

# Modernisation des systèmes relatifs à la publication du droit fédéral et primauté de la version électronique, juridiquement contraignante

**Michel Moret** | *L'actuelle législation sur les publications officielles est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Les systèmes informatiques utilisés par le Centre des publications officielles (CPO) datent de 1998 et n'ont subi pratiquement aucune modification conséquente depuis. La Chancellerie fédérale (ChF) a mis en place en 2011 une stratégie et une feuille de route devant permettre, au moyen de divers projets de dimension moyenne, le passage à la primauté de la version électronique si possible au 1<sup>er</sup> janvier 2016 déjà. Ces projets sont concentrés sur 3 axes stratégiques différents: législatif (projet PrimVElec - modification des bases légales afin d'instaurer la primauté de la version électronique), informatique (projets de modernisation des systèmes) et organisationnel (projets d'adaptation des structures et des processus). Au niveau législatif, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant la modification de la loi sur les publications officielles le 21 novembre 2012, consultation ouverte jusqu'au 8 mars 2013. S'agissant de l'axe informatique, trois projets sont en cours et devraient être terminés d'ici la fin du printemps 2013: refonte du site Internet du droit fédéral (mise à disposition des versions historiques du Recueil systématique disponibles électroniquement, mise en service d'un nouveau moteur de recherche); définition des standards qui seront utilisés (en particulier au niveau XML et de l'identification des textes législatifs); définition des partenariats et des collaborations à mettre en place avec d'autres institutions internes ou externes à l'administration fédérale.*

## Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Étapes et réflexions ayant abouti au processus de modernisation en cours
- 3 Stratégie de mise en œuvre et feuille de route définies pour la modernisation en cours
  - 3.1 Stratégie de mise en œuvre
  - 3.2 Feuille de route
- 4 Axe législatif - Projet PrimVElec
  - 4.1 Principales modifications de la LPubl mises en consultation
  - 4.2 Suite des travaux
- 5 Axe informatique - Projets de modernisation
  - 5.1 Principes et lignes directrices
  - 5.2 Composants principaux du futur système
  - 5.3 Projets en cours
- 6 Conclusion

## 1 Introduction

Les systèmes informatiques utilisés actuellement par le CPO pour la publication des textes législatifs dans la Feuille fédérale (FF), le Recueil officiel (RO) et le Recueil systématique (RS) sont utilisés depuis 1998 et ont connu peu d'améliora-

tions ou d'adaptations. Ils ne répondent plus aux besoins actuels et futurs, en particulier au niveau technologique, et doivent être remplacés.

Lors de leur introduction, ces outils informatiques étaient à la pointe de l'innovation et ont même servi de référence à certains de nos voisins. La Suisse a fait œuvre de pionnier en la matière en étant parmi les premières nations à mettre à disposition sur Internet les éditions de ses journaux officiels ainsi que les versions consolidées des actes législatifs en vigueur. Ce n'est plus le cas: ces dernières années, de nombreux pays et institutions ont franchi le pas vers la primauté électronique (p. ex. le canton d'Argovie pour ses textes législatifs, le canton de Zürich pour sa feuille officielle, le Secrétariat d'Etat à l'économie pour la Feuille officielle suisse du commerce, une dizaine de pays européens – dont l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas – pour leurs publications officielles). Il s'avère que leurs expériences sont positives.

Bien que seule la version imprimée du RO soit juridiquement contraignante, les pages qui sont consacrées aux journaux officiels sur le site [www.admin.ch](http://www.admin.ch) sont actuellement les plus fréquentées (plus de 20 millions de pages visitées par mois, dont 85 % pour le seul RS<sup>1</sup>). En parallèle, force est de constater que les abonnements aux versions imprimées de la FF et du RO sont en constante diminution (-52 % depuis 2007, moins de 2000 abonnements en 2012 dont la moitié seulement en dehors de la Confédération). A l'inverse, l'utilisation d'Internet comme source d'informations tend à se généraliser<sup>2</sup>.

## **2 Étapes et réflexions ayant abouti au processus de modernisation en cours**

Un premier projet a démarré en 2008 suite à une procédure d'appel d'offres ouverte. Il a été arrêté au début de l'année 2010, avant son terme.

Suite à cette interruption, des mesures urgentes permettant de garantir l'exploitation et la sécurité des systèmes actuels pour quelques années supplémentaires ont été définies et progressivement réalisées jusqu'en septembre 2011. Le CPO étant conscient que le remplacement des systèmes actuels durerait encore quelques années, diverses améliorations<sup>3</sup> ont également été apportées à l'offre sur le site Internet.

En parallèle, une réflexion de fond en deux étapes a été menée par le CPO afin de déterminer la stratégie et la feuille de route les plus adéquates à la modernisation de ses systèmes d'information.

