



N^{OS} 3197 et 3198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 novembre 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (n° 3121) ET LA PROPOSITION DE LOI (n° 3122), ADOPTÉES PAR LE SÉNAT APRES ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *portant dématérialisation du Journal officiel de la République française,*

PAR M. LUC BELOT
Député

Voir les numéros :

Sénat : 572, 573 (2014-2015), 29, 30, 31, T.A. 6 et T.A. 7 (2015-2016).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
1. La proposition de loi et la proposition de loi organique	9
2. Les modifications apportées par le Sénat.....	11
DISCUSSION GÉNÉRALE	13
EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	18
<i>Article 1^{er}</i> (art. 3 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) : Dématérialisation du Journal officiel de la République française	18
<i>Article 2</i> (art. 1 ^{er} -2 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton) : Application de la présente loi dans les Terres australes et antarctiques françaises.....	28
<i>Article 3</i> : Date d'entrée en vigueur de la loi.....	29
EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE	31
<i>Articles 1^{er} à 6</i> (art. L.O. 6213-2, L.O. 6313-2 et L.O. 6413-2 du code général des collectivités territoriales, art. 4-1 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, art. 8 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, art.6-1de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Application de la présente loi aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie	31
<i>Article 7</i> : Date d'entrée en vigueur de la loi.....	33
TABLEAU COMPARATIF 3122	35
TABLEAU COMPARATIF 3121	40
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR ...	51

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 2015, la commission des Lois a adopté la proposition de loi (n° 3122) et la proposition de loi organique (n° 3121) portant dématérialisation du Journal officiel de la République française en y apportant principalement la modification suivante : adoption d'un amendement du Gouvernement visant à prévenir le risque de demandes abusives d'extraits du *Journal officiel* sur support papier.

MESDAMES, MESSIEURS,

Les présentes propositions de loi ordinaire et organique ont été déposées par le sénateur Vincent Eblé le 30 juin 2015. Elles ont été adoptées par le Sénat le 12 octobre. Compte tenu de la baisse du lectorat de la version papier du Journal officiel de la République française (JORF) et de l'augmentation du nombre des abonnés à son sommaire électronique, elles mettent un terme, à compter du 1^{er} janvier 2016, à sa publication au profit de la seule version dématérialisée.

Il s'agit d'un sujet d'importance, puisque, depuis la Révolution française, la loi promulguée est portée à la connaissance des citoyens par sa publication. Cette publication donne sens à l'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi ».

Le JORF est l'héritier de la « Gazette », qui bénéficiait depuis 1635 du monopole de publication des décisions royales et faits marquants de la vie politique. Ce journal avait été défini par son fondateur, Théophraste Renaudot, de la manière suivante : « l'histoire est le récit des choses advenues, la Gazette, seulement le bruit qui en court ».

La Gazette est devenue le « Moniteur » au XVIII^e siècle. Celui-ci informait des débats de l'Assemblée nationale, de la politique intérieure et extérieure, de l'administration, de la littérature, des sciences, des arts, du commerce, de la médecine, des spectacles, de la loterie et des morts remarquables.

Mais, comme l'a noté dans son rapport sur les présents textes le sénateur Alain Anziani, « sous l'Ancien Régime, à l'absence d'unité dans l'élaboration des normes répondait la diversité des formes de promulgation et de publicité de celles-ci selon les provinces du royaume. Dans les différentes provinces, les cours souveraines devaient ainsi procéder à la vérification de la loi avant de l'enregistrer, sous réserve des modifications qu'elles sollicitaient ou auxquelles elles procédaient. Rompant avec la diversité des usages, l'assemblée constituante introduisit un seul mode de publication des lois et des règlements pour l'ensemble de la République »⁽¹⁾. En janvier 1791 a donc été créé un second Journal : le Bulletin des lois. La loi du 14 frimaire an II – 4 décembre 1793 – en a fait le recueil officiel des lois de la République. Ce Bulletin des lois était adressé à toutes les autorités constituées et fonctionnaires publics afin qu'ils puissent assurer l'exécution de la loi.

(1) Sénat, M. Alain Anziani, rapport n° 29 fait au nom de la commission des Lois, octobre 2015.

En 1804, l'article 1^{er} du code civil est venu simplifier les règles de publication des lois, en disposant que :

« Les lois sont exécutoires dans tout le territoire français, en vertu de la promulgation qui en est faite par le Roi. Elles seront exécutées dans chaque partie du Royaume, du moment où la promulgation en pourra être connue. La promulgation faite par le Roi sera réputée connue dans le département de la résidence royale, 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, entre la ville où la promulgation en aura été faite et le chef-lieu de chaque département. »

La dénomination de Journal officiel, apparue brièvement en 1848, est consacrée en 1868 et un décret du 5 novembre 1870 lui donne le monopole de la publication des actes législatifs et réglementaires.

Les régimes successifs, sans remettre en cause les caractéristiques essentielles du Journal officiel de la République française, ont progressivement aménagé les modalités techniques de sa mise à disposition du public, notamment pour prendre en compte les avancées permises par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ainsi, en 2004, une ordonnance a introduit la possibilité d'une dématérialisation partielle du JORF, modernisant les modalités de publicité des textes.

Ces propositions de loi ordinaire et organique s'inscrivent dans le cadre de la politique ambitieuse de dématérialisation des publications officielles menée depuis plusieurs années par les Gouvernements successifs, qui a notamment concerné :

– le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), depuis 2012 ;

– le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC), depuis 2015.

Le Journal officiel de la République française en chiffres

La **volumétrie** du JORF a eu tendance à croître au cours des vingt dernières années, même si, avec 31 425 textes – représentant 62 672 pages – le nombre de textes qui y sont publiés a diminué de 1,4 % entre 2013 et 2014. En 2014, un JORF était constitué en moyenne de 110 textes ⁽¹⁾.

(1) Direction de l'information légale et administrative, rapport d'activité, 2014. La répartition des textes publiés au JORF en 2014 a été de :

- 84 lois (contre 80 en 2013) ;
- 60 % d'arrêtés ;
- 16 % de décrets ;
- 15 % d'avis ;
- 8% de décisions.

La rubrique la plus importante en volume est celle des textes généraux – 36 % du total – suivie par celle des mesures nominatives – 25 % – et celle des avis et communications – 10 %.

Les émetteurs de textes les plus importants sont, s'agissant :

– des **ministères**, le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique et celui des finances et des comptes publics ;

– des **autorités administratives indépendantes**, le conseil supérieur de l'audiovisuel ;

– des **juridictions**, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour des comptes.

1. La proposition de loi et la proposition de loi organique

L'article 1^{er} de la **proposition de loi ordinaire** met fin à la règle de la double publication au format papier et au format électronique, consacrant le principe de la dématérialisation du Journal officiel. Il supprime les dérogations, devenues sans objet, prévues par l'ordonnance du 20 février 2004 ⁽¹⁾ s'agissant de :

– la publication de certains actes au seul format électronique ;

– la publication de certains actes au seul format papier.

Cette dernière dérogation était en effet justifiée par l'« état des techniques disponibles » qui ne permettaient pas à l'époque de garantir la protection contre l'indexation de certaines données personnelles. Elle est remplacée par **l'obligation de publier les actes individuels, notamment ceux relatifs à l'état et à la nationalité des personnes, « dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche »**. En pratique, l'accès aux textes contenant des informations nominatives se fera uniquement à partir d'un sommaire du Journal officiel de la République française sur le site de Légifrance. Les textes contenant les informations nominatives seront présents dans le sommaire au même titre que les autres, un système de protection par « Captcha » ⁽²⁾ permettant de distinguer une utilisation humaine de l'accès par robot.

Les recettes générées par les 2 261 abonnements enregistrés en 2015 – en baisse rapide – sont de 600 000 euros. L'économie brute générée par la

(1) Ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, ratifiée par l'article 78 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

(2) *Captcha* est un acronyme anglais signifiant « completely automated public turing test to tell computers and humans apart », pouvant être traduit en français par « test public de Turing complètement automatique ayant pour but de différencier les humains des ordinateurs ».

dématérialisation totale du Journal officiel devrait être d'environ un million d'euros, d'après l'estimation fournie à votre rapporteur par M. Bertrand Munch, le directeur de la direction de l'information légale et administrative.

L'**article 2** de la proposition de loi prévoit de reproduire dans la loi fixant le statut des terres australes et antarctiques françaises (TAAF) les mêmes modifications que celles opérées pour la métropole.

