



La Lettre du COEPIA

L'actualité de l'information publique : information administrative, données publiques, publication

N°35 – Février-mars 2016

gouvernement.fr/coepia

>> Entretien avec Bertrand Munch (DILA) : le passage au JORF entièrement numérique >> La dématérialisation du Journal officiel >> Lancement du Prix du langage clair dans les services publics : participez ! >> La loi du 26/01/2016 organise l'ouverture des données de santé >> Comment sont publiés les journaux officiels en Europe ? >> Actualité : agenda, initiatives

ENTRETIEN : BERTRAND MUNCH, DIRECTEUR DE L'INFORMATION LEGALE ET ADMINISTRATIVE (DILA)

>> DILA : le passage au JORF entièrement numérique



Depuis janvier 2016, le Journal officiel de la République française est publié uniquement en version numérique. Comment se traduit cette évolution pour la Direction de l'information légale et administrative (DILA) qui l'édite ? Son directeur, le préfet Bertrand Munch, a répondu à nos questions.

« La production du JOEA n'a pas changé avec l'arrêt du JO papier ; la seule différence est qu'il y a désormais une seule mise en page au lieu de deux précédemment »

Photo © DILA

Qu'a changé le passage au Journal officiel 100% numérique pour la DILA en matière de publication de la norme ?

B.M. : Depuis 2004, le Journal officiel connaissait une double publication, électronique et papier. Les périmètres des textes publiés dans l'un ou l'autre exclusivement étaient définis par le décret n°2004-459 du 28 mai 2004 pris pour application de l'article 4 de l'ordonnance du 20 février 2004 et le décret n°2004-617 du 29 juin 2004 relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs. Par exemple, les décrets de naturalisation ou de changements de noms étaient publiés seulement dans le JO papier ; inversement, les textes relatifs à l'organisation de l'administration étaient publiés au Journal officiel électronique authentifié (JOEA) uniquement.

En 2015, 8,9 % des textes étaient publiés au format papier uniquement, 38,6 % en version

électronique et 52,5 % en version mixte. Le sommaire Légifrance connaissait 76 208 abonnés alors que le nombre d'abonnés au JO papier était tombé à 1 998.

Le JO électronique authentifié est désormais accessible sur le site legifrance.gouv.fr, au lieu du site journal-officiel.gouv.fr.

Quelles sont aujourd'hui les règles de publication au Journal officiel ?

B.M. : Les règles de publication au JOEA sont définies par la loi organique n°2015-1712 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française, la loi n°2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française, le décret n°2015-1717 du 22 décembre 2015 relatif à la dématérialisation du Journal officiel de la République française et l'arrêté du 22 décembre 2015 modifiant l'arrêté du 9 octobre 2002 relatif au site internet Légifrance.

Aux textes déjà présents dans le JOEA (textes généraux, mesures nominatives, conventions collectives, textes des autorités administratives indépendantes ou des juridictions...) s'ajoutent aujourd'hui les informations parlementaires, les informations relatives au Conseil économique, social et environnemental, les informations diverses, la situation mensuelle de l'État, les tirages financiers, les concessions diverses et les informations nominatives à accès protégé (INAP) parmi lesquelles figurent notamment les annonces et décrets de changement de nom, ou encore les décrets de naturalisation.

Afin de garantir la publicité tout en assurant la protection des données à caractère personnel, les textes comprenant des données nominatives liées à l'état des personnes bénéficient d'un accès protégé, empêchant ainsi les moteurs de recherche de les moissonner. Il s'agit des textes figurant dans le sommaire sous l'appellation INAP.

// Chiffres clefs 2015

- 32 196 textes : 67 549 pages pdf, 25 632 pages papier

- nombre moyen de textes dans un JO : 106

- 100 lois publiées, 58,5 % d'arrêtés, 15,7 % de décrets, 17,2 % d'avis et 8,2 % de décisions.



Comment s'organise la production du JORF numérique entre la DILA, le SGG et les administrations ou institutions productrices de la norme ?

B.M. : La production du JOEA n'a pas changé avec l'arrêt du JO papier ; la seule différence est qu'il y a désormais une seule mise en page au lieu de deux précédemment.

Le processus normatif est resté le même : les ministères utilisent le système d'organisation en ligne des opérations normatives (SOLON) pour la transmission des textes aux différents niveaux de validation, le SGG exerce des contrôles légistiques, coordonne les ministères et pilote la production, la DILA effectue le traitement éditorial et publie les textes conformément aux directives du SGG (textes à date ou sans priorité).

