

Information et démocratie : Accéder à la loi

John Palfrey

Harvard Law School
blogs.law.harvard.edu/palfrey

Il n'y a pas si longtemps, pour accéder à l'information sur les lois, il fallait s'adresser à une bibliothèque juridique spécialisée, à un tribunal ou à une législature. Dans de nombreuses parties de l'Europe et aux États-Unis, aujourd'hui, les principales lois sont publiées en ligne. Si l'on veut se renseigner sur une loi passée récemment par le Congrès américain, il suffit d'interroger Google. Il en est de même pour un nouvel avis rendu par la Cour suprême. Les publications sont rapides, l'accès est pratiquement instantané et gratuit¹. Des projets comme la World Digital Library² cherchent à réunir tous les principaux textes juridiques de nombreux pays³. Or tout cela ne concerne que quelques régions dans le monde. Nous sommes encore très loin d'une vision d'accès universel, gratuit et facile aux textes de loi de base à l'échelle internationale.

Dans la plupart des pays, l'information juridique de base est largement accessible dans un format ou un autre, mais elle est rarement accessible en ligne de façon stable et fiable. Normalement, la population ne peut pas ouvrir un moteur de recherche, rechercher un sujet, une loi ou un avis juridique et consulter l'état actuel de la loi. Même là où la loi est publiée en ligne, l'utilisateur moyen a souvent du mal à la trouver ou à la consulter et elle est souvent présentée hors contexte. En Chine, les lois sont publiées dans plusieurs formats : on peut les rechercher dans des bases de données en ligne, mais ce sont des bases de données propriétaires pour lesquelles les bibliothèques et les entreprises doivent payer⁴. Du point de vue du citoyen moyen, les lois sont suffisamment difficiles à comprendre lorsqu'elles sont accessibles – et en cette ère d'informations pratiquement omniprésentes, nous ne devrions pas créer de nouveaux obstacles à l'utilisation de l'information juridique à des fins démocratiques en les rendant inaccessibles aux non-spécialistes.

L'importance pour le citoyen moyen de pouvoir consulter la loi qui régit son comportement va de soi. L'aspect pratique et l'équité sont des raisons évidentes pour accorder

la priorité à l'information juridique par rapport à d'autres formes d'information. Dans de nombreux pays, y compris aux États-Unis, personne n'est censé ignorer la loi.

Les raisons théoriques d'afficher les lois en ligne sont encore plus importantes. Dans les régimes démocratiques, nous croyons qu'il existe un lien direct entre l'accès à l'information juridique et l'exercice complet et libre de certains droits, comme la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association. Nous estimons qu'un débat vigoureux au sujet de la loi est essentiel au bon fonctionnement de la primauté du droit. Dans les pays de droit coutumier, nous considérons que la procédure accusatoire est la plus à même d'affiner l'interprétation des lois. Nous croyons également que la primauté du droit est un élément nécessaire dans un système de gouvernance pour que les droits humains et les démocraties puissent s'épanouir. Pour chacune de ces raisons, il est essentiel que les citoyens aient la possibilité d'accéder aux lois qui régissent leur comportement.

La première étape devrait consister à déterminer ce à quoi un écosystème d'information juridique mondial devrait ressembler pour la prochaine décennie. Il nous faut décrire un écosystème stable et ouvert qui permette un accès général à l'information juridique moyennant un faible coût. Pour concevoir cet écosystème, nous devrions tenir compte de trois attributs essentiels : le processus de création des documents juridiques, l'accès et la préservation fiables.

Voyons comment se déroule le processus de création de l'information juridique. Dans la plupart des cas, une législature rédige, étudie et adopte une nouvelle loi sur un sujet donné. Cette règle est sous forme numérique ; elle naît quelque part dans un document, sur un ordinateur. La plupart du temps, la loi est également publiée sous forme imprimée par un imprimeur officiel de l'État. Il en est de même pour les nombreuses autres lois fondamentales d'un pays ou de plusieurs pays : les décisions des tribunaux, les traités qu'ils concluent, les directives qu'ils doivent mettre en œuvre.

Il faut faire en sorte que la version numérique devienne la version officielle des lois, qu'elle soit publiée en ligne puis reproduite sur des sources secondaires. L'organe qui crée la loi devrait la rendre accessible directement dans sa version stable et ouverte – sur laquelle les décideurs doivent s'entendre, si possible au niveau mondial. Les étudiants des facultés de droit continueront de payer l'accès à ces documents sur des systèmes propriétaires qui répondent aux besoins des professionnels (comme Lexis et Westlaw). Mais le public devrait avoir un accès direct par internet à ces répertoires libres et ouverts (qui doivent être gratuits et ne pas nécessiter une expertise particulière).

1 Même aux États-Unis, la version en ligne n'est pas officielle. Il peut falloir des années pour que la version officielle d'une loi américaine soit publiée dans son format imprimé officiel.

2 www.worlddigitallibrary.org

3 Pour une analyse de cette initiative dans le contexte de l'évolution de l'information juridique, voir Germain, C., *Legal Information Management in a Global and Digital Age: Revolution and Tradition*, *International Journal of Legal Information* 35 (1), p. 134-163, 2007.

