

Liste exhaustive des données juridiques qui devraient être conservées et accessibles sur Internet « éternellement » par les pouvoirs publics

Stéphane Cottin, Chef de service Greffe et Informatique du Conseil constitutionnel, France

[1] Analyse de la question

Le postulat de départ de cette intervention est décrit précisément par son titre dont il convient d'analyser tous les éléments :

- **faire une liste exhaustive** : il s'agira de proposer un catalogue, ou les moyens de le réaliser
- **des données juridiques** : encore faut-il définir ce que cela peut-être, et pour qui ?
- **qui devraient être** : une obligation, un droit créance ?
- **conservées et accessibles** : deux notions techniques dont il faudra définir la mise en œuvre précisément
- **sur Internet** : figure imposée ; pas n'importe quel support ni n'importe quelle nouvelle technologie, celle du réseau des réseaux
- **éternellement par les pouvoirs publics** : condition de délai (et quelle condition !) et acteurs imposés = les pouvoirs publics. Pourquoi eux.

[2] Problématisation

Le nombre de problématiques nées de cette simple phrase est bien trop grand pour arriver à toutes les aborder. On se limitera donc à proposer des éléments d'éclairage du débat, et surtout à démontrer la légitimité qu'il peut y avoir à se poser, tant au niveau national que transnational, certaines questions et à s'imposer certaines contraintes pour l'avenir.

[3] Donnée juridique et lien Internet

La question épineuse de la notion de donnée juridique ne sera pas non plus abordée, ni sa définition, trop sujette à controverse. En revanche, et sans entrer dans les détails, une des spécificités de ces données juridiques pourrait éclairer le débat : celle qui consiste à remarquer que l'information juridique a vocation naturelle à définir un lien, à en être un élément essentiel. Que ce soit un lien contractuel, source subjective de droit et de liens entre personnes privées ou publiques, ou, dans le cas des sources objectives du droit, un lien de subordination à un texte normatif, ou à une décision d'un juge, la notion de lien, et plus largement de réseau, est présente partout. On remarquera seulement ici que cette notion de réseau se partage avec et se fonde naturellement dans les concepts de la technologie Internet.

[4] Complexité des critères de définition

Mais, faire cette liste de données juridiques essentielles¹ est impossible, tant elle est contingente à l'époque, au pays, voire à la province ou la région, aux besoins fins de telles ou telles professions, pas forcément "juridiques".

Cette liste sera de plus évolutive avec le temps, nécessairement différente d'un endroit à un autre, et évidemment d'un niveau de technicité dont la profondeur sera fonction de l'utilisateur

¹ Il s'agissait très exactement du "cahier des charges" de la première version de Legifrance, le portail officiel du droit français, quand le Premier ministre, Lionel Jospin, dans un discours du 25 août 1997, avait évoqué l'obligation de mettre à disposition gratuitement "les données publiques essentielles", sans les définir. Cette définition a été le travail des artisans du site <http://www.legifrance.gouv.fr>

final. Les critères spatiaux, temporels et de niveau de technicité rajoutent ainsi encore à la complexité de l'ensemble, née du fait qu'on n'a même pas défini la donnée juridique elle-même.

[5] Légitimité de l'accessibilité de ces données sur Internet

Pour autant, faire cette liste est une tâche primordiale. Il est légitime de se poser la question : il faut savoir ce dont on dispose maintenant, et ce dont on va disposer dans l'avenir sur le support Internet, en termes de données juridiques.

En effet, même si on ne l'a pas complètement démontré, l'utilité de la technologie Internet pour rendre accessible et pour conserver des données, a fortiori juridiques, est notable. On pourrait paraphraser un des visas de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998² "*Notant, à cet égard, qu'il est important de recourir aux médias ainsi qu'aux modes de communication électroniques et aux autres modes de communication qui apparaîtront dans l'avenir,*"³

[6] Fondements théoriques de l'accès au droit : concrétisation dans le droit français

Les raisons qui poussent naturellement à se soucier de la pérennité de telles données sont issues des adages juridiques populaires très anciens, tel le "nemo censetur ignorare legem", fondement de l'Etat de droit. Plus récemment en France, les pouvoirs publics ont fait de la diffusion du droit, d'abord en bases de données, puis sur Internet, un "service public par nature"⁴ (au même titre que les routes ou l'école) en 1997. L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi a été reconnu comme un "objectif de valeur constitutionnelle"⁵ en 1999, et l'article 2 de la loi "DCRA"⁶ dispose on ne peut plus clairement : "*Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens.*

Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller."

