

1.2.2. Application dans le temps

L'article 1^{er} du code civil, ainsi que les articles L. 221-2 et L. 221-3 du code des relations entre le public et l'administration, fixent la plupart des règles relatives à l'entrée en vigueur des lois et règlements.

Au-delà de ces règles juridiques, le succès d'une réforme est le plus souvent subordonné aux modalités fixées pour son entrée en vigueur. Il est donc indispensable, lors de l'élaboration d'un texte, de s'interroger sur ses modalités d'application dans le temps.

Entrée en vigueur et publicité

Les lois et les actes administratifs existent dès leur promulgation ou leur signature mais, sauf pour certaines décisions administratives individuelles, leur entrée en vigueur est subordonnée à des mesures de publicité (ainsi qu'aux règles spéciales fixées par le code général des collectivités territoriales s'agissant des actes soumis au contrôle de légalité). Tant que la publication n'est pas intervenue, la norme nouvelle ne peut pas être opposée aux tiers (CE, 13 décembre 1957, Barrot et autres, Rec. p. 675) et elle ne peut ni être invoquée par eux, ni faire naître de droits à leur profit. En vertu d'un principe général du droit (CE, Sect., 12 décembre 2003, Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, n° 243430), l'autorité administrative a l'obligation de publier dans un délai raisonnable les règlements qu'elle édicte.

Les principes sont qu'une loi ou un règlement qui n'a pas été publié ne peut servir de base légale à d'autres actes (CE, 26 octobre 1956, Pubreuil, Rec. p. 389), que l'administration doit statuer dans les formes et selon la procédure prescrites par les lois et règlements en vigueur à la date de sa décision, enfin, que la légalité d'une décision administrative, notamment quant à la compétence de son auteur, s'apprécie au regard des dispositions en vigueur à la date à laquelle elle est prise.

Il est cependant admis que des mesures réglementaires soient prises pour l'application d'une disposition existante mais non encore publiée, dès lors que ces mesures n'entrent pas elles-mêmes en vigueur avant que la disposition sur laquelle elles se fondent ait été régulièrement rendue opposable aux tiers (décision Barrot précitée). Il est ainsi possible de préparer et de signer un texte d'application de dispositions non encore publiées, mais l'entrée en vigueur de ce texte ne pourra intervenir, au plus tôt, qu'à la date d'entrée en vigueur des dispositions dont il fait application (CE, 27 janvier 1961, Daunizeau et autres, Rec. p. 57).

Cette faculté n'est toutefois offerte qu'afin de prendre des dispositions réglementaires nécessaires *pour l'application* d'un premier acte réglementaire, autrement dit des dispositions qui ont pour objet de préciser

les conditions d'application de cet acte et conditionnent son entrée en vigueur. En pratique, les deux actes pourront être datés du même jour et publiés le même jour. En revanche, lorsque des dispositions sont simplement prises *en application* d'un acte réglementaire, c'est-à-dire sur son fondement, celui-ci doit être entré en vigueur avant que ces dispositions soient adoptées (CE, Sect., 30 juillet 2003, Groupement des éleveurs mayennais de trotteurs - Gemtrot, n° 237201 ; CE, 4 mai 2007, Association « Les amis du comité des travaux historiques et scientifiques et des sociétés savantes » et autres, n° 291481 ; CE, 9 mars 2016, Société Astrazeneca, n° 385130).

Une délégation de signature, qui est un acte réglementaire, autorise son bénéficiaire, dès son édicition, à signer des actes réglementaires, sous la réserve, bien sûr, que ces actes n'entrent pas en vigueur avant la délégation elle-même (CE, 29 janvier 1965, Mollaret, n° 59853).

En revanche, une mesure individuelle ne peut être prise tant que les dispositions réglementaires qui en sont le fondement ne sont pas entrées elles-mêmes en vigueur. L'acte réglementaire et la mesure individuelle ne peuvent donc être signés le même jour.

Sur les modalités de signature et de publication des actes, voir les fiches 2.1.7, 2.1.8 et 2.1.9.

Entrée en vigueur (droit commun)

La loi entre en vigueur, en application de l'article 1^{er} du code civil – auquel l'article L. 221-3 du code des relations entre le public et l'administration renvoie –, le lendemain de sa publication au *Journal officiel*. L'entrée en vigueur des actes réglementaires est, de façon générale, subordonnée aux mesures de publicité requises : publication au *Journal officiel* de la République française ou dans un bulletin ou recueil officiel.