Comment adaptez-vous votre offre éditoriale aux besoins des lecteurs et réutilisateurs de données publiques ?

B.M. : La DILA a ouvert ses données juridiques sur data.gouv.fr en juillet 2014, permettant ainsi une réutilisation libre et gratuite de sa base JORF. Par ailleurs, elle développe son offre de codes ou conventions collectives en version e-book.

Quelles prochaines évolutions pourrait appeler le développement du numérique pour le Journal officiel ?

B.M. : Depuis le déploiement du nouvel outil éditorial en 2014, la production du JO se fait dans un environnement XML natif. Ce format ouvre des possibilités de réexploitation et de croisements de données en fonction du niveau de structuration des textes. Un univers de services autour du JO est à l'étude actuellement.

// Bertrand Munch

Élève à l'École nationale d'administration (ENA) (promotion Léonard de Vinci, 1983-1985), Directeur de cabinet de Madhi Hacène (préfet, commissaire de la République du département du Haut-Rhin) (1985-1986) puis de Jean-Pierre Delpont (préfet, commissaire de la République du département des Yvelines) (1986-1989), Chef de bureau à la direction de la programmation des affaires financières et immobilières au ministère de l'Intérieur (1989-1992), en disponibilité (1992-1993), Sous-directeur à la direction de la sécurité civile (1993-1997) puis Sous-directeur des affaires financières (1997-2000) au ministère de l'Intérieur, en disponibilité (2000-2001), Secrétaire général de la préfecture de l'Essonne (2001-2004), Sous-directeur du corps préfectoral et des administrateurs civils (2004-2006), Directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (2006-2009) au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Préfet, Secrétaire général de la Préfecture de Paris et d'Ile-de-France (2010-2014), Directeur de l'information légale et administrative (DILA) dans les Services du Premier ministre (depuis 2014).

PUBLICATIONS

>> La dématérialisation du Journal officiel



Le 22 décembre 2015, deux lois, dont l'une est organique, ont été promulguées puis publiées le lendemain au Journal officiel, consacrant la dématérialisation du Journal officiel de la République française (JORF).

Sous le terme technique de dématérialisation, c'est d'un événement d'importance dont il s'agit puisque le papier, support habituel de publication de la loi depuis la création de la *Gazette* par Théophraste Renaudot en 1631, est définitivement abandonné au profit d'une publication sous la seule version électronique, un quart de siècle à peine après la création de l'internet, ce qui témoigne de l'importance des bouleversements apportés par ce vecteur de communication.

Un processus progressif depuis 1998

Ce processus de dématérialisation est intervenu en trois phases distinctes.

Dès 1998, une version du Journal officiel a été mise en ligne gratuitement sur le site Légifrance afin de faciliter par l'internet l'accès des citoyens à la loi, ce qui va susciter l'intérêt croissant du public pour ce mode de diffusion : alors que le nombre des abonnés payants au Journal officiel était de l'ordre de 65 000 en 1997, il diminue de près de la moitié en cinq ans pour n'être plus que de 35 000 en 2004.

Tenant compte des évolutions technologiques, une ordonnance du 20 février 2004 donne une valeur légale identique à celle de la version papier, pour la version électronique dématérialisée du Journal officiel, désormais accessible sur un site spécifique garantissant son authenticité, sans pour autant se substituer au service Légifrance qui demeure le site d'information juridique. Pour atteindre ce résultat, l'ordonnance de 2004 nécessite de modifier l'article 1er du Code civil en précisant : « La publication des actes (...) 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. »

Deux décrets d'application accompagnent cette transformation juridique :

- un premier décret, pour des motifs de protection de la vie privée, établit une liste des textes qui ne peuvent faire l'objet de publication électronique, ni sur la version authentifiée du Journal officiel ni sur le site Légifrance. Ce sont notamment les textes relatifs à l'acquisition de la nationalité française, au changement de nom, à la francisation des noms et prénoms ou encore les condamnations pénales et annonces judiciaires et légales ;
- le second décret dresse en revanche la liste des actes pouvant n'être publiés que sur la version électronique du Journal officiel, principalement les actes se rapportant à l'organisation des administrations, ce qui représente le tiers de l'ensemble des textes publiés au Journal officiel au nombre de 30 000 par an, pour 300 numéros dans l'année, le JORF étant une publication quotidienne, six jours sur sept dans la semaine.

