les caractéristiques essentielles du *Journal officiel de la République française*, en consacrant le fait qu'il est désormais publié non seulement sur support papier mais aussi sous forme électronique et que sa consultation sous cette dernière forme est gratuite.

La question de savoir si et dans quelle mesure la publication du *Journal officiel* sous forme électronique devrait être substituée à sa publication sur support papier, qui se pose en pratique en raison du volume actuel du *Journal officiel* imprimé, appelle une réponse très prudente, notamment pour la raison évidente que la population dotée d'un équipement informatique reste très minoritaire. Il est néanmoins proposé que la loi habilite le Gouvernement à opérer cette substitution pour des catégories d'actes administratifs dès lors que la nature, la portée et les caractéristiques du public qu'ils concernent le justifieraient raisonnablement. Tel pourrait probablement être le cas pour certains actes administratifs individuels autres que des décrets, dont la publication au *Journal officiel* a pour seule portée de faire courir le délai de recours pour excès de pouvoir à l'égard des tiers.

En définitive, l'équilibre des propositions contenues dans l'étude est dominé par deux idées.

Il convient de prendre acte du fait que tant la mise en ligne du *Journal officiel de la République française* que les caractéristiques du droit actuel ont fait perdre de sa pertinence à la déclaration de Portalis, le 14



décembre 1801, selon laquelle « *dans une vaste République, la connaissance d'une loi ne peut se manifester dans le même instant* ». La réalité actuelle est que la loi nouvelle publiée peut être lue partout au même instant mais que ce n'est pas sa lecture qui permet sa « connaissance », autrement dit son intelligibilité. Il paraît donc opportun de retenir le principe que « par défaut » c'est-à-dire si elle ne fixe pas elle-même sa date d'entrée en vigueur, la loi entre en vigueur le lendemain de sa publication du *Journal officiel* et d'étendre ce principe aux actes réglementaires publiés au *Journal officiel*.

En revanche, même si, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000, l'article 1316-1 du Code civil prévoit aujourd'hui que l'écrit sous forme électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier, cette solution qui concerne des relations contractuelles, ne saurait à l'évidence conduire dès maintenant à ce que les lois et les règlements ne soient publiés au *Journal officiel* que sous forme électronique.

Portalis, prenant acte de l'impossibilité pour la loi d'être connue partout au même instant, ajoutait d'ailleurs logiquement que « *l'idée d'un délai unique et uniforme après lequel la loi aurait été, dans le même instant, exécutoire partout, est une idée qui n'est qu'une fiction* ». La révolution numérique, dont tous les développements ne sont d'ailleurs pas encore perçus, fait que ce qui était effectivement fiction il y a deux siècles est devenu réalité. Le droit ne peut donc l'ignorer.



Annexes



Annexe I

Lettre de mission du Premier ministre

Paris le 09 Novembre 2000

Le Premier ministre
à
Monsieur le Vice-Président du Conseil d'État

L'entrée en vigueur des lois et règlements est subordonnée à une publicité officielle dont le régime a été défini, pour l'essentiel, au XIX^e siècle. Pour les lois et décrets, ce sont les règles fixées par le décret du 5 novembre 1870, qui prévoit le délai d'un jour franc après publication et applique un régime différent à Paris et sur le reste du territoire. Le cas échéant, les mesures d'entrée en vigueur anticipée prévues par les ordonnances royales des 27 novembre 1816 et 18 janvier 1817 peuvent aussi trouver à s'appliquer.

Pour les autres dispositions normatives, c'est essentiellement par voie jurisprudentielle qu'a été dégagée la notion de publicité suffisante permettant de considérer qu'un acte s'impose à l'administration comme aux administrés. Ce caractère suffisant étant rarement reconnu à la publication dans un bulletin officiel de ministère, l'insertion au Journal officiel apparaît, le plus souvent, comme la seule solution sûre pour rendre opposables, non seulement les arrêtés ministériels, mais aussi de nombreuses décisions qui sont soumises au régime des actes réglementaires, qu'il s'agisse de celles des établissements publics nationaux ou de



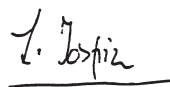
celles, dont le nombre s'est accru depuis quelques années, des autorités indépendantes.

