

**Projet de loi**

**portant création du Journal officiel électronique du Grand-Duché de Luxembourg**

---

**Avis du Conseil d'État**

(6 décembre 2016)

Par dépêche du 29 septembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre aux Relations avec le Parlement.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous avis a pour objet de fixer les modalités gouvernant la publication des actes officiels et de mettre à profit les nouveaux moyens électroniques en vue d'assurer cette publication.

La mise à profit des moyens électroniques a l'avantage d'un accès rapide et facile à l'arsenal législatif et réglementaire. Selon le Conseil constitutionnel français<sup>1</sup>, la mise à disposition permanente et gratuite du Journal officiel par voie électronique ne méconnaît ni le principe d'égalité devant la loi ni l'objectif d'accessibilité de la loi. Ceci est d'autant plus vrai dans le contexte luxembourgeois puisque notre pays dispose de la proportion la plus élevée de ménages connectés à l'Internet de toute l'Europe<sup>2</sup>.

Les économies susceptibles d'être réalisées en renonçant à l'impression sur papier du Mémorial à grande échelle pourraient permettre, par ailleurs, de réduire les frais budgétaires liés à la forme actuelle de publication.

Le Conseil d'État voudrait profiter de l'occasion pour rappeler un certain nombre de principes en relation avec la publication officielle des actes normatifs.

---

<sup>1</sup> Dès lors que le Journal officiel est mis à la disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite, le législateur organique pouvait, sans méconnaître ni le principe d'égalité devant la loi, ni l'objectif d'accessibilité de la loi ni aucune autre exigence constitutionnelle, prévoir que les lois, les ordonnances, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs seront publiés au Journal officiel de la République française exclusivement par voie électronique (Décision n° 2015-724 DC du 17 décembre 2015).

<sup>2</sup> Selon un rapport d'Eurostat de juin 2015 « la proportion la plus élevée (96 %) de ménages disposant d'un accès à l'Internet en 2014 a été enregistrée au Luxembourg et aux Pays-Bas » ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Information\\_society\\_statistics\\_households\\_and\\_individuals/fr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Information_society_statistics_households_and_individuals/fr)).

Le principe de la publication des actes normatifs à caractère général figure à l'article 112 de la Constitution. L'obligation de porter ces actes à la connaissance des autorités publiques et des particuliers en vue d'en imposer le respect se trouve précisée dans l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois, tel que celui-ci a été complété par l'arrêté royal grand-ducal du 20 avril 1854 concernant la publication du Mémorial législatif et administratif. D'après la doctrine, « la publication des actes de législation, c'est-à-dire des lois, des règlements et de tous autres actes analogues, est régie, pour le principe, par l'article 112 de la Constitution et, pour la forme, par l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois, complété par celui du 20 avril 1854 ».<sup>3</sup>

L'exigence de la publication a une portée générale puisque, selon le libellé de l'article 112 de la Constitution, elle vaut tant pour les lois que pour les règlements grand-ducaux, les règlements ministériels et les règlements communaux. La même exigence s'applique d'ailleurs aux règlements pris en vertu des articles 11(6) et 108*bis* de la Constitution.

Quant aux effets de la publication, ils sont au nombre de trois :

a) Conformément à l'article 2 de l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842 précité, la publication détermine la date de l'entrée en vigueur de la norme juridique.

b) La publication de la norme juridique emporte son opposabilité, selon l'adage « nul n'est censé ignorer la loi ».

c) La publication vise enfin à garantir l'authenticité du texte. Selon la jurisprudence, « l'insertion au Mémorial réalise le mode de publicité constitutive de la publication légale et lui imprime le caractère d'authenticité qui suffit pour que, dès ce moment, elle soit présumée connue de tous »<sup>4</sup>. Dès lors, la version publiée de la norme juridique fait foi.