Le basculement du papier vers l'internet du lectorat du Journal officiel va se poursuivre au point que dix ans plus tard, en 2014-2015, le nombre des abonnés papier au JORF tombe en-dessous de 2 000 (pour l'essentiel des administrations publiques) alors que celui des abonnés au JORF électronique dépasse 65 000 qui était celui des abonnements à la version papier avant l'internet. Dans le même temps, on constate un même mouvement vers la dématérialisation pour nombre d'États membres de l'Union européenne puisqu'en 2010 ce ne sont pas moins de quinze pays qui avaient déjà fait le choix d'instituer une valeur probante à la version numérique de leur Journal, sept d'entre eux ayant à cette date déjà choisi de ne plus publier qu'un seul journal officiel électronique dont l'Allemagne, la Belgique, la Hongrie ou les Pays-Bas.

Les avantages de la dématérialisation

L'édition électronique d'un Journal officiel dès lors que son authenticité est garantie, présente en effet de multiples avantages tant pour l'administration éditrice que pour le public.

L'État ne fait pas qu'économiser les coûts d'impression ou d'expédition du journal papier. Il modernise aussi sa gestion interne en permettant par la voie de l'internet, à tous les fonctionnaires des trois fonctions publiques d'accéder directement et en permanence (24H/24) aux textes qu'elles publient sans en restreindre la consultation aux seuls exemplaires papier (50 000 à 60 000 au plus pour 5 millions de fonctionnaires avant l'internet) et sans obliger à en assurer la conservation coûteuse de collections dans les centres de documentation.

De même, le public qui accède désormais largement à l'internet (80% des ménages et 95% des entreprises) peut à tout moment de la journée et sur tout le territoire métropolitain et outre-mer, consulter gratuitement les nouvelles normes juridiques

publiées au JORF, sans autre contrainte matérielle que de disposer d'un accès internet.

C'est pourquoi, tenant compte de ces évolutions, les deux lois publiées au JORF le 23 décembre 2015, ont mis un terme à compter du 1er janvier 2016 à la publication papier du Journal officiel en mettant en place des modalités spécifiques de publication par voie électronique de certains actes comportant des données personnelles, pour lesquels il était jusqu'alors interdit de les publier par l'internet. Ces modalités visent à garantir qu'ils ne puissent faire l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche.

L'adaptation continue de la consultation en ligne du JORF aux usages numériques appellera sans doute des améliorations, ne serait-ce que pour palier la rigidité d'accès aux textes par un sommaire obligeant à ouvrir un à un les documents.

Pour en savoir plus :

- [Dossier législatif sur la loi organique n° 2015-1712](#) du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du JORF ;

- [Dossier législatif sur la loi n° 2015-1713](#) du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du JORF

// Principes généraux de publication des lois et règlements au JORF

La publication des lois ainsi que des dispositions réglementaires émanant du Gouvernement ou des ministres est centralisée dans le Journal officiel de la République française. La publication des dispositions d'ordre réglementaire prises par les autorités déconcentrées ou décentralisées est réalisée par des voies propres à ces autorités qui figurent au code général des collectivités territoriales.

La publication au Journal officiel remplit deux fonctions : elle porte les textes à la connaissance de l'administration et du public ; elle rend ces textes opposables. La publication des lois et des règlements au Journal officiel est donc nécessaire pour qu'une disposition législative ou réglementaire produise un effet juridique.

Sauf en ce qui concerne les informations parlementaires, dont chaque assemblée conserve la maîtrise, les demandes de publication de textes dans l'édition « Lois et décrets » du Journal officiel sont impérativement adressées au Secrétariat général du Gouvernement, dans des formes et selon une procédure particulières (signatures et contresings), par le biais d'une application interne aux administrations de l'État dénommée SOLON (système d'organisation en ligne des opérations normatives). Celle-ci est placée sous la responsabilité du Secrétariat général du Gouvernement, qui assure le pilotage de l'activité normative en relation permanente avec les directions juridiques des départements ministériels et le Secrétariat général des affaires européennes chargé plus particulièrement de suivre la transposition en droit interne, et dans les temps impartis, des directives européennes. Ces règles de pilotage sont retracées dans la circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit ainsi que dans le [guide de légistique](#) mis en ligne sur le site Légifrance, qui constitue « la bible » de la production normative, soumise à multiples contraintes d'élaboration destinées à maintenir dans le temps la cohérence d'ensemble d'un droit en vigueur constitué d'une soixantaine de codes et de milliers de lois et décrets.

