



Projet (état : 20 mars 2006)

Résumé des résultats de la procédure de consultation relative au projet d'un schéma XML pour la structuration des actes législatifs suisses (CHLexML).

1. Remarques générales relatives à la procédure de consultation

L'Association suisse pour le développement de l'informatique juridique (ASDIJ) décida, lors de son 19^e assemblée générale (Macolin, 14 juin 2004), de créer un groupe de travail pour élaborer un modèle structuré de données pour tous les actes législatifs suisses. Ce groupe de travail, composé d'environ 30 représentants de la Confédération, des cantons et du secteur privé s'est réuni à 4 reprises entre novembre 2004 et juin 2005. Le groupe a été dirigé par M. Balmer, directeur du Centre des publications officielles (CPO) de la Chancellerie fédérale. La coordination et le secrétariat ont été assurés par le service Copiur de la section droit de l'informatique et informatique juridique de l'Office fédéral de la justice (OFJ).

Le résultat de ce travail, le projet de schéma XML – CHLexML a été présenté dans le cadre du séminaire d'informatique juridique de Macolin le 30 juin 2005. Suite à l'adoption du schéma par l'ASDIJ le 30 juin 2005, une procédure de consultation a été ouverte. Dans ce cadre, le directeur de l'OFJ, M. Koller a adressé, le 1^{er} novembre 2005, une lettre aux organismes intéressés (principalement les chancelleries cantonales) pour recueillir leur avis sur le schéma lui-même ainsi que sur son éventuelle utilisation future pour la publication des actes législatifs cantonaux. Entre novembre 2005 et février 2006, toutes les chancelleries cantonales ont été conviées à des réunions de présentation détaillée du projet CHLexML, organisées par Copiur et par le consultant technique du projet, M. Münst de Data Factory AG.

L'OFJ a reçu à ce jour la prise de position de 18 cantons (ZH, BE, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, GR, TG, VS, NE, GE). Trois autres cantons ont déjà annoncé l'envoi prochain de leur réponse (UR, AG, JU). Les cantons LU, GL, AI, TI, VD ne se sont pas encore exprimés.

2. Objet du projet mis en consultation

Ce projet s'inscrit dans le cadre des efforts menés dans toute la Suisse en matière d'amélioration de l'accès au droit, de rationalisation et de réduction des coûts lors de l'élaboration et de la publication des actes législatifs.

Il est né du constat que le mode actuel de traitement des textes d'actes législatifs avec les programmes de traitement de texte usuels présente plusieurs désavantages tels que la longueur et les risques d'erreurs liés au traitement du texte à plusieurs échelons, les difficultés en matière de gestion des renvois, des liens et des versions, la problématique de l'exploitation du contenu, l'impossibilité pour l'utilisateur final de remanier en quelque forme que ce soit la présentation du texte, etc..

Quelques uns des buts visés par le projet CHLexML sont : la production des textes législatifs de façon indépendante des médias utilisés pour les différents modes de présentation ; une transposition plus facile vers le mode de présentation désiré (papier, électronique) ; l'utilisation d'un format unique (pur texte), plus sûr pour tout développement futur ; l'indépendance des systèmes d'exploitation et des applications utilisées pour le traitement du texte ; une meilleure exploitation de la forme et du contenu ; la gestion des versions ; la compatibilité avec les formats de publication actuels ainsi que avec les autres recueils de normes. Le projet vise donc à accroître la sécurité, à rationaliser et à accélérer le processus de publication des actes législatifs, tout en garantissant une meilleure prise en considération des besoins des utilisateurs finals.

La préparation d'un modèle commun pour tous les actes législatifs suisses (fédéraux, cantonaux et communaux) constitue un premier pas dans cette direction. Le moyen choisi pour réaliser ce modèle est XML, un langage technique capable de représenter la structure interne des normes d'une manière facilement compréhensible. Le résultat des travaux est un document appelé schéma CHLexML, qui tient compte et illustre la structure et le contenu des actes législatifs suisses. Le schéma CHLexML est un schéma XML¹.

3. Remarques générales

Dans l'ensemble, le projet est accueilli favorablement.

3.1. Opportunité du projet

Les cantons ayant répondu à la consultation s'expriment (à l'exception de GE) positivement et saluent le principe d'élaboration d'un modèle de données commun pour la structuration de tous les actes législatifs suisses dans le but de faciliter

¹ Plus d'informations sur le projet CHLexML et sur le schéma sont disponibles sur le site web du projet www.chlexml.ch. Le « Document à l'intention de l'utilisateur du schéma CHLexML » (« Benutzer Dokumentation ») situé sous la rubrique documents (Dokumente) est une bonne introduction au projet.

l'accès au droit suisse en général (dans ce sens BE, SZ, ZG, SO, SH, SG, GR, VS, NE). Les cantons ZH, BE, AR, SG considèrent en outre que ce modèle servira de base nécessaire pour de futurs développements en ce qui concerne notamment la recherche comparative au niveau de toute la législation (cantonale et fédérale) publiée sur Internet. Les cantons déclarent suivre avec intérêt le développement du projet CHLexML.

