

FORUM EUROPEEN DES JOURNAUX OFFICIELS

Groupe de Travail "*Avenir des publications officielles*"

**Consolidation et codification,  
simplifier et faciliter l'accès au droit**

Réunion annuelle

**Zagreb/CROATIE**

Septembre 2013

**Didier FRANÇOIS**

Président du Groupe de Travail

Directeur adjoint, Direction de l'Information légale et administrative – DILA, France

Simplification du droit et facilité d'accès au droit sont deux notions proches et complémentaires.

Si on cherche à les distinguer, il est possible de dire que la première touche davantage au fond, au droit lui-même, et la seconde à la façon dont le droit est mis à la disposition des usagers.

La réalité est sensiblement plus complexe : on voit bien que la facilité d'accès au droit tient à la fois aux moyens utilisés pour le diffuser et à la façon de l'écrire, qui peut le rendre plus ou moins compréhensible, accessible.

En ce sens, la simplification du droit participe à sa facilité d'accès. Elle relève cependant d'un sujet extrêmement vaste, qui touche aussi bien à l'organisation administrative, aux cultures juridiques qu'à la façon d'écrire la loi (sujet abordé par John Sheridan).

Je centrerai mon propos sur des aspects liés aux conditions de mise à disposition du droit, à son caractère compréhensible, intelligible, plus qu'à sa simplification elle-même. Ce sont d'ailleurs ces aspects qui relèvent de la responsabilité des journaux officiels.

Deux instruments sont essentiels dans ce processus : la codification et la consolidation.

**La codification** tend à faciliter l'accessibilité et l'intelligibilité des règles de droit.

En droit, la codification consiste à regrouper des textes normatifs de natures diverses dans des recueils concernant une matière donnée. Chacun de ces groupes devient un code.

**La consolidation** consiste en un regroupement structuré de données, intégrant dans un texte existant les modifications qui lui sont apportées par un nouveau texte.

# 1. La situation en France

## 1.1. Eléments de contexte

La complexité du droit est un sujet récurrent en France, et sa simplification est souvent mise en avant parmi les préoccupations des pouvoirs publics.

Cette préoccupation est telle que le Conseil constitutionnel a consacré dès 1999 un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, principe que le conseil d'Etat, juridiction administrative suprême, a étendu à toutes les normes en 2006.

Avant même cette reconnaissance, la notion d'un service public d'accès au droit existait dès les années 1980. Elle-même a été définie clairement en 1997 par le conseil d'Etat : "la mise à disposition et la diffusion de textes, décisions et documents juridiques, dans des conditions adaptées à l'état des techniques, constituent par nature une mission de service public, au bon accomplissement de laquelle il appartient à l'Etat de veiller".

Plus récemment, un décret du 7 août 2002 consacre le service public de diffusion du droit par l'internet, en établissant le site Légifrance comme son portail unique, et assurant la clarté et l'accessibilité publique des conditions de réutilisations.

Ces éléments de définition mettent en évidence trois points essentiels :

- le sujet est plus vaste que les seuls textes législatifs et réglementaires;
- la réutilisation des données y participe;
- le service doit s'adapter à l'état des techniques.

**C'est la Direction de l'Information législative et administratives (DILA) qui est garante de l'accès au droit.**

Elle veille à ce que les citoyens disposent des informations nécessaires à leurs démarches administratives ainsi qu'à la connaissance de leurs droits et obligations.

- ❖ La DILA est concernée par la complexité administrative française au titre de sa mission de service public d'information du citoyen. Elle n'est pas acteur à proprement parler de cette complexité, mais un vecteur important d'explication, et donc d'accessibilité.
- ❖ La DILA est également concernée par la complexité juridique, car elle est l'un des chaînons de la procédure normative et ceci à deux titres :
  - sa position dans la chaîne de la procédure normative la conduit à jouer un rôle de dernier contrôle sur la forme des textes, avant leur publication ;
  - son travail de consolidation est d'une part très impacté par la complexité des textes, et permet d'autre part de confirmer leur imbrication cohérente dans l'ensemble juridique.

## 1.2. La codification

### 1.2.1. Le concept

En France, un code s'organise et présente les textes dans leur rédaction en vigueur au moment où il est conçu, selon le ***principe de codification à droit constant***.

Jusqu'en 1993, le Parlement est intervenu pour donner force de loi à des codes établis par voie réglementaire puis pour adopter la partie législative de certains codes. Afin d'accélérer le processus de codification, il est désormais le plus souvent recouru aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Cet article permet au Gouvernement de prendre par ordonnance des mesures qui sont normalement du domaine de la loi et lui fixe le délai pour publier la partie législative du code.