INFORMATION ADMINISTRATIVE

>> Lancement du prix du langage clair dans les services publics : participez !



« Soyons clairs » : le prix du langage clair dans les services publics vient d'être lancé. Issu des travaux du COEPIA pour améliorer la qualité des écrits d'information administrative, il s'inscrit dans le cadre des mesures de simplification annoncées par le Gouvernement en février 2016. L'appel à candidature est ouvert à tous les services publics jusqu'au 31 mai 2016. Les lauréats seront désignés cet été.

Convaincus que la clarté du langage est un levier essentiel pour faciliter les démarches des usagers des services publics et assurer aux administrés un accès effectif aux droits, le COEPIA et le Défenseur des droits lancent le prix « Soyons clairs », avec le soutien du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Parrainé par Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État en charge de la Réforme de l'État et de la Simplification, le prix du langage simple et clair a pour objectif de stimuler les initiatives en faveur de l'amélioration de la qualité des écrits d'information administrative.

Vous innovez pour une information administrative plus claire ? Présentez votre projet !

Composé de personnalités de la fonction publique, du secteur privé, des médias et de la société civile, le jury distinguera courant 2016 des projets remarquables pour : la qualité de leur écrit, leur caractère innovant, leur impact sur la relation de l'administration avec les usagers, et leur potentiel de diffusion au sein des services publics.

Les projets lauréats seront diffusés aux administrations et les équipes projet seront récompensées par un voyage d'études à l'étranger.

Issu des travaux du COEPIA sur l'amélioration de la qualité des écrits

L'idée de ce prix est née des travaux entrepris par le COEPIA pour améliorer la qualité des écrits d'information administrative sur tous supports.

Les écrits d'information administrative sont en effet déterminants à chacune des étapes de la relation entre l'utilisateur et l'administration : demande ou renseignement donné, suivi d'avancement d'une démarche, explication, rectification, réclamation... Les nouvelles technologies renforcent l'impact et la variété des écrits d'information administrative, avec la dématérialisation croissante du courrier, l'importance de la consultation de sites internet des services publics pour la recherche d'information et l'augmentation des consultations depuis des téléphones mobiles et tablettes, la part de plus en plus forte des modes de contacts écrits instantanés tels que les SMS et les tchats. Pour les particuliers comme pour les entreprises, une information administrative simple, claire, adaptée, facilite les démarches et l'exercice des droits.

Simplification administrative

L'idée du prix a ainsi été retenue par le Gouvernement dans le cadre des mesures de simplification administrative. Le Premier ministre a en effet [présenté le 3 février 2016](#) un nouvel ensemble de 170 mesures de simplification, dont 80 concernant la vie des Français. Au titre de la « qualité du service rendu », le Gouvernement veut « promouvoir un langage administratif compréhensible par tous via le prix "Soyons clair" » ([mesure 74](#)).

Il s'agit de favoriser un langage administratif plus clair et plus simple grâce à la promotion des bonnes pratiques via la remise d'un prix pour récompenser les agents à l'origine de ces simplifications.

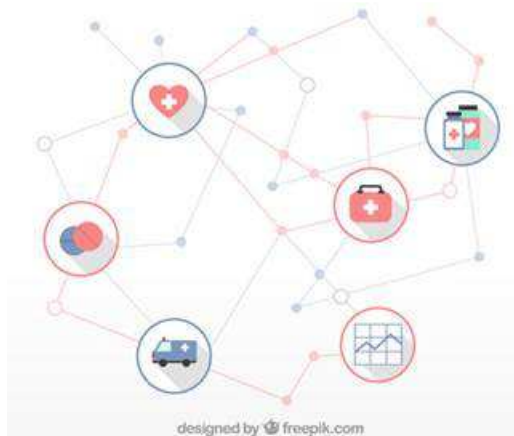
« La complexité pénalise d'abord les plus fragiles, ceux qui ne maîtrisent pas les codes de l'administration, ou tout simplement sa langue », a notamment souligné le Premier ministre Manuel Valls au cours de sa conférence de presse.

Livret des candidats et dossier de candidature sur :

<http://www.gouvernement.fr/lancement-du-prix-du-langage-clair-dans-les-services-publics-participez-4327>

DONNEES PUBLIQUES

>> La loi du 26/01/2016 organise l'ouverture des données de santé



La loi du 26/01/2016 de modernisation du système de santé a créé un nouveau cadre plus ouvert et cohérent pour la mise à disposition des données de santé. Elle encadre l'ouverture des données de santé en protégeant en particulier les données personnelles, et entend permettre un accès plus large à ces données pour favoriser la recherche et l'innovation.

