

N° 450330

M. M...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 1^{er} juillet 2022

Décision du 27 juillet 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

M. Alain M... vous saisit d'une requête relative au site Légifrance, dont il se dit un « fidèle utilisateur ». Son recours comporte en réalité deux demandes. La première porte sur le décret n° 2020-1119 du 8 septembre 2020 relatif à la modernisation du service public de diffusion du droit par l'internet, qui a modifié le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet. M. M... regrette que certaines informations aient disparu de Legifrance par l'effet de ce décret (notamment « l'actualité législative, réglementaire et juridictionnelle », article 2 du décret de 2002). La seconde est dirigée contre le refus implicite du Premier ministre d'ajouter dans Légifrance l'accès aux actes réglementaires des préfets. M. M... regrette cette fois que le site Légifrance ne soit pas enrichi.

Chacune de ces demandes repose sur un moyen unique, que l'on peut très simplement énoncer sous la forme d'un syllogisme qui, de prime abord, s'impose par la force de l'évidence.

En ce qui concerne le décret, tout d'abord :

Syllogisme de M. M... : L'article 2 de la loi DCRA du 12 avril 2000 (n° 2000-321) dispose que les modalités d'application de cet article, relatif à l'accès aux règles de droit, sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat. Le décret du 8 septembre 2020, pas plus que celui du 7 août 2002 qu'il modifie, n'est pas un décret en Conseil d'Etat. Il est illégal.

Mais il faut regarder d'un peu plus près l'objet de l'article 2 de la loi DCRA et celui du décret Légifrance. Selon l'article 2 de la loi DCRA, « le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens. / Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller ». C'est alors qu'intervient le renvoi au décret en Conseil d'Etat.

Nous comprenons que ce renvoi vise les modalités d'application du droit d'accès aux règles de de droit et du service public de la diffusion du droit. Mais les règles de droit dont il est

question, ce sont celles des autorités administratives relevant de la loi DCRA, c'est-à-dire (article 1^{er}) l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. Et ce sont ces autorités administratives auxquelles il appartient de veiller au bon accomplissement de la mission de service public de la mise à disposition et la diffusion des textes juridiques.

En conséquence, un décret en Conseil d'Etat s'impose pour détailler les modalités par lesquelles ces autorités administratives assure cette diffusion du droit.

En pratique, ce décret en Conseil d'Etat n'existe pas, car il n'est pas nécessaire pour que chaque administration assure la diffusion de ses règles de droit. Et d'ailleurs la loi DCRA ne l'a prévue qu'« en tant que de besoin ».

Le décret du 7 août 2002, modifié par le décret du 8 septembre 2020, crée « un service public de la diffusion du droit par l'internet » qui a pour objet la mise à disposition de diverses données juridiques, auxquelles le public peut accéder gratuitement par le site Légifrance¹, cependant que d'autres sites exploités par les administrations de l'Etat, désignés par arrêté du Premier ministre, peuvent participer également à l'exécution du service public de la diffusion du droit par l'internet².

C'est donc un texte qui porte sur la diffusion des règles de droit au niveau de l'« Etat », et qui n'a donc pas pour objet de régler les modalités de diffusion du droit pour l'ensemble des administrations relevant de la loi DCRA, tels que les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

Auparavant, ce service public était prévu par un décret n° 96-481 du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données juridiques³, dont vous avez jugé qu'il avait été pris en vertu du pouvoir réglementaire autonome du gouvernement⁴. Aujourd'hui, le décret de 2002 est pris dans le cadre de la loi du 12 avril 2000, mais il n'a pas été pris pour déterminer les modalités d'application de l'article 2, il a été pris pour permettre la mise en œuvre, dans un périmètre déterminé, des règles énoncées à l'article 2. Il n'a pas été pris pour l'application de l'article 2, il a été pris en application de l'article 2.

Dans ces conditions, le décret de 2002 comme le décret de 2020 attaqué n'avaient pas à être précédés de la consultation obligatoire des formations administratives du Conseil d'Etat. Et évidemment, tout autre texte par lequel une administration entrant dans le champ de l'article 2 organise la mise à disposition du public de données juridiques n'a pas à être, non plus, un décret en Conseil d'Etat.

¹ Sur ce site, v. arrêté du 9 octobre 2002 relatif au site internet de Légifrance.

² Sur ce sujet, v. Jean Maïa, « La cartographie de la diffusion de données juridiques sur l'internet public », Conseil d'Orientation de l'Édition publique et de l'Information administrative, décembre 2011.