En application de l'article 74 de la Constitution, qui dispose qu'une loi organique détermine les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables dans les collectivités d'outre-mer, et de l'interprétation du Conseil constitutionnel s'agissant de la Nouvelle-Calédonie⁽¹⁾, la **proposition de loi organique** procède aux mêmes changements qu'à ceux opérés en métropole, en modifiant respectivement :

– l'article L.O. 6213–2 du code général des collectivités territoriales pour **Saint-Barthélemy (article 1^{er})** ;

– l'article L.O. 6313–2 du code général des collectivités territoriales pour **Saint-Martin (article 2)** ;

– l'article L.O. 6413–2 du code général des collectivités territoriales pour **Saint-Pierre-et-Miquelon (article 3)** ;

– l'article 4–1 de la loi n° 61–814 du 29 juillet 1961 conférant aux **îles Wallis et Futuna** le statut de territoire d'outre-mer (**article 4**) ;

– l'article 8 de la loi n° 2004–192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la **Polynésie française (article 5)** ;

– l'article 6-1 de la loi organique n° 99–209 du 19 mars 1999 relative à la **Nouvelle-Calédonie (article 6)**.

En revanche, la proposition de loi organique ne modifie pas les règles applicables aux Journaux officiels locaux qui existent dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

La dématérialisation du Journal officiel de la République française, qui s'appliquera sur l'ensemble du territoire national, doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016 – articles 3 de la proposition de loi ordinaire et 7 de la proposition de loi organique.

(1) L'article 77 de la Constitution n'énonce certes pas explicitement une règle équivalente à celle de l'article 74 de la Constitution, mais le Conseil constitutionnel a estimé qu'« en précisant qu'une loi organique doit assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998, l'article 77 de la Constitution a nécessairement renvoyé à cette loi organique le soin de fixer les conditions dans lesquelles les lois et les règlements y sont applicables » (Conseil constitutionnel, 30 juillet 2009, n° 2009-587 DC).

2. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a adopté à l'article 1^{er} de la proposition de loi ordinaire un amendement de MM. Jacques Mézard et Pierre-Yves Collombat⁽¹⁾ permettant à **tout administré de demander à l'administration communication « sur papier de l'extrait concerné au Journal officiel de la République française »**. Elle a en effet considéré qu'« un certain nombre de citoyens sont incapables de manipuler l'outil informatique, alors que d'autres qui vivent dans des secteurs de notre territoire situés outre-mer ou dans l'Hexagone n'ont pas accès à Internet, en tout cas, ne disposent pas d'un débit suffisant. En effet, en dépit des plans de réduction de la fracture numérique dont on nous parle depuis une quinzaine d'années environ et contrairement à ce que l'on peut penser, dans nombre d'endroits, l'accès à Internet, loin de progresser, régresse, pour cause de tuyaux saturés »⁽²⁾.

Votre rapporteur s'étonne d'un tel ajout.

La publication au seul format électronique constitue en effet un indéniable progrès par rapport au JORF au format papier, qui n'est de fait disponible que moyennant une somme de **360 euros** – le coût de l'abonnement annuel. Sous réserve d'un accès à Internet, les citoyens pourront disposer du JORF et des versions consolidées des textes, de manière permanente et gratuite.

La DILA dénombre environ 2 000 abonnés à la version papier du JORF, dont **97 % sont des professionnels**. Il n'y a donc qu'une petite soixantaine d'abonnés « personnes physiques » – dont rien n'indique d'ailleurs qu'ils ne disposent pas d'un accès à Internet.

Parallèlement, et grâce notamment aux **fonctionnalités de la version numérique en terme d'accessibilité**⁽³⁾, le nombre d'abonnés au sommaire de la version dématérialisée du JORF ne cesse de croître : elle dépasse aujourd'hui les 65 000.

(1) Cet amendement étant ensuite décliné dans les mêmes termes à l'article 2 de la proposition de loi ordinaire pour une application aux Terres australes et antarctiques françaises, puis à chacun des articles de la loi organique pour Saint-Barthélemy (article 1^{er}), Saint-Martin (article 2), Saint-Pierre-et-Miquelon (article 3), Wallis et Futuna (article 4), la Polynésie française (article 5) et la Nouvelle-Calédonie (article 6).

(2) Intervention de M. Pierre-Yves Colombat lors de la réunion de la commission des Lois du Sénat.

(3) Ainsi, lors de l'examen des présents textes en commission au Sénat, la secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification, Mme Clotilde Valter, a eu l'occasion de préciser que « la DILA s'est attachée à rendre la consultation de ses sites internet accessibles aux handicapés visuels, auditifs ou moteur, comme en atteste la modernisation de www.service-public.fr, en septembre ».

Surtout, il existe un **vrai risque de détournement de cette nouvelle procédure**, le droit à communication d'un extrait papier du JORF n'existant pas actuellement. Il ne faut ainsi pas minimiser le risque d'une « campagne organisée sur la Toile [...] tendant à demander [à l'administration] la reproduction d'une page en milliers d'exemplaires en vue de lui ponctionner du papier et du temps de travail. [...] Cela pourrait notamment se produire à l'occasion de débats environnementaux qui atteignent, en quelque sorte, une certaine chaleur – [...], par exemple, le tracé d'une nouvelle ligne à grande vitesse ou la construction d'un nouvel aéroport. »⁽¹⁾

(1) Intervention de M. Alain Richard lors de la réunion de la commission des Lois du Sénat.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du mercredi 4 novembre 2015, la Commission procède à l'examen, après engagement de la procédure accélérée, de la proposition de loi et de la proposition de loi organique, adoptées par le Sénat, portant dématérialisation du Journal officiel de la République française (n^{os} 3122 et 3121).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous avons le privilège d'accueillir de nouveau, compte tenu de notre ordre du jour, la secrétaire d'Etat chargée de la réforme de l'État et de la simplification. Je lui souhaite la bienvenue à la commission des Lois.

Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification. Les textes présentés aujourd'hui relèvent du bon sens, nous arrivons au terme d'un processus engagé il y a plus de dix ans et qui accompagne une évolution de l'État puisqu'il s'agit de supprimer la version papier du *Journal officiel de la République française* (JORF) pour n'en conserver que la version numérique.

Nous connaissons une situation étonnante puisqu'il existe deux versions du JO : une version papier et une version numérique, qui coexistent depuis 2004. Plus accessible grâce aux technologies modernes, la version numérique remporte un succès croissant avec 65 000 abonnés, tandis que le nombre des abonnés à la version papier s'est effondré, passant de plus de 30 000 en 2004 à 2 200 cette année.

L'impact budgétaire du passage à la numérisation est de peu d'ampleur : il se chiffre à 400 000 euros. Il s'agit donc surtout d'une adaptation à la société d'aujourd'hui, qui vit et fonctionne avec le numérique. L'impact environnemental est, quant à lui, loin d'être négligeable, la disparition de l'impression permettant l'économie de 660 tonnes équivalent CO₂.

Nous sommes restés vigilants sur deux points. S'agissant de la protection des informations nominatives et personnelles, les données relatives à l'état et à la nationalité des personnes feront l'objet d'un traitement spécifique, qui empêchera leur indexation automatique par des moteurs de recherche. D'autre part, la dématérialisation du JORF n'affectera pas les métiers de presse, puisque la publication numérisée existe déjà ; les personnels affectés à la version papier sont très peu nombreux et seront redéployés vers d'autres activités ; un accord social a été conclu à cet effet.

Les deux textes ont été examinés par le Sénat en commission selon une procédure nouvelle consistant à réserver à la séance publique l'expression des groupes ainsi que les scrutins. Un amendement inattendu a toutefois été adopté : contre l'avis du Gouvernement, les sénateurs ont souhaité ménager la possibilité, pour tout citoyen, d'obtenir, à sa demande, un extrait sur papier du *Journal officiel*. J'ai opposé l'argument de la gratuité et la commodité de la consultation numérique du JO sur internet, garantie d'un meilleur accès au droit. Je rappelle que 76 % des 2 200 abonnements à la version papier sont le fait d'organismes de droit public, ce qui ramène à quelque 200 le nombre des abonnements dits individuels, dont douze pour l'outre-mer. Supprimer la version papier ne devrait donc pas frustrer grand monde, même si nous partageons tous l'argument du Sénat qui considère que la République ne doit laisser personne au bord du chemin, le numérique n'étant pas

forcément à la portée de tous. Le sénateur Alain Richard ayant toutefois souligné le risque que soient présentées des demandes excessives de documents sur support papier, un amendement du Gouvernement vise à y parer.

Ces dispositions doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016. À cette fin, nous espérons une issue positive d'ici là en commission mixte paritaire (CMP). C'est à cette date, par ailleurs, que le nouveau code des relations entre le public et l'administration prendra effet ; j'ai présenté le document préparatoire en conseil des ministres le 14 octobre dernier. C'est un travail de grande qualité : pour la première fois, le citoyen non juriste pourra facilement comprendre ce que contient un code, puisqu'il est organisé par thèmes et que les dispositions réglementaires sont présentées à la suite des dispositions législatives consacrées à tel ou tel sujet. Je me tiens à votre disposition pour vous présenter ce document au moment où vous le souhaitez.

M. Luc Belot, rapporteur. Nul n'est censé ignorer la loi : si ce précepte est l'un des fondements de notre démocratie, il suppose que tous les citoyens disposent des moyens de connaître la loi, ce qui est l'objet même du *Journal officiel*. Le Sénat, particulièrement le sénateur Vincent Eblé, travaille depuis le mois de juin dernier à mettre un terme à l'édition du JO en version papier.