Une « analyse des chances » a en premier lieu été réalisée entre mars et août 2010. Elle a notamment examiné les pratiques mises en œuvre en Suisse et à l'étranger, répertorié les systèmes d'information utilisés, esquissé une solution et proposé la démarche permettant sa réalisation. Les résultats de cette étude ont été confrontés à une seconde opinion, requise auprès d'une entreprise externe,

laquelle a confirmé l'approche envisagée tout en apportant quelques modifications mineures.

Cette première étape franchie, une étude détaillée en vue de la modernisation des systèmes du CPO a été réalisée entre octobre 2010 et août 2011 avec comme objectifs de confirmer le bien-fondé de la stratégie proposée, de l'affiner et de proposer une feuille de route pour sa mise en œuvre. Dans le cadre de cette étude, des mandats spécifiques ont été attribués à trois instituts universitaires européens spécialisés dans le domaine du droit, de la linguistique et des systèmes d'information afin de résumer les bonnes pratiques au niveau international en matière de formats de données, d'identification et d'outils de saisie de textes légaux. Ces instituts ont aussi formulé des propositions pour leur application au niveau du droit fédéral suisse. Leurs conclusions ont été analysées et intégrées à l'étude détaillée. Elles ont été utiles non seulement pour valider la stratégie et la feuille de route proposées, mais elles serviront également de référence tout au long de la modernisation des systèmes du CPO.

Sur cette base, le comité de direction de la ChF a pris deux décisions importantes à la fin de l'automne 2011:

- Il a d'une part décidé de la réalisation du projet législatif<sup>4</sup> destiné à modifier les bases légales permettant le passage à la primauté électronique et a fait inscrire ce projet comme mesure à mettre en œuvre dans le cadre de l'objectif 7 « Technologie de l'information et de la communication » du programme de la législature 2011 - 2015<sup>5</sup> du Conseil fédéral.
- Il a approuvé les résultats de l'étude détaillée concernant la modernisation des systèmes du CPO et lancé les premiers projets qui en découlent.

La voie vers le passage à la primauté électronique a ainsi été ouverte.

### **3 Stratégie de mise en œuvre et feuille de route définies pour la modernisation en cours**

#### **3.1 Stratégie de mise en œuvre**

La stratégie définie repose sur trois axes principaux:

- *législatif*: projet de modification de la loi sur les publications officielles (LPubl; RS 170.512) visant au passage à la primauté de la version électronique (projet PrimVElec);
- *informatique*: différents projets de modernisation des systèmes ayant pour but le remplacement complet des applications et infrastructures actuelles;
- *organisationnel*<sup>6</sup>: projets d'adaptation des structures et des processus et formation du personnel découlant de ces adaptations.

### 3.2 Feuille de route

La feuille de route permet de coordonner et de planifier les différents projets liés aux trois axes définis dans le but de passer à la primauté électronique. Le défi n'est pas mince puisqu'il s'agit en parallèle de: mener à bien le projet législatif afin que le Conseil fédéral, puis le Parlement approuvent la modification nécessaire des bases légales; remplacer les systèmes informatiques actuellement utilisés par de nouvelles applications anticipant l'approbation de la primauté électronique; enfin, adapter les structures et les processus tout en préparant progressivement le personnel du CPO, les juristes et les autres collaborateurs concernés de l'administration à ce changement majeur. Et ceci tout en garantissant semaine après semaine la publication de la FF et du RO, ainsi que l'actualisation quotidienne du RS.

La feuille de route est fondée sur les principes ou les lignes directrices qui ont été définis pour chaque axe et qui sont détaillés dans les chapitres suivants. Elle se veut évolutive et sera remise en cause régulièrement au fur et à mesure des expériences faites dans les différents projets. Une première révision approfondie de cette feuille de route est en cours.

## 4 Axe législatif - Projet PrimVElec

Le Conseil fédéral a mis en consultation la modification de la LPubl visant la primauté de la version électronique le 21 novembre 2012. La consultation s'est achevée le 8 mars 2013. L'avant-projet (AP-LPubl) et le rapport explicatif sont disponibles en ligne<sup>7</sup>.

### 4.1 Principales modifications de la LPubl mises en consultation

La modification proposée de la LPubl prévoit principalement que la version électronique des publications officielles acquiert le statut de version juridiquement contraignante, primant la version imprimée (art. 16a, al. 3, voir toutefois art. 16a, al. 2, AP-LPubl). Elle prévoit de ce fait de mettre en place une plate-forme de publication électronique (art. 1, al. 2, AP-LPubl) qui permettra à tous d'accéder simplement et en toute confiance au droit fédéral, et accessoirement, d'offrir à celui-ci une meilleure visibilité internationale.