Adoptée en décembre dernier par le Parlement, la [loi n°2016-41 du 26 janvier 2016](#) de modernisation de notre système de santé (article 193) introduit dans le code de la santé publique un titre VI consacré à la mise à disposition des données de santé. Ses dispositions définissent les principes de cette ouverture des données de santé et leur gouvernance.

Réformer l'accès aux données de santé

En amont du projet de loi, le Gouvernement avait confié à une commission qui s'est réunie de novembre 2013 à mai 2014 le soin de débattre dans un cadre pluraliste des enjeux et propositions en matière d'accès aux données de santé. Présidée par Philippe Burnel et Franck von Lennep, elle a remis son rapport en juillet 2014 (voir [La Lettre du COEPIA n°23](#), septembre 2014). Le président du COEPIA, alors Michel Pinault, avait participé à ces travaux ; comme d'autres acteurs, le COEPIA avait en effet attiré l'attention du Gouvernement en juin 2013 sur le fort potentiel social et économique de l'ouverture des données de santé.

Les travaux de cette commission sont à la base du projet de loi sur ce point. Ainsi que l'explique l'exposé des motifs, le projet de loi « entend réformer l'accès aux données de santé afin que leurs potentialités soient utilisées au mieux dans l'intérêt de la collectivité, et du principe de valeur constitutionnelle de protection de la santé, tout en assurant la confidentialité des données personnelles, qui procède du droit au respect de la vie privée, autre exigence de rang constitutionnel, d'autant plus forte qu'il s'agit de données

sensibles. La conciliation à assurer entre ces principes est aujourd'hui rendue complexe par la diversité et l'importance des enjeux sanitaires, démocratiques et économiques ainsi que par une gouvernance éclatée des traitements de données de santé et par des règles manquant de clarté. »

Les principes de la mise à disposition

Les principes relatifs à la mise à disposition des données de santé sont définis par le nouvel article L 1460-1 du code de la santé publique : « Les données de santé à caractère personnel recueillies à titre obligatoire et destinées aux services ou aux établissements publics de l'État ou des collectivités territoriales ou aux organismes de sécurité sociale peuvent faire l'objet de traitements à des fins de recherche, d'étude ou d'évaluation présentant un caractère d'intérêt public, dans le respect de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Les traitements réalisés à cette fin ne peuvent avoir ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à la vie privée des personnes concernées. Sauf disposition législative contraire, ils ne doivent en aucun cas avoir pour fin l'identification directe ou indirecte de ces personnes.

Les citoyens, les usagers du système de santé, les professionnels de santé, les établissements de santé et leurs organisations représentatives ainsi que les organismes participant au financement de la couverture contre le risque maladie ou réalisant des recherches, des études ou des évaluations à des fins de santé publique, les services de l'État, les institutions publiques compétentes en matière de santé et les organismes de presse ont accès aux données mentionnées au premier alinéa dans les conditions définies par la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 précitée et, le cas échéant, par les dispositions propres à ces traitements. »

Système national des données de santé

Premier pilier de la gouvernance des données de santé établie par la loi du 26 janvier 2016, un « système national des données de santé » (SNDS) est créé aux articles L 1461-1 et suivants du code de la santé publique. Géré par la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), il « rassemble et met à disposition » les données des grandes bases existantes dans les domaines sanitaires et médico-social, notamment le Système national d'information inter-régimes de l'Assurance maladie (SNIIRAM, géré par la CNAM), les données des systèmes d'information des établissements de santé, le registre national des décès, des données sur le handicap et des données transmises par des organismes d'assurance maladie complémentaire.

Institut national des données de santé

Le deuxième pilier sur lequel la loi du 26 janvier 2016 fait reposer la gouvernance des données de santé est « l'Institut national des données de santé » (INDS). Ce groupement d'intérêt public (GIP) est issu de l'élargissement du rôle et de la composition de l'Institut des données de santé existant : l'INDS est constitué entre l'État, des organismes assurant une représentation des malades et des usagers du système de santé, des producteurs de données de santé et des utilisateurs publics et privés de données de santé, y compris des organismes de recherche en santé. Guichet unique pour l'accès aux données de santé, il est notamment chargé de veiller à la qualité des données et aux conditions générales de leur mise à disposition et d'émettre un avis sur le caractère d'intérêt public de certains travaux de recherche.