Notre démarche consiste à la fois - dans la continuité des réformes menées depuis la création du JO en 1868 - à conserver les caractéristiques principales du *Journal officiel* et à aménager la possibilité technique de sa mise à disposition.

L'amendement du Sénat prévoyant la possibilité d'une « sortie papier » est contraire à l'objet même des deux propositions de loi, qui est la dématérialisation. Certes, le réseau internet ne couvre pas l'intégralité du territoire, mais le coût de l'abonnement au *Journal officiel* est de 360 euros par an et 97 % des abonnés, dont le nombre est d'ailleurs en diminution, sont des professionnels ou des administrations qui disposent évidemment d'une connexion à l'internet. Outre-mer, le nombre des abonnés s'élève à huit seulement, dont aucun n'est une personne physique. Qui plus est, la version numérisée du JO permet une accessibilité renforcée pour les personnes souffrant d'un handicap visuel.

L'amendement présenté par le Gouvernement répond parfaitement aux inquiétudes du sénateur Alain Richard, en réservant à l'administration la possibilité de ne pas satisfaire aux demandes excessives d'extraits du *Journal officiel* sur support papier. Je donnerai donc un avis favorable à l'adoption de cet amendement, tout en persistant à ne pas partager le point de vue du Sénat.

M. Paul Molac. Nous soutiendrons ce texte qui va dans le bon sens.

À plusieurs reprises, notre commission s'était certes élevée contre la dématérialisation de la propagande électorale, adoptant notamment par deux fois les amendements que j'avais déposés pour que la dématérialisation ne s'applique pas aux élections locales.

La question du *Journal officiel* est tout à fait différente : sa consultation est un acte volontaire du citoyen, tandis que le vote est à la fois un droit et un devoir, et que la propagande électorale est reçue à domicile. Je suis partisan de la dématérialisation totale du JO : il est toujours loisible à chacun, s'il ne dispose pas d'une connexion à l'internet, de venir le consulter en mairie ou chez un ami ou voisin.

M. Pierre Morel-à-l’Huissier. Les deux propositions de loi que nous examinons aujourd’hui s’inscrivent dans la droite ligne de la politique ambitieuse de dématérialisation des publications officielles engagée depuis plusieurs années. En 2012, ce fut le cas du *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP), puis, en 2015, du *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales* (BODACC).

La dématérialisation du *Journal officiel* est largement justifiée par sa volumétrie, qui a tendance à augmenter, et par le fait que le nombre des lecteurs de sa version papier est en baisse, tandis que celui des abonnés au format numérisé est en hausse. Je salue cet effort de rationalisation, qui constituera une économie de 400 000 euros par an pour l’État et qui facilitera la consultation gratuite du JO, immédiatement disponible sur l’ensemble du territoire national. Je soutiens par ailleurs l’amendement du Sénat qui prévoit la mise à disposition du public d’extraits sur papier, notamment à l’intention des personnes ne disposant pas d’une connexion à l’internet ou rencontrant des difficultés à l’utiliser.

Je conclurai par deux questions. Était-il vraiment nécessaire de recourir à une loi et à une loi organique ? Pourquoi ne pas dématérialiser également les publications de l’Assemblée nationale, envahie elle aussi par le papier ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. L’Assemblée fait des efforts de dématérialisation importants, ainsi que le prouve la libération récente de locaux dédiés au stockage de documents écrits, qui a permis la création de nouveaux bureaux sur tout un étage.

M. Guy Geoffroy. Ce texte ne semble pas susciter de contestation susceptible d’empêcher son adoption unanime par notre Commission.

L’amendement du Sénat est toutefois judicieux, car certains de nos concitoyens demeurent rétifs au tout-numérique, ou n’ont pas la possibilité matérielle de se connecter. Même si leur nombre est appelé à se réduire, un accès au format papier reste souhaitable. C’est pourquoi j’avais moi-même déposé des amendements tendant à améliorer le dispositif proposé par les sénateurs. Le Gouvernement n’est pas resté insensible à ma démarche, puisqu’il est allé plus loin en introduisant des éléments de coordination, et c’est pourquoi je serai amené à retirer mes amendements. En cas de recherche de paternité, je souhaiterais toutefois qu’il soit noté que l’opposition est susceptible de faire des propositions positives au point d’être reprises par le Gouvernement...

M. Jacques Bompard. L’actualité récente prouve que nous touchons, avec cette proposition de loi, à un élément fondamental de notre liberté nationale. Le 2 novembre dernier, en effet, on apprenait que cinq terroristes avaient saisi la justice pour contester la décision ministérielle du 7 octobre de les déchoir de leur nationalité.

Le texte que nous examinons aurait pour effet de priver les citoyens de la libre et complète information sur cette décision, puisqu’elle n’est pas disponible dans la version dématérialisée du *Journal officiel*. Il me semble qu’il est de la liberté de chacun de savoir si son voisin a été déchu de la nationalité française, ou réintégré dans celle-ci, ou encore s’il a changé de nom après une affaire de ce type. Soit il s’agit de la simple volonté de réaliser une économie de papier, auquel cas cette dématérialisation relève du bon sens, à condition toutefois qu’aucune information ne soit omise dans la publication numérisée, soit le propos du texte est autre et il convient de l’assumer.

Retenir la seconde option reviendrait à oublier que notre société connaît une situation d’extrême tension et que, en plaçant la dictature des pulsions individuelles au-

dessus des normes, nous libérerions tous les particularismes, notamment ceux qui, à juste titre, inquiètent certains citoyens. L'État a fait de la transparence dans la gestion des collectivités locales une de ses priorités, ce qui est un bien, comme le montrent les révélations de Philippe de Villiers dans son récent ouvrage. Mais pourquoi ne pas exiger la même transparence s'agissant de sujets aussi essentiels que le changement de nom et la relation à la nationalité ? La lutte contre le terrorisme étant devenue une passion politique, nous serions bien inspirés de ne pas alimenter celle-ci.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Je salue un texte de bon sens qui nous propulse dans le XXI^e siècle et ne retire aucun droit à nos concitoyens, bien au contraire, la dématérialisation garantissant la gratuité de l'accès.

Au nom du groupe Socialiste, républicain et citoyen, qui soutiendra cette proposition de loi, j'observe en outre que la spécificité du *Journal officiel* est conservée et les libertés publiques préservées, certains documents relatifs à la naturalisation n'étant accessible qu'à travers un dispositif de type CAPTCHA – acronyme anglais de *completely automated public Turing test to tell computers and humans apart*, c'est-à-dire « test de Turing entièrement automatisé ayant pour but de différencier les humains des ordinateurs » – qui empêchera la constitution automatisée de fichiers.

Je m'interroge, en revanche, sur la pertinence de la modification proposée par le Sénat : ne serait-il pas préférable de chercher à garantir la connexion à l'internet pour tous nos concitoyens, notamment en réduisant le nombre des zones blanches ?

M. François Vannson. On ne peut qu'approuver ce texte qui répond à une évolution inéluctable s'inscrivant parfaitement dans la réforme de l'État. Cependant, je souhaite appeler l'attention du Gouvernement sur les conséquences de la dématérialisation pour l'industrie française du papier, notamment dans le département des Vosges où se trouvent des entreprises papetières importantes, dont certaines emploient plus de mille personnes. Compte tenu, par ailleurs, de la baisse des ventes de la presse papier, il serait bon que le Gouvernement accompagne cette progression du numérique.

M Philippe Gosselin. Le numérique occupe une place croissante dans notre société et les espaces publics numériques se multiplient ; l'époque semble lointaine où, dans chaque chef-lieu de canton, une édition papier du *Journal officiel* devait être mise à disposition des citoyens. La dématérialisation du JO ne pose pas problème, mais le Gouvernement a été sagement inspiré en déposant un amendement faisant droit à la préoccupation de nos collègues sénateurs.

Dans la mesure où la couverture du territoire par le réseau est, par endroits, lacunaire, et où certains de nos concitoyens ne disposent pas de l'outil informatique, il faut conserver la possibilité de leur fournir des extraits du JO sur support papier. Cependant, je souhaiterais savoir si toutes les pages du JO papier tel qu'il se présente aujourd'hui seront bien reprises intégralement dans la version numérisée.

Mme la secrétaire d'État. La dématérialisation ne répond pas seulement, je l'ai dit, à une préoccupation économique, même si celle-ci n'est pas négligeable. Il s'agit surtout d'améliorer la qualité du service public et de l'adapter aux attentes de nos concitoyens.

À M. Morel-à-l'Huissier, je répondrai que le recours à une loi organique est rendu indispensable par la présence d'articles relatifs à l'outre-mer ; quant au recours à la loi ordinaire, il est également nécessaire dans la mesure où il s'agit de modifier des dispositions

législatives, résultant notamment de l'ordonnance du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs.

Je remercie M. Geoffroy pour le retrait annoncé de ses amendements. La préoccupation du Sénat est légitime, et nous la partageons, mais je pense qu'il pouvait lui être donné satisfaction autrement que par la voie législative, chacun pouvant déjà réclamer à l'administration un extrait du *Journal officiel* au format papier.