Toutefois, comme le rappelle l'article 1^{er} du code civil, si les lois et les actes administratifs publiés au *Journal officiel* entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication, « 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 ». Ainsi, la loi ne produira ses effets que lorsque les décrets d'application, s'ils sont effectivement nécessaires, auront été eux-mêmes publiés (par exemple, CE, 23 juillet 1993, Société Fougerville, n° 147921 ; CE, 15 décembre 2000, Fédération nationale des familles de France, n° 213439). Et si cette loi modifie une loi antérieure, celle-ci ne disparaîtra effectivement de l'ordonnancement juridique que lorsque la nouvelle loi aura fait l'objet des mesures d'application qu'elle appelle. En revanche, si les dispositions de la loi ou du règlement sont suffisamment précises pour être immédiatement appliquées, elles entreront en vigueur alors même que cette loi, ou ce règlement, renverrait à des mesures d'application non encore adoptées.

Les actes individuels produisent leurs effets dès leur signature lorsqu'il s'agit d'actes favorables aux intéressés, tels que des actes conférant des droits (CE, Sect., 19 décembre 1952, Delle Mattei, Rec. p. 594).

Entrée en vigueur immédiate

L'article 1^{er} du code civil prévoit également qu'en cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les textes pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale.

En pratique, l'entrée en vigueur immédiate est prévue :

- pour une loi, par le décret de promulgation ;
- pour un décret, par l'article d'exécution : voir, pour sa rédaction, la fiche 3.8.1 ;
- pour un arrêté, par un décret *ad hoc* : voir, pour sa rédaction, la fiche 2.1.8.

Une entrée en vigueur immédiate ne peut être décidée qu'en cas d'urgence avérée. Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur l'appréciation conduisant le Gouvernement à prendre une disposition spéciale autorisant l'entrée en vigueur immédiate d'un décret (CE, 15 mai 2012, Fédération Interco CFDT, n^{os} 339833 - 339835).

Entrée en vigueur différée et mesures transitoires

L'auteur d'une norme réglementaire comme le législateur sont, en principe, libres de décider, en fonction de considérations d'opportunité, que la date d'entrée en vigueur de la norme sera postérieure à la date qui résulterait des règles de droit commun. Toutefois, un texte législatif ou réglementaire atténuant une sanction ou la supprimant doit, en principe, être d'application immédiate. En outre, un texte transposant un acte de l'Union européenne dont le délai de transposition n'est pas expiré ne peut prescrire une entrée en vigueur au-delà de la date limite de transposition (CJCE, 9 août 2004, Bund Natur Schutz in Bayern, aff. C-396/92). Une disposition réglementaire méconnaissant cette règle est illégale, sauf si le délai prévu est justifié par des motifs impérieux d'intérêt général (CE, 3 novembre 2014, Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels, n^o 375534 ; 26 juin 2015, Association France Nature Environnement, n^o 360212).

Le procédé de l'entrée en vigueur différée présente, notamment, l'avantage de donner le temps aux destinataires des mesures de prendre leurs dispositions pour s'y adapter et s'y conformer ; il permet également à l'administration de mettre en place les dispositifs d'accompagnement nécessaires.

La circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation prévoit ainsi que :

- les textes réglementaires applicables aux entreprises doivent comporter une disposition prévoyant leur entrée en vigueur à des

« *dates communes d'entrée en vigueur* » (DCEV) – le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril, le 1^{er} juillet ou le 1^{er} octobre ;

– pour l'ensemble des textes, un différé minimal doit être laissé aux destinataires afin de leur permettre de s'adapter aux règles nouvelles (voir fiche 3.8.1).

Le différé de prise d'effet d'une norme nouvelle est soumis au contrôle du juge administratif :

– le juge administratif contrôle que le délai prévu est adapté (CE, 20 mars 2013, Association des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes et autres, n° 357945 ; CE, 17 juin 2015, Syndicat national des industries des peintures, enduits et vernis – Association française des industries, colles, adhésifs et mastics, n° 375853 et autres) ; ce contrôle peut conduire le juge des référés à suspendre l'exécution des dispositions d'un texte en tant qu'il fixe sa date d'entrée en vigueur (CE, 13 juin 2016, Société Menarini France, n° 399765) ;

– pour les actes réglementaires pris en application d'une loi, le juge administratif contrôle notamment que la date retenue n'est pas trop lointaine (CE, Sect., 9 juillet 1993, Association « Collectif pour la défense du droit et des libertés », n° 139445) ; en effet, en reportant à une date trop lointaine l'entrée en vigueur d'une loi par le truchement d'une entrée en vigueur différée du règlement pris pour son application, l'autorité administrative méconnaîtrait la volonté du législateur.