Deux régimes d'accès

D'une part la loi ouvre de larges catégories de données anonymes au public, tout en autorisant la réutilisation des données de l'Assurance maladie sur les professionnels de santé, et d'autre part permet le traitement de données à caractère personnel dans des

cas et conditions qu'elle définit. Elle en fixe strictement les modalités, afin de protéger particulièrement les données à caractère personnel.

La loi du 26 janvier 2016 établit deux régimes d'accès aux données de santé, suivant qu'elles permettent ou pas l'identification des personnes concernées.

Ainsi dans le premier cas, les données du SNDS qui font l'objet d'une mise à la disposition du public sont traitées pour prendre la forme de statistiques agrégées ou de données individuelles constituées de telle sorte que l'identification, directe ou indirecte, des personnes concernées y est impossible. Ces données sont mises à disposition gratuitement. La réutilisation de ces données ne peut avoir ni pour objet ni pour effet d'identifier les personnes concernées (article L 1461-2 du code de la santé publique). Dans le second cas, un accès aux données à caractère personnel du SNDS ne peut être autorisé que pour permettre des traitements : soit à des fins de recherche, d'étude ou d'évaluation d'intérêt public sur autorisation de la CNIL et avec transmission d'informations détaillées à l'INDS, soit nécessaires à l'accomplissement des missions des services de l'État, des établissements publics ou des organismes chargés d'une mission de service public compétents, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Leur accès est gratuit pour les recherches, les études ou les évaluations demandées par l'autorité publique et pour les recherches réalisées exclusivement pour les besoins de services publics administratifs.

Pour en savoir plus :

-Loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 : [dossier législatif](#) sur Légifrance

-Commission open data en santé, [rapport](#) (juillet 2013)

-COEPIA, « [Contribution à la réflexion sur les données à fort potentiel socio-économique : informations de santé](#) » (juin 2013)

INTERNATIONAL

>> Comment sont publiés les journaux officiels en Europe ?



Comment sont publiées la législation, la réglementation et les autres informations officielles en Europe ? Alors que le JORF n'est désormais publié qu'en version numérique, qu'en est-il chez nos voisins européens ? Qui sont les éditeurs des JO en Europe et quels services proposent-ils ? Une enquête lancée par le Forum des JO européens permet de brosser un premier tableau.

<< Photo : le Moniteur belge en ligne

Ce panorama est issu des données et analyses préliminaires de l'Office des publications de l'Union européenne (OPOCE) dans le cadre d'une étude qu'il mène pour le compte du Forum européen des journaux officiels. L'objectif de cette enquête sur l'accès à la législation et à l'information officielle en Europe est de mieux connaître et comprendre les éditeurs des journaux officiels européens, l'accès à la législation et la consolidation du droit en Europe (situation en février 2015). Elle couvre les 28 États membres de l'Union européenne, les pays candidats ou candidats potentiels à l'adhésion, ainsi que les États de l'Espace européen de libre-échange et le Journal officiel de l'Union européenne (JOUE).

Une précision terminologique liminaire s'impose quant à l'expression « journaux

officiels » : elle recouvre en français à la fois la publication de la législation (bulletin des lois ou *legal gazette* en anglais) et la publication de notices légales (*official gazette* en anglais). Ces deux missions sont aujourd'hui intégrées en France (Journal officiel) et dans la plupart des pays européens qui se sont inspirés du modèle français. Mais plusieurs États ont deux publications différentes, comme l'Allemagne avec un bulletin des lois (*Gesetzblatt*) et une gazette officielle (*Amtsblatt*). Quelques États dont l'ordre juridique ne connaît pas l'obligation de publication des lois, tel le Royaume-Uni, n'ont pas de bulletin des lois.

Des éditeurs majoritairement publics

Dans presque tous les pays (36) la publication des journaux officiels est assurée par un organisme public. Seules exceptions, l'Allemagne la confie à une entreprise privée et la Norvège à une fondation. Par rapport à la précédente étude de 2009, quatre États recourent désormais à un organisme public et non plus une entreprise (Italie, Lettonie, Portugal, Slovénie).

Leur financement provient majoritairement de budgets publics : tel est le cas dans 29 pays. 5 États (Bulgarie, République tchèque, Slovénie, Norvège, Serbie) financent la publication de leurs journaux officiels à la fois par des fonds publics et d'autres recettes telles que les abonnements (Bulgarie, République tchèque, Norvège), les abonnements et la commercialisation d'autres documents et activités comme des séminaires (Slovénie), les abonnements et les annonces de marchés publics (Serbie).