La multiplication des normes dont l'application requiert une publicité adéquate et l'évolution des techniques conduisent à s'interroger sur la pertinence des règles traditionnelles. Pour les actes des autorités locales, un tel réexamen a conduit à l'adoption du décret du 20 septembre 1993 pris sur le fondement de l'article 18 de la loi du 6 février 1992.

Rien de tel n'a été fait pour ceux émanant des autorités de l'État et de ses établissements publics. En particulier, les travaux auxquels s'était livrée, sous la IV^e République, la commission de réforme du code civil, et qui avaient notamment porté sur les conditions d'entrée en vigueur des lois et règlements, n'ont jamais abouti.

Enfin, le développement rapide des sites installés par les personnes publiques sur le réseau Internet conduit à se demander si cette forme de publicité ne devrait pas compléter, voire ne pourrait, dans une certaine mesure, remplacer les modes de publicité traditionnels par affichage ou publication imprimée.

C'est pourquoi je souhaite que la section du rapport et des études du Conseil d'État puisse conduire une réflexion et formuler des propositions portant à la fois, d'une part, sur le bien-fondé des règles d'entrée en vigueur établies au siècle dernier, d'autre part, sur la place respective du Journal Officiel et d'autres mode de diffusion dans le dispositif permettant d'assurer, pour chaque type de texte normatif, une publicité adéquate.



Lionel Jospin



Annexe II

Composition du groupe de travail constitué en décembre 2000

Président

Jean-Marie Pauti, conseiller d'État

Rapporteur

Marie Picard, maître des requêtes

Membres

Jean-Paul Bolufer, préfet, directeur des Journaux officiels

Jean-Denis Combrexelle, maître des requêtes, directeur adjoint des Affaires civiles et du Sceau, ministère de la Justice

Pascale Compagnie, magistrat, chef du bureau des affaires juridiques et état civil, secrétariat d'État à l'Outre-Mer

Jean-Marie Delarue, conseiller d'État, directeur des Libertés publiques et des affaires juridiques, ministère de la Justice

Emmanuel Lesueur de Givry, conseiller à la Cour de Cassation, directeur du service de documentation et d'études de la Cour de Cassation

Florence Malvasio, premier conseiller des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, chargé de mission à la direction des Affaires civiles et du Sceau, ministère de la Justice

Marie José Palasz, directrice adjointe des Affaires juridiques, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Jacques Quastana, sous-directeur des Libertés publiques, ministère de l'Intérieur

Michel Savinas, chef du service législatif, secrétariat général du Gouvernement

Secrétaire

Christine Soto, secrétaire de la Section du rapport et des études



Annexe III

Personnes auditionnées

André Ferragne, chef de la mission Organisation des services du Premier ministre

Serge Lasvignes, maître des requêtes, directeur au secrétariat général du Gouvernement

Jean Marimbert, conseiller d'État, directeur général de l'Autorité de régulation des télécommunications

Laurent Touvet, maître des requêtes, directeur général du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Thierry Tuot, maître des requêtes, directeur général de la Commission de régulation de l'électricité



Annexe IV

Avant-projet de loi relatif aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du Code civil est remplacé par les dispositions suivantes :

« **Article 1^{er}** : Les lois entrent en vigueur à la date qu'elles fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication au *Journal officiel de la République française*. Toutefois, lorsque l'exécution de tout ou partie de leurs dispositions nécessite des mesures d'application, ces dispositions n'entrent en vigueur qu'à la date d'entrée en vigueur de ces mesures ».

Article 2

Les ordonnances et les décrets ainsi que les autres actes administratifs pour lesquels une loi ou un décret le prévoit sont publiés au *Journal officiel de la République française*.

Les actes publiés au *Journal officiel de la République française* qui n'ont pas la nature d'acte individuel entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication.

Article 3

La publication au *Journal officiel de la République française* des actes mentionnés à l'article 1^{er} du Code civil et à l'article 2 de la présente loi est assurée, sous l'autorité du Premier ministre, le même jour sur support papier et sous forme électronique dans des conditions de nature à assurer leur authenticité et leur accessibilité permanente au public. Leur mise à disposition sous forme électronique est gratuite.



