

LE SERVICE PUBLIC DE DIFFUSION DU DROIT PAR L'INTERNET

RAPPORT 2005

L'année 2005, au cours de laquelle le comité s'est réuni cinq fois, a été marquée par l'enrichissement du site *Légifrance*, la modernisation de sa navigation et la montée en puissance de la diffusion de la jurisprudence judiciaire (I), par le suivi du marché de définition de rénovation des bases de données juridiques entrepris par la direction de Journaux officiels (II), et l'examen des systèmes d'information concourant à la diffusion du droit par l'internet ainsi que la poursuite des réflexions sur les perspectives de progression du service public de la diffusion du droit par l'internet (III).

Au cours de cette année, le Comité a aussi travaillé au sein de quatre ateliers touchant à la modernisation de l'ergonomie et de la navigation du site *Légifrance* ainsi qu'à la rénovation du système de production et de diffusion des bases de données juridiques.

I L'enrichissement du site *Légifrance*.

1.1 Une navigation en recherche simple renouvelée et une ergonomie simplifiée.

Le comité s'était attelé dès 2004 à la rénovation et à la simplification des modes de navigation sur le site *Légifrance* ainsi qu'à une actualisation de son ergonomie. Ce travail a été poursuivi en 2005. Pour ce faire, le comité a constitué un atelier chargé de proposer à la direction des Journaux officiels des axes de modernisation du site.

Parmi les axes explorés, le principe d'une recherche commune jusqu'à la seconde page entre les textes consolidés et les textes dans leur version d'origine telle que publiée au Journal officiel est un point fort des modifications de navigation proposées, puis intégrées par le prestataire.

Se fondant sur ce principe, le comité a examiné les questions touchant à l'archivage électronique des normes et a mené un travail minutieux d'ajustement des aides à la navigation et des notices explicatives permettant aux internautes de mieux appréhender les ressources du site.

Ainsi, l'année 2005 a vu la mise en ligne d'un site largement renouvelé.

1.2 La mise en ligne de la jurisprudence judiciaire

Parallèlement et sous l'impulsion de la Cour de cassation, la question de la mise en ligne de la jurisprudence des cours d'appel a trouvé un début de solution.

Par décret du 7 janvier 2005 modifiant le code de l'organisation judiciaire (art R 131-16-1), la Cour de cassation se voit autoriser à incorporer dans sa base tous les arrêts de Cour d'Appel ou d'autres juridictions, présentant un intérêt particulier. Afin de renforcer cette base, la Cour de cassation a organisé un réseau de correspondants, désignés dans chaque Cour d'appel et chargés de sélectionner les arrêts et rédiger les abstracts et sommaires.

Cette collecte concerne d'une part, les arrêts sélectionnés à l'initiative des Cours d'appels, d'autre part, l'ensemble des arrêts frappés d'un pourvoi en cassation.

La définition de la notion « d'intérêt particulier » justifiant l'insertion dans le fichier a fait l'objet de travail d'un atelier constitué au sein de la Cour de cassation.

Ainsi, en octobre 2005, 281 décisions de cour d'appel avaient fait l'objet de cette nouvelle procédure.

Parallèlement, le premier président de la Cour de cassation a décidé d'archiver tous les arrêts frappés d'un pourvoi en cassation, soit 25 000 arrêts par an. Cette opération bénéficie d'un financement spécialement prévu dans la loi de finances.

Grâce au partenariat conclu avec la direction des Journaux officiels, 500 décisions devraient être traitées chaque semaine : comme cela a été exposé par la DJO à une délégation de la CNIL venue s'informer des conditions d'anonymisation des décisions de justice, c'est seulement après le renouvellement de l'outil de production soit, au mieux, 2008, que ce rythme pourra être augmenté, et que le traitement du stock pourra être envisagé.

1.3 L'établissement de liens à partir de Légifrance vers des sites juridiques tiers

Afin d'enrichir le site *Légifrance*, le comité a initié une politique de liens vers des sites juridiques issus du monde de la recherche, des universités et des éditeurs. Un atelier a été spécialement constitué pour établir une politique cohérente dans ce domaine.