Le champ d'application de la loi ne changera pas. Le RO sera conservé comme principal organe de publication du droit fédéral. Il continuera d'accueillir les textes normatifs dans la forme où ils ont été adoptés par les autorités compétentes (rapport explicatif ch. 1.2.1).

Bien que le RS soit *de facto* consulté bien plus souvent que le RO, il n'a pas été souhaité pour des raisons pratiques de revaloriser son statut pour lui conférer un caractère officiel. En effet, si le RS devait faire foi, cela supposerait une refonte complète de la procédure législative, car les autorités compétentes (notamment

le Parlement, mais également les électeurs en cas de référendum) devraient approuver non plus seulement les modifications d'un texte, mais, à chaque fois, le texte lui-même dans son intégralité. Il n'en demeure pas moins, en vertu du principe de la confiance, que les citoyens pourront continuer à s'en remettre au RS de la même façon qu'ils s'appuient sur le RO (rapport explicatif ch. 1.2.1).

Les conséquences directes de l'inversion de primauté seront notamment les suivantes :

- Sous réserve du feu vert de l'autorité responsable, des indispensables contrôles de qualité et d'une adaptation des processus pour préserver dans les trois langues officielles le niveau de qualité qui prévaut aujourd'hui, les publications ordinaires pourront se faire quotidiennement (rapport explicatif ch. 1.2.1).
- L'appellation de publication *extraordinaire* sera réservée aux publications urgentes qu'il serait impossible de publier sur la plate-forme de publication parce que celle-ci serait hors service (art. 7 al. 4, AP-LPubl).
- Les publications ordinaires qui ne pourraient pas respecter le délai de 5 jours prévu à l'art. 7, al. 1, AP-LPubl avant leur entrée en vigueur, pourront exceptionnellement être publiées jusqu'au jour même de leur entrée en vigueur. Elles auront le statut de publication *ordinaire urgente* (art. 7, al. 3, AP-LPubl) et seront mises en évidence sur la plate-forme de publication pour les différencier de la grande masse des publications ordinaires.

Par la même occasion, d'autres modifications ponctuelles sont proposées à la lumière de l'expérience acquise en matière de droit des publications. Il est ainsi proposé de regrouper autant que possible à un emplacement unique – soit la plate-forme de publication électronique – les textes publiés dans le RO uniquement par renvoi, les documents relatifs aux procédures de consultation ou d'audition et les versions antérieures du droit fédéral (art. 13a, al. 1, AP-LPubl). Les exigences en termes de présentation formelle et de traduction resteraient toutefois sans commune mesure avec celles qui s'appliquent aux textes publiés dans le RO, le RS ou la FF; l'OPubl précisera les conditions de publication et les obligations en matière de traduction (art. 14, al. 2, AP-LPubl). Il est également prévu que le Conseil fédéral puisse modifier l'OPubl de façon à compléter la liste des types de documents susceptibles d'être publiés sur la plate-forme de publication électronique (art. 13a, al. 2, AP-LPubl), comme par exemple des documents émanant de l'administration et pouvant présenter un intérêt pour la bonne application du droit (en particulier les avis publiés dans le cadre de la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération - JAAC - et les commentaires qui accompagnent les projets d'ordonnances de portée majeure - rapport explicatif ch. 2.1 ad art. 13a, al. 2).

## 4.2 Suite des travaux

Il est prévu que le rapport final de la consultation et le message à l'intention du Parlement soient adoptés par le Conseil fédéral au plus tard à la fin de l'été 2013. Le processus parlementaire pourrait alors être terminé au plus tard à fin 2014, ce qui, en tenant compte du délai pour le référendum facultatif, permettrait une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, date actuellement fixée comme objectif pour la mise à disposition des nouveaux systèmes informatiques permettant la publication électronique juridiquement contraignante.

## 5 Axe informatique - Projets de modernisation

La mise en œuvre de la stratégie concernant les projets de modernisation des systèmes se fonde sur une planification à long terme (feuille de route) et s'articule autour de projets de moyenne dimension échelonnés dans le temps. Certains d'entre eux devront le cas échéant être mis au concours selon la procédure ouverte conformément aux règles sur les marchés publics. Les résultats acquis seront pris en compte et intégrés de façon suivie aux projets en cours et subséquents, ce qui permettra de limiter les risques. Vu la complexité du système, une bonne coordination entre tous les participants est primordiale.