J'aurai l'occasion de répondre à M. Bompard lorsqu'il présentera ses amendements. D'ores et déjà, je lui dis qu'il ne faut pas tout confondre : notre objectif est d'assurer le meilleur service public possible, en nous adaptant aux outils communément utilisés aujourd'hui par nos concitoyens aujourd'hui. J'ajoute qu'il n'y aura aucune perte d'information entre les deux versions du JO. Il s'agit simplement d'empêcher que les données personnelles puissent faire l'objet d'un traitement automatisé par le biais de moteurs de recherche. Il y aura donc un JO comportant les dispositions de portée générale et une annexe consacrée aux mentions à caractère personnel ; cette annexe sera accessible à tous, mais il ne sera pas permis de recourir à un moteur de recherche pour les trouver. L'accès ne sera possible qu'en connaissant la date de parution du numéro du *Journal officiel* concerné.

Enfin, je partage, monsieur Vannson, votre préoccupation au sujet de l'industrie du papier.

M. le rapporteur. Le recours à une loi organique répond à l'exigence résultant des dispositions de l'article 74 de la Constitution, relatif aux collectivités d'outre-mer, et de l'interprétation qu'en a donnée le Conseil constitutionnel au sujet de la Nouvelle-Calédonie. Une loi organique doit en effet déterminer les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables à la Nouvelle-Calédonie, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis-et-Futuna et à la Polynésie française.

Avec ces deux lois, nous poursuivons un objectif commun, et si la paternité du texte est reconnue par tous, c'est bien que la commission des Lois a la capacité de mettre en valeur l'esprit d'objectivité qui préside à la modernisation de l'État.

Les propos de M. Bompard pourraient relever de l'obsession, mais, lorsque l'on parle des changements de nom, de la naturalisation, de l'acquisition de la nationalité française, ou de la perte ou déchéance de la nationalité, il convient d'être prudent dans les propos que l'on tient. Sur le fond, l'argumentation n'est pas juste, et nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen des articles. Il ne s'agit en aucun cas de cacher une partie des informations, puisque l'intégralité du contenu du *Journal officiel* sera accessible : il s'agit de prévoir – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – que, grâce à un dispositif de type CAPTCHA, les données personnelles ne puissent faire l'objet d'un traitement par des robots.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. 3 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)

Dématérialisation du Journal officiel de la République française

Le présent article prévoit la dématérialisation complète du Journal officiel de la République française, qui assure la publication des lois, des ordonnances accompagnées d'un rapport de présentation, des décrets et de certains actes administratifs.

1. La publication des lois et de certains actes administratifs est assurée par le JORF

L'article 1^{er} du code civil dispose que « 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 ». Portalis, dans son discours préliminaire au premier projet de code civil, a souligné l'importance d'un tel article :

« Dans un gouvernement, il est essentiel que les citoyens puissent connaître les lois sous lesquelles ils vivent et auxquelles ils doivent obéir. De là, les formes établies chez toutes les nations pour la promulgation et la publication des lois. On a cru devoir s'occuper de ces formes auxquelles l'exécution des lois se trouve nécessairement liée, [...] il est nécessaire que le peuple sache ou puisse savoir que la loi existe et qu'elle existe comme loi. »

En 2004, une importante réforme – opérée par l'ordonnance n° 2004–164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs – a permis notamment d'instituer un **délai unique d'entrée en vigueur des lois et règlements** sur l'ensemble du territoire national, à l'exception des collectivités ultramarines situées dans le Pacifique Sud.

Cette réforme suivait en cela les préconisations du rapport du Conseil d'État sur « la publication et l'entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs » qui avait souligné que la possibilité d'une diffusion quasi-instantanée de la règle de droit, partout sur le territoire, et de manière permanente, diminuait l'intérêt d'une entrée en vigueur différée selon les territoires, justifiée initialement par les délais d'expédition des exemplaires papiers ⁽¹⁾.

(1) Conseil d'État, « Publication et entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs », novembre 2001.

LA DIRECTION DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LÉGALE

Issue du regroupement de deux directions – celle des Journaux officiels et celle de la Documentation française – la DILA a été créé en 2010 ⁽¹⁾.

La DILA est notamment chargée, sous l'autorité du secrétariat général du Gouvernement, de la mission régalienne que constitue l'impression du Journal officiel de la République française.

Les activités de la DILA reposent sur un triptyque : le métier de la presse légale, celui d'imprimeur dit de « labour » et celui d'éditeur.

Les ressources de la DILA – 211 millions d'euros en 2012 – proviennent à 90 % des recettes commerciales procurées par la publication de deux bulletins d'annonces :

- le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ;
- le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC).

Le modèle économique de la DILA est cependant fragile, comme l'a noté la Cour des comptes en 2014 : « l'importance des recettes procurées par ces annonces permet à la DILA de financer des produits gratuits, ou très déficitaires, dans le domaine des publications et des travaux ou prestations d'édition. Il en est de même en matière de renseignement administratif, avec Légifrance, portail d'accès notamment au Journal Officiel, le site Internet Service public et avec le service téléphonique 3939. Ces services sont coûteux mais connaissent des taux d'audience en progression soutenue. Ce modèle économique est souvent critiqué, les recettes provenant du BOAMP risquant de se contracter progressivement, du fait de l'instauration de la concurrence sur la publication des annonces des marchés publics nationaux » ⁽²⁾.

La dématérialisation du Journal officiel affectera faiblement le modèle économique de la DILA. L'impression du Journal officiel est en effet très résiduelle puisqu'elle n'occupe l'imprimerie que **trente minutes par jour** ⁽³⁾. La dématérialisation totale va générer une économie brute d'un million d'euros – et de 460 tonnes de papier.

(1) Décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction de l'information légale et administrative.

(2) Cour des comptes, rapport public annuel, « La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain », 2014.

(3) Audition de M. Bertrand Munch, directeur de l'information légale et administrative, 13 octobre 2015.

2. La dématérialisation partielle du JORF

a. Une mise à disposition gratuite et de manière permanente du JORF

Depuis 2004, la version dite « électronique » du JORF a acquis la même valeur probante que la version dite « papier ». L'article 3 de l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 précitée dispose que la publication des lois, ordonnances, décrets, et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs est effectuée le même jour, de manière permanente et gratuite, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, **sur papier et sous forme électronique**.

Ainsi, en 2014, **52 % des textes** ont été publiés simultanément sur support électronique et sur papier ⁽¹⁾.

b. Des textes publiés en version électronique seule

L'article 5 de l'ordonnance du 20 février 2004 dispose toutefois, par dérogation à la règle générale énoncée à l'article 3, qu'un décret en Conseil d'État 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 JORF sous **forme électronique** suffit à assurer l'entrée en vigueur.

Comme l'a noté le rapporteur du Sénat, M. Anziani, « le nombre d'actes réglementaires dont la publication au sein du Journal officiel de la République française est obligatoire n'ayant cessé de croître, la publication sous la seule forme électronique permet d'alléger le contenu de la version papier du Journal officiel sans altérer les garanties de sécurité et de lisibilité qui doivent s'attacher à cette publication. Dans le même temps, le format électronique permet la publication de documents volumineux (cartes, longues annexes, etc.). » ⁽²⁾

En 2001, le Conseil d'État, dans son rapport précité, avait noté que pourraient être retenus comme des « actes ou des catégories d'actes de nature individuelle, [ceux] 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 Internet » ⁽³⁾.

Le décret n° 2004-617 du 29 juin 2004 relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs au Journal officiel de la République française énumère les différents actes donnant lieu à la publication au seul format électronique :

– les actes réglementaires, autres que les ordonnances, qui sont relatifs à **l'organisation administrative de l'État**, en particulier les décrets se rapportant à

(1) Direction de l'information légale et administrative, rapport *op. cit.*

(2) Sénat, M. Alain Anziani, rapport *op. cit.*

(3) Conseil d'État, rapport *op. cit.*

l'organisation des administrations centrales, les actes relatifs à l'organisation des services déconcentrés de l'État, ainsi que ceux portant **délégation de signature** au sein des services de l'État et de ses établissements publics ;

– les actes réglementaires, autres que les ordonnances, relatifs aux **fonctionnaires et agents publics, aux magistrats et aux militaires** ;

– les actes réglementaires, autres que les ordonnances, relatifs au **budget de l'État**, notamment les décrets et arrêtés portant répartition, ouverture, annulation, virement ou transfert de crédits, ceux relatifs aux fonds de concours, aux postes comptables du Trésor public et aux régies d'avances, ainsi que les instructions budgétaires et comptables ;

– les décisions individuelles prises par le ministre chargé de l'économie dans le **domaine de la concurrence** ;

– les actes réglementaires des **autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes** dotées de la personnalité morale, autres que ceux qui intéressent la généralité des citoyens.

