

**LE SERVICE PUBLIC DE DIFFUSION DU DROIT PAR L'INTERNET**

**RAPPORT 2003**

**FEVIER 2004**

## **Sommaire**

### **I) Présentation Générale du Comité du Service Public de Diffusion du Droit par l'Internet**

- A) Le cadre juridique
- B) La méthode de travail

### **II) Amélioration constante de la diffusion du droit par *Légifrance***

- A) La résolution des difficultés techniques
- B) L'évolution d'un outil statistique permettant un meilleur suivi du site
- C) La consultation des textes consolidés
- D) Une amélioration de l'ergonomie et de la navigation du site *Légifrance*
- E) Un élargissement prudent des bases accessibles sur le site
- F) Un regrettable retard concernant la mise en ligne des arrêts des cours d'appel

### **III) La politique de rediffusion**

- A) Le régime des licences.

Descriptifs techniques, cadre réglementaire, présentation générale des licenciés

- B) La diffusion des bases de données européennes

Annexe 1 : Liste des membres du comité

Annexe 2 : Liste des licenciés, arrêtée le 22 janvier 2004

# **I) Présentation du comité du service public de diffusion du droit par l'internet**

## **A) Le cadre juridique**

L'année 2000 a constitué un tournant fondamental en direction de la gratuité de la diffusion des données juridiques essentielles mises en ligne par le gouvernement.

L'article 2 de la loi du n° 2000-321 du 12 avril 2000 définit le cadre général de ce service : « 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 [...] »

Lors du CIRE du 12 octobre 2000 est annoncée la création du service public d'accès au droit, qui a « pour objet la diffusion gratuite des données sur l'internet, destiné à remplacer entièrement les actuels sites *Légifrance* et *Jurifrance* en 2002 » ce qui marque une rupture nette avec le régime de concession à titre onéreux mis en place par le décret du 31 mai 1996.

Deux appels d'offre furent organisés en 2001 : le premier relatif à la conversion des données des différentes bases au format XML a été remporté par la société Mémorem, le second concernant la diffusion et l'hébergement du service public d'accès au droit a été attribué à la société ORT.

Le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 finalise la création du service public de la diffusion du droit par l'internet, qui a pour objet de « faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence ».

Son champ d'application couvre largement les textes normatifs français (constitution, codes, lois, actes réglementaires des autorités de l'Etat), présentés de manière consolidée, les conventions collectives étendues, les engagements internationaux de la France, le droit européen direct et dérivé, l'ensemble de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation ainsi qu'un choix de décision des juridictions qui leur sont subordonnées, les arrêts de la CJCE et du TPI des communautés, ceux de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi qu'un ensemble de publications officielles (édition Lois et décrets du JO, Bulletins officiels des ministères, JO des Communautés..

Ces données sont accessibles, soit directement, soit par l'établissement de liens, sur le site [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), placé sous la responsabilité du secrétariat général du Gouvernement et exploité par la direction des journaux officiels (Art.2), laquelle produit les bases de données correspondant aux actes dont elle assure la publication, et peut également prendre en charge la réalisation d'autres bases, sur demande des autorités dont émanent les données juridiques concernées (Art.3).

Si la diffusion des données se fait à titre gratuit, leur réutilisation doit satisfaire certaines exigences, notamment de fiabilité, dont le contrôle est assuré au travers de licences accordées à titre gracieux, le bénéficiaire ne supportant que le coût de mise à disposition.

Le suivi de la qualité du service de diffusion des données juridiques est confié au comité du service public de la diffusion du droit par l'internet dont la composition, destinée à représenter

la diversité des acteurs concernés par la diffusion et l'édition juridique, est fixée par arrêté du Premier ministre : comme c'était déjà le cas pour le « comité du service public des bases de données juridiques » constitué pour suivre l'application de l'ancienne concession, l'arrêté du 12 septembre 2002 a désigné les principaux producteurs publics de données juridiques, des représentants des utilisateurs ainsi qu'un représentant des entreprises privées spécialisées dans le domaine de l'édition juridique.

Le comité donne au Premier ministre son avis sur la désignation des sites exploités par des administrations de l'Etat admis à participer à l'exécution du service public de la diffusion du droit, ainsi que sur l'octroi des licences. Il peut être saisi de tout différend auquel donnerait lieu l'usage des licences. Enfin, « il fait toutes propositions qui lui paraissent utiles en vue d'améliorer la qualité du service public de la diffusion du droit » (Art 5)

## **B) Les méthodes de travail**

Depuis sa création jusqu'au 31 décembre 2003, le comité a tenu six réunions plénières (11 octobre et 20 décembre 2002, 18 mars, 20 juin, 15 octobre et 19 novembre 2003).

