



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 24 mai 2004 (03.06)
(Or. en)**

7311/04

LIMITE

JURINFO 2

NOTE

du :	Groupe de réflexion
au :	Groupe "Informatique juridique"
Objet:	Réseau européen d'information juridique (REIJ) - Document de réflexion

SOMMAIRE

1. La présente note a pour objet de lancer la réflexion sur la nécessité de parvenir à une plus grande cohérence dans l'accès aux données juridiques en ligne et la gestion de celles-ci dans les États membres en créant un "Réseau européen d'information juridique (REIJ)". Il s'agirait, dans un premier temps, d'établir un code de bonnes pratiques, sans aller jusqu'à adopter des actes harmonisés au niveau de l'Union européenne. Des mesures relatives, entre autres, aux aspects techniques, juridiques et budgétaires, pourraient être envisagées dans le cadre des travaux du Groupe "Informatique juridique".

I. INTRODUCTION

2. Lors de sa dernière réunion (4-5 décembre 2003), le Groupe "Informatique juridique" a fait observer qu'il serait opportun d'établir un programme de travail en matière d'informatique juridique afin de définir une approche globale dans ce domaine.

3. Certaines délégations du Groupe "Informatique juridique" se sont ensuite réunies et ont établi le présent document, qui constitue une première ébauche destinée à lancer le débat au sein du groupe.

II. CONTEXTE

4. Dans sa résolution du 26 novembre 1974, le Conseil a jugé nécessaire que les institutions communautaires établissent en commun un système de documentation sur le droit communautaire; il a recommandé que cette documentation soit tenue à la disposition des États membres.

5. C'est dans ce contexte que Celex a été créé. Le système donne accès aux différentes catégories d'actes juridiques de l'Union européenne (principalement les traités, les accords internationaux, la législation dérivée, la jurisprudence et les travaux préparatoires). Conformément à sa mission, le groupe a assuré le suivi du fonctionnement et de l'évolution du système.

6. Les années 90 ont marqué un tournant dans les activités du Groupe "Informatique juridique". En effet, dans sa résolution du 20 juin 1994, le Conseil a mis l'accent sur la nécessité de permettre aux citoyens d'accéder facilement, non seulement au droit de l'Union européenne, mais également au droit national grâce à une mise en réseau des bases de données juridiques européennes et nationales.

7. Cette période s'est également caractérisée par une évolution fulgurante vers la société de l'information. L'introduction de nouvelles technologies et la disponibilité progressive de bases de données juridiques nationales dans les États membres permettent désormais au citoyen européen d'avoir directement accès au droit sous forme électronique.

8. Cette période a également été marquée par un facteur important: l'application du principe de la transparence, qui permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel et de garantir une légitimité, une efficacité et une responsabilité accrues de l'administration à l'égard des citoyens. L'adoption du règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil a permis de discipliner l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

9. Cette nouvelle approche de l'accès au droit a contribué à modifier le mandat du groupe. Suite aux conclusions du Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000 sur l'accès électronique aux données publiques, le groupe a reçu mandat non seulement de veiller à l'optimisation de Celex, mais également à l'exploitation d'Internet pour le repérage et la mise en réseau des sites officiels de chaque État membre.
10. C'est dans le droit fil de ces orientations et d'autres décisions prises au niveau des institutions communautaires compétentes que le Groupe "Informatique juridique" a demandé à l'Office des publications de développer une interface de recherche standard pour les services nationaux. Ce projet a été baptisé Nat-Lex. Le système doit devenir disponible, via Celex, avant la fin de 2004; il permettra à tout citoyen d'un État membre d'accéder d'une façon aussi conviviale que possible à la législation d'un autre État membre.¹
11. Le système peut, à terme, apporter une valeur ajoutée importante par rapport à l'accès direct qu'offrent les bases de données nationales. Il constitue une étape significative dans l'exécution du mandat du groupe. Il est également propre à susciter une réflexion sur l'opportunité d'une approche globale de l'accès aux données juridiques, tant au niveau communautaire qu'au niveau de chacun des États membres.
12. La réflexion pourrait tout d'abord porter sur les données juridiques elles-mêmes: de la même façon que tout citoyen doit avoir accès, par exemple, aux travaux préparatoires dans le cadre des procédures législatives communautaires, il doit aussi pouvoir accéder aux travaux préparatoires au niveau national.

¹ Il convient de rappeler que EULEX, quant à lui, trouve ses origines dans la résolution de 1994 préparée par le Groupe "Informatique juridique" et mentionnée au paragraphe 6. Tant EULEX que Nat-Lex constituaient déjà des points essentiels de l'ordre du jour du groupe avant 2000.

³ La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, dénommée COSAC, créée à Paris les 16 et 17 novembre 1989, a joué un rôle central dans la coordination d'une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne.

13. À ce propos, il convient de mettre en évidence le fait que les principes régissant la transparence ont également inspiré les procédures de décision législative au niveau national. En particulier, les procédures législatives nationales peuvent être consultées d'une façon plus conviviale.³
14. En outre, vu les rapports étroits entre le droit national et le droit communautaire, tout citoyen devrait pouvoir accéder aux travaux nationaux liés au droit communautaire dans la double perspective nationale et communautaire. Dans un marché intérieur où règne la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, l'intérêt d'accéder à la législation et aux travaux préparatoires des autres États membres est croissant.
15. Cette ligne de réflexion implique une étroite coopération entre le système communautaire et les systèmes nationaux quant aux contenus, aux modalités d'accès et aux technologies privilégiées.
16. Le développement de l'Internet a contribué à multiplier le nombre de bases juridiques; celles-ci offrent des contenus variables, sont d'accès gratuit ou payant et sont soumises à une gestion publique ou privée. La situation n'est donc pas la même dans tous les États membres, certains étant plus avancés que d'autres en ce qui concerne l'accès aux données juridiques en ligne. Par exemple, dans certains États membres, l'accès à la jurisprudence est déjà très largement accordé alors que, dans d'autres États membres, cet accès ne concerne que les jugements rendus par les tribunaux de dernière instance. S'il semble acquis que les États membres devraient s'efforcer d'offrir l'accès gratuit aux textes législatifs, l'accès aux bases de données contenant la jurisprudence reste payant dans la plupart des États membres. Cependant, de plus en plus de cours suprêmes ont des sites web offrant l'accès gratuit à leur jurisprudence respective. Il apparaît donc judicieux de rapprocher l'information sur le droit et l'information sur la mise en œuvre du droit.
17. Un tel rapprochement ne devrait pas nécessairement être soumis à des règles strictes et obligatoires décidées au niveau des institutions de l'Union européenne. Chaque État membre dispose déjà d'une expérience et d'un système donnant accès au droit en ligne, qui correspond aux solutions considérées comme nécessaires au plan national.

Dans ce contexte, la solution la plus pragmatique consisterait à adopter une approche souple, en suivant la logique qui découle de la participation de tous au réseau Internet, et à accepter volontairement et unilatéralement les bonnes pratiques qui pourraient être suggérées tout particulièrement au niveau du Groupe "Informatique juridique".

18. La diversité des modèles existants reflète la richesse intellectuelle, technique et juridique des analyses, qui aboutissent toutes à donner accès au droit. C'est à partir de cette richesse et pour tenir compte des liens étroits entre le droit national et le droit communautaire et de l'intérêt pour les droits nationaux de chacun des États membres qu'il y aurait lieu de réfléchir à l'opportunité d'une plus grande cohérence au niveau de l'accès au droit de l'ensemble de l'Europe.
19. Outre une simplification de l'accès offert au citoyen, une plus grande cohérence permettra dans le même temps d'accroître l'utilisation transfrontière des systèmes d'information juridique.
20. Par ailleurs, il paraît nécessaire – et tout particulièrement dans ce domaine – que les informations disponibles soient correctes et crédibles. En effet, lorsque les praticiens du droit et les citoyens veulent accéder à la législation ou à la jurisprudence, notamment sur le web, c'est en général pour déterminer la portée de leurs droits et de leurs obligations; il est donc indispensable que les informations données soient fiables. De ce fait, il faut tenir compte de ce que l'accès au droit doit se faire par des moyens qui offrent des garanties suffisantes, en utilisant par exemple la signature électronique pour accéder aux données juridiques en ligne.
21. Il s'avère en conséquence opportun de réfléchir aux éléments essentiels et nécessaires d'un programme de travail dans ce domaine. Celui-ci pourrait comporter trois volets: les aspects techniques, les aspects juridiques et les aspects budgétaires.

a) Aspects techniques

i) Les configurations et méthodes d'accès.

22. Au cours des dernières années, les échanges au sein du groupe comme l'expérience de chacun de ses membres, ont fait apparaître la diversité des configurations et des méthodes d'accès et de recherche. Ces différences sont soit fortuites, soit justifiées par des choix technologiques ou méthodologiques, soit encore elles sont le fruit de conceptions propres de l'accès au droit, ancrées dans la culture d'un État membre.

23. Les variations fortuites ou justifiées par des choix méthodologiques et technologiques peuvent utilement faire l'objet d'une étude en vue de déterminer quels sont les critères plus ou moins communs à plusieurs systèmes. À titre d'exemple, on peut mentionner la mise à disposition de textes sommaires ou intégraux, les formats de diffusion des textes, les moyens de navigation et de recherche dans ceux-ci. Un autre exemple est celui qui consiste à rendre les portails nationaux accessibles à des handicapés, notamment au malvoyants.

24. L'objectif n'est certes pas d'établir des règles, mais plutôt de susciter, au niveau communautaire, un échange d'informations et d'expériences susceptible d'inspirer la réflexion, les orientations et les travaux dans les États membres. Dans ce cadre, la présente note ne vise pas à définir des solutions, mais uniquement à poser des principes susceptibles de servir de base à des travaux futurs.

25. L'objectif est d'encourager la logique qui a été suivie au cours des dernières années au niveau d'Internet, qui a eu pour effet de réduire considérablement les différences entre les interfaces utilisateurs. L'idée ne serait pas d'harmoniser les "tableaux de bord" au point de créer des interfaces communes, mais d'œuvrer à un rapprochement de la configuration et des méthodes d'accès.

ii) L'élaboration des textes normatifs au niveau national

26. Sur ce point, le présent document se réfère aux initiatives nationales présentées par les délégations allemande et autrichienne dans leur document commun 8059/03 JURINFO 11, et plus récemment par la délégation irlandaise dans le document 7231/04 JURINFO 1. Ces délégations ont proposé une réflexion sur l'opportunité d'aligner les formules et les structures types utilisées dans l'élaboration de textes normatifs et de les adapter aux nouveaux environnements techniques du travail gouvernemental et parlementaire.
27. Selon ces délégations, un tel exercice serait fondé sur l'idée qu'une plus grande compatibilité des règles appliquées dans les différents États membres pourrait simplifier et accélérer la transmission des données vers les autres États membres et vers les institutions de l'Union.
28. Il est vrai qu'un certain niveau de standardisation et d'harmonisation formelles des normes juridiques permettrait de clarifier ces dernières et de rationaliser le travail de ceux qui préparent les textes normatifs. Il en augmenterait surtout la lisibilité pour les citoyens, ressortissants non seulement de l'État en cause, mais également des autres États de l'Union.
29. Parmi les objectifs envisageables dans la production de textes normatifs au niveau de chacune des instances nationales compétentes, on peut citer:
- la structuration, du point de vue de la forme et du contenu, de la législation des États membres en recourant à XML,
 - la standardisation des méthodes de rédaction, de traitement et de transmission des textes,
 - l'assurance de la stabilité des supports du travail législatif (versions électroniques).

iii) Mise à jour des textes législatifs

30. Les États membres ont mis en place des traditions en ce qui concerne la mise à jour de leur législation nationale. Des échanges de vues sur les principes, les méthodes et les traitements techniques respectifs des travaux de consolidation et de codification seraient certainement fructueux. Ils pourraient pour le moins déboucher sur un inventaire des différents problèmes rencontrés lors du traitement de tout type de modification apporté à des textes adoptés antérieurement.