Les actes individuels relatifs à l'état des personnes définis par décret en Conseil d'État ne peuvent faire l'objet d'une publication sous forme électronique.

Un décret en Conseil d'État peut définir des catégories d'actes administratifs pour lesquels, eu égard à leur nature, à leur portée et au public qu'ils concernent, la publication au *Journal officiel* sous forme électronique est suffisante.

Article 4

Sont abrogés :

- la loi du 12 vendémiaire an IV qui détermine un mode pour l'envoi et la publication des lois ;
- l'ordonnance royale du 27 novembre 1816 concernant la promulgation des lois et ordonnances ;
- l'ordonnance royale du 18 janvier 1817 additionnelle à celle du 27 novembre 1816 concernant la publication des lois et ordonnances ;
- le décret-loi du 5 novembre 1870 relatif à la publication des lois et des décrets ;
- la loi du 19 avril 1930 substituant l'insertion au *Journal officiel* à l'insertion au Bulletin des lois dans tous les cas où elle est prévue par les textes législatifs et réglementaires et supprimant le Bulletin des lois.

Article 5

I. Les dispositions de la présente loi sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les territoires des îles Wallis et Futuna, des terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte.

II. le cinquième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est modifié comme suit : « Le haut-commissaire veille à la publication au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie des lois et règlements qui y sont applicables. Il assure leur exécution et prend des règlements dans les matières relevant de sa compétence ».

III. Le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 96-313 du 12 avril 1996 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française est modifié comme suit : « Le haut-commissaire veille à la publication au *Journal officiel* de la Polynésie française des lois et des règlements qui y sont applicables ».

IV. À l'article 4 a) de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, les mots : « dès leur promulgation dans le territoire » sont supprimés ;



À l'article 8 de la même loi, après le premier alinéa, il est créé un nouvel alinéa rédigé comme suit : « L'administrateur supérieur veille à la publication au *Journal officiel* du territoire des îles Wallis et Futuna des lois et règlements qui y sont applicables ».

V. L'administrateur supérieur des terres australes et antarctiques françaises veille à la publication au *Journal officiel* des terres australes et antarctiques françaises des lois et règlements qui y sont applicables.

VI. L'article 72 du décret du 12 décembre 1874 concernant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est abrogé.

Article 6

Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur à la date de publication du décret prévu au deuxième alinéa de l'article 3 de la présente loi.



Annexe V

Textes généraux de droit interne relatifs à la publicité des normes

Code civil

Article 1^{er}

Les lois sont exécutoires dans tout le territoire français, en vertu de la promulgation qui en est faite par le Roi [le Président de la République].

Elles seront exécutées dans chaque partie du Royaume, du moment où la promulgation en pourra être connue.

La promulgation faite par le Roi [le Président de la République] sera réputée connue dans le département de la résidence royale [dans le département où siège le Gouvernement], un jour après celui de la promulgation ; et dans chacun des autres départements, après l'expiration du même délai, augmenté d'autant de jours qu'il y aura de fois 10 myriamètres (environ 20 lieues anciennes) entre la ville où la promulgation en aura été faite, et le chef-lieu de chaque département.

Ordonnance du Roi du 27 novembre 1816 concernant la promulgation des lois et ordonnances

Article 1^{er}

À l'avenir, la promulgation des lois et de nos ordonnances résultera de leur insertion au Bulletin officiel.

Article 2

Elle sera réputée connue, conformément à l'article 1^{er} du Code civil, un jour après que le Bulletin des lois aura été reçu de l'imprimerie royale par notre chancelier ministre de la justice, lequel constatera sur un registre l'époque de la réception.



Article 3

Les lois et ordonnances seront exécutoires, dans chacun des autres départements du royaume, après l'expiration du même délai augmenté d'autant de jours qu'il y aura de fois 10 myriamètres (environ 20 lieues anciennes) entre la ville où la promulgation en aura été faite et le chef-lieu de chaque département, suivant le tableau annexé à l'arrêté du 25 thermidor an XI ou 13 août 1803.