En 2014, **40 %** des textes ont été publiés en version électronique seule ⁽¹⁾.

c. Des textes publiés au seul format papier

L'article 4 de l'ordonnance du 20 février 2004 – par dérogation à la règle générale énoncée à l'article 3 – dispose qu'un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés définit les actes individuels, notamment ceux 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. Cette dérogation au principe général de la double publication se justifie par l'intérêt général qui s'attache à la préservation de la vie privée des intéressés.

Le décret n° 2004-459 du 28 mai 2004 ⁽²⁾ a fixé les catégories d'actes individuels ne pouvant faire l'objet d'une publication sous forme électronique au Journal officiel de la République française :

– décrets portant **changement de nom** pris sur le fondement de l'article 61 du code civil ;

– décrets d'**acquisition de la nationalité française** pris sur le fondement de l'article 21-14-1 du code civil ;

– décrets de **naturalisation** pris sur le fondement de l'article 21-15 du code civil ;

(1) Direction de l'information légale et administrative, rapport *op. cit.*

(2) Décret n° 2004-459 du 28 mai 2004 fixant les catégories d'actes individuels ne pouvant faire l'objet d'une publication sous forme électronique au Journal officiel de la République française.

– décrets de **réintégration dans la nationalité française** pris sur le fondement de l'article 24-1 du code civil ;

– décrets de **perte de la nationalité française** pris sur le fondement des articles 23-4, 23-7 ou 23-8 du code civil ;

– décrets de **déchéance de la nationalité française** pris sur le fondement de l'article 25 du code civil ;

– décrets de **francisation de nom ou de prénoms**, ou d'attribution de prénom pris sur le fondement de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent, recouvrent ou se font reconnaître la nationalité française.

En 2014, ces textes représentaient **8 %** du total ⁽¹⁾.

3. L'érosion continue du nombre d'abonnés à la version papier

Le nombre d'abonnés au JORF en version papier ne cesse de diminuer, passant de 43 450 exemplaires en 2000 à 2 261 en 2015. Au contraire, le nombre d'abonnés à la version électronique du JORF mise en ligne gratuitement sur le site Internet Légifrance ne cesse de croître : au 31 décembre 2013, on en dénombre 65 932 ⁽²⁾.

L'abonnement est concrètement la seule possibilité de se procurer le JORF au format papier, l'achat à l'unité n'étant disponible qu'à la boutique de la Documentation française.

Le rapport du sénateur Philippe Dominati préconisait en 2014, au vu de la « rapide diminution du nombre d'abonnés au JORF « papier », [de] **s'interroger sur la pertinence de poursuivre [l'] impression quotidienne** » ⁽³⁾. La Cour des comptes a également souligné les nécessaires adaptations que demandait le maintien de l'impression papier du JORF. Elle a ainsi pu qualifier de « contestable » l'acquisition par la DILA d'une nouvelle rotative – pour un coût de 10 millions d'euros – en remplacement de l'ancien équipement, « qui correspondait au maintien de l'édition papier du JORF ainsi qu'à un objectif de reconversion d'imprimerie « de presse » en imprimerie « de labeur » à forte valeur ajoutée, dans la perspective d'un arrêt de l'impression de la presse régaliennne (JORF « lois et décrets », BODACC ...) vouée à un terme assez rapproché à une diffusion exclusivement numérique. Selon la DILA, la décision a été prise en tablant sur l'hypothèse d'un retour sur investissement atteint en 2017. Pour autant, cet équipement est aujourd'hui largement en surcapacité par rapport aux besoins de la production papier. La part des « pages imprimées » a en effet connu une

(1) *Direction de l'information légale et administrative, rapport op. cit.*

(2) *Direction de l'information légale et administrative, rapport op. cit.*

(3) *Sénat, M. Philippe Dominati, rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur « la direction de l'information légale et administrative (DILA) », n° 670, juillet 2014.*

diminution de l'ordre de 45 % entre 2011 et 2012. La réduction du nombre d'exemplaires du JORF conduit à **considérer comme inéluctable à court terme la suppression de son édition papier.** »⁽¹⁾

4. Une étape supplémentaire accomplie par le projet de loi : la dématérialisation totale du JORF

a. La dématérialisation totale du JORF

Le 1^{er} de l'article 1^{er} de la proposition de loi ordinaire, dans sa version initiale, consacre, à l'article 3 de l'ordonnance du 20 février 2004, le principe de la dématérialisation du Journal officiel. Il met ainsi fin à la règle de la double publication aux formats papier et électronique.

Le 3^o supprime la dérogation prévue par l'article 5 de l'ordonnance du 20 février 2004 s'agissant de la publication de certains actes au seul format électronique, rendue sans objet du fait de la dématérialisation complète du JORF.

b. Des garanties satisfaisantes en matière de protection des données personnelles

Le 2^o supprime la dérogation prévue par l'article 4 de l'ordonnance du 20 février 2004 imposant la publication de certains actes au seul format papier. Cette dérogation était en effet uniquement justifiée par l'«état des techniques disponibles». Elle est remplacée par **l'obligation de publier les actes individuels, notamment ceux relatifs à l'état et à la nationalité des personnes, « dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche ».**

Lors de son audition par votre rapporteur, le directeur de l'information légale et administrative a fourni des éléments techniques concernant la mise à disposition de ces textes⁽²⁾.

La mise en œuvre de l'interdiction de référencement et d'indexation de ces documents par les moteurs de recherche sera assurée en pratique par la présence d'un fichier robots.txt. Il s'agit d'un fichier normé, qui spécifie aux robots d'indexation les pages et les rubriques qui peuvent être indexées ou pas. Aucun texte ne sera proposé en « open data » – c'est-à-dire que les informations ne seront pas réutilisables.

L'accès aux textes contenant des informations nominatives se fera uniquement à partir d'un sommaire du Journal officiel sur le site Légifrance. Il n'existe pas d'accès direct à une rubrique permettant de lister les textes concernant les informations nominatives, il sera donc nécessaire de connaître le numéro de JO

(1) *Cour des comptes, rapport public annuel*, « La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain », 2014.

(2) *Audition de M. Bertrand Munch, directeur de l'information légale et administrative, 13 octobre 2015.*

dans lequel le texte est paru pour pouvoir y accéder. Par ailleurs, la recherche dans les textes de Légifrance exclut ce type de textes des résultats.

Les textes contenant les informations nominatives seront présents dans le sommaire au même titre que les autres, suivis de la mention « (Accès protégé) ».

Un système de protection par « Captcha »⁽¹⁾ permettra de distinguer une utilisation humaine de l'accès par robot. Ce module est un développement spécifique et personnalisé pour ce système d'accès. Son système est fondé sur la résolution d'une addition simple sous la forme :

$$X + Y = Z$$

- X, Y et Z peuvent être le champ devant être saisi par l'internaute ;
- l'opération à résoudre est différente à chaque chargement de page ;
- trois mauvaises réponses interdisent un nouvel essai ;
- la bonne réponse permet de passer à l'étape suivante.

La mise en œuvre de ce module a été conçue de façon à pouvoir le faire évoluer régulièrement et rapidement dans l'hypothèse où un système de résolution automatique serait détecté.

En outre, une tentative d'accès direct à une page contenant des informations nominatives donnera lieu à un message d'erreur, demandant à l'internaute de débiter sa navigation à partir d'un sommaire.

Pour chaque numéro du JORF, un PDF⁽²⁾ au format texte est proposé. Il contient l'ensemble des textes contenant des informations nominatives parues au numéro du JO sélectionné. Il n'existe aucune page au format HTML – format plus aisé à copier et reproduire – contenant ces informations. La page permettant le téléchargement du PDF n'est accessible que si la réponse au test « Captcha » est concluante. L'adresse du fichier PDF – adresse dite « URL » – est unique, temporaire, et générée à la demande.

5. Les travaux du Sénat : le droit de toute personne à obtenir un extrait papier du JORF

Le rapport du sénateur Alain Anziani indique que « malgré les avantages de la version électronique, une personne physique, privée d'accès à Internet en raison notamment de la couverture insuffisante de certaines parties du territoire [devrait] pouvoir consulter la version électronique du Journal officiel ».

(1) *Acronyme anglais signifiant « completely automated public turing test to tell computers and humans apart ».*

(2) *Acronyme de « Portable Document Format ». Il s'agit d'un langage de description de pages créé par la société Adobe Systems.*

Tirant argument de cette réalité, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de MM. Jacques Mézard et Pierre-Yves Collombat⁽¹⁾ permettant à tout administré de demander à l'administration communication « sur papier de l'extrait concerné au Journal officiel de la République française » (**1° bis**).

Certes, la publication sous la seule forme électronique ne garantit pas que tous les citoyens puissent consulter chez eux le JORF, puisque cela nécessite un accès à Internet. Mais cette proposition de loi constitue un **indéniable progrès par rapport au JORF au format papier**, qui n'est de fait disponible que par abonnement –pour un coût de plusieurs centaines d'euros⁽²⁾. Sous réserve d'un accès Internet, les citoyens pourront accéder au JORF et aux versions consolidées des textes sur Légifrance, de manière permanente et gratuite.