### 5.1 Principes et lignes directrices

Les principes et lignes directrices des projets de modernisation des systèmes du CPO sont:

- *Une approche modulaire* permettant autant que possible d'utiliser des modules ou services existants ou de développer des modules ou services permettant à d'autres applications de les utiliser également pour leurs propres besoins. Divers exemples peuvent être donnés à cet égard: l'utilisation dans une première phase du même module de signature électronique que celui de la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) et dans une deuxième phase, d'un module de signature électronique de deuxième génération qui pourrait être utilisé ultérieurement non seulement par la FOSC, mais également par les cantons si ceux-ci le souhaitent; un service standard de publication de textes, en particulier juridiques, sur Internet et sur papier; etc.
- *Des résultats concrets réguliers* permettant d'une part d'asseoir une étape avant de passer à la suivante et d'autre part d'offrir de nouvelles prestations aux usagers au fur et à mesure de la progression des travaux.
- *L'utilisation de standards existants chaque fois que cela est possible* permettant à la fois ne pas être dépendant d'un format de données « propriétaire » et d'échanger les données et / ou de les interconnecter au niveau national et international. Un effet collatéral de cette approche est qu'elle permettrait

peut-être à des éditeurs de logiciels de développer des solutions moins spécifiques qu'actuellement, ce qui aurait l'avantage de créer une saine concurrence au niveau national et international tout en sortant progressivement du développement « sur mesure » qui est encore en grande partie la règle. Le monde des bibliothèques a suivi cette voie avec succès, il y a déjà de nombreuses années.

- *Une synergie optimale au niveau de la planification et gestion des affaires jusqu'à leur publication avec les outils utilisés dans le cadre de la gestion des affaires du Conseil fédéral.* En effet, depuis mai 2012, les affaires du Conseil fédéral sont gérées entre les départements et la ChF de manière électronique. D'une part, environ la moitié des affaires traitées par le Conseil fédéral aboutissent à une publication dans la FF ou le RO. D'autre part, environ la moitié des dossiers publiés dans la FF et le RO concernent des affaires traitées au préalable par le Conseil fédéral. Il est fondamental que les futurs systèmes issus des projets de modernisation du CPO s'intègrent de manière optimale à ceux des affaires du Conseil fédéral afin que les personnes responsables dans les départements et les offices puissent travailler de la meilleure manière possible.
- *Une sécurité optimale des systèmes.* Prérequis indispensable à la primauté électronique, elle est un élément central pour assurer durablement l'authenticité et l'intégrité des versions électroniques puisque celles-ci feront désormais foi. Un des éléments importants sera sans doute la généralisation de la signature électronique.
- *Une indépendance aussi grande que possible* par rapport à un fournisseur unique qui livrerait tous les composants des futurs systèmes. Le défi sera ici de travailler avec les meilleurs fournisseurs dans un domaine spécifique afin d'obtenir les meilleures compétences et les meilleures solutions tout en limitant de manière optimale le nombre d'interfaces entre les composants de fournisseurs différents. Il convient en effet d'éviter les risques d'une trop grande complexité en restant dans des limites raisonnables en matière de coordination.

## **5.2 Composants principaux du futur système**

Les trois composants principaux du futur système soutenant les missions-clé du CPO sont:

- La planification et le suivi des dossiers jusqu'à la décision.
- La préparation, la production et le stockage des dossiers à publier.
- La publication des dossiers sur les différents supports nécessaires.

### 5.2.1 *La planification et le suivi des dossiers jusqu'à la décision*

Ce composant du futur système est celui qui doit s'intégrer de manière optimale au système des affaires du Conseil fédéral pour les raisons expliquées précédemment. Le défi principal repose ici sur la manière de gérer les documents à échanger entre les deux systèmes.

Deux approches sont possibles:

- La méthode actuelle est conservée. Les documents sont saisis grâce à Microsoft Word, avec des styles et des formats à respecter, stockés uniquement dans les systèmes des offices responsables et transmis vers le système de gestion des affaires interdépartementales lorsque cela est nécessaire (consultation des offices, procédure de consultation, contrôle de qualité des textes, ouverture de la procédure de co-rapport, etc.). Seules ces versions sont reprises dans le système du CPO et, si nécessaire, converties dans le nouveau format de stockage des textes destinés à la publication (p. ex. XML) afin d'être utilisés par la suite par les autres composants.
- Une nouvelle méthode est introduite. Les documents sont élaborés à l'aide d'un nouveau composant (central ou local) permettant de travailler directement dans le nouveau format de stockage des textes à publier. Cette solution permet au collaborateur de tirer profit de tous les avantages qui y sont liés, par exemple, de profiter en parallèle de la version consolidée actuelle et en cours de modification pour élaborer l'acte modificateur concerné. Une version PDF ou Word est extraite lorsque cela est nécessaire afin qu'elle soit transmise au système de gestion des affaires interdépartementales, en particulier pour la consultation des offices ou l'ouverture de la procédure de co-rapport.