Il a également demandé à deux sous-comités de se réunir sur des points techniques, tels que l'amélioration d'une part de la présentation des textes consolidés et d'autre part de la navigation sur le site.

Ses réunions plénières se tiennent en présence d'un représentant de la société ORT gestionnaire du site (qui rend compte en particulier de l'état technique du service et donne des indications statistiques sur sa fréquentation), à l'exception de l'examen de certains points de l'ordre du jour tels que les demandes de licences.

Le comité invite le cas échéant des tiers à lui présenter des thèmes de réflexion :

-par exemple la démonstration de la technique « RSS » (ou syndication), outil de veille permettant à un internaute ou à un autre site d'extraire automatiquement certaines catégories de données apparues sur le site offrant cette technique, afin de se les faire adresser automatiquement ou de les faire apparaître sur son site, le cas échéant par des liens.

-par exemple encore la présentation des conclusions d'une étude de l'IGAS concernant le besoin des partenaires sociaux de consulter en ligne les conventions collectives de tous ordres.

Les innovations du service sont toujours précédées d'une présentation de maquettes au comité, comme ce fut le cas par exemple pour l'introduction du système de consultation Sarde (voir ci après).

La présentation des préoccupations et travaux du comité peut se faire autour des deux thèmes suivants :

- l'amélioration de la diffusion du droit par le site *Légifrance* (II)
- la rediffusion des données juridiques, par la voie de licences (III)

## **II) Amélioration de la diffusion du droit par Légifrance**

### **A) La résolution des difficultés techniques**

Le succès immédiat du site, rendu gratuit dans sa forme rénovée à compter du 15 septembre 2002, a fait ressortir que ses bandes passantes (pourtant doublée à l'occasion) étaient très sous-dimensionnées pour satisfaire les quelques 10000 requêtes susceptibles d'être présentées simultanément, au point que le service a été quasiment inaccessible pendant quelques jours. Pour résoudre ce problème, la DJO a fait immédiatement doubler les bandes passantes en les portant à 8Mb/s. Elles sont aujourd'hui à 10 Mb/s, et seront à 12Mb/s en avril 2004.

Les moyens de diffusion du site *Légifrance* restent très sollicités par des téléchargements systématiques des bases à l'aide de robots automatiques. Cette pratique est une justification supplémentaire de la politique favorisant la conclusion de contrats de licences, permettant aux licenciés de recevoir les fichiers importants sous licence par des moyens mieux adaptés et dédiés, distincts des bandes passantes destinées à la consultation du public.

Pour les téléchargements de dimensions plus restreintes, auxquels peuvent légalement procéder les titulaires d'une licence gratuite de mise à disposition (voir ci dessous la partie III du présent rapport), des recommandations sont données pour qu'il n'y soit procédé qu'aux heures où la bande passante est moins sollicitée.

### **B) Le développement d'un outil statistique permettant un meilleur suivi du site**

Pour analyser plus précisément les requêtes ainsi que les sessions enregistrées sur le site *Légifrance*, le comité a recommandé de procéder à des mesures statistiques, prises en charge par la société ORT dans le cadre du marché de diffusion.

Il en ressort une augmentation régulière du nombre et de la durée moyenne des sessions (70 000 sessions de travail quotidiennes, d'une durée moyenne de 18 minutes, impliquant la visite de 800000 pages).

Afin d'établir une mesure statistique comparée des différents sites gouvernementaux, le comité a aussi souhaité intégrer le site *Légifrance* au programme développé par le Service d'Information du Gouvernement [stat@gouv.](mailto:stat@gouv.fr), lequel est constitué d'un système de marquage développé par la société XITI à destination des sites publics.

En revanche, le comité a considéré qu'une analyse comportementale systématique sur le site n'était pas souhaitable, celle-ci devant rester limitée à des sondages indicatifs (toutes mesures étant alors naturellement prise pour préserver l'anonymat).

### **C) La consultation des textes consolidés**

Après étude par un sous-groupe constitué en son sein, le comité a retenu des propositions tendant à faciliter la consultation et la compréhension des textes consolidés, de manière notamment à ce que les « articles modificateurs » et les « articles abrogés » soient désormais accompagnés d'un renvoi, par un lieu hypertexte, respectivement au texte qu'ils ont alors modifié, ou à celui qui les a abrogés.