OW retient que le projet vise l'alignement sur le droit fédéral en matière de systématique et de structuration formelle des lois cantonales ; FR apprécie d'être impliqué comme partenaire à part entière dans un projet qui servira pourtant en priorité les intérêts de la Confédération, de ses offices et de ses tribunaux et souligne l'esprit confédéral qui a prévalu lors de l'élaboration de ce schéma ; BS salue la volonté de la Confédération d'améliorer l'accès au droit dans toute la Suisse, de rationaliser et de réduire les coûts en matière d'élaboration et de publication des données sur papier ou bien électroniquement ; BL dit que le projet représente sûrement le futur en la matière.

Plusieurs cantons saluent le rôle directeur assumé par la Confédération. Le canton de SH relève l'importance du travail de coordination entre cantons et Confédération dans ce domaine.

Le canton de AR retient que le projet n'impose aucune uniformisation formelle des recueils de lois cantonaux et fédéraux et donc les cantons peuvent continuer à cultiver leur particularités. En même temps AR salue la possibilité d'harmonisation de la structure des normes fédérales, cantonales et communales afin de permettre la recherche comparative des données en format électronique.

3.2. Le choix de la technologie XML

Plusieurs cantons soulignent que XML constitue actuellement le bon choix technologique (p.ex. ZH, SZ) et se déclarent convaincus de l'utilité du schéma (p.ex. BE, NE). Quelques uns des avantages présentés par cette technologie sont sa flexibilité, le fait que XML est orienté-texte et qu'il se profile comme le futur format standard d'archivage garantissant la réutilisation future des documents (dans ce sens ZH, AR, SG), ou bien le fait que le modèle XML permettra une bonne gestion des versions historiques des normes (SH, AR, SG, NE) ainsi que la gestion des renvois et des liens à d'autres normes (NE). Les cantons soulignent aussi la valeur ajoutée que le modèle peut apporter pour les utilisateurs en terme de comparaison de législations (AR, NE). De l'avis général ces avantages rendent la famille de technologies XML particulièrement bien adaptée à l'usage en question.

3.3. Évaluation du schéma CHLexML (aussi sous l'angle des pratiques actuelles de publication des législations cantonales et à la lumière des premiers essais d'application de CHLexML à des normes cantonales)

Pour ZH la majorité des problèmes actuels sont présents au niveau du droit fédéral, ne serait-ce que à cause du multilinguisme. Par conséquent, le schéma CHLexML, qui se base sur les normes fédérales, est assez compréhensif et complet. De plus, grâce à sa modularité, le schéma peut facilement s'adapter aux besoins spécifiques des cantons. Les cantons sont libres de déterminer la profon-

deur de la structure du schéma. Finalement il n'existe aucune obligation (imposée par la Confédération) pour que les cantons adoptent le schéma XML (ZH).

Les cantons qui utilisent déjà SGML pour le formatage de leur données se disent convaincus d'avoir emprunté la bonne voie. Ainsi le canton de BE publie depuis 8 ans son recueil systématique de lois sur Internet (Belex) et les données, formatées en SGML, existent en XML depuis le renouvellement du système en 2004. De l'avis du canton, le format XML a fait ses preuves. Le canton de SG utilise SGML depuis 5 ans et pense que, grâce à la structuration actuelle de ses données, le passage vers XML sera facilement réalisable le moment venu.

Le canton de SZ qui utilise actuellement des modèles Word pour le formatage de ses normes, considère que la transposition en XML devrait pouvoir se faire sans difficultés majeures. De l'avis du canton de SO le schéma est utilisable pour ses normes cantonales, mise à part quelques ajustements nécessaires pour les tableaux. Etant donné que le recueil systématique du canton de SH est basé sur la systématique fédérale, le canton ne s'attend pas à ce que la transposition présente de difficultés techniques spéciales. Le canton des GR estime que son système actuel est structuré de telle façon que la plupart des données, y compris les tableaux et graphiques, devraient pouvoir être facilement convertis en XML avec un programme de conversion approprié.

Le canton OW souligne qu'il est très difficile d'évaluer le schéma étant donné que cela nécessite en même temps des connaissances juridiques et informatiques assez pointues. Concernant l'exhaustivité du schéma, le canton de OW observe que son droit cantonal est déjà aligné sur le droit fédéral pour ce qui concerne la systématique et la présentation formelle des normes. De ce point de vue il existe peu de spécificités cantonales importantes, excepté peut-être les quelques problèmes de gestion des tableaux, ou bien les spécificités du droit intercantonal (voir aussi le point 4.2 *infra*). OW s'interroge en outre sur l'utilité, pour l'utilisateur commun, d'avoir accès aux versions historiques d'une norme, alors que pour le professionnel cette utilité est admise.