Enfin, a été créé le service public de diffusion du droit par Internet par le décret du 7 août 2002⁷ qui pose le principe dès son article 1er : "*Il est créé un service public de la diffusion du droit par l'internet.*

Ce service a pour objet de faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence"

[7] Même s'il est impossible d'établir cette liste, il convient néanmoins de réaliser un état des lieux, de tenter d'en définir des critères de base et de repérer éventuellement, en creux, quels sont les manques les plus évidents.

² Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>

³ Noting, in this context, the importance of making use of the media and of electronic or other, future forms of communication

⁴ Voir Serge Lasvignes, Sécurité juridique et qualité de la réglementation: quelques considérations pratiques - Le point de vue du praticien, in Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11 , <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc11/17.htm>, note 7

⁵ Décision n° 99-421 DC - 16 décembre 1999 Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1999/99421/index.htm>

⁶ LOI no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=FPPX9800029L>

⁷ Décret no 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'Internet. <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=PRMX0205836D>. Voir aussi sur le blog [servicedoc.info](http://www.servicedoc.info) à la rubrique consacrée à l'actualité du SPDDI : http://www.servicedoc.info/rubrique.php3?id_rubrique=3

[8] Note : l'effet cliquet

Le fait de circonscrire ce dont on dispose désormais sur support Internet en terme de données juridiques amène assez vite à un effet (que certains pourraient qualifier de pervers), qui se rapproche de "l'effet cliquet"⁸ des économistes. Une fois qu'un type de données juridiques est disponible sur Internet, il devient très difficile, voire impossible, ou alors à un coût d'image très important pour celui qui proposait cette donnée, de retirer cette offre.

[9] Etat des lieux en relief

Cet inventaire revient à se poser la question : "Qu'est qui est désormais mis à disposition sur Internet ?". On la transformera ici plutôt en question "pourquoi ou comment ?" afin de mieux mesurer la qualité de cet état des lieux.

[10] Ancienneté des bases : pas toujours un gage de qualité

Ainsi, lorsque l'on sait que l'on va retrouver sur Internet le contenu de banques de données souvent anciennes (en temps informatiques, datant des années 1960 ou 1970 !), se rend-on compte que ces données, archivées selon des méthodes séquentielles archaïques, ne répondent pas aux critères des moteurs de recherche modernes. Lesquelles sont compatibles avec le Dublin Core, ou avec un système de Web Sémantique ? Saura-t-on récupérer ou ajouter les métadonnées nécessaires à l'usage contemporain de ces sources.

[11] Multiplicité des sources, des formats et des acteurs successifs

Quand bien même certains pays, dont la France, disposeraient d'un grand nombre de types de données juridiques en ligne, plus ou moins déjà accessibles sur Internet, que sait-on de leurs sources et de leurs historiques ? De la multiplication des acteurs dans la chaîne de production naissent évidemment des incohérences, dans les formats, dans les enrichissements. Naissent aussi des redondances⁹, ou au contraire des grands manques suite à la disparition plus ou moins volontaires de certaines offres du marché.

Déjà à cette étape de la réflexion, on aperçoit la nécessité d'un chef d'orchestre.

[12] Etat des lieux en creux

Afin d'approcher au plus près la réponse à la question posée (la fameuse "liste exhaustive..."), on se posera la question : "Qu'est ce qui manque ? et pourquoi ?" Là encore, les manques sont liés à un système juridique donné, à une époque donnée et à des besoins professionnels donnés. Parmi les critères des manques, on remarquera néanmoins la fréquence des absences "fonctionnelles" et celle des absences "temporelles" de données.

[13] Les manques fonctionnels : les données manquent, car il n'est pas (encore) prévu de les récupérer utilement.