La direction des Journaux officiels s'apprête à lancer un marché visant à rénover en ce sens la production des bases concernées.

#### **D) Une amélioration de l'ergonomie et de la navigation sur le site *Légifrance***

Le comité a vivement encouragé l'intégration de l'applicatif SARDE sur le site *Légifrance*. Cette base de données développée par la DJO à partir d'un thésaurus de 11 000 descripteurs permet d'interroger l'ensemble des bases non jurisprudentielles au cours d'une recherche très ouverte et conviviale. Le comité a considéré que la « valeur ajoutée » indéniable que constitue cet applicatif restait compatible avec les principes qui fondent les limites actuelles du service public de diffusion du droit par l'internet, dès lors qu'il ne tendait à faciliter l'accès qu'aux seuls textes normatifs, sans permettre aucun croisement avec des données jurisprudentielles ou doctrinales.

Par ailleurs, regrettant que la navigation reste trop dépendante de la structuration actuelle des bases de données, le comité a constitué un second groupe de travail consacré à l'amélioration de l'ergonomie et de la navigation sur le site *Légifrance*. A l'issue de ses travaux, deux maquettes ont été établies pour préfigurer les évolutions du site *Légifrance* destinées à être intégrées en novembre 2004. Pour l'essentiel, il s'agit de permettre l'initiation d'une recherche commune sur les bases JORF (textes d'origine) et LEGI (textes consolidés), qui proposerait ensuite seulement à l'internaute de visualiser, à son choix lorsque cela est possible, le texte d'origine ou le texte consolidé.

De plus, un forum sera ouvert pour permettre aux internautes de formuler leurs remarques, lesquelles pourraient être prises en compte pour l'évolution du site.

Enfin, les « dossiers législatifs » se sont enrichis par l'adjonction du suivi des décrets d'application pour chaque loi promulguée, permettant ainsi d'accéder non seulement à la loi mais aussi aux échéanciers des décrets d'application ainsi qu'aux travaux parlementaires de la loi.

#### **E) Un élargissement prudent des bases accessibles sur le site.**

Afin de limiter la concurrence que fait le service public aux bases privées payantes, le comité veille en principe à écarter la mise en ligne gratuite des bases de données juridiques constituées par l'administration, lorsqu'elles ne se bornent pas à donner accès aux textes normatifs ou aux bulletins officiels, mais comportent des « services à valeur ajoutée » tels que le croisement entre les textes et jurisprudence ou écrits doctrinaux.

C'est dans ce cadre que le comité a refusé d'accéder à la demande du ministère du travail visant à enrichir le site *Légifrance* d'un accès à la base « Poséidon », constituée à l'intention de son administration, et tout particulièrement des inspecteurs du travail : cette base permet en effet d'accéder de manière intégrée au service public de diffusion du droit. Celle-ci croisant jurisprudence et droit positif n'a pas été autorisée par le comité à être diffusée sur l'internet, et ne restera donc accessible qu'en intranet.

En revanche, le comité, eu égard à l'absence d'intérêt manifesté par l'édition privée pour le secteur de la documentation statutaire des trois fonctions publique, a estimé pouvoir recommander la mise en ligne de la banque de données inter fonction publique (BIFP), bien

qu'elle donne également accès à une recherche cumulée sur les textes et la jurisprudence. Le premier ministre a autorisé l'accueil de cette base par *Légifrance*.

#### **F) Un très regrettable retard concernant la mise en ligne des arrêts des cours d'appel**

Pour l'exploitation du site *Jurifrance* concédé, le concessionnaire avait contractuellement obtenu de la société des éditions du Jurisclasseur la possibilité d'exploiter la base de donnée Jurisdata élaborée par cet éditeur privé. Cette base comprend des abstracts et résumés concernant quelques 300 000 arrêts de cours d'appel référencés.

Après l'interruption de la concession et la décision de la chancellerie de constituer, au sein de l'intranet Justice, la base Juridice, cet accord n'a pas été renouvelé.

Le comité a alors recommandé la mise en ligne sur *Légifrance* des arrêts en texte intégral.

Dans la mesure où le « stock » antérieur des arrêts des cours d'appel appartient à la société des éditions du jurisclasseur, les usagers sont privés de tout accès gratuit, même pour les abstracts et sommaires, à la jurisprudence des juridictions de fond.

Quant à la mise en ligne du « flux », elle est demeurée particulièrement réduite en raison de l'insuffisance des moyens matériels et humains des juridictions.