b) Aspects juridiques

31. La diffusion des données juridiques publiques obéit essentiellement à des règles nationales. Dans le cadre de ses travaux, le groupe a déjà eu l'occasion d'évoquer trois questions au sujet desquelles il a souhaité entamer une étude comparative.
- i) L'authenticité de la version électronique du "journal officiel"
32. Trois États membres ont accompli une œuvre de pionniers: ils publient leur "journal officiel" sur un support électronique, soit en ayant supprimé la version papier, soit en donnant une valeur égale au papier et à l'électronique.
33. Le groupe "Informatique juridique" a ainsi été informé de la solution adoptée par la Belgique (version électronique non authentique, mais unique version largement disponible), par l'Autriche (seule une version électronique faisant foi est disponible) et par la France (les versions papier et électroniques font également foi).
34. Tout comme l'Union, de nombreux autres États membres, publient leur journal officiel en ligne, mais seule la version papier est opposable en droit. Toutefois, la pression publique pour disposer de versions électroniques faisant foi est forte, tant au niveau communautaire qu'aux niveaux nationaux, et soulève la question cruciale des méthodes à adopter pour assurer la valeur juridique et l'authenticité d'un texte diffusé sur un support électronique.
- ii) L'anonymat
35. La délégation italienne a évoqué les règles relatives à l'anonymat (document 14455/03 JURINFO 19). Il s'agit d'analyser les règles applicables dans le cadre de la disponibilité et de la diffusion de données concernant l'identité de personnes, notamment lorsque celles-ci sont poursuivies pénalement ou sont parties à des procès en matière civile, administrative ou fiscale.

36. Il conviendrait donc d'essayer de préciser la situation qui prévaut dans chaque État membre en la matière. Des travaux dans ce sens ont déjà été entamés. Ils devraient permettre à terme une plus grande compatibilité, le but étant d'assurer la diffusion cohérente, au niveau de l'ensemble des États membres, de documents juridiques qui nécessitent la protection de données personnelles.
37. Cette question ne se pose pas avec une acuité particulière lors de la transmission et de la diffusion de données portant sur des dispositions à caractère normatif. Toutefois, elle revêt une importance particulière dans le cadre de la diffusion de la jurisprudence. Dans certains États membres, la diffusion de telles données peut constituer une violation du droit à l'anonymat et entraîner un droit à réparation d'un préjudice moral.
38. Même s'il s'agit d'une question qui concerne tout particulièrement certains États membres, le groupe pourrait être appelé à réfléchir à des règles communes minimales applicables et, le cas échéant, attirer l'attention sur les obstacles à la diffusion des textes de droit.

iii) Les droits d'auteur

39. Les réglementations nationales en matière de droits d'auteur sur des données juridiques législatives ou jurisprudentielles diffèrent d'un État membre à l'autre.
40. Le Groupe "Informatique juridique" a déjà effectué quelques travaux, mais une étude plus approfondie s'impose pour recenser les différences fondamentales entre les États membres.

c) Aspects budgétaires

41. Les États membres ont des politiques très diverses en ce qui concerne l'accès – gratuit ou payant – à leurs bases de données juridiques en ligne. De telles décisions relèvent certes des États membres, mais la question revêt une importance non seulement au regard des exigences de l'accès de chaque citoyen à son droit national, mais aussi en ce qui concerne l'accès au droit des autres États membres, ce que le groupe juge utile de promouvoir.

III. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PRÉSENT PROGRAMME DE TRAVAIL

42. En définissant un calendrier commun des travaux, le Groupe "Informatique juridique" pourrait constituer l'enceinte privilégiée dans laquelle les États membres, entre eux et avec les institutions communautaires, feraient part de leurs expériences, échangeraient leurs points de vue et transmettraient leurs conclusions au Conseil. L'objectif commun devrait être un fonctionnement harmonieux, convivial et interactif des systèmes d'information juridique communautaires et nationaux.

43. Dans cet exercice, il conviendrait de ne pas oublier le rôle des parlements nationaux qui, dans le contexte européen, pourraient jouer un rôle particulier compte tenu de leur activité législative au niveau national.