NW estime que le schéma offre des possibilités remarquables pour ce qui concerne la gestion des recueils de lois, notamment la possibilité d'insérer des liens (renvois) vers les plus petites unités de la norme (tel que l'article ou la litera), la gestion de l'historique, les possibilités de recherche et finalement l'archivage des données qui ne sera pas affecté par l'évolutions des applications (NW).

Les essais d'utilisation du schéma CHLexML avec les normes cantonales ont prouvé que l'adoption du schéma pour l'élaboration et la publication des normes devrait se faire sans difficultés majeures pour le canton de NW, d'autant plus que la systématique et la présentation formelle des normes cantonales est largement orientée sur le modèle des normes fédérales. Les éléments structurels répertoriés dans le schéma semblent donc répondre aux besoins des normes de ce canton (NW). De même, sur la base des essais réalisés avec les normes du canton de BL, il résulte que l'adoption du nouveau schéma XML ne devrait pas poser de problèmes pour ce canton. Le même résultat fût obtenu lors des essais de transposition des lois du canton de TG. L'adoption du schéma pourrait aussi être envisageable pour le canton du VS d'autant plus que la transposition en XML ne semble pas y rencontrer de difficultés majeures (excepté les implications financières et en matière de personnel).

Pour le canton de FR le schéma paraît comporter toutes les métadonnées nécessaires pour une collection systématique et une grande partie des données utiles pour une collection chronologique et le canton n'a pas, en l'état, de propositions ou remarques à formuler à cet égard, en sus de celles présentées lors des travaux préparatoires et qui ont été prises en compte dans la version actuelle du projet.

Le canton de NE utilise déjà un système qui revêt une forme relativement proche de celle proposée par le projet XML et se dit convaincu de l'utilité du schéma CHLexML.

Seule exception, le canton de GE considère que la technologie XML, en soi intéressante, ne paraît pas répondre aux besoins des acteurs du processus législatif, pas plus qu'à ceux des autorités et du public de ce canton.

Les cantons apprécient en outre le fait que le schéma sera mis gratuitement à leur disposition (ZH, SO) et qu'ils pourront en outre bénéficier des expériences de transposition qui seront faites par la Chancellerie fédérale (BE, SO, AR). Le canton de ZG relève que le fait de rendre publique le schéma des publications accroît la sécurité du droit.

3.4. Introduction du schéma CHLexML au niveau cantonal, à la lumière des changements récents et futurs des systèmes de publication cantonaux

Tout en reconnaissant les avantages offerts par le schéma CHLexML, la majorité des cantons n'envisage pas de l'adopter dans un futur proche et cela pour la principale raison que les systèmes actuels de publication des actes législatifs cantonaux fonctionnent de manière satisfaisante et que leur modification ne serait pas justifiée, entre autres pour des motifs financiers. Dans ces cas le passage à CHLexML pourrait être reconsidéré à moyen ou à long terme.

Ainsi ZH-LEX, la version électronique du recueil de lois zurichoises, fonctionne de façon satisfaisante et contient des fonctionnalités telles que la recherche plein texte ou l'historique de la norme. Il n'y a donc actuellement aucune raison justifiant son changement ou son élargissement. L'horizon temps pour une éventuelle introduction du schéma reste donc ouvert. En outre le canton de ZH souligne que le passage au schéma XML pourrait se justifier s'il se faisait dans le cadre du renouvellement ordinaire des applications (ZH) .

Pour le canton de SZ également l'utilisation du modèle de données CHLexML est une option laquelle pourrait être reconsidérée dans le moyen-long terme.

OW a introduit le 2 février 2006 une nouvelle version du système de publication des actes législatifs sur Internet. Tout en appréciant certaines fonctionnalités prévues dans le schéma (p.ex. : considérer l'alinéa ou le chiffre comme l'atome de la norme serait utile pour le législateur, lequel souvent va modifier une partie de l'article seulement), le canton de OW estime que pour des raisons de coûts l'introduction de ces nouvelles fonctionnalités ne serait pas justifiée actuellement. En même temps, lors du renouvellement de son portail Internet, OW a renoncé à modifier sa base de données d'actes législatifs en attendant de connaître les résultats des premiers essais de transposition dans le nouveau schéma qui seront effectués par la Chancellerie fédérale. Le canton de OW attend donc avec intérêt

ces résultats, et pourra, en fonction, décider de reconsidérer l'adoption du schéma dans le futur.