Malgré la progression constante de la part de la population équipée d'une connexion à Internet, qui dépasse actuellement les 80%⁽³⁾, la « fracture numérique » est encore une réalité pour un certain nombre de nos compatriotes. Mais il faut ramener le débat à sa juste mesure. Comme le disait très justement, lors des travaux de la commission des Lois du Sénat, M. François Bonhomme, **la dématérialisation du JO suscite « bien des vocations tardives de lecteurs »**.

En effet, les 2 000 abonnés à la version papier du JORF, aux profils très spécifiques, utilisent à une écrasante majorité ce document pour des **raisons professionnelles, ce dont témoigne la répartition des ventes :**

- abonnements **publics : 76 %**, dont 90 % de collectivités territoriales et 10 % d'administrations de l'État ;
- abonnements **étrangers : 1,5 %** (librairies ou universités) ;
- abonnements de personnes de droit privé – **personnes physiques : 3 %** ;
- abonnements de personnes de **droit privé – personnes morales : 19,5 %** – dont 3 % d'avocats, 4 % de notaires, 6 % de fédérations diverses et 87 % d'entreprises⁽⁴⁾.

En outre, l'argument tiré des besoins spécifiques de l'**outre-mer** ayant été évoqué au Sénat, il faut rappeler que la DILA n'y compte que huit abonnements, et aucun d'une personne physique⁽⁵⁾.

(1) Cet amendement étant ensuite décliné dans les mêmes termes à chacun des articles de la loi organique.

(2) Audition de M. Bertrand Munch, directeur de l'information légale et administrative.

(3) Selon l'Observatoire du numérique « La France se situe au 8^e rang européen, avec 82 % des ménages connectés à l'internet à domicile en 2013, contre 74 % en 2010 et 62 % en 2008. Elle est précédée notamment par l'Allemagne et le Royaume-Uni (88 % pour chacun). »

(4) Éléments fournis par la DILA en réponse à une question écrite de votre rapporteur.

(5) Les 8 abonnements se décomposent de la manière suivante : 3 communes, 2 départements, 2 administrations de l'État et 1 entreprise.

Au contraire, on assiste à un renouveau de la demande grâce aux **fonctionnalités de l'accès à la version numérique** ⁽¹⁾. Le nombre d'abonnés au sommaire de la version numérique du JORF ne cesse de croître, et dépasse aujourd'hui les **65 000**.

Le rapporteur des deux textes, M. Alain Anziani, a souligné que « l'adoption de cet amendement risquerait de faire naître des difficultés, ne serait-ce qu'en raison de l'emploi du terme « administration », qui est quand même très général ! Le dispositif aurait-il vocation à s'appliquer aux collectivités territoriales ? Ne concernerait-il que l'administration de l'État ? Dans la rédaction actuelle de l'amendement, toutes les administrations sont concernées ».

Mais surtout, comme on l'a vu, MM. Alain Marc et Alain Richard ont soulevé l'important risque de détournement de cette nouvelle procédure, le droit à communication d'un extrait papier du JORF n'existant pas actuellement.

En conclusion, votre rapporteur est très réservé sur cet ajout qui pourrait être aisément détourné et qui n'est pas une réponse appropriée à la fracture numérique puisque l'abonnement à la version papier du JORF ne concerne aujourd'hui qu'une petite soixantaine de personnes, qui disposent par ailleurs probablement d'un accès à Internet.

A minima, il propose que soit introduite la précision selon laquelle l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. Cette formulation reprend les termes du dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 78-753 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.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL7 rectifié du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL1 de M. Jacques Bompard.

M. Jacques Bompard. Des chercheurs m'ont fait part de leur inquiétude de ne plus pouvoir accéder à certaines données nominatives, relatives en particulier à la naturalisation ou au changement de nom. Dans la mesure où j'entends que la numérisation ne fera pas obstacle à cet accès, je retire mon amendement.

(1) Ainsi, lors de l'examen des présents textes en commission au Sénat, la secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification a eu l'occasion de préciser que « la DILA s'est attachée à rendre la consultation de ses sites internet accessibles aux handicapés visuels, auditifs ou moteur, comme en atteste la modernisation de www.service-public.fr, en septembre ».

L'amendement est retiré.

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL8 rectifié, CL9 et CL10 rectifié du rapporteur.

Puis elle étudie, en discussion commune, les amendements CL18 du Gouvernement, CL3 et CL6 de M. Guy Geoffroy.

Mme la secrétaire d'État. Il s'agit de l'amendement que je m'étais engagée auprès de la commission des Lois à déposer, et qui prend en compte l'observation d'Alain Richard sur le risque de demandes abusives d'extraits du JO sur support papier. Une réflexion a été conduite avec le Secrétariat général du Gouvernement afin de prévoir les conditions de mise en œuvre du dispositif.

M. le rapporteur. Avis favorable. Il faut parer au risque de demandes abusives en encadrant la procédure.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Par le terme « acte », faut-il entendre l'ensemble des actes publiés au JO, tant particuliers que publics ?

M. Philippe Gosselin. La rédaction de l'amendement ne me paraît pas très précise : quelle réalité le terme « demandes abusives » recouvre-t-il ? Il faudra répondre au cas par cas, et nous savons qu'il existe des plaideurs tenaces !

M. Guy Geoffroy. J'ai annoncé tout à l'heure le retrait de mes amendements. Cela vaut pour les deux qui sont en discussion, ainsi que pour les suivants déposés pour coordination, le Gouvernement proposant une rédaction plus complète.

Mme la secrétaire d'État. La rédaction retenue reprend celle de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, aujourd'hui codifiée.

Les amendements CL3 et CL6 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL18.

Puis elle examine l'amendement CL11 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement rédactionnel tire les conséquences de la codification. J'en profite pour saluer le travail de notre collègue Marie-Françoise Bechtel qui siège au Conseil supérieur de la codification.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL12 et CL13 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 1^{er} modifié.

*

* *

Article 2

(art. 1^{er}-2 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton)

Application de la présente loi dans les Terres australes et antarctiques françaises

Le présent article applique aux Terres australes et antarctiques françaises les mêmes dispositions que celles prévues à l'article 1^{er} en matière de dématérialisation du Journal officiel de la République française (JORF) ⁽¹⁾.

1. La dématérialisation du Journal officiel dans des conditions permettant de garantir le respect de la vie privée

Le 1^o du présent article modifie l'article 1–2 de la loi n° 55–1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton pour supprimer l'obligation d'une publication concomitante du JORF aux formats électronique et papier, au profit de la seule version dématérialisée.

Le 2^o reprend les termes de l'article 4 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. Il prévoit ainsi que les actes individuels sont publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche.

2. Les modifications apportées par le Sénat

Le 1^o *bis*, adopté par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de MM. Jacques Mézard et Pierre–Yves Collombat, permet à tout administré qui en fait la demande à l'administration d'obtenir communication d'un extrait du Journal officiel de la République française ».

Votre rapporteur est très réservé quant à l'insertion de cette nouvelle disposition qui n'est pas une réponse appropriée à la fracture numérique et qui pourrait être aisément détournée. *A minima*, il propose que, comme pour l'article 1^{er}, soit introduite la précision selon laquelle l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. Cette formulation reprend les termes de l'article 2 de la loi n° 78–753 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.

(1) Le commentaire de l'article 1^{er} détaille de manière complète le dispositif proposé par la présente proposition de loi. Cet article, ainsi que ceux de la loi organique, déclinent le dispositif, dans des termes identiques, aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL14 du rapporteur.*

*Les amendements CL4 et CL5 de M. Guy Geoffroy sont **retirés**.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement CL19 du Gouvernement.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3

Date d'entrée en vigueur de la loi

Le présent article prévoit que la proposition de loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Le directeur de l'information légale et administrative, auditionné par votre rapporteur, a indiqué que cette date ne posait pas de problème technique.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 3 **sans modification**.*

*Elle **adopte** ensuite l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Articles 1^{er} à 6

(art. L.O. 6213-2, L.O. 6313-2 et L.O. 6413-2 du code général des collectivités territoriales, art. 4-1 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, art. 8 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, art. 6-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

Application de la présente loi aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie

Ces articles appliquent aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie les mêmes dispositions que celles prévues à l'article 1^{er} de la loi ordinaire en matière de dématérialisation du Journal officiel de la République française ⁽¹⁾.

1. La dématérialisation du Journal officiel dans des conditions permettant de garantir le respect de la vie privée

Les 1^o des articles 1^{er} à 6 modifient chacun des textes relatifs aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie pour supprimer l'obligation d'une publication concomitante du JORF aux formats électronique et papier, au profit de la seule version dématérialisée :

– l'article L.O. 6213-2 du code général des collectivités territoriales pour **Saint-Barthélemy (article 1^{er})** ;

– l'article L.O. 6313-2 du code général des collectivités territoriales pour **Saint-Martin (article 2)** ;

– l'article L.O. 6413-2 du code général des collectivités territoriales pour **Saint-Pierre-et-Miquelon (article 3)** ;

– l'article 4-1 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux **îles Wallis et Futuna** le statut de territoire d'outre-mer (**article 4**) ;

– l'article 8 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la **Polynésie française (article 5)** ;

– l'article 6-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la **Nouvelle-Calédonie (article 6)**.