Ces deux approches fondamentalement différentes restent à affiner, mais il est fort probable qu'elles soient, en tous les cas dans un premier temps, proposées toutes deux aux personnes chargées d'élaborer ou de modifier des textes légaux. La première permettrait par exemple un passage progressif des collaborateurs concernés vers une nouvelle solution, tout en garantissant le travail courant tel qu'aujourd'hui. Quant à la seconde, elle correspond à la tendance actuelle constatée dans le domaine au niveau national et international, mais elle est difficile à mettre en œuvre d'emblée, car les personnes chargées de l'élaboration ou de la modification de textes à publier sont nombreuses (plus de 1'500) et réparties dans la majeure partie de l'Administration fédérale.

En plus des outils liés au travail spécifique relatif aux textes, ce composant s'occupera aussi de la planification et du suivi du dossier tout au long du processus législatif jusqu'à sa publication finale. Ce travail, composé aujourd'hui des planifications Microsoft Project élaborées par les chargés de dossiers du CPO en

collaboration avec les personnes responsables dans les offices et des étapes du système de processus CPO (*workflow*), est primordial, car il permet la planification du travail en vue d'une publication dans les délais légaux. Il est prévu que les offices et les départements puissent avoir à disposition sur leur navigateur Internet l'ensemble de leurs dossiers en cours avec leur évolution, de manière analogue au suivi d'une commande jusqu'à sa livraison proposé par de nombreux prestataires sur Internet.

#### 5.2.2 *La préparation, la production et le stockage des dossiers à publier*

Ce composant est le cœur du futur système et correspond au métier de base actuel du CPO: la publication de textes officiels dans la FF ou le RO. Il démarre à la prise de décision et se base sur le texte soumis à décision auquel seront apportées les dernières modifications liées à la décision finale. Ce texte est repris soit d'une version Microsoft Word, soit directement depuis le composant détaillé précédemment, dans le format de stockage futur des documents. Il est préparé, y compris au niveau de son authenticité (version juridiquement contraignante) pour sa publication officielle dans le temps imparti.

La consolidation dans le RS des actes modificateurs publiés dans le RO fait partie intégrante de ce composant. Grâce au fait que les textes du RO et du RS seront à l'avenir stockés dans un format structuré, la mise à jour quotidienne du RS sera grandement facilitée, ce qui permettra de consacrer plus de temps et d'énergie à une véritable mise en valeur du RS en tant qu'outil de documentation juridique, comme par exemple en créant des relations entre les différents actes.

#### 5.2.3 *La publication des dossiers sur les différents supports nécessaires*

Ce dernier composant gère la publication elle-même, sur les différents supports officiels ainsi que la mise à disposition de ces données à des fournisseurs souhaitant offrir des prestations à valeur ajoutée sur la base des textes officiels. Les supports évoluant aujourd'hui très vite (Internet, portable, tablette, etc.) et en vue de répondre à long terme aux besoins des usagers en matière de publications officielles, il est prévu que ce composant ne soit pas développé spécifiquement pour les besoins du CPO. Il existe d'ailleurs déjà des solutions standard permettant de publier à partir d'une source XML sur les supports existants, lesquels vont certainement évoluer en fonction de la technologie.

### **5.3 Projets en cours**

Comme mentionné précédemment, trois projets sont en cours et, selon la planification actuelle, devraient être terminés d'ici la fin du printemps 2013. D'ici-là, la feuille de route sera revue en fonction des expériences et résultats de ces trois

projets et actualisée en conséquence. Les projets suivants seront lancés dans la foulée et priorisés par rapport à l'objectif principal de permettre le passage à la primauté de la publication électronique.

### 5.3.1 *Projet « Nouveau site Internet du droit fédéral »*

Ce projet, première pierre visible des projets de modernisation, vise à fournir des prestations extérieures répondant aux exigences des usagers. Il tend à supprimer les deux grandes lacunes du site Internet actuel: il offrira, à partir des données disponibles, les versions historiques du RS dès l'année 2000 ainsi qu'un moteur de recherche amélioré, deux exigences que les usagers font valoir depuis longtemps. L'accès aux publications officielles du droit fédéral sera facilité par l'ajout d'un point de navigation spécifique dans le menu principal du site [www.admin.ch](http://www.admin.ch).

Suite à un appel d'offres sur invitation, deux entreprises ont été sélectionnées pour réaliser ce projet: la première a été chargée de réaliser le nouveau site Internet sur la base des données déjà existantes sous forme électronique et la seconde de mettre en place le nouveau moteur de recherche.

La fonction de recherche sera entièrement revue et permettra de trouver les documents de manière ciblée et pertinente dans la FF, le RO, le RS ou les accords bilatéraux avec l'Union européenne. Le thésaurus juridique trilingue du Tribunal fédéral, « Jurivoc », sera également intégré au moteur de recherche.

Les textes de la FF, scannés par les Archives fédérales suisses et mis à disposition sur leur site Internet, seront intégrés de façon optimale dans la recherche et la navigation du nouveau site.

La comparaison des textes légaux dans les 3 langues officielles, en format HTML, sera grandement facilitée. La navigation en parallèle, article par article, sera aisée et les différentes langues pourront être activées, respectivement, désactivées, à volonté. Lorsque d'autres langues sont disponibles, telles le romanche ou l'anglais, elles pourront également être comparées.

### 5.3.2 *Projet « Définitions et normes »*

Ce projet a en particulier pour but d'élaborer le futur modèle d'informations, soit une première architecture du système d'information, en se fondant dans toute la mesure possible sur des normes existantes. Le choix du format de stockage des textes législatifs et leur identification en tant que ressources uniques sur Internet est également un objectif de ce projet.

#### 5.3.2.1 *Le schéma de stockage des textes législatifs*

La décision d'enregistrer les données dans le futur système en format XML a été prise lors de l'étude détaillée déjà. Trois schémas XML ont donc été comparés sur

la base d'exemples concrets durant la phase de concept du présent projet: CHLexML<sup>8</sup>, CEN MetaLex<sup>9</sup> et Akoma Ntoso<sup>10</sup>:

- CHLexML est un format défini dans le cadre de l'association E-Justice. Il est en cours de standardisation sous la référence « eCH-0095 » au niveau suisse auprès de l'association eCH<sup>11</sup>, spécialisée dans les standards en matière de cyberadministration en Suisse.
- CEN Metalex est un schéma publié par le Centre européen de normalisation<sup>12</sup>. Il a principalement pour but de permettre un échange standardisé de ressources légales. Il n'a pas encore le statut de standard approuvé.
- Akoma Ntoso est un schéma développé dans le cadre d'une initiative du département de l'économie et des affaires sociales de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Il est en cours de standardisation auprès d'Oasis<sup>13</sup>, une institution active dans les standards ouverts pour la société de l'information.

Il est ressorti de cette comparaison que le schéma Akoma Ntoso répond le mieux aux exigences posées par la gestion du droit fédéral. Il semble également le plus adapté à la situation actuelle et bien armé pour évoluer à l'avenir. Sur cette base, il a été décidé de s'assurer au moyen d'une méthode appelée *proof of concept*, que ce schéma permet effectivement de gérer correctement tous les textes publiés dans la FF, le RO et consolidés dans le RS.

Les deux autres schémas, en particulier CHLexML au niveau suisse, restent des candidats valables comme schémas d'échange de données entre institutions ou systèmes.

### 5.3.2.2 L'identification des textes législatifs en tant que ressources uniques

A l'instar de celle menée il y a quelques années déjà par les bibliothèques, plusieurs initiatives sont en cours au niveau international pour définir un identifiant unique des textes législatifs permettant de créer des liens pérennes entre systèmes d'information.

Ces initiatives reposent sur le modèle FRBR<sup>14</sup> (*Functional Requirements for Bibliographic Records*, spécifications fonctionnelles des notices bibliographiques). Ce modèle, créé à l'origine pour définir au niveau mondial une œuvre et ses dérivés dans les bibliothèques, s'impose petit à petit également dans d'autres domaines.

Appliqué au domaine de la législation, la décomposition de l'identifiant selon ce modèle d'un acte législatif tel que le Code des obligations (CO; RS 220) serait:

- Œuvre: le CO du 30 mars 1911 (englobant toutes ses modifications passées et à venir)
- *Expression*: sa version consolidée au 1<sup>er</sup> janvier 2013 dans sa variante en italien

- *Manifestation*: cette version en format PDF
- *Document*: ce quatrième niveau n'est pour l'instant pas utilisé dans le domaine de la législation, car, contrairement aux bibliothèques, il n'y a aucun besoin connu de différencier des localisations différentes d'une manifestation: par exemple, identifier séparément tous les PDF de la version consolidée du CO au 30 mars 2011 au 1<sup>er</sup> janvier 2013 dans sa variante en italien (ceux se trouvant par exemple à l'Office fédéral de la justice, au Tribunal fédéral ou dans une chancellerie cantonale). Mais le standard permettrait de le faire ultérieurement si un tel besoin devenait nécessaire.