Il se dégage encore de la jurisprudence en la matière que les lois et les actes réglementaires doivent être rendus publics dans leur intégralité. La publication au Journal officiel est dès lors non seulement exigée pour le dispositif de la loi ou du règlement, mais également pour les annexes et autres textes ou documents auxquels le dispositif renvoie, à moins que la loi n'en prévoie un mode équivalent de publicité.<sup>5</sup>

Si, à l'heure actuelle, la publication au Mémorial est la forme la plus courante pour porter les lois et les règlements à la connaissance du public, des formes concurrentes sont pourtant admises. La forme de publication ordinaire au Mémorial qui se dégage de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 n'a en effet pas fait obstacle à la possibilité pour le législateur de prévoir d'autres voies de publication en vertu de l'article 112 de la Constitution, qu'il peut librement déterminer de façon générale ou spécifique. Pour l'avenir et compte tenu de la forme électronique de la publication du Journal officiel, le Conseil d'État donne toutefois la

---

<sup>3</sup> Pierre Pescatore, « Introduction à la science du droit », Luxembourg, 1960, n° 99, p. 157.

<sup>4</sup> Cour constitutionnelle, 23 mars 1950 (Pas., t. 15, p. 16).

<sup>5</sup> Conseil d'État (Comité du contentieux), 8 décembre 1948, Schwall (Pas. t. 14, p. 489).

préférence à une solution consistant à reprendre et regrouper dans le seul Journal officiel tous les actes normatifs et ne plus prévoir d'autres modes de publication afin de permettre un accès transparent et aisément identifiable à la norme juridique. Des publications éparses rendent en effet plus difficile au public non averti l'accès aux règles de droit. Le Conseil d'État suggère par conséquent de prévoir à l'avenir la publication de tous les actes et autres textes dont la publication est formellement prescrite dans le Journal officiel électronique qui est mis en place par la loi générale en projet, et ceci dans l'optique de remplacer les moyens de publication alternatifs actuellement prévus dans certaines lois spéciales, telle que celui de la publication par affichage des règlements communaux qui ne correspond d'ailleurs plus aux besoins d'une société moderne. Il est entendu que le régime général instauré par la loi en projet n'affecte en rien les lois spéciales actuellement en vigueur.

### **Observation préliminaire sur le texte en projet**

#### Intitulé

Le Conseil d'État demande de reformuler comme suit le titre du projet de loi pour que son contenu y soit reflété de manière adéquate :

« Projet de loi concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

### **Examen des articles**

#### Article 1<sup>er</sup>

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État suggère de supprimer les mots « ou décidée par un membre du Gouvernement principalement intéressé » pour les raisons exposées ci-dessous à l'endroit du commentaire concernant l'article 2. Il propose par conséquent de reformuler l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, comme suit :

« Le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg rassemble tous les textes pour lesquels la publication est formellement prescrite par un acte normatif. »

En ce qui concerne la première phrase de l'alinéa 2, celle-ci est à omettre pour défaut de valeur normative et imprécision. En outre, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que la deuxième phrase de l'alinéa 2 soit omise. En effet, l'opposabilité de tous les actes visés ne repose pas toujours sur le principe de la publication au Journal officiel. Il en est ainsi par exemple des règlements communaux.

Finalement, la portée de l'alinéa 3 n'est pas claire. En outre, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de « ministre ayant le Journal officiel dans ses attributions ». Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 3 sous revue pour cause d'insécurité juridique.

## Article 2

Le Conseil d'État est d'avis que les publications au Journal officiel devraient être réservées aux lois et autres actes officiels dont la publication est formellement prescrite par la Constitution ou par la loi. Il estime également que toutes les publications officielles doivent être publiées dans le Journal officiel afin de ne pas créer une insécurité juridique liée à des sources éparses de publication de lois et autres actes officiels, ceci d'autant plus que la forme électronique de publication facilitera l'exercice de publication centralisé.

Le Conseil d'État propose par conséquent de reformuler l'article 2 comme suit :

« **Art. 2.** Le Journal officiel comprend deux séries portant respectivement les dénominations « Mémorial A » et « Mémorial B ».

Le Mémorial A contient tous les actes législatifs, réglementaires ainsi que les autres actes concernant la généralité du public.

Le Mémorial B contient les textes qui ne concernent pas la généralité du public. »

## Article 3

L'article 3 est à omettre pour défaut de valeur normative.

## Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État estime que la première phrase de l'article 4 de la loi en projet doit refléter le fait que l'édition du Journal officiel doit porter la date de sa publication. De plus, compte tenu du fait que plusieurs actes ou textes pourront faire l'objet d'une publication séparée le même jour, selon les explications des auteurs du projet de loi rencontrés lors d'une réunion du 16 novembre 2016 avec la commission compétente du Conseil d'État, le Conseil d'État estime qu'une numérotation de chaque série des éditions du Journal officiel doit être prévue à l'instar du texte de loi belge correspondant. Le Conseil d'État propose donc de reformuler cet article comme suit :

« **Art. 3.** Chaque édition du Journal officiel porte la date de sa publication et un numéro d'ordre ascendant. Plusieurs éditions sont possibles pour une même date de publication. Le premier numéro de chaque série du Journal officiel de l'année porte le numéro d'ordre 1. »

Pour des raisons de clarté et de cohérence de texte, le Conseil d'État propose également de prévoir un article séparé (4 selon le Conseil d'État) qui contiendra les dispositions concernant l'entrée en vigueur des actes législatifs et réglementaires :

« **Art. 4.** Les actes législatifs et réglementaires publiés au Journal officiel sont obligatoires, dans toute l'étendue du Grand-Duché de Luxembourg, le quatrième jour qui suit le jour de leur publication au Journal officiel, à moins qu'un autre délai n'ait été fixé dans l'acte. »

## Article 5

L'article sous revue permettrait dans sa formulation actuelle à un membre du Gouvernement de décider de publier une loi par extrait. Le Conseil d'État estime par conséquent que l'article en question risque de faire échec au principe de « nul n'est censé ignorer la loi ». Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, la suppression de cet article.

## Articles 6 et 7 (5 selon le Conseil d'État)

Compte tenu du fait qu'il n'existe pas de définition de la « forme électronique authentifiée » et que le fait de publier le certificat sur le site Internet du Journal officiel électronique ne permet pas en soi de garantir l'authenticité du contenu du Journal officiel électronique, le Conseil d'État propose de supprimer les parties de l'article 6 (5 selon le Conseil d'État) qui n'ont pas de valeur normative et de le reformuler comme suit :

« Le Journal officiel est publié sous forme électronique et dans des conditions permettant de garantir l'authenticité de son contenu.

Le Journal officiel publié fait seul foi et produit des effets juridiques. »

Quant à l'article 7 (5 selon le Conseil d'État), le Conseil d'État propose d'omettre les parties de l'article qui n'ont pas de valeur normative et de fusionner les articles 6 et 7 en un seul article. L'article 7 (5 selon le Conseil d'État) est à reformuler comme suit :

« Il est mis à disposition de manière permanente et gratuite. »

Au vu de ce qui précède, l'article 5 nouveau complété se lira par conséquent comme suit :

« **Art. 5.** Le Journal officiel est publié sous forme électronique et dans des conditions permettant de garantir l'authenticité de son contenu.

Le Journal officiel publié fait seul foi et produit des effets juridiques.

Il est mis à disposition de manière permanente et gratuite. »

## Article 8

Étant donné que le Journal officiel électronique fait seul foi d'après l'article 6 (5 selon le Conseil d'État, dans sa version nouvelle) du projet de loi, le Conseil d'État propose de supprimer l'article 8 sous examen. L'impression de copies n'apporte dès lors pas de plus-value et ne nécessite pas de base légale particulière du moment que cette impression n'a aucune valeur légale.

## Article 9 (6 selon le Conseil d'État)

L'article 9 de la loi en projet vise, selon les auteurs du projet de loi, à garantir la continuité de l'édition des publications au Journal officiel en cas de coupure du système informatique de l'État.

Le Conseil d'État partage le souci des auteurs du projet d'assurer la continuité du fonctionnement de l'État. Les solutions proposées, qui

s'inspirent de celles retenues par le législateur européen dans le règlement (UE) n° 216/2013 du Conseil du 7 mars 2013 relatif à la publication électronique du Journal officiel de l'Union européenne, ne donnent cependant pas entière satisfaction au Conseil d'État.