Article 4

Néanmoins, dans les cas et les lieux où nous jugerons convenable de hâter l'exécution, les lois et ordonnances seront censées publiées et seront exécutoires du jour qu'elles seront parvenues au préfet, qui en constatera la réception sur un registre.

Ordonnance du Roi du 18 janvier 1817 additionnelle à celle du 27 novembre 1816, concernant la publication des lois et ordonnances

Article 1^{er}

Dans les cas prévus par l'article 4 de notre ordonnance du 27 novembre 1816, où nous jugerons convenable de hâter l'exécution des lois et de nos ordonnances en les faisant parvenir extraordinairement sur les lieux, les préfets prendront incontinent un arrêté par lequel ils ordonneront que lesdites lois et ordonnances seront imprimées et affichées partout où besoin sera.

Article 2

Lesdites lois et ordonnances seront exécutées à compter du jour de la publication faite dans la forme prescrite par l'article ci-dessus.

Décret du Gouvernement de la Défense nationale à Paris du 5 novembre 1870 relatif à la promulgation des lois et décrets

Article 1^{er}

Dorénavant, la promulgation des lois et décrets résultera de leur insertion au *Journal officiel de la République française*, lequel, à cet égard, remplacera le *Bulletin des lois*.

Le *Bulletin des lois* continuera à être publié, et l'insertion qui y sera faite des actes non insérés au *Journal officiel* en opérera promulgation.



Article 2

Les lois et décrets seront obligatoires, à Paris, un jour franc après la promulgation, et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le *Journal officiel* qui les contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement.

Le Gouvernement, par une disposition spéciale, pourra ordonner l'exécution immédiate d'un décret.

Article 3

Les préfets et sous-préfets prendront les mesures nécessaires pour que les actes législatifs soient imprimés et affichés partout où besoin sera.

Article 4

Les tribunaux et les autorités administratives et militaires pourront, selon les circonstances, accueillir l'exception d'ignorance alléguée par les contrevenants, si la contravention a eu lieu dans le délai de trois jours francs, à partir de la promulgation.

Loi du 19 avril 1930 substituant l'insertion au *Journal officiel* à l'insertion au *Bulletin des lois* dans tous les cas où elle est prévue par des textes législatifs ou réglementaires et supprimant le *Bulletin des lois*

Article 1^{er}

L'insertion au *Bulletin des lois* qui est prévue par des textes législatifs ou réglementaires est remplacée par l'insertion au *Journal officiel de la République française*.

Loi du 12 vendémiaire an IV qui détermine un mode pour l'envoi et la publication des lois

La Convention nationale décrète :

Article I

Aussi-tôt [*sic*] qu'une loi ou un acte du corps législatif sera revêtu des formes de publication prescrites par la constitution, le ministre de la justice, par ordre du directoire exécutif, le fera imprimer et publier, sans retard, dans un bulletin officiel, à moins que l'envoi manuscrit n'en soit ordonné par le corps législatif ; et, dans ce dernier cas, le bulletin contiendra l'intitulé de la loi.

Ce bulletin sera intitulé *Bulletin des lois*, et contiendra les lois et les actes du corps législatif, ainsi que les proclamations et les arrêtés du



directoire exécutif pour assurer l'exécution des lois : aucun autre écrit n'y sera inséré.

Article II

Toute résolution du conseil des cinq-cents, et même tout projet de résolution dont ce conseil aura ordonné l'impression et l'ajournement, seront insérés dans un feuillet qui accompagnera le bulletin des lois.

Le feuillet sera intitulé *Feuilleton des résolutions et des projets de résolution*. On y lira, en tête de chaque première page, cet avertissement : *Les dispositions suivantes ne sont pas des lois, elles n'obligent point les citoyens*.

Les rapports et les opinions dont l'impression et l'envoi seraient ordonnés par une loi, seront insérés au feuillet.

Article III

Chaque numéro, tant du bulletin que du feuillet, sera empreint de signes extérieurs d'authenticité, fixés par délibération du directoire exécutif.