Faisant évoluer sa doctrine initiale, *Légifrance* propose désormais (depuis janvier 2006), à titre indicatif, trois répertoires de sites privés (une dizaine d'éditeurs juridiques, une vingtaine d'universités, centres de recherche ou associations, et sept portails généralistes), afin de développer la synergie entre la mission de service public de diffusion des données essentielles du droit français assurée par *Légifrance*, et la valeur ajoutée apportée par les sites juridiques privés, payants ou non, grâce aux sélections, commentaires et enrichissements de toutes sortes qu'ils effectuent.

Le premier répertoire, donne accès aux fonds documentaires des éditeurs juridiques actuellement en ligne. Les critères retenus sont la régularité de mise à jour des sites, le fort niveau de leur valeur ajoutée éditoriale, et, dans un souci de cohérence avec le champ documentaire de *Légifrance*, la couverture d'un ou plusieurs grands domaines du droit. La liste en a été établie, sur ces critères, par le groupe des éditeurs de droit du Syndicat national de l'édition.

Les deux autres répertoires ont été élaborés par les représentants des associations et des usagers au sein du comité.

II) Le projet de rénovation de la production et de la diffusion des bases de données juridiques.

Placée sous la responsabilité de la direction des Journaux officiels, la rénovation du système de production et de diffusion des bases de données juridiques a donné lieu à un marché de définition afin de faire concevoir un dispositif unique pour la production et la diffusion de ces bases.

Trois entreprises ont été retenues pour participer à ce marché de définition :

- Coface ORT en partenariat avec la société allemande Software AG (société qui a développé le moteur de recherche Tamino équipant actuellement le site *Légifrance*) ;

- Aubay (prestataire en charge de la production des bases de données juridiques européennes) ;

- Sword.

La première tranche du marché, dite tranche de conception exigeait des titulaires la remise d'un rapport de conception. Au terme de cette tranche, la direction des Journaux officiels avait la possibilité d'affermir ou non des tranches de réalisation. Constatant la qualité des trois rapports de conception, la direction a choisi d'affermir les trois tranches conditionnelles de réalisation d'un prototype de production et d'un prototype de diffusion.

Au terme de ces procédures, c'est la société SWORD qui s'est vu notifier le marché de réalisation.

La direction des Journaux officiels avait largement finalisé la conception de ce nouveau système à travers le marché de définition. Elle a toutefois souhaité, après cette première phase, associer le comité à une nouvelle phase de conception pour prendre en compte les demandes d'évolution du site *Légifrance* ayant des incidences sur le seul aspect de la diffusion des bases de données.

Afin de mieux mesurer les apports nécessaires à l'évolution positive des services rendus aux usagers par *Légifrance*, le comité a organisé deux ateliers consacrés à la production et à la diffusion des textes normatifs, d'une part, des décisions de justice, d'autre part.

Le comité poursuivra ses travaux sur ces deux points en accord avec la direction des Journaux officiels en 2006.

III) L'examen des systèmes d'information concourant à la diffusion du droit en ligne.

En 2005, l'expertise du comité en matière de diffusion dématérialisée du droit fut largement sollicitée. Ainsi un rapport sur la consolidation a été demandé par le secrétaire général du Gouvernement au Président du comité ainsi qu'à M. Alain Lacabarats représentant de la Cour de cassation. Le projet *Légicalédonnie* dont l'objet est la production et la diffusion du droit néo-calédonien a été examiné ainsi que le projet S.O.L.O.N. de production dématérialisée des lois et actes gouvernementaux normatifs. La mise en ligne du journal officiel authentifié a quant à lui fait l'objet d'une enquête de satisfaction de l'association Juriconnexion auprès des utilisateurs. Parallèlement, le syndicat national des éditeurs juridiques a mené une étude sur l'impact du service gratuit de diffusion du droit sur la vie économique de l'édition juridique privée. Ces deux études ont fait l'objet de larges débats au sein du comité.

