

Ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs

20/02/2004

Ordonnance ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit

Rapport au Président de la République de l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs

Monsieur le Président,

L'article 4 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit a autorisé ce dernier « à simplifier et harmoniser par ordonnance les règles relatives aux conditions d'entrée en vigueur des lois, ordonnances, décrets et autres actes administratifs, ainsi que les modalités selon lesquelles ces textes sont publiés et portés à la connaissance du public, en prenant en compte les possibilités offertes par les techniques de l'information et de la communication ».

Le droit actuellement applicable en la matière avait été défini, pour l'essentiel, au XIX^e siècle et au moins deux considérations imposaient qu'il soit redéfini : la multiplication des normes et l'évolution des technologies.

La présente ordonnance, prise sur le fondement de l'habilitation déjà mentionnée, répond à l'objectif d'harmonisation et de simplification du régime de publication et d'entrée en vigueur des actes. Il s'inspire largement des propositions faites par le Conseil d'Etat dans l'étude (1) qu'il a consacrée à cette question à la demande du Premier ministre.

A titre liminaire, il convient de préciser que le régime ici fixé ne concerne ni les actes des collectivités territoriales et des autorités déconcentrées de l'Etat, ni les actes individuels.

Pour le reste, en partant du principe que l'entrée en vigueur des actes est subordonnée à leur publication, ladite ordonnance harmonise les régimes de publication et d'entrée en vigueur des lois et des actes administratifs publiés au Journal officiel.

Ainsi, l'article 1^{er} de la présente ordonnance, destinée à être codifiée à l'article 1^{er} du code civil, consacre la règle selon laquelle les lois et ceux des actes administratifs, réglementaires ou sui generis, qui sont publiés au Journal officiel, entrent en vigueur, toujours en vigueur, des ordonnances royales du 27 novembre 1816 et du 18 janvier 1817, moyennant l'affichage du texte en cause. S'agissant de cette dernière possibilité, l'aménagement proposé par la présente ordonnance consiste à conférer le pouvoir de décider l'entrée en vigueur immédiate d'une loi au Président de la République, en le reliant au pouvoir de promulgation des lois que lui confère l'article 10 de la Constitution. Il convient de noter que cette faculté de décider l'entrée en vigueur immédiate de la loi, qui correspond à une dérogation commandée par l'urgence, ne saurait évidemment permettre de modifier une date d'entrée en vigueur fixée par une disposition expresse de la loi dont il s'agit.

Par ailleurs, pour les lois, comme pour les actes administratifs autres qu'individuels, la présente ordonnance maintient la possibilité d'une entrée en vigueur immédiate, c'est-à-dire le jour même de la publication et non le lendemain de celle-ci.

Cette possibilité est actuellement ouverte au Gouvernement, pour les actes réglementaires, par le décret du 5 novembre 1870 et la jurisprudence administrative est venue préciser qu'il appartient au seul Premier ministre, agissant par décret, d'en faire usage. Même si elle n'a pas été utilisée dans un passé récent, une faculté symétrique de décider l'entrée en vigueur immédiate d'une loi résulte des dispositions, toujours en vigueur, des ordonnances royales du 27 novembre 1816 et du 18 janvier 1817, moyennant l'affichage du texte en cause. S'agissant de cette dernière possibilité, l'aménagement proposé par la présente ordonnance consiste à conférer le pouvoir de décider l'entrée en vigueur immédiate d'une loi au Président de la République, en le reliant au pouvoir de promulgation des lois que lui confère l'article 10 de la Constitution. Il convient de noter que cette faculté de décider l'entrée en vigueur immédiate de la loi, qui correspond à une dérogation commandée par l'urgence, ne saurait évidemment permettre de modifier une date d'entrée en vigueur fixée par une disposition expresse de la loi dont il s'agit.

Le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la présente ordonnance codifie, dans un souci de clarté, la règle jurisprudentielle selon laquelle l'entrée en vigueur des lois et des actes administratifs autres qu'individuels est retardée jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures d'application indispensables à leur mise en oeuvre.

L'article 2 de la présente ordonnance détermine les catégories d'actes qui doivent être publiés au Journal officiel : à savoir les lois, les ordonnances, les décrets et les actes administratifs pour lesquels une disposition spéciale le prévoit. Il s'agit là de la reprise d'obligations de publication déjà consacrées en l'état actuel du droit. La mention selon laquelle l'obligation de publier certains actes administratifs peut résulter d'une loi ou d'un décret vise notamment ceux des actes des autorités administratives indépendantes qui doivent être publiés au Journal officiel.

L'article 3 de la présente ordonnance présente les formalités de publication requises pour assurer l'entrée en vigueur des textes. Une publication concomitante sur papier et par voie électronique est nécessaire, l'authenticité des deux versions étant également assurée. Le rôle nouveau conféré à l'insertion des actes dans la version électronique du Journal officiel, qui sera diffusée en même temps que la version imprimée, ainsi que la valeur probante reconnue à cette nouvelle version, traduisent la volonté de prendre en compte l'évolution des techniques de communication.

