



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12 mars 2004 (25.03)
(OR. en)

7231/04

LIMITE

JURINFO 1

NOTE

de:	la délégation irlandaise
au:	Groupe "Informatique juridique"
Objet:	L'incidence du traitement des données juridiques sur la technique législative et les autres moyens permettant d'apporter une valeur ajoutée à EUR-Lex

I. Synthèse

1. Les questions liées à l'incidence du traitement des données juridiques sur la technique législative ont été soulevées à plusieurs reprises par l'Autriche et l'Allemagne au sein du Groupe "Informatique juridique" du Conseil. Le délégué irlandais au sein du groupe s'est proposé pour établir un bref document sur ces questions afin que celui-ci soit examiné par le groupe pendant la présidence irlandaise.
2. Un certain nombre de questions se posent:
 - a) quelle incidence éventuelle le traitement informatisé des données juridiques aura-t-il sur la technique législative?
 - b) quels enseignements éventuels peuvent être tirés de l'accès à des informations émanant des États membres sur les politiques relatives au processus législatif et à la création du produit législatif, à savoir la législation, ainsi que sur les outils électroniques utilisés dans ces domaines?

3. La technique législative varie d'un État membre à l'autre mais il existe des facteurs communs à tous les systèmes juridiques et une étude des différents systèmes pourrait permettre de tirer des enseignements des pratiques qui ont bien fonctionné. Le Groupe "Informatique juridique", en raison du rôle de catalyseur qu'il joue dans la diffusion des données juridiques, se trouve dans une situation idéale pour se prononcer sur la nécessité de mettre à disposition des informations concernant les facteurs communs et les techniques qui ont bien fonctionné dans les États membres.
4. L'objet du présent document est dès lors de:
 - a) lancer un débat ciblé sur les mesures qui peuvent être proposées par le groupe en ce qui concerne l'extension d'EUR-Lex en vue de fournir des informations concernant la technique législative, et
 - b) lancer un débat plus général sur un projet d'avenir pour EUR-Lex en tant que source d'idées et d'informations concernant la technique législative.

II. Toile de fond

5. Les questions concernant l'incidence du traitement des données juridiques sur la technique législative ont été soulevées à plusieurs reprises, par l'Autriche et l'Allemagne, au sein du Groupe "Informatique juridique" du Conseil. Le délégué irlandais s'est proposé pour établir un bref document afin qu'il soit examiné par le groupe pendant la présidence irlandaise de façon à provoquer un débat sur cette question précise et de lancer, d'une manière plus générale, un débat sur la nécessité d'un projet d'avenir pour EUR-Lex ainsi qu'un débat sur les principaux thèmes auxquels se consacrera le groupe à l'avenir.
6. Les progrès du stockage et du traitement électroniques de textes offre de vastes possibilités. Il est désormais possible, en cliquant sur un bouton, d'accéder en quelques secondes à l'information législative de n'importe quel point du globe et, pour les auteurs, d'élaborer des textes prêts à imprimer qui peuvent être rédigés et reformulés sous une forme cohérente en toute convivialité. Les possibilités d'amélioration et d'évolution sont ainsi illimitées. Le défi intellectuel qu'est la rédaction de normes juridiques demeure un défi pour tout rédacteur; cependant, la tâche et le processus de rédaction peuvent être facilités par l'accès aux précédents qui ont bien fonctionné dans d'autres États et par la disponibilité d'outils au service des auteurs, à savoir des programmes informatiques d'aide à la rédaction.

7. Plusieurs questions se posent:
- a) Quelle incidence éventuelle le traitement informatisé des données juridiques aura-t-il sur la technique législative?
 - b) Quel rôle le Groupe "Informatique juridique" doit-il jouer dans la promotion de la diffusion d'informations concernant la disponibilité de bases de données utiles et les outils d'aide à la rédaction de textes législatifs qui sont en cours d'élaboration dans les États membres?