Ainsi que le rappellent les articles L. 221-5 et L. 221-6 du code des relations entre le public et l'administration, en de nombreuses hypothèses, et y compris dans le cas de mesures d'application de la loi, ce différé ainsi que la définition de mesures transitoires (notamment : conditions d'application de la nouvelle réglementation aux situations en cours, énoncé de règles particulières pour régir la transition entre l'ancienne et la nouvelle réglementation) s'imposent, pour des motifs de sécurité juridique et à défaut de dispositions législatives contraires, à l'autorité investie du pouvoir réglementaire dans l'élaboration d'une réglementation nouvelle. Il en va en particulier ainsi pour les règles nouvelles susceptibles de porter une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours : à défaut de prévoir des dispositions transitoires, l'acte édictant ces règles nouvelles encourt la censure pour méconnaissance du principe de sécurité juridique (CE, Ass., 24 mars 2006, Société KPMG et autres, n° 288460 ; CE, 24 février 2023, Syndicat national de la publicité extérieure, n° 468221). Il peut également en aller ainsi lorsque l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation impose à des entreprises de s'adapter à des prescriptions nouvelles (CE, Sect., 27 octobre 2006, Société Techna SA et autres, n° 260767 ; 17 juin 2015, Syndicat national des industries de peinture, enduits et vernis, n° 375853 ; 8 juillet 2016, Fédération des promoteurs immobiliers, n° 389745) ou si son application immédiate entraînerait, au regard de l'objet et des effets des dispositions nouvelles, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause (CE, Sect., 13 décembre 2006, Mme Lacroix, n° 287845 ; 13 juillet 2016, Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes,

n° 388777). Une entrée en vigueur non assortie de dispositions transitoires peut également être annulée, pour erreur manifeste d'appréciation eu égard à ses conséquences sur le fonctionnement du service public (CE, 7 décembre 2016, Union des chirurgiens de France, n° 389036).

Pour des motifs similaires, le législateur peut également être tenu de prendre des mesures transitoires (CC, n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, paragr. 20).

Dans le cas des situations régies par le droit de l'Union européenne s'appliquent, outre le principe de sécurité juridique, celui de confiance légitime, qui tend essentiellement à imposer au législateur ou au pouvoir réglementaire de ne pas tromper la confiance que les destinataires de la norme ont pu placer dans la stabilité d'une situation juridique en modifiant les règles sans délai suffisant de prévenance (CE, Ass., 11 juillet 2001, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles et autres, n° 219494 et autres).

Non-rétroactivité

Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs n'empêche pas qu'un texte réglementaire attache des effets futurs à une situation passée. L'exercice du pouvoir réglementaire implique, en effet, pour son détenteur, comme le rappelle l'article L. 243-1 du code des relations entre le public et l'administration, la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit sans que les personnes auxquelles sont, le cas échéant, imposées de nouvelles contraintes, puissent invoquer un droit au maintien de la réglementation existante.

Si les nouvelles normes édictées ont en principe vocation à s'appliquer immédiatement, le principe de non-rétroactivité des actes administratifs fait obstacle à ce qu'une règle nouvelle s'applique, au sens où elle les remettrait en cause, à des situations déjà constituées sous l'empire des anciennes règles (CE, Ass., 25 juin 1948, Société du journal *L'Aurore*, n° 94511 ; article L. 221-4 du code des relations entre le public et l'administration).

Une situation est qualifiée de « constituée » lorsqu'elle est juridiquement parfaite, c'est-à-dire définitivement fixée avant l'intervention de la règle nouvelle. Tel est le cas lorsque sont intervenus avant cette date le ou les faits dont la réalisation conditionne l'application d'une règle de droit, qu'il est possible de qualifier de « faits générateurs ». Sont des exemples de situations constituées celles résultant, en matière d'urbanisme, de la délivrance du permis de construire, ou en matière financière, et en particulier fiscale, de l'intervention du fait générateur de la dépense, recette, dette ou créance, comme la date de l'ouverture du droit à pension. Ainsi, un décret ne peut, en l'absence de dispositions législatives l'y autorisant expressément, rendre applicable à des bénéficiaires réalisés au cours d'exercices clos avant son entrée en vigueur le nouveau taux de l'impôt sur les sociétés qu'il détermine (CE, Ass., 16 mars 1956, Garrigou, Rec. p. 121). La rémunération des

fonctionnaires, due après service fait, ayant un caractère mensuel, la situation est juridiquement constituée à la fin de chaque période mensuelle ; il s'en déduit qu'un décret peut légalement régir la situation des agents concernés au titre d'un mois donné à condition d'être pris avant la fin de ce mois (CE, Ass., 11 juillet 1984, Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique et autre, n° 54300).

Les situations contractuelles de droit privé restent, sauf disposition législative contraire, régies par le droit en vigueur à la date de conclusion des contrats : une dérogation expresse à ce principe caractérise une rétroactivité de la loi.