Dès lors que le législateur luxembourgeois mise résolument sur la publication des normes au moyen d'un outil électronique, il semble contradictoire d'admettre la coexistence du Journal officiel électronique et d'éditions imprimées du même Journal, confectionnées lorsque le système n'est pas opérationnel. Ce d'autant plus que le mode de publication des éditions imprimées, consistant en un renvoi à l'article 8 en projet, ne permettra pas à la généralité du public (i) de savoir si un acte législatif, réglementaire ou un autre texte a été publié et (ii) d'accéder matériellement à la norme juridique compte tenu du nombre très limité de huit copies qui seraient imprimées et déposées auprès de certaines institutions et administrations selon cet article 8.

Un mode de publication est concevable pour la durée de la panne technique, mais le Conseil d'État n'admet pas que les citoyens et les institutions soient durablement contraints à se référer, pour certains textes de loi, à des copies imprimées déposées auprès d'institutions qui, de surcroît, ne sont pour la plupart pas d'un accès facile pour le citoyen individuel.

Or, selon le texte en projet, les versions électroniques des Journaux officiels publiés sous forme imprimée ne feront jamais foi puisqu'elles ne sont publiées qu'à titre d'information.

Le Conseil d'État est tout à fait d'accord qu'il faut assurer la publication du Journal officiel même les jours où le système électronique ne fonctionne pas, mais il est d'avis qu'une fois le fonctionnement rétabli, il faut réunir tous les numéros du Journal officiel en un seul endroit et leur donner la même valeur juridique. Afin d'atteindre cet objectif, il propose la formulation qui suit :

« **Art. 6.** S'il n'est pas possible de publier le Journal officiel électronique en raison d'une interruption imprévue et exceptionnelle du système informatique requis à cette fin, un Journal officiel imprimé qui portera les mentions prévues à l'article 3 est édité. Le Journal officiel imprimé est mis à la disposition du public par affichage dans les tribunaux d'arrondissement et les justices de paix ou par voie de presse. L'insertion d'un acte dans ce Journal officiel imprimé vaut publication.

Le système informatique est rétabli dès que possible. Dès ce rétablissement, tout Journal officiel imprimé édité durant l'interruption est publié comme Journal officiel électronique avec les mêmes dates, numéro d'ordre et pagination. À compter de cette publication, seul le Journal officiel électronique fait foi. »

#### Article 10 (7 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État note la volonté des auteurs de prévoir la possibilité de demander des copies du Journal officiel sous format papier au service administratif en charge. Une telle possibilité évitera toute discussion quant à l'accessibilité matérielle à la norme pour les personnes qui ne disposent pas

d'une connexion Internet<sup>6</sup>, sachant que ces personnes sont en nombre limité au Luxembourg. Le Conseil d'État propose néanmoins de reformuler l'article 10 de la loi en projet en omettant les passages de texte relatif à aux abonnements qui n'ont pas de valeur normative :

« **Art. 7.** Toute personne peut obtenir auprès du service administratif chargé de la publication du Journal officiel, une copie imprimée à prix coûtant des actes et textes publiés au Journal officiel. »

#### Article 11 (8 selon le Conseil d'État)

Cet article vise à abroger la loi modifiée du 20 avril 1923 concernant le recouvrement des frais de publications au Mémorial. Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet ont omis d'y insérer l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois. Cet arrêté, pris sous le régime de la Constitution de 1841, est l'équivalent d'une loi et doit dès lors être abrogé par la loi formelle<sup>7</sup>.

Au regard du principe du parallélisme des formes, le Conseil d'État demande par conséquent, sous peine d'opposition formelle, que l'article 11 (8 selon le Conseil d'État) sous examen soit reformulé comme suit :

« **Art. 8.** Sont abrogés :

1. l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois ;
2. la loi modifiée du 20 avril 1923 concernant le recouvrement des frais de publications au Mémorial. »

#### Article 12 (9 selon le Conseil d'État)

Tel que libellé, le texte en projet n'a qu'une valeur déclarative. Il pourrait dès lors être omis. La référence à une publication « au Journal officiel » devrait en tout état de cause être remplacée par une référence au « Mémorial » publié jusqu'ici.