À première vue, l'incidence potentielle des enseignements tirés dans un système juridique de l'utilisation de bases de données et d'outils d'aide à la rédaction semble faible. Les différences qui existent entre les deux principales familles de techniques de rédaction législative dans l'Union européenne laissent penser que celles-ci sont trop éloignées l'une de l'autre pour s'enrichir mutuellement. L'approche du *common law* requiert l'intervention d'un conseiller juridique spécialisé, appelé *parliamentary counsel*, qui utilise des techniques qui ont évolué depuis le XIX^{ème} siècle, tandis que l'approche du droit romain n'exige pas de "rédacteur" spécialisé, mais requiert de tout rédacteur d'une norme juridique un niveau élevé de connaissances de base et de compétence en matière de technique législative. En généralisant, on peut dire que la législation rédigée dans le cadre du premier système est complexe et détaillée et que le rédacteur s'efforce de couvrir toutes les éventualités en laissant au juge le moins de marge de manœuvre possible pour interpréter et légiférer. Le second style est plus laconique et tend à énoncer des principes généraux en laissant une certaine liberté au pouvoir judiciaire pour interpréter la législation conformément aux souhaits du pouvoir législatif et à une certaine idée de ce qui est juste dans le cas d'espèce. Toutefois, cette généralisation perd son sens lorsqu'on examine de plus près la législation fiscale ou la législation dans le domaine de la propriété intellectuelle ou la réglementation relative aux services publics. Pourtant, ces différences sont suffisamment importantes pour donner lieu à des partis pris quant aux avantages des systèmes respectifs et créer des résistances à l'imposition d'un ensemble de règles "européennes" arrêtées de manière centralisée.

8. Néanmoins, il existe des facteurs communs à tous les systèmes juridiques. Des enseignements peuvent être tirés des pratiques et des outils qui fonctionnent bien grâce à une étude des différents pratiques et outils. Les États membres ont élaboré des méthodes permettant de faciliter la rédaction des textes législatifs au moyen de programmes qui:

- a) utilisent des modèles communs, ce qui améliore la cohérence du style,
 - b) suppriment la nécessité d'imprimer et de réimprimer les textes,
 - c) facilitent l'accès aux précédents.
9. Un certain nombre d'initiatives ont été prises au niveau de l'UE pour améliorer la technique législative et accroître la qualité de la législation. Parmi ces initiatives figurent les recommandations du Groupe "Mandelkern" relatives à la mise en place d'un programme glissant et ciblé "SimpReg" (SR), visant à simplifier la réglementation européenne en vigueur, avec des résultats mesurables, et s'étendant à la réglementation dépassant le cadre du marché intérieur et à la réglementation qui a une incidence sur les citoyens et sur les organismes publics chargés de la mettre en œuvre ainsi que sur les entreprises et concernant, par conséquent, l'ensemble de la réglementation européenne. Le programme SR devrait être subdivisé en étapes annuelles définissant des priorités et des objectifs clairs. Le Conseil des ministres et la Commission reconnaissent qu'il est nécessaire de poursuivre les travaux pour veiller à ce que le processus d'adoption des propositions de simplification non controversées soit efficace et mené à bien en temps voulu, le cas échéant, tout en protégeant l'équilibre institutionnel et le processus démocratique au niveau national. Il convient également de prendre en compte le rôle des États membres dans la mesure de leurs fonctions d'exécution.
10. Le **Groupe "Mandelkern"** a mis au point en novembre 2001 un rapport très important, intitulé "Simplification administrative", afin de le présenter aux chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001. En réponse à ce rapport, la Commission a entre autres présenté au Conseil de Laeken une communication intitulée "*Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire*". Dans ce document, elle s'est engagée à élaborer avant juin 2002 un **plan d'action** détaillé visant à améliorer et à simplifier l'environnement réglementaire. Cet ensemble de mesures a été dûment élaboré en juin 2002 et il était constitué de quatre communications distinctes.
- a) La première communication établissait un plan d'action décrivant les mesures que la Commission entendait prendre et proposant aux institutions et aux États membres des mesures relevant de leur compétence afin d'améliorer la qualité de la législation tout au long du cycle législatif.