Article IV

Immédiatement après l'impression, le bulletin et le feuillet seront adressés, par le ministre de la justice, aux présidents [*sic*] des administrations départementales et municipales, au président du bureau central dans les municipalités au-dessus de cent mille âmes, au président du tribunal de cassation, aux présidents des tribunaux civils, correctionnels et de commerce, aux présidents et accusateurs publics des tribunaux criminels, aux juges de paix, aux ambassadeurs, aux envoyés et aux consuls de la république.

Article V

Le ministre de la justice les fera passer en même-tems [*sic*] aux autres ministres, à ses commissaires près les tribunaux, à leurs substituts, à ses commissaires près les administrations départementales et municipales.

Article VI

Il les fera parvenir également sans délai, aux commissaires ordonnateurs et ordinaires des guerres, aux chefs d'état-major et d'administration maritime : il les adressera aussi à chacun des membres du corps législatif.

Article VII

De trois mois en trois mois, un cahier des lois rendues pendant le dernier trimestre, ainsi qu'un exemplaire de chacun des recueils de lois



par ordre de matières, lorsqu'il en sera formé, sera envoyé à chaque tribunal, dans la personne du greffier ; à chaque corps administratif, dans celle du secrétaire ; à chaque secrétariat d'ambassadeurs de la République, dans la personne du secrétaire d'ambassade ; à chaque consulat, dans la personne du principal bibliothécaire. Lesdits exemplaires y resteront déposés à perpétuité, pour l'utilité publique.

Ces cahiers et recueils seront empreints des mêmes caractères d'authenticité que le bulletin des lois.

Article VIII

Tout citoyen auquel le bulletin et le feuilleton ne devront pas être envoyés gratuitement, pourra s'en procurer des exemplaires par voie d'abonnement et de souscription.

Article IX

L'abonnement sera fixé par le ministre de la justice, sous la surveillance du directoire exécutif, à un prix modéré ; de manière qu'il couvre seulement les frais de papier, d'impression ; de distribution et de transport, et de souscription.

Article X

Dans le principal bureau de la poste aux lettres de chaque commune de cinq mille habitans [*sic*] et au-dessus, un des commis sera chargé de recevoir les abonnemens [*sic*], et de fournir, à un prix également modéré, les numéros séparés du bulletin officiel, et les cahiers séparés de chaque trimestre. Le directoire fera donner les ordres nécessaires, à cet effet, aux administrateurs des postes.

Article XI

En conséquence de la présente loi, il ne sera plus fait de publication de lois par lecture publique, par réimpression ni affiche, ni à son de trompe ou de tambour, en aucun département, aux frais de la République, si ce n'est lors que ces formalités seront expressément ordonnées par un article de loi.

Pourront néanmoins le directoire exécutif et chaque administration départementale ou municipale, ou de bureau central dans les municipalités au-dessus de cent mille habitans [*sic*], par délibération spéciale, ordonner, soit pour des lois anciennes ou récentes, soit même pour des réglemens [*sic*], telles de ces formalités particulières qu'ils jugeront convenables.



Article XII

Néanmoins, les lois et actes du corps législatif obligeront dans l'étendue de chaque département, du jour auquel le bulletin officiel où ils seront contenus sera distribué au chef - lieu du département.

Ce jour sera constaté par un registre, où les administrateurs de chaque département certifieront l'arrivée de chaque numéro.



Annexe VI

Textes spécifiques à l'outre-mer

Nouvelle-Calédonie

Loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

Article 1^{er} (cinquième alinéa)

Le haut-commissaire assure l'exécution des lois et décrets et prend des règlements dans les matières relevant de sa compétence.

Article 2

Le haut-commissaire assure la publication au *Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie* des décisions ressortissant à la compétence de l'État.

Polynésie française

Loi n° 96-313 du 12 avril 1996 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française

Article 1^{er}

Le haut-commissaire promulgue les lois et les règlements dans le territoire après en avoir informé le gouvernement de la Polynésie française. Il assure leur publication au *Journal officiel de la Polynésie française*.

[...]



Wallis et Futuna

Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de Territoire d'outre-mer

Article 4

Le territoire des îles Wallis et Futuna est désormais régi :

a) Par les lois de la République et par les décrets applicables, en raison de leur objet, à l'ensemble du territoire national et, dès leur promulgation dans le territoire, par les lois, décrets et arrêtés ministériels déclarés expressément applicables aux territoires d'outre-mer ou au territoire des îles Wallis et Futuna : [...]

Article 8

L'administrateur supérieur du territoire, nommé par décret en conseil des ministres, exerce les pouvoirs conférés aux gouverneurs par les lois et les règlements, notamment la loi du 29 mai 1874 sur la naturalisation et le séjour des étrangers et l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, ainsi que ceux conférés au gouverneur de la Nouvelle-Calédonie par le décret du 12 décembre 1874 relatif au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, et le décret modifié du 13 juillet 1937 portant réglementation de l'admission des citoyens français et des étrangers en Nouvelle-Calédonie et ceux reconnus au gouverneur de la Polynésie française par le décret modifié du 25 juin 1934 relatif au transfert des propriétés immobilières en Polynésie française. [...]

Décret du 12 décembre 1874 concernant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Article 72

Le gouverneur promulgue les lois, ordonnances, décrets et arrêtés qui doivent recevoir leur exécution dans la colonie.

La promulgation résulte de l'insertion des actes de la feuille officielle. Ils sont exécutoires au chef-lieu à compter du lendemain de cette insertion.

Le gouverneur détermine par arrêté les délais dans lesquels ils deviennent exécutoires à partir de cette publication dans les différents districts de la colonie, suivant leur éloignement du chef-lieu.



Territoire des Terres australes et antarctiques françaises

Décret n° 56-935 du 18 septembre 1956 portant organisation administrative des Terres australes et antarctiques françaises

Article 1^{er}

L'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises, nommé par décret, est le dépositaire des pouvoirs de la République dans le territoire. [...]

Il promulgue les lois et décrets applicables au territoire ; il est chargé de leur exécution ainsi que de l'exécution des décisions du Gouvernement. [...]

Mayotte

Ordonnance n° 81-295 du 1^{er} avril 1981 relative à la promulgation et à la publication des lois et décrets et à l'organisation de la justice à Mayotte

Titre 1^{er} Dispositions relatives à la promulgation et à la publication des lois et décrets

Article 1^{er}

Sont étendues à la collectivité territoriale de Mayotte dans la limite prévue à l'article 10 de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976, les dispositions législatives du décret du 5 novembre 1870 et celles de la loi du 19 avril 1930 relatives à la promulgation des lois et décrets.

Article 2

Dans les dispositions visées à l'article 1^{er}, les termes « arrondissement » et « préfet » sont remplacés respectivement par les termes « collectivité territoriale de Mayotte » et « représentant du Gouvernement ».



Saint-Pierre et Miquelon

**Ordonnance n° 77-1100 du 26 septembre 1977
portant extension au département de Saint-Pierre-
et-Miquelon de diverses dispositions relatives
à l'organisation judiciaire, à la législation civile
et pénale ainsi qu'à la justice militaire**

Article 12

Sont étendus au département de Saint-Pierre-et-Miquelon :
– 1° Les dispositions législatives du décret du 5 novembre 1870 et
celles de la loi du 19 avril 1930 relatifs à la promulgation et à la publi-
cation des lois et décrets ; [...]

Départements d'outre-mer

**Décret n° 47-1337 du 30 août 1947
étendant aux départements de la Guadeloupe,
de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion
les dispositions de la législation métropolitaine
relatives à la promulgation des lois et décrets**

Article 1^{er}

Sont étendues aux départements de la Guadeloupe, de la Guyane fran-
çaise, de la Martinique et de la Réunion les dispositions de
l'ordonnance du 27 novembre 1816 concernant la promulgation des lois
et ordonnances, de l'ordonnance du 18 janvier 1817 additionnelle à
celle du 27 novembre 1816 et du décret du Gouvernement de la défense
nationale du 5 novembre 1870 relatif à la promulgation des lois et
décrets.