Cette situation a conduit le Garde des Sceaux à décider de confier la maîtrise et le suivi de la mise en ligne des arrêts des cours d'appel à la Cour de cassation. La sélection et l'établissement des sommaires des décisions continueront d'incomber aux juridictions du fond, le titrage des arrêts collectifs au plan national étant assuré à partir du mois de septembre 2004 par le service de documentation et d'études de la Cour de cassation dont les moyens sont progressivement renforcés. L'objectif est de parvenir en 2006 à la mise en ligne de 10 000 arrêts par an.

S'agissant de la mise en ligne sur le site internet d'accès gratuit *Légifrance*, le souci de satisfaire la recommandation de la CNIL du 29 novembre 2001, selon laquelle, les arrêts doivent être anonymisés, rend en l'état, difficile l'alimentation de ce site.

### **III) La politique de rediffusion des données publiques**

Dès lors que l'objectif du service public de la diffusion du droit par l'internet est de favoriser l'accès gratuit de tous les citoyens à la règle de droit pour contribuer à sa connaissance par chacun et à son rayonnement international, la reproduction ponctuelle pour un usage privé et sur support papier des données contenues sur le site *Légifrance* ne pouvait être que libre.

#### **A) Le régime des licences**

En revanche, conformément aux dispositions du titre IV du livre III du code de la propriété intellectuelle (articles L341-1 et suivants), le producteur d'une base de données, entendu comme la personne qui prend l'initiative et le risque des investissements correspondants, bénéficie d'une protection du contenu de la base, lorsque la constitution, la vérification ou la présentation de celui-ci atteste d'un investissement financier, matériel ou humain substantiel (et tel est évidemment le cas des bases diffusées en propre sur le site *legifrance*). Cela implique le droit d'interdire l'extraction, par transfert permanent ou temporaire de la totalité ou d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu d'une base de donnée, ainsi que sa réutilisation par la mise à la disposition du public. Celui qui procéderait à ces extractions ou mises à disposition en méconnaissance de ces droits, c'est à dire sans avoir préalablement obtenu une licence, s'expose à deux ans de prison et 150 000 euros d'amende.

Conformément à l'article 4 du décret n°2002-1064 du 7 août 2002, et ainsi qu'il est rappelé sur le site (page « à propos du site – reproduction et réutilisation des données »), les licences de réutilisation des données disponibles sur *Légifrance* sont accordées à titre gracieux, le bénéficiaire ne supportant que le coût de la mise à disposition des données, selon des modalités techniques de livraison exposées dans le contrat-type (également disponible sur la même page du site), auquel est annexé le catalogue des coûts de mise à disposition, base par base, selon que la licence concerne le stock ou le flux annuel : la modicité de ce coût a justifié l'empressement de tous les éditeurs concernés à obtenir de telles licences.

A la connaissance du comité, un seul exploitant d'un site juridique français significatif, téléchargeait systématiquement sans autorisation les bases de *Légifrance* pour les utiliser dans des conditions qui pourraient justifier l'engagement de poursuites fondées sur les dispositions répressives précitées. Ce dernier a, depuis lors, fait une demande de licence acceptée par le comité.

Les demandes sont adressées à la direction des Journaux officiels qui les instruit en relation avec la mission d'organisation des services du Premier ministre pour le compte du comité. Celui-ci ne se prononce que sur les licences portant sur les données suivantes :

- les codes, lois et règlements dans leur version consolidée (base LEGI) ;
- les documents publiés au Journal officiel de la République française, édition « lois et décrets » (base JORF) ;



- les conventions collectives nationales ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension (base Kali) ;
- les décisions du Conseil constitutionnel (base CONSTIT) ;
- les décisions et arrêts du Conseil d'Etat et du tribunal des conflits (base JADE) ;
- les arrêts de la Cour de cassation (base CASS pour les arrêts publiés au Bulletin et base INCA pour les arrêts inédits) ;
- les arrêts des cours administratives d'appel et les jugements des tribunaux administratifs sélectionnés par les juridictions (base JADE);
- les arrêts des cours judiciaires d'appel sélectionnés par les juridictions (base JURIDICE) ;
- les délibérations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (base CNIL).

En revanche, les demandes concernant les données diffusées sur les autres sites participant au service public doivent être adressées directement aux autorités productrices :

- la Cour des comptes, pour ce qui concerne les arrêts de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière ;
- chaque ministère pour ce qui concerne son bulletin officiel ;
- le ministère des affaires étrangères pour ce qui concerne les traités et accords internationaux (base PACTE) ;
- le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction générale des impôts), pour ce qui concerne la base documentaire fiscale diffusée sur le portail <http://www.impots.gouv.fr>;
- le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire (direction générale de l'administration et de la fonction publique), pour ce qui concerne la banque de données juridiques inter-fonctions publiques (BIFP).

Par ailleurs, lorsque les demandes de licence portent sur un nombre de données suffisamment restreint, le comité autorise les licenciés à procéder eux mêmes au téléchargement des documents qui les intéressent, sans avoir à ce titre, à supporter le coût spécifique d'une mise à disposition par des moyens dédiés : bien que les téléchargements auxquels ils procèdent utilisent par hypothèse les moyens du service public (en disponibilité d'ordinateurs et de bande passante) ces licenciés là sont admis à ne supporter aucun coût, eu égard à l'ampleur réduite des téléchargements concernés. Ils doivent néanmoins prendre, comme tous les licenciés, les engagements relatifs d'une part à l'indication de leurs sources et des dates de mise à jour et d'autre part à l'absence de déformation des textes cités. Ils sont en outre invités à procéder à leurs téléchargements de préférence aux heures où la bande passante du service est moins sollicitée. Le comité étudie avec la direction des journaux officiels la mise en place d'une téléprocédure adaptée à la délivrance de ces licences « gratuites ».

Dans tous les cas, le licencié doit souscrire aux engagements suivants (dont le comité s'assure qu'il s'est donné les moyens de les respecter) :

- il veillera au respect de l'intégrité des données mises à sa disposition, c'est-à-dire prendra garde à ce que la teneur et la portée des textes et décisions de justice ne soient

pas altérées, que ce soit en raison de défaillances techniques ou du fait du traitement éditorial subi par les données ; il s'interdira en particulier tout retraitement (modifications des textes, insertion de commentaires sans que ceux-ci puissent être clairement distingués du texte authentique, coupes altérant le sens de l'acte) de nature à induire le lecteur en erreur ;

- en cas de rediffusion sous forme numérique sans retraitement, il procédera à des mises à jour régulières et fera clairement apparaître la date de la dernière mise à jour ;
- il assortira cette rediffusion des indications utiles pour apprécier la nature et l'origine de l'acte (pour les lois et les décrets, intitulé exact et date de la signature ou de la promulgation ; pour les décisions de justice, indication de la juridiction qui a rendu la décision et de sa date) ;
- en cas de rediffusion de textes consolidés, il sera fait mention de l'organisme responsable de la consolidation (direction des Journaux officiels ou ministère).

Certaines des données mises à disposition peuvent être protégées par les dispositions régissant la propriété intellectuelle. C'est le cas, en particulier, des enrichissements apportés aux décisions de justice (plan de classement ; titrage et abstracts ; analyses et résumés).

Enfin, le licencié ne peut souscrire de sous licences, c'est-à-dire conclure un contrat avec un tiers autorisant ce dernier à rediffuser les données juridiques. Cependant, cette disposition ne fait pas obstacle à la diffusion de produits éditoriaux réalisés à partir de la licence de rediffusion conclue entre la direction des Journaux officiels et le licencié, dès lors que ceux-ci ont acquis, de par la valeur ajoutée éditoriale apportée par le licencié, le caractère d'œuvre originale.

Une trentaine de licences furent accordées par le comité depuis l'ouverture du service de diffusion gratuit du droit (annexe)

## **B) La diffusion des bases de données juridiques européennes**

La question de la diffusion sur le site *Légifrance* des bases de données européennes CELEX et EURLEX avait été tranchée provisoirement eu égard au coût de la licence demandé par l'office de publication des communautés européennes.

Ces bases devenant gratuites, le comité a suivi cette évolution. La réorganisation de la page d'accueil du site *Légifrance* prend d'ores et déjà en compte une place accrue pour le droit européen ainsi que la jurisprudence européenne.

La réflexion menée sur l'intégration du droit européen à la diffusion du droit sur l'internet amène le comité à ouvrir un chantier sur la diffusion de droits issus non seulement du niveau national mais aussi de niveaux relevant d'autres instances, le cas échéant, régionales.

A cet égard, la demande d'assistance faite par la présidence de Nouvelle Calédonie pour le développement d'un site de diffusion du droit local a été prise en compte par le comité.

Ce projet pourrait servir d'expérimentation d'un déploiement du réseau *Légifrance* au niveau local. A cet égard, le comité examinera les conséquences au niveau de la diffusion du droit des principes posés par la réforme constitutionnelle de mars 2003.