4 www.chinalaw.gov.cn

Ces documents juridiques doivent être offerts à tous, quelle que soit la classe sociale, le sexe ou autre, en ligne et gratuitement par l'État. Le secteur privé peut ensuite créer des applications (comme les moteurs de recherche, les réseaux sociaux et ainsi de suite) pour faire un tri et en permettre l'accès. Les citoyens devraient pouvoir créer les données sur les données – les métadonnées – qui donneront à d'autres la possibilité de trouver ce qu'ils cherchent dans ce répertoire en ligne des lois lorsqu'ils demandent une information à un moteur de recherche. Ensemble, nous pouvons contribuer à établir des liens entre les lois, les idées et les travaux de recherche de façon totalement inédite (pensons à un système dans lequel on puisse travailler ensemble à relier une loi, la jurisprudence, l'article qui la critique, le traité qui la commente, la loi étrangère qui la copie, les traités qui la renforcent). Il devient possible d'en discuter en public, comme on le fait avec Wikipedia, ou encore de montrer les mises à jour et partager les « listes de diffusion » à mesure que les lois évoluent, que la jurisprudence augmente et que la recherche se développe.

En plus d'afficher gratuitement les données en ligne, les données devraient être également rendues publiques, sans limite de propriété intellectuelle, et tenues par chaque État qui les publie. Dans certains cas, les règles de propriété intellectuelle relatives aux lois sont claires. Aux États-Unis, par exemple, la loi fédérale elle-même n'est pas assujettie au droit d'auteur⁵. D'autres systèmes ne sont pas aussi précis et devraient l'être, si nous voulons en arriver à une accessibilité générale des documents juridiques⁶.

Plusieurs obstacles viennent compliquer la réalisation de cette vision d'accès universel à l'information juridique. Le premier est le coût d'opportunité et les coûts financiers réels : dans de nombreux États, le coût initial pour établir un système de publication des documents juridiques, même dans un format simple et ouvert, peut sembler prohibitif. Mais le coût de la publication en ligne des nouvelles lois dans un format normalisé ne devrait pas être supérieur et devrait en fait s'avérer inférieur au mode actuel de publication dans un format imprimé pour les États qui le font. À long terme, cette méthode de publication sera meilleur marché et non pas plus coûteuse que la méthode d'impression utilisée par la plupart des États.

Mais le problème plus fondamental tient au fait que les dirigeants de certains États ne souhaitent pas nécessairement que leurs citoyens puissent accéder plus facilement à l'information juridique. La primauté du droit n'est pas universelle dans le monde, pas plus que la publication des règles et des décisions pertinentes rendues par les tribunaux. Certains États prennent des mesures pour obscurcir, plutôt que rendre transparente, les informations politiques et autres en ligne⁷. Il s'agit d'une question de relations de pouvoir : certains États, comme l'Iran et l'Ouzbékistan, craignent le pouvoir que donnerait à leurs citoyens un écosystème d'information plus ouvert. Ces États semblent craindre la liberté d'expression et l'action collective que facilitent les technologies de réseautage meilleur marché. L'idée que tous les citoyens, de toutes races, genres, classes sociales ou sans importer le pouvoir qu'ils ont dans le système, puissent avoir un accès égal en ligne à l'ensemble des règles qui régissent leurs activités (sans parler de la capacité d'en parler publiquement) semble trop radicale. D'autres États préfèrent des systèmes de droit qui s'appuient très souvent sur des coutumes et des normes non écrites.

Il existe aussi des obstacles techniques. Comme nous l'avons dit, les données devraient être également accessibles en ligne dans des formats normalisés et qui permettent à d'autres non seulement de les consulter mais également d'y contribuer. Par exemple, un modèle de langage de balisage extensible commun (comme le XML) permettrait la présentation et la recherche de documents juridiques sur toutes sortes d'appareils allant de l'ordinateur personnel aux appareils mobiles⁸. Les normes adoptées devraient être des normes ouvertes.

Cette vision d'un accès universel aux lois devrait être établie en termes clairs et normatifs. Les technologies de l'information actuelles permettent d'avoir des systèmes beaucoup plus ouverts à la création, l'accès et la conservation des documents juridiques partout dans le monde que nous ne pouvons l'imaginer. Les avantages de mettre en œuvre cette vision pour les droits humains et la démocratie vaut largement l'investissement consenti. ■

5 17 USC Section 105.

6 Voir par exemple le conflit de l'an dernier dans l'État de l'Oregon aux États-Unis expliqué par le Citizen Media Law Project à : www.citimedialaw.org/blog/2008/update-oregon-statutes-copyright-spat

7 Voir www.opennet.net pour des études de filtrage de l'internet montrant que plus de 30 États exercent une censure sur l'information que les citoyens peuvent voir sur l'internet.

8 Des exemples de ce type de modèle se trouvent à : www.it.ojp.gov/default.aspx?area=implementationAssistance&page=1017