Bouleversement numérique

Pour bien comprendre les résultats de cette enquête, il faut rappeler que le modèle dominant de financement par les abonnements a été remis en cause dans les années 2000 par la diffusion gratuite sur l'internet. L'édition imprimée dominait jusque-là et le financement des JO était généralement assuré par les abonnements. Or, à partir de la fin des années 1990, l'essor des technologies de l'information et de la communication, la diffusion de versions numériques sur l'internet s'est développée. Si dans un premier temps leur accès était souvent payant, au moins partiellement, l'accès gratuit aux JO sur l'internet s'est rapidement répandue jusqu'à s'imposer.

Dans les années 2000, une évolution supplémentaire a vu le jour : les versions numériques des bulletins des lois se voient progressivement reconnaître une valeur authentique, leur permettant de rendre opposable le droit au même titre que les éditions imprimées. Aujourd'hui, la version numérique du JO est ainsi juridiquement opposable dans la moitié des États membres de l'Union européenne.

Tandis que les technologies numériques permettent de moderniser la production des JO, un nombre croissant de pays franchissent maintenant un pas supplémentaire en abandonnant la version imprimée : Belgique (2003), Autriche, Portugal (2007), Danemark (2008), Espagne, Pays-Bas (2009), ou encore la France depuis janvier 2016 (non pris en compte dans les données de l'enquête européenne datant de février 2015).

En quelques années, ces mutations ont entraîné une chute des abonnements et des recettes correspondantes pour les éditeurs officiels concernés, bouleversant le modèle de financement de la publication des JO en Europe. Si des économies ont pu être réalisées sur les activités d'impression, des investissements ont aussi dû être réalisés dans les technologies numériques. Les organismes éditeurs et les États dont ils relèvent se trouvent ainsi confrontés à la difficile question du financement des JO : les principales sources de financement constatées sont, outre les recettes résiduelles aux abonnements (dans les pays où il en existe encore), le recours aux crédits de l'État producteur des normes à publier, le produit d'annonces légales obligatoires et la commercialisation d'autres produits et services.

Quels services ?

L'enquête de l'OPOCE permet aussi de découvrir quels services développent les organismes éditant les JO en Europe. « L'archivage et la conservation » apparaissent comme le service le plus souvent proposé par les organismes européens publiant les journaux officiels, avec 26 États. Il est suivi par des services de « conservation de site internet » et de « portail et réutilisation de données publiques » (chacun dans 21 pays). Des applications pour appareils mobiles sont proposées dans 10 États. Moins répandus, un service de dépôt légal est fourni dans 10 pays et un support audiovisuel dans 4 pays. Plusieurs pays ne proposent toutefois aucun de ces services : Luxembourg, Suède, Serbie, Islande, Liechtenstein et Bosnie-Herzégovine.

// L'organisation de la publication des journaux officiels en Europe (données préliminaires, février 2015)

	Union européenne											AELE**				Candidats et candidats potentiels																												
	OPOCE*	ALLEMAGNE	AUTRICHE	BELGIQUE	BULGARIE	CHYPRE	CROATIE	DANEMARK	ESPAGNE	ESTONIE	FINLANDE	FRANCE	GRÈCE	HONGRIE	IRLANDE	ITALIE	LETTONIE	LITUANIE	LUXEMBOURG	MALTE	PAYS-BAS	POLOGNE	PORTUGAL	RÉP. TCHÈQUE	ROUMANIE	ROYAUME-UNI	SLOVAQUIE	SLOVÉNIE	SUÈDE	ISLANDE	LIECHTENSTEIN	NORVÈGE	SUISSE (1)	ALBANIE	BOSNIE-HERZÈG.	KOSOVO	MACÉDOINE (ARYM)	MONTÉNÈGRO	SERBIE	TURQUIE				
Statut																																												
Public																																												
Privé																																												
Autre																																												
Financement																																												
Budget public																																												
Abonnements et autres rev.																																												
Nouveaux services																																												
Applications mobiles																																												
Support audiovisuel																																												
Archivage et conservation																																												
Conservation du site																																												
Dépôt légal																																												
Portail et réutilisation de données																																												

* OPOCE : Office des publications de l'Union européenne
 ** AELE : Espace européen de libre échange

(1) Deux entrées pour la Suisse : Feuille officielle suisse du commerce et Centre des publications officielles
 (2), (3), (4) Feuille officielle suisse du commerce
 (5) Centre des publications officielles
 (6) Feuille officielle suisse du commerce et Centre des publications officielles

Source : OPOCE, Forum européen des journaux officiels, analyse préliminaire de février 2015.

