



PREMIER MINISTRE

CONSEIL D'ORIENTATION DE L'ÉDITION PUBLIQUE ET DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE



# Rationalisation de la diffusion du droit sur internet par l'État

## Analyse et recommandations

Formation spécialisée « Politique de l'édition publique »

Décembre 2013

## Sommaire

---

<b>1. Constats tirés de l'examen du paysage de la diffusion du droit par internet.....</b>	<b>3</b>
1.1. Le régime juridique du service public de diffusion du droit par l'internet.....	3
1.2. L'exercice de cartographie de la diffusion de données juridiques par l'État sur internet.....	3
1.3. Les principaux acteurs identifiés et entendus.....	4
<b>2. Questions soulevées .....</b>	<b>5</b>
2.1. Les autorisations du Premier ministre de diffuser du droit sur internet, prévues par le décret de 2002, ne sont pas toujours respectées .....	5
2.2. La sécurité juridique n'est pas garantie si des versions divergentes d'un même texte peuvent être diffusées au public par des administrations de l'État.....	5
2.3. Il n'est pas satisfaisant que des opérations et dispositifs redondants et parallèles de collecte, de traitement, de consolidation et/ou de diffusion des textes normatifs, coexistent au sein de l'État.....	6
<b>3. Recommandations .....</b>	<b>7</b>
3.1. Faire respecter le régime d'autorisation du Premier ministre pour la diffusion du droit sur internet par les administrations de l'État .....	7
3.2. Tant que demeurent des outils de consolidation distincts entre bases de données, prohiber la diffusion sur internet par une administration de l'État d'une version d'un texte normatif divergente de celle de Légifrance .....	7
3.3. Faire disparaître les dispositifs considérés comme redondants au sein de l'État .....	7
3.4. Améliorer rapidement la situation de la base des traités et accords internationaux	8
3.5. Organiser un suivi statistique des consultations et activités des sites internet de l'État diffusant du droit .....	8
<b>Annexes.....</b>	<b>9</b>
Annexe 1 : liste des personnes rencontrées .....	9
Annexe 2 : données statistiques de l'année 2012 concernant les principaux sites internet de l'État diffusant du droit.....	10

# 1. Constats tirés de l'examen du paysage de la diffusion du droit par internet

---

## 1.1. Le régime juridique du service public de diffusion du droit par l'internet

La diffusion du droit par l'État sur internet est régie par le décret n°2002-1064 du 7 août 2002 qui crée le service public de 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 » et il met gratuitement à la disposition du public un certain nombre de données juridiques dont la liste est fixée à l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2002-1064.

L'article 2 du décret prévoit que l'ensemble des données juridiques mentionnées à cet article 1<sup>er</sup> sont accessibles, directement ou par l'établissement de liens, sur le site dénommé Légifrance placé sous la responsabilité du Secrétaire général du Gouvernement et exploité par la Direction de l'information légale et administrative.

Un régime dérogatoire est cependant prévu au dernier paragraphe de l'article 2 pour « d'autres sites exploités par les administrations de l'État qui participent à l'exécution du service public de la diffusion du droit par l'internet », à condition cependant d'avoir été autorisé par arrêté du Premier ministre.

## 1.2. L'exercice de cartographie de la diffusion de données juridiques par l'État sur internet

En décembre 2011, à la demande du COEPIA, une cartographie actualisée de l'offre publique de données juridiques a été établie par M. Jean Maïa, alors chef de service de la législation et de la qualité du droit au secrétariat général du Gouvernement. Cette cartographie avait pour double objectif d'analyser les garanties apportées par les services de l'État en matière de « *qualité et homogénéité des versions initiales et consolidées des données juridiques accessibles sur internet* » et d'étudier « *la cohérence de l'ensemble des initiatives prises sur l'internet public pour aider les usagers à accéder au droit* ».

Cet exercice de cartographie avait permis de mettre en évidence :

- qu'il subsistait « des formes de dispersion entre Légifrance et d'autres sites internet publics dans l'opération de fabrication des données juridiques diffusées » ;
- que l'articulation entre sites publics participant au service public de la diffusion du droit par l'internet demeurait perfectible ;
- qu'en ce qui concernait la question particulière de l'accès au texte des engagements internationaux de la France, des motifs de préoccupation persistaient, s'agissant notamment des garanties de fiabilité des informations accessibles sur la base de consultation des décrets de publication des traités et accords et de leurs annexes.

### 1.3. Les principaux acteurs identifiés et entendus

À l'issue du travail de cartographie, le groupe de travail du COEPIA a souhaité entendre les responsables des principaux sites internet juridiques constituant l'offre publique.