Si le législateur entendait néanmoins prévoir une disposition à ce sujet, le Conseil d'État propose la formulation qui suit :

« **Art. 9.** Les actes publiés au Mémorial avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont mis à la disposition du public, à titre d'information, de la même manière que le Journal officiel. À l'égard de ces actes, seule la version publiée au Mémorial fait foi et produit des effets juridiques. »

#### Article 13

Sans observation.

---

<sup>6</sup> Le Conseil d'État note dans ce cadre que la proportion de ménages ne disposant pas d'un accès à Internet au Luxembourg est très faible selon les chiffres d'Eurostat cités dans les considérations générales du présent avis.

<sup>7</sup> Voir Pierre Pescatore, « *Essai sur la notion de la loi* » in « *Livre jubilaire du Conseil d'État* », 1957, pp. 369 et suiv.

## Observation d'ordre légistique

### Article 8

Si les auteurs ne suivent pas le Conseil d'État dans sa proposition de supprimer l'article sous revue, il faudra veiller à écrire à l'alinéa 2 :

« Chambre des députés », « Procureur général d'État »,  
« Archives nationales » et Bibliothèque nationale ».

\*\*\*

### Texte coordonné

#### Projet de loi concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg rassemble tous les textes pour lesquels la publication est formellement prescrite par un acte normatif.

**Art. 2.** Le Journal officiel comprend deux séries portant respectivement les dénominations « Mémorial A » et « Mémorial B ».

Le Mémorial A contient tous les actes législatifs, réglementaires ainsi que les autres actes concernant la généralité du public.

Le Mémorial B contient les textes qui ne concernent pas la généralité du public.

**Art. 3.** Chaque édition du Journal officiel porte la date de sa publication et un numéro d'ordre ascendant. Plusieurs éditions sont possibles pour une même date de publication. Le premier numéro de chaque série du Journal officiel de l'année porte le numéro d'ordre 1.

**Art. 4.** Les actes législatifs et réglementaires publiés au Journal officiel sont obligatoires, dans toute l'étendue du Grand-Duché de Luxembourg, le quatrième jour qui suit le jour de leur publication au Journal officiel, à moins qu'un autre délai n'ait été fixé dans l'acte.

**Art. 5.** Le Journal officiel est publié sous forme électronique et dans des conditions permettant de garantir l'authenticité de son contenu.

Le Journal officiel publié fait seul foi et produit des effets juridiques.

Il est mis à disposition de manière permanente et gratuite.

**Art. 6.** S'il n'est pas possible de publier le Journal officiel électronique en raison d'une interruption imprévue et exceptionnelle du système informatique requis à cette fin, un Journal officiel imprimé qui portera les mentions prévues à l'article 3 est édité. Le Journal officiel imprimé est mis à la disposition du public par affichage dans les tribunaux d'arrondissement et les justices de paix ou par voie de presse. L'insertion d'un acte dans ce Journal officiel imprimé vaut publication.

Le système informatique est rétabli dès que possible. Dès ce rétablissement, tout Journal officiel imprimé édité durant l'interruption est publié comme Journal officiel électronique avec les mêmes dates, numéro

d'ordre et pagination. À compter de cette publication, seul le Journal officiel électronique fait foi.

**Art. 7.** Toute personne peut obtenir auprès du service administratif chargé de la publication du Journal officiel, une copie imprimée à prix coûtant des actes et textes publiés au Journal officiel.

**Art. 8.** Sont abrogés :

1. l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois ;
2. la loi modifiée du 20 avril 1923 concernant le recouvrement des frais de publications au Mémorial.

**Art. 9.** Les actes publiés au Mémorial avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont mis à la disposition du public, à titre d'information, de la même manière que le Journal officiel. À l'égard de ces actes, seule la version publiée au Mémorial fait foi et produit des effets juridiques.

**Art. 10.** La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 décembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes