

# FORUM EUROPEEN DES JOURNAUX OFFICIELS

## REUNION ANNUELLE

Gozo, MALTE, Septembre 2012

Rapport d'Activité du Groupe de Travail

## ***AVENIR DES PUBLICATIONS OFFICIELLES***

supervisé conjointement par

**Karl SCHIESSL**

CEO, Wiener Zeitung GmbH, **Autriche**

/

**Didier FRANÇOIS**

Directeur adjoint, Direction de l'Information légale et administrative (DILA), **France**

—  
Membres:

Michael HECKER, Sascha HEINIG, **Allemagne**

Carol TULLO, **Royaume-Uni**

Spela MUNIH-STANIC, **Slovénie**

Thomas MUELLNER, **Autriche**

Artur BORZEDA, **France**

Polyxenie MYLONA, **Office des Publications** (Secrétaire du Groupe de Travail)

# 1. LA GENESE DE NOTRE GROUPE DE TRAVAIL

Après une première initiative énoncée en 2009, suivie de différents contacts et réunions, notre Groupe de Travail a officialisé son existence en mars 2011 par l'obtention du Mandat du Forum européen des Journaux officiels. Le Groupe de travail a été intitulé ***"Sharing experiences and best practices about dissemination of information to citizens"***.

Dans un premier temps, nos activités se sont concentrées autour de deux sujets distincts, mais très complémentaires : **La diffusion de l'information légale et administrative** ainsi que **La transparence économique**.

Ce choix résultait d'une demande croissante des citoyens désireux obtenir des informations administratives fiables et complètes, mais aussi compréhensibles du grand public. En même temps, la dernière crise financière a révélé le besoin d'une plus grande transparence économique, cautionnée notamment par l'information officielle.

Les premiers résultats de notre réflexion ont été communiqués lors de la réunion annuelle du Forum à Riga, en septembre 2011. Nous avons alors présenté deux études : *"La transparence économique, quelle protection efficace pour le consommateur"* ainsi que *"L'étude comparative des sites d'information administrative et légale dans dix pays de l'Union européenne"*.

La première étude présentait un état de lieu de la situation du consommateur européen en soulignant les manquements du système actuel, mais en montrant également certains outils existants au niveau national, en Allemagne et en Autriche. La nature et l'étendu de ces mesures présentent toutefois des différences nationales notables.

La seconde étude, elle, a permis d'identifier les principaux modèles des portails d'information légale et administrative dans les pays de l'Union européenne en confirmant l'existence d'importantes disparités entre les pays.

Les deux études ont confirmé l'existence d'importantes différences nationales dans le domaine de l'information publique. Certaines sont consécutives à l'Histoire de chaque pays et à sa culture politique (centralisation *versus* système fédéral), d'autres découlent des perceptions propres à chaque pays quant à la mission d'un service public.

## 2. L'EVOLUTION DE NOS INVESTIGATIONS

Les débats menés à Riga, notamment durant la Table ronde "*Scoop of an official publication*", ont élargi et renforcé nos conclusions. Les constats finaux des différents sujets qui ont été présentés, y compris par notre Groupe de Travail, ont été marqué par un point commun fort, à savoir **comment appréhender l'évolution future des publications officielles ?**

Après avoir analysé la diffusion de l'information légale et administrative ainsi que la transparence économique dans certains pays-membres de l'Union européenne, forts de conclusions convergentes du Forum annuel à Riga, nous avons décidé de passer à une nouvelle étape d'investigations de notre Groupe de Travail.

Lors de la réunion de la Présidence élargie du Forum, le 9 mars 2012 à Bruxelles, nous avons présenté notre nouveau projet qui a reçu l'approbation et le Mandat du Forum.

**La réflexion de notre Groupe de Travail est désormais centrée sur le thème :  
"L'AVENIR DES PUBLICATIONS OFFICIELLES".**

Cette évolution, cohérente et justifiée, préserve néanmoins un lien direct avec les thèmes pour lesquels nous avons obtenu le précédent Mandat du Forum. Elle constitue une suite logique de nos investigations visant à anticiper et à conduire les changements nécessaires.

En effet, malgré la diversité des systèmes nationaux d'information légale et administrative, nombreux pays européens connaissent des problèmes similaires et croissants de fonctionnement. Ces difficultés résultent en grande partie de l'évolution technologique qui touche l'ensemble du mode de l'information.

<p><b>L'avancé du numérique, au détriment du papier, influence tout particulièrement nos activités d'une part, en raison de la nature souvent "sensible" de l'information que nous diffusons, et, d'autre part, en ce qui concerne nos ressources financières.</b></p>
--

### 3. LES PISTES DE LA REFLEXION ACTUELLE

Dans l'analyse de l'information officielle nous distinguons globalement deux principales catégories, à savoir **l'information administrative** ainsi que **l'information légale**.

La plupart des pays séparent institutionnellement ces deux missions, à l'exception de la France et, en partie, de l'Autriche, mais chaque pays apporte un certain nombre d'informations officielles à ses citoyens.

#### 3.1. L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

Considérablement stimulée par la technologie du numérique, sa diffusion connaît une évolution particulièrement rapide et avancée dans de nombreux pays.

##### 3.1.1. LES MODELES DES SITES D'INFORMATION ADMINISTRATIVE

Comme nous l'avons démontré dans notre étude présentée à Riga en 2011, deux principaux modèles dominant parmi les sites d'information administrative des pays européens :

- les sites à forte vocation citoyenne comme le Royaume-Uni, l'Autriche, la France...
- les sites de promotion vers l'extérieur comme la Pologne ou la Suède...

Chacun de ses modèles se décline en différentes variantes, avec, par exemple, le type très centralisé comme en France ou bien celui de culture politique régionale comme en Allemagne.

Certains pays proposent à leurs citoyens le système de "guichet unique", tel le Royaume-Uni, l'Autriche ou la France... Cette formule permet non seulement de trouver toute information administrative sur un même site, mais également d'accomplir en ligne de nombreuses démarches. Il peut s'agir de payer ses impôts, de créer une entreprise ou une association et bien d'autres encore (voir-même de voter aux élections, comme en Estonie par exemple).

### 3.1.2. EXEMPLES DES VOIES NATIONALES D'AMELIORATION

Plusieurs pays œuvrent de manière constante pour **accroître l'étendu et l'accessibilité de l'information administrative** diffusée par le support électronique.

► **La France** par exemple, a créé une institution particulière dont la tâche est d'analyser l'évolution de toute information publique.

Le *Conseil d'Orientation de l'Édition publique et de l'Information administrative (COEPIA)* a été créé en janvier 2010 et placé sous l'autorité du Premier Ministre, au sein de la Direction de l'Information légale et administrative (DILA). Ce comité interministériel exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines comme l'édition publique et les publications administratives, quelles que soient leur support, l'information et le renseignement administratifs ainsi que la mise à disposition des données publiques.

Le *COEPIA* apporte régulièrement des préconisations allant dans ce sens, comme son dernier "*Guide méthodologique*" élaboré en juin 2012 (33 pages) qui propose trois principaux axes visant à améliorer la qualité de l'information administrative :

#### 1. Faire de l'écoute de l'utilisateur le moteur de l'amélioration de l'information

- écouter et mettre en place un mécanisme d'évaluation et d'ajustement continu

#### 2. Améliorer l'accès des usagers à l'information et aux renseignements

- référencer des informations administratives dans un moteur de recherche
- systématiser les contenus existants des autres administrations
- prévoir des liens internet et transferts téléphoniques systématiques
- assurer un suivi permanent lors des réformes
- favoriser la réutilisation des contenus par des acteurs tiers (notamment en *open data*)

#### 3. Améliorer le contenu de l'information délivrée par une action continue

- associer différents échelons d'administration et des partenaires sociaux
- structurer la validité des contenus
- assurer l'actualisation et la continuité
- prendre en compte les spécificités administratives et juridiques locales

► **L'Autriche**, fournit des informations administratives sur deux portails partenaires, pour les citoyens d'une part avec **HELP.gv.at**, et pour les entreprises **USP.gv.at**, d'autre part.

**HELP.gv.at** offre des renseignements qui sont nécessaires pour vivre et travailler en Autriche, aussi pour les ressortissants étrangers, concernant les questions de résidence et de permis de travail.

**USP.gv.at**, est un site de services aux entreprises qui offre des informations sur la mise en place et sur la gestion d'une entreprise en Autriche.