Il est en outre précisé que la mise à disposition de la version électronique est gratuite et permanente. Cette gratuité vaut évidemment pour la consultation du site dédié, et ne s'étend pas à l'accès au réseau. Quant à l'obligation de permanence, elle conduira notamment à conserver une possibilité d'accès à tout numéro du Journal officiel publié après l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

Il convient néanmoins de souligner que cette diffusion en ligne, jouant un rôle d'authentification analogue à celui de l'édition imprimée du Journal officiel, devra présenter des garanties particulières de sécurité. Pour ce qui est des fonctions de recherche, elle ne disposera pas de la même richesse que le service Légifrance (www.legifrance.gouv.fr), qui restera le site d'information juridique.

S'agissant toujours des formalités de publication des actes, les articles 4 et 5 de la présente ordonnance procèdent à deux séries d'aménagements.

En premier lieu, l'article 4 prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, exclue de la publication par voie électronique certains actes individuels relatifs notamment à l'état et à la nationalité des personnes. Cette exclusion répond à la nécessité de prévenir le risque que des données à caractère personnel ne fassent l'objet, si elles devaient être mises en ligne, de traitements automatisés illicites. La présente ordonnance est cependant rédigée de telle façon que lorsque l'état des techniques permettra d'écartier un tel risque, il pourra être mis un terme à l'exclusion de ces actes du Journal officiel électronique.

En second lieu, l'article 5 permet, pour certains actes déterminés par décret en fonction de leur nature, de leur portée et du public qu'ils concernent, qu'une publication par voie électronique suffise à provoquer leur entrée en vigueur.

L'article 6 de la présente ordonnance abroge un certain nombre de textes relatifs à la publication et à l'entrée en vigueur des textes, dont certains étaient devenus obsolètes et qui sont remplacés par ses propres dispositions. L'état du droit s'en trouve simplifié.

L'article 7 reporte l'entrée en vigueur du nouveau régime de publication et d'entrée en vigueur des actes au premier jour du quatrième mois suivant la publication de la présente ordonnance au Journal officiel. Ce délai tient compte des délais de mise en place du système de Journal officiel en ligne.

Cette présente ordonnance ne comporte à dessein aucune disposition relative à l'outre-mer. Conformément au principe d'assimilation législative, il est destiné à s'appliquer, tel quel, aux départements et aux régions d'outre-mer. Le cas des autres collectivités d'outre-mer a été volontairement réservé afin qu'il puisse être traité, avec les éventuelles adaptations nécessaires, par des instruments juridiques spécifiques.

Le régime prévu par la présente ordonnance ne saurait en effet être rendu applicable dans les collectivités d'outre-mer à statut spécial que sont Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises et Wallis et Futuna qu'en vertu d'une disposition spéciale. Pour celles de ces collectivités qui relèvent de l'article 74 de la Constitution, il résulte de la décision du Conseil constitutionnel (n° 2004-490 DC du 12 février 2004) rendue à propos de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française que le régime de la publication et de l'entrée en vigueur des actes relève de la loi organique. Pour l'heure, les six collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative resteront donc soumises au régime de publication et d'entrée en vigueur des actes antérieurs à la présente ordonnance, dans l'attente de dispositions spécifiques leur étendant ce nouveau régime.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.

(1) Etude sur la publication et l'entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs adoptées par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 27 septembre 2001.

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu la Constitution, notamment son article 38 ;

<https://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/ordonnance-n-2004-164-du-20-fevrier-2004-relative-aux-modalites-et-effets-de-la-publication-des-lois-et-de-certains-actes-administratifs/>

Vu le code civil ;

Vu la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, notamment son article 4 ;

Le Conseil d'Etat entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

Article 1

L'article 1er du code civil est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 1er. - Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures.

« En cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux actes individuels. »

Article 2

Sont publiés au Journal officiel de la République française les lois, les ordonnances (**Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, art. 78**) "accompagnées d'un rapport de présentation", les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs.

Article 3

La publication des actes mentionnés à l'article 2 est assurée, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique. Le Journal officiel de la République française est mis à la disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite.

Article 4

Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés définit les actes individuels, notamment relatifs à l'état et à la nationalité des personnes, qui, en l'état des techniques disponibles, ne doivent pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique.

Article 5

Un décret en Conseil d'Etat définit les catégories d'actes administratifs dont, eu égard à leur nature, à leur portée, et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication au Journal officiel sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur.

Article 5-1 (Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, art. 78)

La publication des actes et documents administratifs au bulletin officiel d'un ministère diffusé sous forme électronique dans des conditions garantissant sa fiabilité produit les mêmes effets de droit que leur publication sous forme imprimée.

Article 6

Sont abrogés :

<https://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/ordonnance-n-2004-164-du-20-fevrier-2004-relative-aux-modalites-et-effets-de-la-publication-des-lois-et-de-certains-actes-administratifs/>

- 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 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 7

La présente ordonnance entre en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant sa publication au Journal officiel de la République française.

Article 8

Le Premier ministre et le garde des sceaux, ministre de la justice, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente ordonnance, qui sera publiée au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 20 février 2004.

Source : Journal Officiel de la République Française n° 44 du 21 février 2004 page 3514