³ Et auparavant, v. Décret n°84-940 du 24 octobre 1984 relatif au service public des bases et banques de données juridiques.

⁴ 17 décembre 1997, Ordre des avocats à la cour de Paris, n° 181611, au Recueil.

Vous pourrez donc rejeter la première demande de M. M....

En ce qui concerne l'accès aux actes réglementaires des préfets dans Légifrance, ensuite :

Syllogisme de M. M... : Le décret du 7 août 2002 prévoit que Légifrance donne accès notamment aux actes à caractère réglementaire émanant des autorités de l'Etat. Les préfets sont des autorités de l'Etat. C'est à tort que leurs actes réglementaires ne figurent pas dans Légifrance.

On ne peut donner tort à M. M... lorsqu'il soutient que les préfets sont des autorités de l'Etat. Représentant de l'Etat à l'article 72 de la Constitution, dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département dans le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, le préfet est bien une autorité de l'Etat. Mais de l'Etat déconcentré.

Or, il ressort de l'économie du décret du 7 août 2002, et particulièrement de la liste des données juridiques visées à son article 1^{er}, qu'il ne porte que sur des règles juridiques d'application nationale, et qu'il n'a pas été conçu pour couvrir des règles locales, y compris celles prises par les préfets. C'est pourquoi il faut comprendre la formule « les actes à caractère réglementaire émanant des autorités de l'Etat » comme visant, au sens de ce décret, les actes réglementaires des autorités centrales et non des autorités déconcentrées, qui au demeurant ne se limitent pas aux seuls préfets (par ex. recteurs, maires agissant au nom de l'Etat). C'est la raison pour laquelle les actes des préfets sont disponibles sur les sites internet des préfetures et ne sont pas directement accessibles ou référencés dans Légifrance.

Dans ces conditions, le Premier ministre a pu légalement rejeter la demande de M. M....

Est-ce cependant à vous de le juger ? En principe non. Vous venez de juger que le refus d'un ministre de retirer d'une plateforme gouvernementale d'information sur internet des liens renvoyant vers des contenus proposés par certains sites est une décision ne présentant pas un caractère réglementaire et qu'aucune disposition ne vous donne compétence pour connaître en premier ressort des conclusions tendant à l'annulation d'une telle décision (3 juin 2022, Association Pornostop, n°453794, B). Il doit en aller de même du refus de mettre en ligne des informations. C'est donc le tribunal administratif de Paris qui est compétent pour connaître de ces conclusions.

Néanmoins, vous pourriez considérer être dans un cas de connexité au sens de l'article R. 341-1 du CJA, où, pour reprendre la formule du Président Odent, « la logique juridique [tient] moins de place que le pragmatisme » (vol. I, p. 642).

Certes, vous jugez avec constance qu'il n'y a pas de connexité entre un recours dirigé contre un décret et un recours dirigé contre un acte individuel pris sur le fondement de ce décret (14 juin 1961, Ministre de l'éducation nationale c/ C..., T. p. 984 ; Sect., 8 mars 1963, X..., Rec. 147 ; 18 janvier 1985, Union landaise des associations syndicales de défense et de remise en valeur de la forêt et autres, T. p. 549 ; 28 juillet 2000, T... et G..., n°188494, 189763, B ; 28 mars 2011, M. B..., n°326919, T. pp. 731-973-983 ; 4 juin 2014, Union syndicale solidaires,

n°364008, T. pp. 497-504-875 ; 7 mars 2018, Association alertes nuisances aériennes et autres, n° 410043, T).

Mais, en l'espèce, vous êtes compétemment saisis de conclusions qui portent sur les décrets de création et de modification de Légifrance, d'une part, et d'un litige, qui n'est pas individuel, mettant en cause les conditions d'application de ces mêmes décrets, d'autre part. Et le but du litige, bien que se présentant avec deux angles d'attaque différents, consiste à remettre en cause des données qui ne figurent plus dans Légifrance (c'est la contestation du décret) et des données qui n'y figurent pas (c'est la demande d'annulation du refus du Premier ministre). Dans cette configuration, nous pensons que, sans écorner la jurisprudence rappelée ci-dessus, vous pouvez faire jouer la connexité et statuer sur l'ensemble des conclusions de la requête de M. M.... A défaut, il faudra renvoyer les secondes au TA de Paris.

Mais nous concluons donc au rejet de la requête de M. M....