(1) Le commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi ordinaire détaille de manière complète le dispositif proposé. Cet article et les suivants déclinent le dispositif, dans des termes identiques, aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

Les 2^o des articles 1^{er} à 6 reprennent les termes de l'article 4 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. Ils prévoient ainsi que les actes individuels sont publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche.

2. Les modifications apportées par le Sénat

Un 1^o *bis* inséré à chacun des articles par la commission des Lois du Sénat, à l'initiative de MM. Jacques Mézard et Pierre-Yves Collombat, permet à tout administré qui en fait la demande à l'administration d'obtenir communication d'un extrait du Journal officiel de la République française.

Votre rapporteur est très réservé sur l'insertion de cette nouvelle disposition qui n'est pas une réponse appropriée à la fracture numérique et qui pourrait être aisément détournée. *A minima*, il propose, comme pour les précédents articles, que soit introduite la précision selon laquelle l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. Cette formulation reprend les termes de l'article 2 de la loi n° 78-753 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.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL13 du rapporteur.

Les amendements CL1 et CL12 de M. Guy Geoffroy sont retirés.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement CL26 du Gouvernement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL14 du rapporteur.

Les amendements CL2 et CL11 de M. Guy Geoffroy sont retirés.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement CL27 du Gouvernement.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL15 du Rapporteur.

Les amendements CL3 et CL10 de M. Guy Geoffroy sont retirés.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement CL28 du Gouvernement.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL16 du rapporteur.*

*Les amendements CL4 et CL9 de M. Guy Geoffroy sont **retirés**.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL29 du Gouvernement.*

*Puis elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL17 du rapporteur.*

*Les amendements CL5 et CL8 de M. Guy Geoffroy sont **retirés**.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL30 du Gouvernement.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 **modifié**.*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL18 du rapporteur.*

*Les amendements CL6 et CL7 de M. Guy Geoffroy sont **retirés**.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL31 du Gouvernement.*

*Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Article 7

Date d'entrée en vigueur de la loi

Le présent article prévoit que la proposition de loi organique entre en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 7 **sans modification**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi organique **modifiée**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi et la proposition de loi organique, adoptées par le Sénat, portant dématérialisation du Journal officiel de la République française, après engagement de la procédure accélérée, dans le texte figurant dans les documents annexés au présent rapport.*

TABLEAU COMPARATIF 3122

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs</p>	<p>Proposition de loi portant dématérialisation du Journal officiel de la République française</p>	<p>Proposition de loi portant dématérialisation du Journal officiel de la République française</p>
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
	<p><i>L'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs</i> est ainsi modifiée :</p>	<p><i>I. – La section 2 du titre II du livre II du code des relations entre le public et l'administration, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration,</i> est ainsi modifiée :</p>
<p><i>Art. 3.</i> – 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.</p>	<p>1° À la première phrase de l'article 3, les mots : « , le même jour » sont remplacés par les mots : « sous une forme électronique » et, à la fin, les mots : « , sur papier et sous forme électronique » sont supprimés ;</p>	<p>1° À la première phrase de l'article L. 221-10, les mots : « , le même jour » sont remplacés par les mots : « sous forme électronique » ...</p>
<p>Code des relations entre le public et l'administration</p>		<p>amendements CL7 rect. et CL13</p>
<p><i>Art. L. 221-10.</i> – La publication des actes mentionnés à l'article L. 221-9 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.</p>		<p>amendements CL8 rect. et CL9</p>
	<p>1° bis (nouveau) Le même article 3 est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>1° bis Le même article L. 221-10 est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p>
		<p>amendement CL10 rect. et CL18</p>

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

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

Art. 4. – Un décret en Conseil d'État 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.

**Code des relations entre le public et
l'administration**

Art. L. 221-14. – Certains actes individuels, notamment relatifs à l'état et à la nationalité des personnes, ne doivent pas, en l'état des techniques disponibles, faire l'objet d'une publication sous forme électronique. Ils sont définis par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

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

Art. 5. – Un décret en Conseil d'État 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.

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

2° À la fin de l'article 4, les mots : « , en l'état des techniques disponibles, ne doivent pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique » sont remplacés par les mots : « doivent être publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche » ;

3° L'article 5 est abrogé.

« Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié au Journal officiel de la République française, l'administration lui communique l'extrait correspondant. L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique. » ;

2° À la fin de la première phrase de l'article L. 221-14, les mots ...

amendement CL18

amendement CL11

3° L'article L. 221-11 est abrogé.

amendement CL12

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p align="center">—</p> <p>Code des relations entre le public et l'administration</p>	<p align="center">—</p>	<p align="center">—</p>
<p><i>Art. L. 221-11.</i> – La publication au Journal officiel sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur de certaines catégories d'actes administratifs, eu égard à leur nature, à leur portée et aux personnes auxquelles ils s'appliquent. Ces catégories sont définies par décret en Conseil d'État.</p>	<p><i>Art. L. 573-1.</i> – En application de l'article 4-1 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, sont applicables de plein droit dans les îles Wallis et Futuna aux relations entre le public, d'une part, et l'État, ses établissements publics ainsi que les autres organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés par lui d'une mission de service public administratif et, le cas échéant, industriel et commercial, d'autre part :</p>	<p><i>II (nouveau).</i> – Au 1° de l'article L. 573-1 du code des relations entre le public et l'administration, la référence : « L. 221-11 » est remplacée par la référence : « L. 221-10. ».</p>
<p>1° Les articles L. 221-9 à L. 221-11, L. 221-14 et L. 221-17 ;</p>	Article 2	Article 2
<p>2° Les articles R. 221-12, R. 221-13, R. 221-15 et R. 221-16.</p>	<p>L'article 1^{er}-2 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton</p>	Article 2	Article 2
<p><i>Art. 1^{er}-2.</i> – I. – Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur dans les Terres australes et antarctiques françaises à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication au Journal officiel de la République française. 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.</p>	<p>L'article 1^{er}-2 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur

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.

Le présent I n'est pas applicable aux actes individuels.

II. – La publication des lois, des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs 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.

III. – Sont applicables de plein droit dans les Terres australes et antarctiques françaises les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels ne devant pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique et celles qui définissent les catégories d'actes administratifs dont la publication au Journal officiel de la République française sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur.

IV. – Dans les Terres australes et antarctiques françaises, la publication des actes et documents administratifs au Bulletin officiel d'un ministère diffusé

Texte de la proposition de loi

1° À la première phrase du II, les mots : « , le même jour » sont remplacés par les mots : « sous *une* forme électronique » et, à la fin, les mots : « , sur papier et sous forme électronique » sont supprimés ;

1° bis (nouveau) Le II est complété par *une phrase* ainsi rédigée :

« *Sur demande faite par un administré,* l'administration communique sur papier l'extrait *concerné du* Journal officiel de la République française. » ;

2° Le III est ainsi rédigé :

« III. – Sont applicables de plein droit dans les Terres australes et antarctiques françaises les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels devant être publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche. »

Texte adopté par la Commission

... « sous forme électronique » ...

amendement CL14

1° bis Le II est complété par *deux phrases* ainsi rédigées :

« *Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié au Journal officiel de la République française,* l'administration *lui* communique l'extrait *correspondant.* *L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique.* » ;

amendement CL19

2° (*Sans modification*)

Dispositions en vigueur

—

sous forme électronique dans les conditions garantissant sa fiabilité produit les mêmes effets de droit que leur publication sous forme imprimée.

V. – Les dispositions législatives ou réglementaires mentionnées à l'article 1er-I et au III du présent article sont publiées pour information au Journal officiel des Terres australes et antarctiques françaises.

VI. – Les lois et règlements intervenus antérieurement à la date de promulgation de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer qui comportent une mention d'application dans les Terres australes et antarctiques françaises et qui n'ont pas fait l'objet d'une promulgation locale par l'administrateur supérieur y entrent en vigueur le dixième jour qui suit la publication de ladite loi, à moins qu'ils n'en disposent autrement.

VII. – Les actes réglementaires des autorités du territoire sont publiés au Journal officiel des Terres australes et antarctiques françaises. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication.

Texte de la proposition de loi

—

Article 3

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Texte adopté par la Commission

—

Article 3

(Sans modification)

TABLEAU COMPARATIF 3121

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L.O. 6213-2. – I. – Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à Saint-Barthélemy 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.</i></p> <p>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.</p> <p>Le présent I n'est pas applicable aux actes individuels.</p> <p>II. – La publication des lois, des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi, une ordonnance ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs 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.</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>L'article L.O. 6213-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° À la première phrase du II, les mots : « , le même jour » sont remplacés par les mots : « sous une forme électronique » et, à la fin, les mots : « , sur papier et sous forme électronique » sont supprimés ;</p> <p>1° bis (nouveau) Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>... « sous forme électronique » ...</p> <p style="text-align: right;">amendement CL13</p> <p>1° bis Le II est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié au Journal officiel de la République française, l'administration lui</p>

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition
de loi organique**

Texte adopté par la Commission

III. – Sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels ne devant pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique et celles qui définissent les catégories d'actes administratifs dont la publication au Journal officiel sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur.

IV. – À Saint-Barthélemy, la publication des actes et documents administratifs au bulletin officiel d'un ministère, diffusé sous forme électronique dans les conditions garantissant sa fiabilité, produit les mêmes effets de droit que leur publication sous forme imprimée.

Art. L.O. 6313-2. – I. – Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à Saint-Martin 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.

Le présent I n'est pas applicable aux actes individuels.

République française. » ;

2° Le III est ainsi rédigé :

« III. – Sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels devant être publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche. »

Article 2

L'article L.O. 6313-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

communiquent l'extrait *correspondant*. *L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique.* » ;

amendement CL26

2° (*Sans modification*)

Article 2

(*Alinéa sans modification*)

Dispositions en vigueur

II. – La publication des lois, des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi, une ordonnance ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs 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.

III. – Sont applicables de plein droit à Saint-Martin les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels ne devant pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique et celles qui définissent les catégories d'actes administratifs dont la publication au Journal officiel de la République française sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur.

IV. – À Saint-Martin, la publication des actes et documents administratifs au bulletin officiel d'un ministère diffusé sous forme électronique dans les conditions garantissant sa fiabilité produit les mêmes effets de droit que leur publication sous forme imprimée.

Texte de la proposition de loi organique

1° À la première phrase du II, les mots : « , le même jour » sont remplacés par les mots : « sous une forme électronique » et, à la fin, les mots : « , sur papier et sous forme électronique » sont supprimés ;

1° bis (nouveau) Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

2° Le III est ainsi rédigé :

« III. – Sont applicables de plein droit à Saint-Martin les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels devant être publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche. »

Texte adopté par la Commission

... « sous forme électronique » ...

amendement CL14

1° bis Le II est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié au Journal officiel de la République française, l'administration lui communique l'extrait correspondant. L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique. » ;

amendement CL27

2° (Sans modification)

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition
de loi organique**

Texte adopté par la Commission

—

—

—

Article 3

Article 3

Art. L.O. 6413-2. – I. – Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon 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.

L'article L.O. 6413-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

(Alinéa sans modification)

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 I ne sont pas applicables aux actes individuels.

II. – La publication des lois, des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs 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.

1° À la première phrase du II, les mots : « , le même jour » sont remplacés par les mots : « sous *une* forme électronique » et, à la fin, les mots : « , sur papier et sous forme électronique » sont supprimés ;

... « sous forme électronique » ...

amendement CL15

1° *bis* (nouveau) Le II est complété par *une phrase* ainsi rédigée :

1° *bis* Le II est complété par *deux phrases* ainsi rédigées :

« *Sur demande faite par un administré,* l'administration communique sur papier l'extrait *concerné du* Journal officiel de la République française. » ;

« *Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié au Journal officiel de la République française,* l'administration *lui* communique l'extrait *correspondant.* *L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique.* » ;

amendement CL28

2° Le III est ainsi rédigé :

2° *(Sans modification)*

Dispositions en vigueur

III. – Sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon les dispositions réglementaires en vigueur qui définissent les actes individuels ne devant pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique et celles qui définissent les catégories d'actes administratifs dont la publication au Journal officiel de la République française sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur.

IV. – À Saint-Pierre-et-Miquelon, la publication des actes et documents administratifs au bulletin officiel d'un ministère diffusé sous forme électronique dans les conditions garantissant sa fiabilité produit les mêmes effets de droit que leur publication sous forme imprimée.

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

Art. 4-1. – I. – Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur dans les îles Wallis et Futuna à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication au Journal officiel de la République française. 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.

Le présent I n'est pas applicable aux actes individuels.

II. – La publication des lois, des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi, une ordonnance ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs

Texte de la proposition de loi organique

« III. – Sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels devant être publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche. »

Article 4

L'article 4-1 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer est ainsi modifié :

1° À la première phrase du II, les

Texte adopté par la Commission

Article 4

(Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur

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.

III. – Sont applicables de plein droit dans les îles Wallis et Futuna les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels ne devant pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique et celles qui définissent les catégories d'actes administratifs dont la publication au Journal officiel de la République française sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur.

IV. – Dans les îles Wallis et Futuna, 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.

V. – Les dispositions législatives et réglementaires applicables à Wallis et Futuna sont publiées, pour information, au Journal officiel des îles Wallis et Futuna.

Texte de la proposition de loi organique

mots : « , le même jour » sont remplacés par les mots : « sous une forme électronique » et, à la fin, les mots : « , sur papier et sous forme électronique » sont supprimés ;

1° *bis* (nouveau) Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;

2° Le III est ainsi rédigé :

« III. – Sont applicables de plein droit dans les îles Wallis et Futuna les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels devant être publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche. »

Texte adopté par la Commission

... « sous forme électronique » ...

amendement CL16

1° *bis* Le II est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié au Journal officiel de la République française, l'administration lui communique l'extrait correspondant. L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique. » ;

amendement CL29

2° (Sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p align="center">—</p> <p>Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française</p>	<p align="center">—</p> <p>Article 5</p>	<p align="center">—</p> <p>Article 5</p>
<p>Art. 8. – I. – Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur en Polynésie française à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit 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.</p>	<p>L'article 8 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>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.</p>		
<p>Le présent I n'est pas applicable aux actes individuels.</p>		
<p>II. – La publication des lois, des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi, une ordonnance ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs 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.</p>	<p>1° À la première phrase du II, les mots : « , le même jour » sont remplacés par les mots : « sous une forme électronique » et, à la fin, les mots : « , sur papier et sous forme électronique » sont supprimés ;</p>	<p>... « sous forme électronique » ...</p>
	<p>1° bis (nouveau) Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>amendement CL17</p> <p>1° bis Le II est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p>
	<p>« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;</p>	<p>« Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié au Journal officiel de la République française, l'administration lui communique l'extrait correspondant. L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique. » ;</p>
	<p>2° Le III est ainsi rédigé :</p>	<p>amendement CL30</p> <p>2° (Sans modification)</p>

Dispositions en vigueur

III. – Sont applicables de plein droit en Polynésie française les dispositions réglementaires qui définissent les actes individuels ne devant pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique et celles qui définissent les catégories d'actes administratifs dont la publication au Journal officiel de la République française sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur.

IV. – En Polynésie française, 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.

V. – Les dispositions législatives et réglementaires applicables en Polynésie française sont publiées, pour information, au Journal officiel de la Polynésie française.

**Loi organique n° 99-209 du
19 mars 1999 relative à la
Nouvelle-Calédonie**

Art. 6-1. – I. – Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur en Nouvelle-Calédonie à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication au Journal officiel de la République française. 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

**Texte de la proposition
de loi organique**

« III. – Sont applicables de plein droit en Polynésie française les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels devant être publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche. »

Article 6

L'article 6-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est ainsi modifié :

Texte adopté par la Commission

Article 6

(Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
disposition spéciale.	1° À la première phrase du II, les mots : « , le même jour » sont remplacés par les mots : « sous <i>une</i> forme électronique » et, à la fin, les mots : « , sur papier et sous forme électronique » sont supprimés ;	... « sous forme électronique » ...
Le présent I n'est pas applicable aux actes individuels.	1° bis (nouveau) Le II est complété par <i>une phrase</i> ainsi rédigée :	1° bis Le II est complété par <i>deux phrases</i> ainsi rédigées :
II. – La publication des lois, des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi, une ordonnance ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs 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.	« Sur demande faite par un administré, l'administration communique sur papier l'extrait concerné du Journal officiel de la République française. » ;	« Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié au Journal officiel de la République française, l'administration lui communique l'extrait correspondant. L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique. » ;
III. – Sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels ne devant pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique et celles qui définissent les catégories d'actes administratifs dont la publication au Journal officiel de la République française sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur.	2° Le III est ainsi rédigé :	2° (Sans modification)
IV. – En Nouvelle-Calédonie, 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	« III. – Sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels devant être publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche. »	amendement CL31

Dispositions en vigueur

—

publication sous forme imprimée.

V. – Les dispositions législatives et réglementaires applicables en Nouvelle-Calédonie sont publiées, pour information, au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie.

**Texte de la proposition
de loi organique**

—

Article 7

La présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Texte adopté par la Commission

—

Article 7

(Sans modification)

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- **Direction de l'information légale et administrative (DILA)**
 - M. Bertrand MUNCH, directeur
 - M. Jean-Marc FROHARD, sous-directeur, secrétaire général

- M. Vincent EBLE, sénateur, auteur des propositions de loi ordinaire et organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française