Outre le site Légifrance, et sa version Légimobile qui tiennent une place centrale dans le dispositif du service public de diffusion du droit par l'internet, cinq autres sites ont été identifiés :

- **la base des traités et accords de la France**, fonds historique et juridique issu du regroupement de la base historique Choiseul (traités et accords de la France avant 1914) et de la base juridique Pacte (traités et accords en vigueur), base mise en ligne par la direction des Archives du ministère des affaires étrangères ;
- **le bulletin officiel des finances publiques (BOFiP)**, qui regroupe, dans une base unique et consolidée, l'ensemble des commentaires opposables de la législation fiscale publiés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- **la base juridique de la fonction publique (BJFP)**, site juridique accessible sur le portail de la fonction publique et qui permet d'accéder à l'ensemble des textes officiels applicables aux agents de la fonction publique dans ses trois versants (Etat, territoriale et hospitalière) ;
- **Adress'RLR**, le site juridique commun au ministère de l'éducation nationale et à celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, exploité par le centre national de documentation pédagogique (CNDP), qui donne accès au droit des enseignements scolaires et supérieurs et qui remplace le Recueil des Lois et Règlements (RLR) ;
- **Galatée Pro**, le site d'information réglementaire de la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Les auditions qui ont eu lieu en octobre et novembre 2013 ont permis de mieux comprendre les objectifs et le fonctionnement de ces sites qui se caractérisent par une grande diversité d'approche de la diffusion des normes juridiques, diversité qui n'est pas sans soulever des questions.

## 2. Questions soulevées

---

Trois difficultés principales ont été mises en évidence à l'issue de ces auditions :

### *2.1. Les autorisations du Premier ministre de diffuser du droit sur internet, prévues par le décret de 2002, ne sont pas toujours respectées*

En matière d'autorisation de diffusion du droit par l'internet, les situations sont contrastées :

- Adress'RLR qui dispose à nouveau d'une autorisation provisoire de diffusion publique sur l'internet jusqu'au 31 décembre 2014 donnée par arrêté du 30 juillet 2013 ;
- le BOFiP entre dans le champ du décret n° 2012-1025 du 6 septembre 2012 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, et dont la création a été autorisée par l'arrêté du 10 septembre 2011 publié au JORF le 11 septembre 2011 ;
- s'agissant des traités et accords internationaux, il ressort des textes que seule la publication au Journal officiel constitue une obligation légale et la base gérée par le ministère des affaires étrangères, issue du regroupement de Choiseul et PACTE, possède la particularité d'être à la fois documentaire et juridique ;
- concernant la base juridique de la fonction publique, celle-ci considère disposer d'une autorisation implicite de diffusion antérieure à la création du service public de diffusion du droit par l'internet. Cette autorisation résulterait de l'arrêté du 3 mai 2002 d'approbation de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public dénommé « banque de données juridiques inter-fonctions publiques » ; le GIP a certes été dissous par arrêté du 23 décembre 2005, mais la base de données issue de la création du GIP n'a cessé d'être diffusée par l'internet depuis lors sur la base antérieure donnée par l'arrêté d'approbation de la constitution du GIP ;
- enfin, aucune autorisation ne paraît avoir été donnée pour la diffusion de la base de données Galatée Pro de la direction générale de l'alimentation.

### *2.2. La sécurité juridique n'est pas garantie si des versions divergentes d'un même texte peuvent être diffusées au public par des administrations de l'État*

Le rapport sur la cartographie de la diffusion des données juridiques sur l'internet public a identifié trois sources de dispersion entre Légifrance et d'autres sites internet public dans l'opération de fabrication des données juridiques diffusées : Adress'RLR, BJFP et Galatée pro.

La mise en œuvre de la recommandation du COEPIA d'avril 2011 concernant la rationalisation de la consolidation des textes entre Légifrance et Adress'RLR assure aujourd'hui qu'il ne peut plus y avoir de divergence dans la publication des données consolidées entre Légifrance et Adress'RLR.

En revanche, la situation en matière de consolidation des textes des bases BJFP et Galatée Pro n'a pas connu d'évolution de même nature permettant à ces bases de rediffuser les textes consolidés dans Légifrance. Cette dispersion demeure donc une source potentielle de divergence de versions d'un même texte entre celle diffusée sur Légifrance et celles présentées dans BJFP et Galatée Pro.