Dans le cadre de ce projet, trois initiatives différentes d'application du modèle FRBR pour l'identification unique d'un acte législatif sur Internet (URI<sup>15</sup>: *Unique Resource Identifier*) ont été proposées:

- *URN:LEX*<sup>16</sup> / *URL-LEX*: cette initiative a été déposée auprès de l'IETF<sup>17</sup> (*The Internet Engineering Task Force*) en tant que projet de standard<sup>18</sup> et est en cours de validation.
- *ELI (European Law Identifier)*: cette convention d'identifiant est le résultat d'une initiative du forum européen des journaux officiels, dont la Suisse est membre et où elle est représentée officiellement par le responsable du CPO. Cet identifiant a fait l'objet d'une décision du Conseil de l'Union européenne publiée dans le Journal officiel<sup>19</sup> encourageant les États membres, les pays candidats, les États parties à la convention de Lugano (dont la Suisse est signataire) et les autres pays à utiliser le système ELI.
- *Akoma Ntoso (Naming conventions for legal resources of the Akoma Ntoso XML Schema)*: cette convention d'identification de ressources légales fait partie du schéma XML d'Akoma Ntoso mentionné au point précédent.

Ces trois initiatives, assez proches mais différentes dans leurs détails et leur complexité, définissent, à l'intérieur des notions d'œuvre, d'expression et de manifestation du modèle FRBR, la manière de structurer les identifiants des actes législatifs pour qu'ils puissent être interprétés correctement. Couplés avec un solveur spécifique d'URI (*URI-Resolver*) pour actes législatifs, cela permettra à terme de retrouver systématiquement la bonne version d'un acte législatif de façon pérenne et ce, quelle que soit l'évolution de la technologie et l'emplacement des serveurs contenant les textes.

Il est fort probable que l'enregistrement interne des textes à publier se fasse selon la convention de nom propre au schéma Akoma Ntoso, si ce dernier est effectivement choisi par le CPO. Le solveur d'URI mentionné précédemment, quant à lui, sera capable de comprendre les deux autres initiatives, en particulier la convention ELI, qui, suite à la décision du Conseil de l'Union européenne, devrait

très rapidement être utilisée par le Centre des publications de l'Union européenne. Celui-ci s'y est engagé. D'autres pays ont également prévu de l'implémenter dans un proche avenir. Si d'autres conventions que celles analysées dans ce projet devaient devenir des standards de fait, seul le solveur devra être adapté pour être capable de les interpréter.

### 5.3.3 *Projet « Collaboration et partenariat »*

Ce projet consiste à identifier les partenaires principaux concernés par la modernisation du CPO, à les informer des grandes options prises et à déterminer dans quelle mesure un partenariat avec le CPO est judicieux, voire nécessaire. La liste non exhaustive des partenaires potentiels est, sans ordre de priorité, ni d'importance: les services du Parlement (p. ex. liens avec le processus parlementaires), les tribunaux fédéraux (p. ex. liens avec les arrêts et la jurisprudence), les cantons (p. ex. liens entre les législations fédérale et cantonales), la Feuille officielle suisse du commerce (p. ex. la signature électronique) et les Archives fédérales (p. ex. l'archivage à long terme et les projets de numérisation de la FF).

## 6 Conclusion

Bien que ne faisant pas cette fois œuvre de pionnier dans le domaine, la ChF a su prendre le train en marche suffisamment tôt pour garantir la sécurité du droit fédéral sous forme électronique, le rendre à terme encore plus attractif grâce à l'utilisation de technologies modernes ainsi que, par l'utilisation de standards reconnus partout où cela est possible, le repositionner de manière optimale dans la toile juridique nationale et internationale.

*Michel Moret, Responsable du Centre des publications officielles (CPO), Berne,  
courriel: michel.moret@bk.admin.ch*

### Notes

- 1 Source: rapport explicatif relatif à la modification de la loi sur les publications en vue de permettre la primauté de la version électronique faisant foi
- 2 D'octobre 2011 à mars 2012, 85 % des personnes de 14 ans et plus, en Suisse, ont utilisé internet au moins une fois au cours des six derniers mois (source: Office fédéral de la statistique).
- 3 L'affichage des textes en HTML (en particulier les graphiques, les tableaux et les formules) et la fonction de comparaison des textes entre les trois langues ont été revus. Une demande récurrente des

usagers a également été satisfaite, à savoir l'information concernant les textes consolidés dans le RS durant les 7 et 30 derniers jours (voir [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentation > Législation > Recueil systématique > RS News). Plusieurs offres ont été mises à disposition sur le service de « News » de la Confédération, permettant d'être informé par courriel de chaque publication extraordinaire avec le texte concerné en lien et de la parution hebdomadaire de la FF ou du RO avec un accès direct à la table des matières de l'édition concernée ([www.news.admin.ch](http://www.news.admin.ch) > Services > S'abonner aux actualités). Enfin, en