Dans une récente circulaire, le Premier ministre de la République française en a redéfini ainsi les grandes lignes : *"la codification des textes législatifs et réglementaires constitue un moyen essentiel d'améliorer l'accessibilité et l'intelligibilité du droit. Elle permet une présentation rationalisée, à la fois ordonnée et cohérente, de l'ensemble des dispositions juridiques concernant un secteur. Elle représente un enjeu de simplification administrative important pour nos concitoyens, qui peuvent appréhender une réglementation, dans un code, plus commodément qu'en présence de textes épars. Elle est également un facteur significatif d'attractivité pour notre pays, dans la mesure où elle favorise la lisibilité du droit français, pour les entreprises comme pour les autres investisseurs"*.

De manière plus détaillée, la codification permet de :

- créer un document unique dans une matière juridique donnée, le code, composé d'une partie législative et d'une partie réglementaire ;
- rassembler des normes dispersées, législatives ou réglementaires, qu'elle coordonne pour les rendre cohérentes et accessibles à travers un plan logique ;
- clarifier le droit et l'actualiser en abrogeant les textes obsolètes, incompatibles ou contraires à la Constitution française, aux engagements communautaires et internationaux de la France (la transposition des normes européennes étant un préalable à la codification) ;
- mettre en évidence les lacunes du système juridique et préparer les réformes nécessaires.

## 1.2.2. L'organisation

Les principaux acteurs qui interviennent dans ce processus en France sont :

- les Ministères (constitution d'une commission et participation technique des experts)
- la Commission supérieure de codification (coordination et validation des travaux)
- le Conseil d'Etat (avis sur les projets et validation finale)
- l'Assemblée nationale et le Sénat (cursus normal d'adoption d'un projet de loi et la codification par ordonnance depuis 2000)
- le Journal officiel (publication papier et sur internet)

Le travail de codification se poursuit dans le cadre d'un programme national établi par la Commission supérieure de Codification, placée sous la présidence du Premier ministre. Elle a été mise en place par le gouvernement en 1989 pour relancer le mouvement de codification institutionnalisé déjà en 1948.

La Commission est composée de représentants de l'administration centrale, de parlementaires, de magistrats des trois ordres de juridiction et de deux professeurs agrégés des facultés de droit. Elle est chargée de programmer les travaux de codification, d'en fixer la méthodologie et d'en suivre l'avancement. Le travail lui-même est laissé, sous son contrôle, aux ministres, mais la Commission publie un rapport annuel, disponible sur le site Légifrance, le site public de diffusion du droit par internet, ainsi que sur la Base des Rapports Publics de la Direction de l'Information légale et administrative (DILA).

**La tâche accomplie depuis la fin du siècle dernier est considérable :**

- ❖ **une vingtaine de nouveaux codes ont été créés**
- ❖ **neuf codes ont été entièrement refondus<sup>1</sup>**

**En France, environ 60 % des lois et 30 % des textes réglementaires en vigueur se trouvent aujourd'hui codifiés.**

Néanmoins, l'expérience démontre qu'il ne peut y avoir une codification totale et que cela ne peut apporter une réponse partielle aux problèmes d'accessibilité. Elle ne supprime pas l'instabilité législative ou réglementaire et ne garantit pas en soi l'intelligibilité finale du texte.

---

<sup>1</sup> La **refonte** d'un code en France consiste à codifier des actes législatifs existants en actualisant au préalable leur fond juridique. Le nouvel acte doit passer par toutes les étapes habituelles du processus législatif.

Selon un avis de la Commission supérieure de Codification de 2008, plus la codification du droit français est avancée, plus l'élaboration de nouveaux codes se heurte à des difficultés concrètes, en particulier en ce qui concerne l'emplacement des dispositions. Certaines "grandes" lois apparaissent aussi constituer, en elles-mêmes, des mini-codes.

Ainsi, comme le précise le Premier ministre français dans la circulaire citée plus haut, *"les exigences d'accessibilité et d'intelligibilité du droit imposent toutefois de veiller à la bonne maintenance des codes existants"*.

C'est la **consolidation** de textes normatifs qui contribue à apporter plus de clarté au paysage juridique et réglementaire, même si en France elle n'a pas d'effet juridique.

## **1.3. La consolidation**

### **1.3.1. Les principes**

La consolidation à la française consiste à intégrer dans un acte de base les résultats de tous les actes modificateurs apportés par le législateur ou par le pouvoir exécutif. Fruit d'un travail technique, scientifique ainsi qu'éditorial, la consolidation pratiquée en France est de nature informative et elle ne possède pas de valeur opposable.