2.3. *Il n'est pas satisfaisant que des opérations et dispositifs redondants et parallèles de collecte, de traitement, de consolidation et/ou de diffusion des textes normatifs, coexistent au sein de l'État*

Au-delà de l'existence de possibles divergences dans la diffusion des textes normatifs entre bases de données exploitées par l'État, le rapport sur la cartographie de la diffusion des données juridiques sur l'internet public a rappelé la nécessité, dans l'hypothèse où des ministères consolideraient des textes réglementaires au motif qu'ils n'apparaissent pas sur Légifrance, de « mettre un terme à toute forme de doublon des travaux au sein de l'administration, et notamment, « dans tous les cas où le travail est déjà effectué par Légifrance, qu'il « ne saurait y avoir que mise en place de liens hypertextes vers le site en lieu et place de mise en ligne de données fabriquées par les autres opérateurs publics. »

S'agissant des bases BJFP et Galatée pro, les auditions ont mis en évidence par rapport aux travaux effectués par Légifrance que des « formes de doublon de travaux au sein de l'administration » persistaient. L'efficacité de l'action de l'État dans le domaine de la collecte, du traitement de la consolidation et de la diffusion des textes normatifs pourrait être sensiblement améliorée, et partant une sécurité juridique mieux assurée.

Ce constat s'applique aussi pour l'accès au texte des engagements internationaux de la France qui peut se faire sur Légifrance, par la consultation des décrets de publication au JORF des traités, accords et de leurs annexes, ou par la base des traités et accords référencée en page d'accueil du site et gérée par le ministère des affaires étrangères et européennes.

La persistance de ces difficultés conduit donc à faire les recommandations suivantes.

### 3. Recommandations

---

#### 3.1. *Faire respecter le régime d'autorisation du Premier ministre pour la diffusion du droit sur internet par les administrations de l'État*

Les bases de données juridiques de l'État diffusées sur internet sans autorisation doivent solliciter une autorisation du SGG avant la fin du premier semestre 2014 ou cesser leur activité sur internet d'ici la fin de l'année 2014.

- Cette recommandation concerne la base des textes internationaux du ministère des affaires étrangères, le site Galatée Pro et la BJFP, sous réserve dans ce dernier cas d'une analyse juridique complète par les services du SGG.

#### 3.2. *Tant que demeurent des outils de consolidation distincts entre bases de données, prohiber la diffusion sur internet par une administration de l'État d'une version d'un texte normatif divergente de celle de Légifrance*

Cette disposition serait mise en place en trois phases :

- 1) en cas de divergence dans l'interprétation des textes à consolider, seule la version de Légifrance doit être diffusée ;
- 2) si le désaccord persiste, celui-ci doit être soumis au SGG pour être tranché ;
- 3) un dispositif de signalement des difficultés de consolidation doit rester ouvert auprès de la DILA en lien avec le SGG.

- Cette recommandation concerne les sites Galatée Pro et la BJFP.

#### 3.3. *Faire disparaître les dispositifs considérés comme redondants au sein de l'État*

Pour les différentes étapes conduisant à la diffusion de textes normatifs sur internet, il convient de faire disparaître les redondances existant au sein des administrations de l'État, par rapport aux travaux effectués par la DILA, opérateur principal sous la responsabilité du SGG.

Cet effort de rationalisation doit non seulement conduire à l'intégration progressive sur le portail de la diffusion du droit Légifrance des services parallèles de diffusion du droit (encapsulation puis intégration complète), mais à la disparition des travaux redondants conduits sur ces textes.

Le COEPIA recommande que les administrations concernées entreprennent ou poursuivent en 2014 les échanges avec la DILA pour parvenir à cet objectif d'ici fin 2015.

- Cette recommandation concerne Adress'RLR, dont le délai de mis en œuvre est arrêté au 31 décembre 2014, et la base Galatée Pro. La BJFP, instrument de travail utile pour les services de l'État, devrait faire l'objet d'une étude spécifique.

### 3.4. *Améliorer rapidement la situation de la base des traités et accords internationaux*

Face aux difficultés persistantes en matière de fiabilité des informations accessibles sur la base des traités et accords internationaux, y compris sur une question aussi centrale que celle de l'entrée en vigueur ou l'abrogation partielle des traités et accords, il convient de traiter ces difficultés, et le cas échéant de proposer un soutien technique qui pourrait être apporté par la DILA en tant que responsable de la publication des traités et accords internationaux au JORF et opérateur de Légifrance.