Annexe VII

Droit communautaire

Traité du 25 mars 1957

Article 254 (ex-article 190)

1. Les règlements, les directives et les décisions adoptées conformément à la procédure visée à l'article 251 sont signés par le président du Parlement européen et par le Président du Conseil, et publiés dans le *Journal officiel des Communautés européennes*. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.
2. Les règlements du Conseil et de la Commission, ainsi que les directives de ces institutions qui sont adressées à tous les États membres, sont publiés dans le *Journal officiel des Communautés européennes*. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut le vingtième jour suivant leur publication.
3. Les autres directives, ainsi que les décisions, sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification.

Article 255 (ex-article 191 A)

1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.
2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.
3. Chaque institution visée ci-dessus élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents.



Annexe VIII

Textes relatifs à la publication au *Journal officiel* des actes des autorités administratives indépendantes

Autorité de régulation des télécommunications ⁵⁴

Articles L. 36-6 ; L. 36-11, 4° ; art. L 36-7-5° (mention dans un tableau récapitulatif des avis rendus en matière tarifaire) ; art. D 99-18 du Code des postes et télécommunications (mention de la nomenclature établie par l'autorité en matière de coûts des réseaux et des services d'interconnexion et de télécommunication).

Commission consultative du secret de la défense nationale

Article 8 de la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998.

54. S'agissant de l'ART, sont en outre publiés au *Journal officiel* des actes pour lesquels la loi n'en a pas fait une obligation. C'est ainsi que l'article L 36-8 du Code des postes et télécommunications prévoyant que les décisions de règlement des différends sont rendues publiques par l'Autorité, son règlement intérieur a prévu une publication au *Journal officiel* de ces décisions. De la même façon, dans le cadre de la procédure fixée par l'article L 33-1-V du même code, les décisions de l'Autorité proposant au ministre chargé des télécommunications des appels à candidature pour l'établissement et l'exploitation de réseaux de boucle locale radio ainsi que la décision relative aux modalités et conditions d'attribution des autorisations pour l'introduction en France métropolitaine des systèmes mobiles de troisième génération sont publiées : elles l'ont été au *Journal officiel*. Il en a été de même pour les résultats de la procédure de sélection des exploitants de réseaux de boucle locale radio, menée en application de l'article L 36-7-1° du Code des postes et télécommunications ainsi que pour la nomenclature des coûts pertinents d'accès à la boucle locale en application de l'article D 99-24. Le choix du *Journal officiel* a été également retenu, de fait, pour la décision de l'Autorité inscrivant les opérateurs puissants sur la liste prévue à l'article L 36-7-7°, ainsi que ses avis sur les projets de loi ou de texte relatifs au secteur des télécommunications, ses décisions approuvant l'offre technique et tarifaire des exploitants de réseaux figurant sur la liste prévue par l'article L 36-7-7°, celles relatives au service universel, aux réseaux indépendants (L 33-2 du CPT), aux ressources en fréquence et numérotation et aux résultats des consultations publiques qu'elle a engagées.



Commission de contrôle des assurances

Article L. 310-18 du Code des assurances : sanction prononcée contre une entreprise ; insertion dans trois journaux que la commission désigne.

Commission de régulation de l'électricité

Articles 30, 37, 38 et 40 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000.

Commission des opérations de bourse

Articles L 621-3, L 621-6, L 621-15, L. 621-19 et L. 621-21 du Code monétaire et financier.

Commission nationale de l'informatique et des libertés

Articles 6 et 23 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

Commission nationale de déontologie de la sécurité

Article 7 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000.

Conseil de la concurrence

Article 7 du décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986.

Conseil de prévention de lutte contre le dopage

Article 11 du décret n° 2000-274 du 24 mars 2000.

Conseil supérieur de l'audiovisuel

Articles 1^{er}, 6, 7, 32, 42-6, 42-7, 62 et 63 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée.

Médiateur de la République

Article 11 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973.



Annexe IX

Éléments statistiques relatifs au *Journal officiel*

Nombre de textes publiés à l'édition « Lois et décrets »
du *Journal officiel* en 2000

	Textes généraux	Mesures nominatives		Total
Lois (lois, décisions, saisines, observations du gouvernement)			=	135
Décrets	1 858	1 549	=	3 407
Arrêtés	6 914	5 377	=	12 291
Circulaires et instructions	38		=	38
Décisions des autorités administratives indépendantes			=	987
Total	8 810	6 926		16 858