### **1.3.2. Le fonctionnement**

Dans sa mission d'accès au droit, la DILA est chargée de la mise à disposition gratuite des données juridiques sur internet ainsi que de la **consolidation** en continu des textes normatifs.

Mis en service le 2 février 1998, le site Légifrance relève de la responsabilité éditoriale du Secrétaire général du Gouvernement français.

La DILA est l'opérateur du site, chargé notamment d'alimenter et de mettre à jour les bases de données juridiques. Elle y assure la mise en ligne de sa propre production des données, par exemple Journal Officiel de la République française (JORF) ou les Codes en vigueur et autres textes législatifs et réglementaires (LEGI). Il s'agit aussi d'une production pour le compte des juridictions judiciaires au titre des bases de jurisprudence du Service public de la diffusion du droit. Enfin, la DILA y diffuse également la production d'opérateurs publics qui alimentent les bases des données accessibles sur Légifrance (Eurlex, Cour de justice européenne, Cour européenne des droits de l'Homme).

Les bases de données juridiques diffusées ainsi par la DILA contiennent **la consolidation des textes normatifs** qui s'effectue par un système informatique permettant d'intégrer les modifications dans le texte d'origine ainsi que d'assurer leur exhaustivité par l'intégration des textes absents de la base.

**La consolidation des textes législatifs et réglementaires effectuée par la DILA se divise en quatre principales étapes :**

1. Ventilation (affectation) :
  - a) tri de textes : tous les textes parus au Journal officiel (internationaux, les avis, les décisions, les textes portant nomination...) ne sont pas consolidés ;
  - b) les textes ne comportant pas de modifications sont envoyés dans le stock. Une version en vigueur est créée ;
  - c) les textes comportant des modifications sont affectés aux producteurs.
2. Consolidation :
  - a) modification : remplacement, insertion ou suppression de mots, alinéas...
  - b) création : d'articles, tables des matières, codes (tout ou partie) ;
  - c) transfert : d'articles, tables de matières...
  - d) abrogation : d'articles, tables de matières, textes...
3. Vérification, qui contrôle :
  - a) les modifications en comparant les versions avant/après ;
  - b) le lien de modification (référence du texte modificateur) ;
  - c) les liens de citation (articles ou textes nommés) ;
  - d) les propriétés de l'article (date d'entrée en vigueur, état juridique).

Le vérificateur valide le texte modificateur et sa version en vigueur est publiée sur Légifrance dès le lendemain.
4. Correction :

Module permettant de corriger après diffusion toutes sortes d'erreurs ou de problèmes de présentations (ponctuation, orthographe, mots collés, liens de citation...). Il comporte les mêmes fonctionnalités que le module de consolidation et un traitement de masse permet d'effectuer des corrections sur tout un groupe d'articles.

Notons également que le module "Exhaustivité" permet d'intégrer des textes absents de la base. Il touche particulièrement les arrêtés car la base de production de la DILA contient les lois, les ordonnances et décrets parus au Journal officiel.

- Intégration du texte d'origine.
- Recherche sur une base thématique de la DILA de tous les textes modifiant un texte d'origine.
- Intégration de toutes les modifications successives depuis sa création et de tous les liens de textes modificateurs.
- Création d'une seule version contenant toutes les modifications.

<b>Textes normatifs en vigueur en France</b>	
au 19 avril 2013	
Codes	76
Lois	2 413
Ordonnances	675
Décrets	28 800
Arrêtés	35 663

Le rôle de la codification et de la consolidation est vital pour améliorer l'accès au droit, car si la codification regroupe les textes normatifs, la consolidation les systématise et les met à jour, le tout contribuant à l'intelligibilité du droit.

## 2. Réflexions à partir des évolutions actuelles

Rappelons trois points essentiels pour la définition du service public d'accès au droit, évoqués plus haut :

- son champ est plus large que les seuls lois et règlements
- la réutilisation des données y est englobée
- Il doit être adapté à l'évolution des techniques

### 2.1. Deux évolutions majeures incontournables

Au regard de ces éléments, ce service public d'accès au droit ne peut qu'être impacté par deux évolutions majeures : le développement du web sémantique et le développement de l'open data.

#### Le web sémantique

Un des aspects essentiels pour l'accès au droit est d'arriver à avoir une lecture combinée d'éléments divers : codification et consolidation sont indispensables mais ne suffisent pas. Une bonne compréhension suppose aussi parfois des compléments tirés de la jurisprudence, de commentaires ou textes explicatifs.