Le comité s'est aussi intéressé au développement de l'internet juridique européen. L'exposé du M. Fernando Paulino Pereira, administrateur général du Conseil de l'Union européenne fait en séance plénière a ainsi permis d'avoir une évaluation du paysage européen en matière de diffusion du droit en ligne, au sein duquel les bases de données juridiques françaises tiennent une place exemplaire.

Enfin, le comité a examiné la demande de mise en ligne de la base *Galatée* exprimée par le ministère de l'Agriculture et donné un avis positif à sa diffusion sur l'internet.

3.1 Le rapport sur la Consolidation

Cette mission, confiée par le secrétaire général du Gouvernement au Président du comité ainsi qu'à M. Alain Lacabarats, porte sur la qualité de la consolidation des textes présentée sur *Légifrance*.

Le contexte dans lequel ce rapport a été rédigé va être prochainement bouleversé par la refonte entreprise par la DJO de ses outils de production des bases de données juridiques, qui devrait apporter une réponse satisfaisante aux réelles difficultés de la consolidation réalisée par la DJO, liées à la dispersion et au manque d'homogénéité des bases de données actuelles et au vieillissement des outils de production.

Retenant une approche pragmatique le rapport préconise que les auteurs des textes (dans les ministères) en préparent une version consolidée qu'ils pourraient tenir à jour tout au long du cheminement du texte jusqu'à son adoption : SOLON pourrait servir à véhiculer cette version jusqu'à sa transmission à la DJO ; celle-ci devrait par ailleurs d'une part renforcer son réseau informel avec les ministères producteurs et d'autre part encourager le signalement des erreurs détectées par les internautes et en renforcer le suivi.

La DJO a rapidement mis en œuvre cette dernière préconisation : désormais, les pages du site présentant un texte consolidé invitent les internautes, de manière très apparente, à signaler toute anomalie sur la page consultée, en leur facilitant l'émission d'un courriel normalisé.

Le comité estime par ailleurs souhaitable que puisse être entreprise la rédaction d'une « charte de la consolidation » permettant aux rédacteurs de la préparer en amont.

3.2 Le projet Légalédonie

Dirigé par Madame Anne Gras, membre du tribunal administratif de Nouméa,, le projet, *Légalédonie* constitue un outil exemplaire de production et de diffusion du droit sur ce territoire d'Outre Mer.

Il met en lumière les enjeux spécifiques de l'apparition d'un droit local dans le cadre du droit français et le rôle pilote en la matière de cette expérience, notamment pour d'autres territoires comme Wallis et Futuna ou la Polynésie.

Plus généralement, ce projet précise les objectifs d'un outil légistique, qui doit permettre tout à la fois d'intégrer les textes issus des bases de données juridiques, de les formater afin de les rendre aptes à un travail de production normatif assisté informatiquement, voire de les corriger si besoin.

Le caractère exemplaire de ce projet a été souligné par le comité.

3.3 Le projet S.O.L.O.N.

Le projet S.O.L.O.N., développé par le secrétariat général du Gouvernement, a pour vocation d'assurer un suivi de la production des textes normatifs depuis les ministères jusqu'à la publication au Journal officiel sous un format dématérialisé.

Le développement de cette application, dont le marché a été notifié à la société SAP, s'établira sous le format « client léger » et sera avant tout un applicatif notarial ouvrant droit à validation.

500 accès devraient être liés à l'application dès son déploiement (prévu au premier semestre 2006), 20% de ces accès se trouvant au secrétariat général du Gouvernement, au cabinet du Premier ministre et au Conseil d'Etat.

L'application S.O.L.O.N. est conçue pour modifier le moins possible les outils déjà déployés ou en cours de déploiement au sein des ministères. Ainsi elle s'arrêtera à leurs portes ainsi qu'aux portes des assemblées.

Le comité demeurera attentif en 2006 sur le déploiement de cette application qui a pour vocation finale de fournir les fichiers intégrés dans les bases de données juridiques et diffusées sur *Légifrance*, en fournissant en outre, le cas échéant, les éléments d'une pré-consolidation des textes modificateurs.