Le contenu des deux plates-formes est fournit grâce à la coopération de tous les ministères autrichiens et d'autres institutions.

Les deux plates-formes fonctionnent de manière suivante :

- gratuitement
- jour et nuit 24/7,
- accès facile - pas besoin de logiciel particulier
- la validité de liens et l'actualisation des informations sont assurés quotidiennement
- des informations complémentaires peuvent être trouvées sur la page web partenaire respectif
- la plupart des pages sont disponibles en allemand, mais le contenu en anglais est également disponible et mis à jour régulièrement.

On pourrait citer bien d'autres exemples probants concernant l'évolution de la diffusion l'information administrative, parmi lesquels **l'excellent modèle du Royaume-Uni** en particulier.

### 3.1.3. LES PROJETS ET LES IDEES

Si l'information administrative se développe dans beaucoup des pays européens au niveau national, **la coopération transfrontalière est quasi inexistante** dans ce domaine.

Il serai utile de rappeler que notre Groupe de Travail se penche aussi sur ce sujet, et cela dès ses débuts en 2009-2010.

La grande diversité entre les systèmes nationaux, puis la crise économique et financière ainsi que les turbulences politiques qui s'en étaient suivies sont autant des raisons qui empêchent pour le moment le développement des initiatives communes concrètes en la matière.

Néanmoins, nous avons toutefois enregistré quelques progrès comme celui de chercher ensemble les solutions aux problèmes cités, d'en débattre au sein de notre groupe mais aussi avec d'autres pays-membres du Forum.

**La plupart de nos discussions se sont soldées par un-même constat, à savoir qu'il serait indéniablement utile et souhaitable d'élaborer des bases d'une collaboration transfrontalière en matière de l'information publique.**

Nous avons cherché aussi d'autres voies pour développer une coopération multilatérale. Ainsi, l'Autriche (Bundeskanzleramt avec *Wiener Zeitung*) et la France (*DILA*) sont en cours d'élaborer un projet commun de syndication des informations administratives nationales destinées au site de la Commission européenne, *Your Europe*.

Si ce projet ne relève pas directement du champ d'action de notre Forum, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une idée profondément européenne, engagée à promouvoir la collaboration entre les pays-membres de l'UE dans le domaine de l'information administrative transnationale.

Toutefois, c'est l'avenir de l'information légale qui semble être spécialement préoccupant pour chacun de nous, bien plus que celui de l'information administrative.

## 3.2. L'INFORMATION LEGALE

Elle est plus importante pour nombre d'entre nous par rapport à l'information administrative, du fait que le Forum regroupe avant tout les représentants des Journaux officiels.

Elle est aussi indéniablement beaucoup plus difficile à moderniser et à rendre plus compréhensible, plus accessible aux larges couches de citoyens. Ce type d'information possède parfois une certaine valeur juridique qui pourrait engager la responsabilité de son diffuseur.

Elle est enfin structurellement plus diversifiée à travers les pays-membres de l'Union européenne, car les modèles organisationnels de son traitement varient sensiblement d'un pays à l'autre.

### 3.2.1. LES CONSTATS DE LA SITUATION ACTUELLE

**Il est globalement admis que l'information légale ne peut plus se limiter à sa forme actuelle, au risque de devenir très prochainement marginalisée par d'autres formes de diffusion.**

Nous avons d'abord été confrontés à la problématique de passage du papier vers le numérique. Dans beaucoup de pays cette étape est achevée ou en train de l'être, même avec, ici aussi, différents modèles de fonctionnement (numérisation totale ou partielle de l'information légale, etc.).

Ensuite, nous avons tous conscience du nombre croissant d'informations diffusées sur la toile, y compris celles de nature légale, conjugué à la rapidité de sa parution. Cette profusion n'est cependant en rien le garant de la qualité et de la véracité officielle de l'information diffusée alors que les citoyens (lecteurs *lambda*) accroissent leurs attentes d'être mieux avertis, plus sélectivement et surtout par des sources d'information fiables.

**Le problème majeur de l'information légale aujourd'hui est le manque d'une large accessibilité et de transparence.**

Si elle aussi, tout comme l'information administrative, bénéficie de manière croissante du mode de diffusion électronique, le contenu de l'offre que propose actuellement l'information légale n'est ni suffisante, ni attirante pour de larges couches des citoyens.