La multiplication et l'évolution constante des informations juridiques, tant au niveau national qu'europpéen, rend de plus en plus difficile l'accessibilité au droit et son intelligibilité. La numérisation des textes et la généralisation de l'internet n'ont pas forcément facilité et donc augmenté l'utilisation des textes sous forme électronique en raison des disparités entre les systèmes législatifs nationaux et surtout entre les systèmes de classement.

L'objectif du web sémantique est précisément de trouver et de combiner l'information plus facilement, voire automatiquement.

La matière juridique se prête bien aux traitements sémantiques dans le cadre de relations prédéfinies (modifie, annule, remplace, complète...). L'accès au droit pourrait sans doute être favorisé par une utilisation optimisée de ces techniques.

Cela suppose de réunir certaines conditions de base, telles, en particulier, la normalisation d'identifiants et de relations prédéfinies.

Il est impossible de réaliser des cadres de relations en web sémantique sérieux sans avoir un stock de données propre et bien balisé, c'est-à-dire sans l'intervention de codification et de la consolidation.

En même temps, réaliser ce cadre de relations et s'imposer les contraintes les plus sérieuses du web sémantique est le seul moyen d'avoir un flux de données propre et bien balisé.

Dans cette perspective, la France a participé activement à la mise en œuvre par l'Union européenne des identifiants **ECLI** (European Case Law Identifier), pour la jurisprudence et récemment **ELI** (European Legislation Identifier) émanant du Forum européen des Journaux officiels, pour la législation. Le format **ECLI** a été intégré sur Légifrance dès 2012 pour les décisions de trois cours au plus haut de la hiérarchie (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat et Cour de cassation). Le projet **ELI**, lui, a fait l'objet de conclusions du Conseil de l'UE publiées au Journal officiel le 26 octobre 2012.

Le format XML de Légifrance, tel qu'il est fourni aux licenciés, tendra à respecter ces normes et de mettre en œuvre d'autres bonnes pratiques du web sémantique qui ont notamment fait leurs preuves dans certains Etats membres de l'UE. Après l'identification pérenne de ces différents objets, il est dès lors possible d'en qualifier les relations à l'avance et, ainsi, de faire comprendre à la machine "qui" "fait" "quoi" à quel moment du processus, avec quelle autre information, etc. Ces ontologies peuvent aussi être normalisées afin d'être réutilisées dans plusieurs contextes comme par exemple dans deux langues ou deux systèmes juridiques différents mais sans passer par la traduction automatique donc dangereuse.

### L'open data

La mise à disposition des données réutilisables, le plus souvent indexées, permet à de multiples opérateurs d'avoir l'ambition ou la prétention de participer à l'accès au droit.

Cela ne va assurément pas sans poser de questions : quelle est ou doit être la place et le rôle respectifs de ces différents acteurs, publics et privés ? ; Quelle est la fiabilité juridique des informations qui peuvent être ainsi diffusées ? ; Comment les pouvoirs publics doivent ils garantir dans ce contexte la sécurité juridique ?....

Mais il ne fait pas de doute que leur action doit être intégrée à toute réflexion sur l'évolution du service d'accès au droit.

## 2.2. Un projet de collaboration

Afin de faire face efficacement à ces défis et en accord avec l'esprit du Forum, nous proposons un projet de collaboration sur toutes ces questions liées à la consolidation et à la codification, et plus précisément sur la façon dont elles sont impactées par des nouvelles techniques. Ses résultats pourraient déboucher sur un projet européen commun, comme cela déjà fut le cas dans l'histoire du Forum, et/ou apporter des observations pratiques utiles.

Concrètement ce projet peut être divisé en trois phases, à mesure du progrès de notre réflexion commune.

- L'analyse de la situation dans un certain nombre des pays-membres du Forum suivie par l'élaboration d'un état des lieux représentatif en matière de consolidation et de codification. Nous pourrions ainsi mieux évaluer tant nos divergences que nos similitudes puis préciser ensemble nos sujets d'intérêts communs.
- La mise en place d'une collaboration multilatérale en la matière visant à partager régulièrement des expériences et des bonnes pratiques nationales. Des échanges pourraient concerner aussi bien nos instants de décision que nos collaborateurs opérationnels.
- Eventuellement, au vu des résultats de nos échanges et analyses, nous pourrions concevoir un certain nombre de préconisations pour les instances concernées de l'Union européenne ; le succès du projet *ELI* est ici un excellent exemple.

Ce projet de collaboration pourra se réaliser au sein du groupe "*Avenir des publications officielles*" qui se réunit depuis 2011 dans le cadre de notre Forum.