3.4 Le Journal officiel authentifié

Le comité a examiné une étude menée par les utilisateurs de l'association Juriconnexion sur la mise en ligne du Journal officiel authentifié. Cette étude a conduit l'association à s'interroger sur la pertinence du dispositif développé par la direction des Journaux officiels pour assurer la production et la diffusion du Journal officiel authentifié. Le débat organisé par le comité a ainsi permis à la direction des Journaux officiels non seulement de répondre aux critiques qui lui étaient adressées mais aussi d'améliorer l'information du public sur les conditions de diffusion du Journal officiel authentifié.

3.5 L'impact économique du service gratuit de diffusion du droit.

Cette étude d'impact réalisée pour le syndicat national des éditeurs juridiques a révélé que si le site *Légifrance* reste très consulté par le grand public, 46% de ses utilisateurs sont désormais des professionnels au premier rang desquels, on trouve les avocats (70%), les collectivités (19%), les industries (7%). Ainsi les professionnels représentent 1 millions de connexions sur *Légifrance* par mois.

Selon cette même étude, pour 33% des personnes interrogées, les motifs de résiliation des abonnements auprès des éditeurs privés sont avant tout dus au prix jugé trop élevé pour un service assimilable à celui rendu par *Légifrance*, 38% d'entre eux considérant que la gratuité du site public de diffusion du droit fut en effet un facteur important dans leur décision de résilier leur abonnement payant, 90% des personnes interrogées considérant le site *Légifrance* de bonne qualité et sa mise à jour correcte.

Le taux de résiliation atteint 41% des avocats et 42% des collectivités.

La gratuité du site *Légifrance* a induit, d'après cette étude, deux conséquences économiques. La première affecte naturellement le marché des données juridiques, la seconde la qualification des produits et des prix en relation avec le service et la gratuité de *Légifrance*. En conclusion, si un effet est mesurable, il affecte principalement les produits qui avaient auparavant vocation à diffuser le droit.

Le comité a rappelé que l'appréciation de l'impact économique de la gratuité de Légifrance, devait aussi prendre en compte d'une part celle des licences, qui permet aux éditeurs privés de réduire le coût de création de nouveaux produits éditoriaux, et d'autre part et surtout le considérable essor de la consultation en ligne de l'ensemble des bases juridiques (tant gratuites que payantes) dont Légifrance est à l'origine, en habituant les utilisateurs à ce nouveau mode de recherche.

En tout cas, cette étude a conforté le comité dans sa politique de cantonnement du service public dans la diffusion des normes de droit positif, en laissant à l'édition privée le soin d'apporter la « valeur ajoutée » des croisements entre texte et jurisprudence et des commentaires doctrinaux .

3.6 L'internet juridique européen

Enfin, le comité a pris en 2005 la mesure des évolutions de la diffusion du droit au niveau européen ainsi que l'impact que cette évolution aurait sur la rénovation des bases de données juridiques nationales.

La rénovation et la gratuité de la base *Eur-lex* donne une nouvelle accélération à l'émergence des outils de diffusion et de production du droit assistés informatiquement.

Le développement d'une pratique européenne de la consolidation des textes est d'ailleurs à l'ordre du jour. La consolidation du corpus juridique européen est d'ores et déjà achevée pour les 11 premières langues officielles et en cours d'exécution pour les 10 langues des nouveaux adhérents. Elle sera terminée le 1^{er} janvier 2006.

De plus, les convergences possibles entre les Etats membres en matière de rédaction, production et diffusion des normes deviennent un débat de grande importance comme le traduisent des projets comme N.lex qui a pour objectif à court terme de mettre à disposition le droit positif et la jurisprudence diffusés à partir des bases nationales à travers un système de traduction.

Face à cette évolution le comité poursuivra son travail en matière de coordination des bases de données juridiques nationales avec les bases de données européennes ainsi que le développement de la traduction des données juridiques.

Les licences

Enfin, le comité a émis un avis permettant la mise en ligne de la base Galatée produite par la direction générale de l'Alimentation du ministère de l'Agriculture et a accordé 12 licences de rediffusion des bases de données juridiques.