Généralement beaucoup trop technique, elle n'attire essentiellement que les spécialistes en la matière (des juristes pour la plupart) et a besoin donc de se "démocratiser". Pour la plupart, il s'agit des textes de lois et d'autres actes officiels, rarement accompagnés d'explications méthodologiques et pratiques pouvant éclairer les non avertis.

Ce problème concerne plusieurs domaines de la vie de chaque pays, à savoir les lois et règlements purement juridiques, mais aussi les textes d'ordre social ou économique...

Nous assistons à une prolifération rapide de sites (presse, réseaux sociaux, associations, groupements politiques et autres...) qui tentent d'apporter des éclaircissements aux citoyens, parfois sans en être habilités officiellement ou préparés professionnellement, souvent à de seuls fins mercantiles.

En outre, pour un grand nombre d'entre nous, l'arrivée de nouvelles technologies remet souvent en question nos modèles économiques, aussi différents soient-ils. En effet, le passage du papier au numérique nous prive souvent d'une partie, parfois importante, de nos recettes.

**Il est indéniable que la possibilité de consulter et de comprendre l'information publique renforce l'Etat de Droit et favorise la transparence tout en rapprochant les citoyens de leurs institutions.**

Sans une adaptation concrète et relativement rapide à tous ces nouveaux paramètres, l'administration de chacun de nos pays risque à terme de perdre son rôle de fournisseur d'information légale, officielle et confirmée.

### **Nous sommes donc confrontés à un triple défi :**

- I. Préserver la qualité de l'information diffusée et accroître son étendu
- II. Continuer à porter la caution officielle de l'information électronique
- III. Tenter de préserver le modèle économique propre à chacun des pays

#### 3.2.2. DES IDEES POUR L'AVENIR

De nombreux échanges au sein de notre Groupe de Travail nous ont permis d'explicitier un certain nombre d'idées visant à **améliorer le système de la diffusion de l'information légale** que nous jugeons utile de soumettre aux débats du Forum :

- Le système actuel de diffusion par des moyens classiques (papier ou en ligne) n'est plus suffisant pour répondre aux besoins du "citoyen moyen".
- Il pourrait fournir au lecteur des informations légales d'une manière qui lui permette de gérer sa vie quotidienne, ses affaires commerciales, ses interactions avec l'administration publique, et ceci principalement sans l'aide d'un expert extérieur.
- Il pourrait favoriser l'instauration d'une transparence économique se rapportant à des entreprises, à des produits financiers, à des conditions du marché financier, à des subventions publiques et à des appels d'offre publics.
- Il pourrait être une force motrice nationale à l'échelle de l'Union européenne en ce qui concerne les campagnes d'information ou de pétitions ou des référendums.
- Il pourrait fournir une plate-forme CENTRALE qui ouvrirait le processus juridique à tous les citoyens, sous forme de *wiki.politics* au lieu de *wiki.leaks*.
- Pour optimiser ces missions, il serait nécessaire d'utiliser tous les avantages de l'édition électronique, comme l'optimisation pour tout type d'appareil (ordinateur, téléphone mobile etc.), liens vers des informations connexes, fourniture des formes nécessaires, alertes, commentaires, le contenu généré par l'utilisateur, information graphique...
- Enfin, il va de soit que le future système de diffusion de l'information légale devrait garantir l'authenticité de l'information fournie.

Il est à souligner que **l'élaboration d'un tel système pourrait être aussi une action commune, transnationale**, très utile à mettre en place à moyen ou long terme.

**L'intention première de notre Forum, qui émane de l'Union européenne, est d'instaurer et de développer la collaboration dans les domaines qui sont les nôtres afin d'accroître le processus d'intégration européenne.**

Notons que la *DILA* (France) soutient et collabore étroitement au projet de *l'Identificateur de la législation européenne (ELI)*, du Groupe de Travail *Accès au Droit*, piloté par John Dann. Le système *ELI est un exemple de collaboration multilatérale réussie dans le domaine de l'information légale* garantissant un accès public peu coûteux à des documents législatifs fiables et à jour.