→ Cette recommandation concerne le ministère des affaires étrangères, la DILA et le SGG en tant qu'éditeur et rédacteur en chef de Légifrance

### 3.5. *Organiser un suivi statistique des consultations et activités des sites internet de l'État diffusant du droit*

Le COEPIA a recueilli des données statistiques de diffusion concernant ces sites pour la première fois pour son rapport 2012-2013 à paraître. Ces données montrent que la consultation des « sites thématiques » représente moins de 5% de la consultation du seul site Légifrance. Il conviendrait d'élargir le recueil de données aux coûts d'exploitation des sites pour veiller à ce que ceux-ci demeurent en adéquation avec l'intérêt porté à ces sites.

Outre le portail Légifrance, les sites de l'État autorisés à diffuser du droit sur internet devraient faire l'objet d'un suivi précis et régulier auprès du SGG.



## Annexes

### ■ Annexe 1 : liste des personnes rencontrées

Monsieur	Jean-Marc	MERRIAUX	Centre national de la documentation pédagogique	Directeur général	26/04/2013
Madame	Agnès	VARNAT	Ministère de l'Education nationale	Chef de la mission de coordination et de synthèse - secrétariat général du ministère de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur	26/04/2013
Madame	Véronique	TAUZIAC	Direction générale de l'administration et de la fonction publique	Experte auprès du chef du service du pilotage et des politiques transversales	15/11/2013
Madame	Hélène	ALVES	Direction de l'information légale et administrative	Responsable de la mission "Information régaliennne, administrative et économique"	15/11/2013
Monsieur	Pierre	LARREDE	Direction de l'information légale et administrative	Chef de produit Légifrance	15/11/2013
Madame	Françoise	JANIN	Ministère des affaires étrangères	Responsable du pôle Traité - Direction des Archives	21/11/2013
Monsieur	Pascal	RIPAULT	Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt	Chef de service du centre de ressources de l'INFOMA - Direction générale de l'alimentation	21/11/2013
Monsieur	Jean-Pierre	LIEB	Direction générale des finances publiques	Chef du service juridique de la fiscalité	26/11/2013
Monsieur	Olivier	BURELLE	Direction générale des finances publiques	Adjoint au chef du bureau JF-2A (études générales, pilotage et documentation du contentieux) - Service juridique de la fiscalité	26/11/2013
Monsieur	Raynald	GIVERNE	Direction générale des finances publiques	Chef de section au sein du bureau JF-2A (études générales, pilotage et documentation du contentieux) - Service juridique de la fiscalité	26/11/2013

■ Annexe 2 : données statistiques de l'année 2012 concernant les principaux sites internet de l'État diffusant du droit

Base de données	Administration	Nombre de consultations ou visites	Nombre de visiteurs	Durée moyenne d'une visite	Nb de textes, documents, etc. consultés ou téléchargés	Nb de textes, documents, etc. en ligne sur le site	Nombre de réutilisateurs si réutilisation des données publiques
Legifrance	Premier ministre (Direction de l'information légale et administrative)	82 597 425	N.D.	N.D.	N.D.	32 631 textes réglementaires et législatifs	170 licenciés réutilisateurs
BOFIP- Impôts <i>depuis sa création, soit du 12/09 au 31/12/2012</i>	Ministère de l'Économie et des Finances (Direction générale des finances publiques)	634 440 - dont 215 989 « en zone agents » (intranet DGFIP) - et 418 451 « en zone internet »	280 720 - dont 74 501 « en zone agents » - et 206 219 « en zone internet »	19 min. et 7 sec. - dont 621 sec. en « zone agents » - et 526 sec. en « zone internet »	N.D.	4 514 documents « maîtres » et 599 annexes	8 licenciés réutilisateurs
Legimobile	Premier ministre (Direction de l'information légale et administrative)	1 383 491	N.D.	N.D.	N.D.	32 631 textes réglementaires et législatifs diffusés	Sans objet (réutilisation des données de Legifrance)
Base des traités et accords de la France	Ministère des Affaires étrangères (Direction des archives)	90 791	86 088	4 min. et 7 sec.	N.D.	N.D.	N.D.
Adress'RLR	Ministère de l'Éducation nationale ; ministère de l'Enseignement sup. et de la Recherche (Centre national de documentation pédagogique)	272 368	154 996	entre 4 et 5 min.	N.D.	- Base des textes en vigueur : 8 303 - Base des textes en archive : 480	N.D.
Base juridique de la fonction publique	Ministère de la Fonction publique (Direction générale de l'administration et de la fonction publique)	217 184	207 145	2 min. et 47 sec.	N.D.	14 062	0
Galatée Pro	Ministère de l'Agriculture (Direction générale de l'alimentation)	58 222	27 595	6 min.	3 724 pages différentes pour 33 076 consultations	17 824	0