JO numérique opposable dans 22 pays sur 40

Bien qu'elle soit disponible dans tous les pays, la version numérique du journal officiel n'est juridiquement opposable que dans 22 d'entre eux. Si la version numérique est devenue opposable dans 9 cas depuis l'étude de 2009 (Albanie, Allemagne, Grèce, Lettonie, Liechtenstein, Pologne, Serbie, Suisse, UE), elle ne l'est toujours pas dans 12 pays (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Irlande, Luxembourg, Macédoine, Malte, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède).

Une édition papier du journal officiel est encore imprimée dans 17 États. Elle est la version qui fait foi dans 23 pays. Dans 9 États, le journal officiel n'est pas imprimé : Autriche, Estonie, Finlande, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie. Dans 8 autres pays, les versions imprimée et numérique font également foi : Albanie,

Réunion de la Formation spécialisée « Données publiques et participation des citoyens à la vie publique » (F/DP)	15/04/2016
Réunion de la Formation spécialisée « Publication administrative et édition publique » (F/PA)	14/04/2016
Réunion de la Formation spécialisée « Qualité de l'information administrative des usagers » (F/IA)	13/04/2016
Réunion plénière du Conseil d'orientation	10/03/2016

>> Initiatives

Président de la République	Ordonnance n°2016-307 du 17/03/2016 portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques dans le code des relations entre le public et l'administration	18/03/2016
Président de la République	Décret n°2016-308 du 17/03/2016 relatif à la réutilisation des informations publiques et modifiant le code des relations entre le public et l'administration (dispositions réglementaires) : désigne le COEPIA en tant qu'autorité compétente pour donner un avis sur les projets de décrets fixant les modalités de fixation de ces redevances, la liste des catégories d'administrations qui sont autorisées à établir des redevances ainsi que la liste d'informations publiques contenues dans des documents produits ou reçus par l'État ou ses établissements publics à caractère administratif	18/03/2016
Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)	Rapport d'activité 2015	08/03/2016
Conseil national du numérique	Rapport d'activité 2015	Février 2016
Premier ministre	Décret n°2016-186 du 24/02/2016 modifiant le décret n°2009-730 du 18/06/2009 relatif à l'espace de stockage accessible en ligne pris en application de l'article 7 de l'ordonnance n°2005-1516 du 08/12/2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives	26/02/2016
Premier ministre	Arrêté du 24/02/2016 portant intégration au site internet service-public.fr d'un téléservice permettant à l'utilisateur d'accomplir des démarches administratives en tout ou partie dématérialisées et d'avoir accès à des services d'informations personnalisés	26/02/2016
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Délibération n°2015-411 du 12/11/2015 portant avis sur un projet d'arrêté relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel intégrés au dispositif dénommé service-public.fr pour permettre, en un point d'accès unifié pour l'utilisateur, d'accomplir des démarches administratives en tout ou partie dématérialisées et de bénéficier de services d'informations personnalisés	26/02/2016
Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) ; Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)	Rapport « Ensemble accélérons ! Accompagner les innovateurs dans leur changement d'échelle »	17/02/2016
Ministère de la Culture ; ministère des Affaires étrangères ; ministère de la Défense	Lancement de la réalisation du portail francearchives.fr (futur réseau français des archives et point d'accès national à ses contenus numériques)	10/02/2016
Premier ministre	Décret n°2016-146 du 11/02/2016 relatif aux modalités de publication et de transmission, par voie écrite et par voie électronique, des actes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale	12/02/2016
Cour des comptes	Rapport « Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques »	04/02/2016
Secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la	Communication en Conseil des ministres relative à la mise en	03/02/2016

simplification

œuvre des mesures de simplification

Secrétariat du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative
26, rue Desaix 75727 Paris cedex 15 - secretariat.coepia@dila.gouv.fr - www.gouvernement.fr/coepia
Directeur de la publication : Bernard PÊCHEUR
ISSN 2267-9022 - Tous droits réservés

Vous recevez cette lettre parce que vous participez aux travaux du COEPIA, qu'un membre a souhaité vous la faire parvenir, ou que vous vous êtes abonné. Conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, vous bénéficiez d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des informations à caractère personnel qui vous concernent. Ce droit s'exerce auprès du secrétariat du Conseil d'orientation.

Abonnement/désabonnement : secretariat.coepia@dila.gouv.fr