**La recherche des solutions et des idées innovantes pour l'avenir se fait également au niveau national.**

► **En France**, rappelons-le, le système administratif est le seul en Europe à centraliser quasiment toute information légale et administrative au sein d'une même institution, Directorate of Legal and Administrative Information (*DILA*).

Concernant la diffusion légale, la *DILA* publie le Journal officiel. Elle édite et diffuse les textes législatifs et réglementaires français, mettant à la disposition de tous, la norme juridique française. Elle garantit également la transparence économique et financière par la publication au niveau national de l'ensemble des informations légales, économiques et financières relatives à la vie des entreprises et au milieu associatif (notamment grâce au Bulletin des annonces légales obligatoires ou au Bulletin officiel des annonces des marchés publics).

Nos spécialistes de l'information légale analysent actuellement plusieurs pistes de son évolution future, relatives, par exemple, au site *journal-officiel.gouv.fr*. Il s'agit d'un Journal officiel électronique authentifié qui publie les textes législatifs et réglementaires de la République française, à l'exception des textes relatifs à l'état et à la nationalité des personnes.

Voici deux exemples concrets d'évolution potentielle pour le site *journal-officiel.gouv.fr* sur lesquelles nous nous penchons actuellement, même s'il ne s'agit ici que d'une phase préliminaire de réflexion.

#### ◆ Schéma n° 1

Rendre le journal officiel plus vivant en éclairant son contenu par l'agrégation d'une sélection de contenus multimédias présents en dehors de la publication du JO, à la *DILA* ou ailleurs :

- étant incontestablement neutres et étant agréées par le donneur d'ordre de la publication du JO, à savoir le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) ;
- étant susceptible d'éclairer le lecteur du JO sans faire de concurrence aux systèmes existants, (internes de la *DILA* ou externes), destinés à informer le citoyen ;

Par exemple : un communiqué de presse du Premier ministre ; un extrait d'une vidéo d'un débat à l'Assemblée Nationale.

Cette étape nécessiterait sans doute de négocier des accords avec des détenteurs de droits sur ces objets multimédias (agences, éditeurs ou chaînes publiques...)

#### ◆ Schéma n° 2

Il consisterait à élargir, à terme, le schéma n° 1 sur toute administration centrale de l'Etat, dans l'objectif de créer un site unique et centralisé d'exposition du droit vivant. Ceci en application des préconisations nationales visant à diminuer le nombre de sites des administrations et réduction des coûts.

## 4. CONCLUSION

Le processus d'intégration européenne, d'une part, mais aussi l'avancée technologique de la diffusion d'information d'autre part nous OBLIGENT à préparer, à anticiper l'avenir de nos activités.

Les interrogations et les idées présentées ci-dessus nous amènent immanquablement vers **deux grandes questions** à résoudre, indispensables pour avancer aussi bien au niveau national que dans nos démarches communes.

### => Question 1

#### Quel doit être le contenu de la mission future d'un service public fiable ?

Certes, il existe d'importantes différences entre nous en ce qui concerne la définition du service public, de ses missions et de son positionnement dans nos sociétés respectives.

Il n'est nullement question d'imposer à tous un modèle unique quelconque, mais de trouver des articulations et des convergences suffisantes pour créer, à terme, un espace d'intérêts communs suffisant pour réaliser des projets transnationaux fiables (tel le projet *ELI*, par exemple).

Cependant, il serait tout à fait légitime de se poser un certain nombre de questions.

Nous estimons que c'est aux Journaux officiels qu'incombe la tâche d'apporter une information légale et administrative élargie à des commentaires et à des éclaircissements méthodologiques ? Néanmoins, comment financer de telles activités, mais aussi comment garantir la qualité et la valeur légale de telles informations ? Et beaucoup d'autres encore...

### => Question 2

#### Quelle doit être la future relation entre les opérateurs publics et privés ?

Tout naturellement, nous devons tous anticiper aussi les futures articulations de nos activités avec le secteur privé qui est une composante incontournable dans tous les pays-membres de l'Union européenne.

Trouver le mode d'une "coexistence pacifique" entre le secteur public et privé n'est plus suffisant aujourd'hui. Nous devons élaborer un système d'une collaboration mutuellement bénéfique, indispensable pour pouvoir pérenniser et développer nos propres activités.