Des pans entiers, peut-être de moins en moins nombreux, mais encore importants, ne sont pas susceptibles de participer à la chaîne de production de la donnée juridique sur Internet. Même si presque tout est informatisé, il reste encore quelques zones irréductibles, en voie de disparition, mais depuis peu, comme les décisions de justice de première instance, les normes issues des collectivités locales : lorsqu'on s'éloigne du centre. Malgré cette informatisation, il n'est parfois (trop souvent) pas pris en compte les nécessaires besoins d'interopérabilité, de compatibilité, de réutilisation naturelle des informations ainsi stockées, et ce sont des dizaines d'heures de travail qui sont redondées.

⁸ Effet-Cliquet : Mécanisme qui permet de figer une performance même si l'actif correspondant baisse par la suite. Dit aussi "principe de standstill" ou "principe de non régression" en matière de droits de l'homme.

⁹ Ce qui a conduit en France, dès 1984, à établir un monopole de diffusion du droit (Juridial)

[14] Les manques temporels : les données manquent à partir d'une certaine date, car, avant cela, on ne les récupérait pas.

Les ensembles les plus importants quantitativement, et ceux qui font le plus cruellement défaut, sont les fonds rétrospectifs. Si on dispose des données des 20 ou 40 dernières années, on n'a pas les données plus anciennes, ou alors sur des supports inutilisables. Des efforts de conversion rétrospective peuvent être menés, mais ils doivent l'être dans le souci déjà affirmé de l'interopérabilité.

[15] Les raisons économiques de ces manques

Trouver de la rationalité à ces manques revient à se poser la question "Pourquoi y a-t-il des manques ?" L'explication essentielle tient dans les coûts prohibitifs que devraient supporter une **seconde fois** les producteurs de données pour les offrir de nouveau sur Internet. Les critères de choix guidant cette rationalité peuvent se recouper aussi, en plus des problèmes purement financiers, avec des problèmes techniques (numérisation rendue difficile par la faible qualité du support original, par un format obsolète...), et surtout avec des problèmes de politique de diffusion des données (va-t-on rendre facilement accessible telle ou telle archive réputée sensible ?)

[16] Postulat : l'accès à la donnée juridique sur Internet est un marché

Au final, on se retrouve bien face à un marché, avec une offre de données, qui rencontrent des problèmes financiers, techniques et politiques, sur un lieu ouvert (Internet) face à une demande de données à définir.

Il semble bien que toute cette réflexion conduise naturellement à une analyse économique de ce marché, toute ressource n'étant pas infinie et l'offre ne permettant certainement pas, du moins à brève échéance, la satisfaction de toute la demande. De plus, il apparaît clairement que parmi les principaux acteurs de l'offre de données, les producteurs eux-mêmes, on rencontre certainement une partie non négligeable de la demande finale. Cela ne risque pas de fausser ce marché, ces offreurs auraient en effet intérêt à ce que le marché soit fluide et réponde au meilleur coût à leurs besoins.

[17] Les nouveaux (?) critères de choix

Cette demande, si on la considère comme rationnelle, va donc se poser la question, face au problème de la rareté de l'offre, de l'opportunité de choisir d'acquérir plutôt telle donnée qu'une autre, en termes économiques. Quels sont alors les critères de choix face à la masse de données qui s'accumule et dont on risque de ne plus avoir accès ?

A noter que parmi les risques classiques de la théorie des marchés, on rencontrera aussi les phénomènes pervers de thésaurisation, avec la sortie inopportune du marché de données pourtant utiles, et évidemment tous les phénomènes d'ententes mono- ou oligopolistique, que chaque pays expérimente un jour ou l'autre en réagissant de façon diverse.

[18] La nouvelle problématique essentielle = l'obsolescence de la donnée juridique

Il reste bien que, face à ces choix, la rationalité du demandeur le pousse à se focaliser sur le critère "négatif" de la non-conservation de la donnée. Sa problématique de base sera "de quoi n'aurai-je plus besoin ?". Il rencontre ici la problématique de base de la conservation des données ; ce qui est le thème de cette journée : **comment conserver la donnée juridique ?**