Il est jugé, en revanche, que les nouvelles règles de procédure s'appliquent à l'ensemble des procédures préparatoires à des actes qui n'ont pas encore été pris à la date à laquelle elles entrent en vigueur. De même, dans les régimes d'autorisation administrative, les conditions d'obtention des autorisations sont celles fixées par les règles en vigueur à la date à laquelle l'administration statue.

Le principe de non-rétroactivité qui s'impose aux actes administratifs unilatéraux ne s'impose pas, en revanche, aux actes administratifs contractuels qui ne produisent d'effets qu'entre les parties et ne résultent que de leur liberté contractuelle. Le Conseil d'Etat a jugé que « aucune disposition législative ou réglementaire, non plus qu'aucun principe général du droit, ne fait obstacle à ce que des stipulations d'un contrat produisent des effets rétroactifs entre les parties, à condition que ces effets ne s'étendent pas à des personnes qui ne seraient pas parties au contrat » (CE, Sect., 19 novembre 1999, Fédération syndicaliste FO des travailleurs des Postes et Télécommunications, n° 176261). S'il existe des dispositions législatives interdisant que les clauses d'un marché public prévoient une date de prise d'effet antérieurement à sa notification (articles R. 2182-4 et R. 2182-5 du code de la commande publique), tel n'est pas le cas s'agissant des autres contrats administratifs, et notamment des concessions.

Dans plusieurs cas particuliers, la jurisprudence admet cependant que des mesures produisent des effets rétroactifs. Il en est ainsi :

- selon un principe général, pour les sanctions pénales plus douces, qui s'appliquent de façon rétroactive (CC, n° 80-127 DC du 20 janvier 1981) ;
- lorsque l'objet de la mesure est de combler un vide juridique, notamment en matière statutaire (CE, Sect., 11 décembre 1998, Ministre de la Justice c/Angeli, n° 170717), ou de tirer les conséquences d'une annulation contentieuse (CE, 26 décembre 1925, Rodière, n° 88369).

Le principe de non-rétroactivité n'est, en règle générale, pas opposable à la loi, qui peut autoriser l'application d'une réglementation nouvelle aux situations en cours, y compris aux situations contractuelles. L'article 2 du code civil, aux termes duquel : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif » peut être écarté par la loi, ainsi que le rappelle l'article L. 221-4 du code des relations entre le public et l'administration.

Toutefois le législateur ne peut adopter des dispositions rétroactives qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous

réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles (CC, n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, paragr. 5 ; n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, paragr. 21) ou de ne pas porter atteinte aux « situations légalement acquises » (CC, n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, paragr. 45 ; n° 2007-550 DC du 27 février 2007, paragr. 4). Le Conseil constitutionnel a fait évoluer sa jurisprudence dans le sens d'une protection accrue de la sécurité juridique, en jugeant que le législateur « ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations » (CC, n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, paragr. 14), ou, plus largement, « de situations nées sous l'empire de textes antérieurs » (CC, n° 2019-812 QPC du 15 novembre 2019, paragr. 5).

Le Conseil d'Etat juge en outre, au regard des stipulations de l'article 6, § 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que l'intervention rétroactive du législateur au profit de l'Etat doit reposer sur d'impérieux motifs d'intérêt général et, au regard des stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention, qu'un juste équilibre doit être ménagé entre l'atteinte aux droits découlant de lois en vigueur et les motifs d'intérêt général susceptibles de la justifier (CE, Ass., 27 mai 2005, Provin, n° 277975 ; Sect., 8 avril 2009, Association Alcaly et autres, n° 290604 ; Plén., 9 mai 2012, Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/société EPI, n° 308996).

Par ailleurs, la non-rétroactivité de la loi a valeur constitutionnelle en matière répressive, entendue dans un sens large, incluant les sanctions administratives (CC, n° 82-155 DC du 30 décembre 1982 ; n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, paragr. 21).

En toute hypothèse, l'autorisation donnée par le législateur au pouvoir réglementaire d'intervenir rétroactivement doit être interprétée strictement. A ce titre, la seule circonstance qu'un texte législatif a prévu sa propre entrée en vigueur à une date précise ne saurait, à elle seule, suffire à emporter la rétroactivité à cette date des dispositions réglementaires d'application qui lui seraient postérieures (Section des finances, n° 386911, 23 janvier 2013, pour un texte d'application de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011) ni, pour les mêmes raisons, fonder légalement une telle rétroactivité. Pour un exemple de rédaction législative détaillée autorisant l'entrée en vigueur rétroactive des décrets d'application, voir l'article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Pour les questions liées à la rédaction des dispositions d'entrée en vigueur et d'application dans le temps, voir les fiches 3.8.1 et 3.8.2.