- novembre 2012, fruit d'une collaboration étroite entre la division italienne des services linguistiques centraux de la ChF et le CPO, les traductions en langue italienne des constitutions cantonales ont été mises à disposition dans le RS (voir communiqué de presse du 19 novembre 2012, « Les constitutions cantonales sont désormais disponibles également en italien », disponible sur [www.news.admin.ch](http://www.news.admin.ch) > Documentation > Communiqués).
- 4 La consultation relative à ce projet législatif a été ouverte par le Conseil fédéral le 21 novembre 2012 et s'est achevée le 8 mars 2013 (voir [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentation > Législation > La procédure de consultation).
  - 5 voir brochure « Programme de la législature 2011 à 2015 » ([www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Documentation > Publications > Planification politique > Programme de la législature)
  - 6 Il n'y a pour l'instant pas de projet actif au niveau de cet axe. Les projets seront lancés au fur et à mesure des besoins et de l'avancement des projets des deux autres axes. Ils auront pour but principal de préparer le personnel du CPO et les personnes concernées dans les offices en temps utile afin qu'ils soient pleinement opérationnels lors de la mise en service du futur système et du passage à la primauté électronique.
  - 7 voir [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentation > Législation > La procédure de consultation
  - 8 [www.svri.ch](http://www.svri.ch)
  - 9 [www.metalex.eu](http://www.metalex.eu)
  - 10 [www.akomantoso.org](http://www.akomantoso.org)
  - 11 [www.ech.ch](http://www.ech.ch) > Normes > par numéro > eCH0095: CHLexML
  - 12 [www.cen.eu](http://www.cen.eu) > Sectors > List of sectors > ICT > Workshops > Link to the list of closed workshops > Open XML interchange format for legal documents (WS/METALEX)
  - 13 [www.oasis-open.org](http://www.oasis-open.org) > Committees > LegalDocumentML (LegalDocML)
  - 14 voir l'article « Spécifications fonctionnelles des notices bibliographiques » sur <http://fr.wikipedia.org>
  - 15 voir l'article « Uniform Resource Identifier » sur <http://fr.wikipedia.org>; les URI se décomposent en deux catégories différentes: les URL (Unique Resource Locator - le standard actuel malgré ses nombreux inconvénients quant à sa pérennité en cas de changements) et les URN (Unique Resource Name - créés pour pallier les inconvénients des URL, mais qui peinent à s'imposer parce qu'ils ne peuvent pas être utilisés par les navigateurs actuels sans installation d'un module complémentaire).
  - 16 voir l'article « Lex (URN) » sur <http://en.wikipedia.org>
  - 17 [www.ietf.org](http://www.ietf.org)
  - 18 <http://tools.ietf.org/html/draft-spinosa-urn-lex-06>
  - 19 JO C 325 du 26.10.2012, p. 3

## Zusammenfassung

*Die zurzeit geltende rechtliche Grundlage zu den amtlichen Publikationen ist seit 1. Januar 2005 in Kraft. Die Informatiksysteme, die vom Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV) benutzt werden, stammen aus dem Jahr 1998 und wurden seither praktisch nie angepasst. Die Bundeskanzlei (BK) hat 2011 eine Strategie und einen Projektplan erarbeitet, um wenn möglich schon auf den 1. Januar 2016 im Rahmen von mittelgrossen Projekten den Primatwechsel zur elektronischen Veröffentlichung zu realisieren. Das Vorhaben beruht auf drei strategischen Achsen: einer gesetzgeberischen (Projekt PrimVElec, bestehend aus einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen, die den Primatwechsel rechtlich ermöglicht); einer informatiktechnischen (bestehend aus verschiedenen Projekten zur Modernisierung des Systems); einer organisatorischen (bestehend aus Anpassungen der organisatorischen Strukturen und Abläufe). Was die gesetzlichen Änderungen betrifft, so hat der Bundesrat am 21. November 2012 die Vernehmlassung zum Publikationsgesetz mit Frist bis 8. März 2013 eröffnet. Im Informatikbereich sind drei Projekte am Laufen, deren Abschluss für Ende Frühling 2013 vorgesehen ist: 1. Die Neugestaltung der Webseiten zum Bundesrecht: Neu sollen alle Erlassversionen der Systematischen Sammlung, also nicht mehr nur die aktuell gültige Version, sowie sämtliche Änderungen seit Inkrafttreten des Grunderlasses integral elektronisch abrufbar sein; ausserdem wird es eine neue Suchmaschine geben. 2. Die Definition von Standards, vor allem auf XML-Ebene und bei der Zuordnung von Rechtstexten. 3. Die Festlegung der Zusammenarbeit und von Partnerschaften mit anderen Stellen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung.*