- b) La deuxième communication expliquait la nouvelle méthode d'analyses d'impact que la Commission mettra en œuvre pour ses principales initiatives politiques et législatives.
 - c) La troisième communication proposait une norme minimale applicable à la consultation préalable à l'adoption d'une initiative. Cette communication pouvait également être consultée par le public.
 - d) Enfin, une communication générale présentait l'ensemble du "paquet de communications" et annonçait pour l'automne 2002 d'autres initiatives que la Commission prévoyait de lancer conformément au Livre blanc sur la gouvernance européenne.
11. La Commission s'est engagée à améliorer la qualité des propositions législatives et à assurer le suivi de l'adoption et de l'application des actes législatifs. La Commission a pris, dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne, un certain nombre d'engagements visant à améliorer la qualité et la transparence des nombreuses consultations qu'elle conduit déjà. Ces améliorations devraient avoir certains effets sur la législation des États membres et le Groupe "Informatique juridique" joue un rôle pour ce qui est de favoriser la propagation de ces effets.
12. La Commission a adopté, en parallèle à ce Plan d'action, une Communication visant à proposer des *normes minimales applicables aux consultations*¹. Cette communication était elle-même soumise à consultation et devait permettre d'adopter ces normes minimales avant la fin 2002. La Commission précisait que le renforcement de la consultation préalable à ses propositions législatives n'affectait en rien les engagements pris à l'égard du Comité économique et social et du Comité des Régions pour l'obtention, dans les cas appropriés, d'avis préalables à l'exercice de son droit d'initiative, ni le rôle spécifique joué par les partenaires sociaux².

¹ COM (2002) 277 final.

² Conformément aux articles 138 et 139 du traité CE.

13. C'est au milieu des années 90 que ce processus a porté ses premiers fruits, notamment après l'adoption d'un protocole annexé au traité d'Amsterdam (1995), qui définissait les principes de bonne réglementation devant être respectés au niveau de la Communauté européenne. La Commission a lancé deux initiatives destinées à améliorer la qualité de la réglementation dans les domaines relevant du marché unique (SLIM) et à améliorer l'environnement administratif pour les petites et moyennes entreprises (BEST).
14. Il est apparu clairement aux décideurs au sein de la Commission et du Conseil que la meilleure manière d'améliorer la "chaîne réglementaire", depuis la conception de la réglementation jusqu'à son application finale, était d'agir de façon coordonnée tant au niveau communautaire qu'au niveau national. Cela a été clairement formulé dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne qui a invité la Commission, le Conseil et les États membres à "définir, d'ici à 2001, une stratégie visant, par une action coordonnée, à simplifier l'environnement réglementaire".
15. Il existe également des instruments particuliers relatifs à la qualité et à l'accessibilité de la législation communautaire, comme la résolution du Conseil du 8 juin 1993 relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire¹ et l'Accord interinstitutionnel relatif à la codification accélérée du droit communautaire². Le manuel des procédures opérationnelles de la Commission et le manuel de rédaction législative constituent également des outils utiles. Il existe également des orientations générales en matière de politique législative. Les États membres ont probablement mis en place des dispositifs similaires qui, s'ils étaient mis à disposition, seraient utiles dans l'élaboration de la législation et dans l'amélioration de son accessibilité et de sa cohérence.

III. Enseignements à tirer

16. S'il existe manifestement une divergence entre la technique législative du *common law* et celle du droit romain, il y a, de l'avis du Groupe "Informatique juridique", certains éléments convergents, qui sont notamment les suivants:

¹ JO C 166 du 17.6.1993, p. 1

² JO C 102 du 4.4.1996

- a) tous les États membres stockent électroniquement des informations concernant la législation et les débats parlementaires et des informations présentant un intérêt dans le cadre législatif comme les Livres blancs, les Livres verts et les documents de réflexion;
 - b) tous les États membres produisent des textes juridiques, des projets et des textes définitifs électroniquement;
 - c) le traitement des données juridiques facilite la cohérence de la présentation et du style;
 - d) le traitement de données juridiques facilite l'indexation des documents, la codification des textes, l'accès à un "historique du texte" (la possibilité de voir le texte au moment de son adoption et de faire apparaître les amendements pour certaines années);
 - e) le traitement des données juridiques permet de garantir la qualité des textes tant du point de vue de la forme que du contenu;
 - f) le traitement des données juridiques facilite l'élaboration de "recueils de lois" ou de codes législatifs cohérents et accessibles tant au niveau des États membres que de la Communauté;
 - g) les évolutions qui ont eu lieu au niveau de la Communauté pour simplifier la législation et la rendre plus accessible.
17. Le portail EUR-Lex offre une plate-forme de diffusion des documents fondamentaux tels que les lois, les débats parlementaires et les documents de base ou connexes au niveau européen et au niveau des États membres. De la même manière, le portail offre la possibilité de mettre à disposition la législation des États membres qui met en œuvre la législation communautaire et les documents descriptifs tels que les guides de rédaction de la législation, les informations concernant les outils utilisés par les États membres pour rendre la législation plus accessible et plus cohérente. Se pose alors au groupe la question de savoir dans quelle mesure il serait utile et opportun de recommander au Conseil que les travaux sur le portail soient poursuivis pour mettre à disposition des informations descriptives.

IV. Suite des travaux du Groupe "Informatique juridique"

18. Pour poursuivre les travaux, il conviendrait que les États membres formulent des observations sur le présent document, que des éléments soient ajoutés et des modifications apportées et qu'une discussion ait lieu sur les résultats que l'on peut obtenir grâce à ce document, entre autres:
- a) une recommandation au Conseil relative à l'évolution future d'EUR-Lex visant à inclure les ressources "descriptives" concernant la législation, comme les guides de rédaction disponibles dans les États membres, les documents de réflexion sur la législation, les informations concernant la manière dont le processus et le produit législatifs ont été améliorés ou s'adaptent à un environnement électronique;
 - b) des recommandations au Conseil en vue de créer des liens avec les Parlements des États membres afin de permettre aux utilisateurs de suivre les débats sur les questions concernées dans une perspective européenne;
 - c) un soutien accru en faveur du développement de liens avec les sites web des États membres.

V. Conclusions

19. Le Groupe "Informatique juridique" se trouve dans une position idéale pour faire un bilan des techniques législatives utilisées dans les États membres dans la mesure où il a une vue d'ensemble des approches retenues dans les États membres pour rendre la législation plus accessible et plus cohérente par l'utilisation efficace du traitement de données juridiques. Jusqu'à présent, le groupe s'est concentré sur la mise à disposition de données primaires émanant des institutions européennes. Le groupe passe à présent à une deuxième génération d'informations, à savoir des informations permettant de trouver dans la législation nationale les textes mettant en œuvre la législation de l'Union européenne.

20. Il est proposé d'ajouter une troisième génération d'informations, telles que les informations sur la manière dont le traitement des données juridiques est utilisé par les institutions communautaires et par les États membres pour améliorer la qualité de la législation et la rendre plus accessible et plus cohérente. Un débat sur une troisième génération d'informations pourrait éventuellement déboucher sur la mise à disposition sur EUR-Lex d'informations sur la technique législative ou de liens vers des informations à ce sujet (Comment la législation est-elle rédigée? Quels outils électroniques sont utilisés? Quelles bases de données sont utilisées? Quels sont les outils utilisés pour garantir la qualité de la législation?).
21. La poursuite de ce débat pendant la prochaine présidence présenterait un intérêt tout particulier, compte tenu de l'expérience acquise ces dernières années par le gouvernement des Pays-Bas en matière d'amélioration de la législation avec la création du centre de rédaction législatif à La Haye.
22. À cet égard, les délégations sont invitées à formuler des observations écrites sur le présent document, notamment sur les questions visées aux points I 2 a) et b).