Le canton de NW est aussi en général satisfait avec son système actuel. L'absence de liens entre les normes (en cas de renvois) est néanmoins jugée insatisfaisante. Pour cette raison, mais aussi de façon à profiter des autres fonctionnalités offertes par le schéma, l'adoption de ce dernier est envisageable dans le long terme.

Le système actuel des publications sur Internet dans le canton de SO ainsi que les fonctionnalités de recherche qu'il offre donnent entière satisfaction.

L'administration travaille aussi avec des modèles de documents ; des cours de formation sont dispensés et l'élaboration ainsi que l'impression papier des textes se déroulent très bien. Le système actuel étant rationnel, le canton de SO n'entend pas procéder à sa modification, entre autres aussi pour des raisons de coûts liés à l'introduction du nouveau système. Si toutefois, d'autres motifs devaient imposer un renouvellement de système, le canton de SO reconsidérerait, à ce moment là, l'introduction du standard CHLexML.

BL souligne que son système actuel fonctionne très bien de sorte que l'adoption du nouveau schéma pourra se faire uniquement à moyen ou à long terme. Tel est le cas aussi pour le canton de SH pour lequel l'introduction du schéma n'est pas à l'ordre du jour. SH suivra avec intérêt les premières applications pratiques du schéma au niveau fédéral et cantonal.

Pour le canton de SG qui utilise depuis 5 ans SGML, le schéma CHLexML serait utilisable pour les normes cantonales et la transposition, facilement réalisable.

Le système actuel de publication des actes législatifs fonctionne aussi bien dans le canton des GR : il n'y a donc pour le moment aucune urgence de le changer. Cela pourrait être reconsidéré dans le futur en fonction des expériences d'utilisation du schéma qui seront faites par la Confédération et les cantons et dont le canton des GR attend avec intérêt les résultats.

Le canton de TG suit avec intérêt le développement du schéma. Le passage vers CHLexML n'est pas à l'ordre du jour mais cela pourrait changer à l'occasion notamment de développements et mises à jour futures des applications utilisées.

Le canton du VS dispose lui aussi d'un système relativement facile et stable qui fonctionne bien et que par conséquent le canton ne prévoit pas de modifier à court voire à moyen terme.

Pour d'autres cantons, l'adoption du schéma CHLexML est envisageable dans un futur plus proche, notamment dans le cadre de modifications, actuellement en cours ou prévues à court terme, de leurs systèmes de publications.

Ainsi le canton de BE mène actuellement une révision du système d'élaboration des textes normatifs. Cette réforme poursuit les mêmes buts que le projet CHLexML : production des normes sans interruption liée à l'utilisation de différents médias, transition facile entre les formats désirés, meilleur développement et exploitation du contenu et de la forme de l'acte, etc.. BE attend avec intérêt les résultats de la consultation et espère établir une collaboration plus étroite entre son projet et celui de la Confédération.

Le canton de ZG planifiera une réédition de son recueil systématique. Si ce projet devait se réaliser, alors le canton prendra en considération l'utilisation du schéma CHLexML. En attendant, le canton de ZG suit avec intérêt les expériences des autres cantons.

Le canton de FR a revu et rationalisé récemment le processus de publication de sa législation. La publication imprimée ne tirerait, à première vue, pas d'avantages du schéma proposé. En revanche le modèle CHLexML pourrait être adopté ou servir de référence lorsque le canton devra modifier son système électronique de publication de la législation, notamment pour étendre les types de supports pris en compte et affiner les possibilités de recherche. La mise en place d'une organisation de projet à cet égard devrait intervenir dans la seconde moitié de l'année 2006.

Dans le canton de BS la question de l'adoption du schéma CHLexML sera certainement examinée à l'occasion d'une future modification probable des recueils de lois. Dans ce but le canton a procédé à une analyse détaillée du schéma CHLexML laquelle a été transmise à l'OFJ.

Dans le canton de AR les solutions appliquées actuellement présentent des désavantages en cas de révision des normes et devront être modifiées. Un changement de système est donc prévu pour le futur proche. Dans ce cadre, l'utilisation du schéma CHLexML sera prise en considération. Le canton de AR attend donc avec intérêt les applications (programmes) qui intégreront le schéma et espère pouvoir profiter des premières expériences d'utilisation du schéma au niveau fédéral et cantonal dans la mesure où celles-ci pourraient l'aider dans le cadre de sa réforme.

Le canton de GE a procédé quant à lui, il y a quelques années à l'adaptation de sa législation aux nouvelles technologies informatiques et en a profité pour revoir la numérotation et la structure du recueil systématique. Parallèlement le canton a mis en place toute une organisation destinée à rationaliser le processus de publication des normes légales. Pour le canton de GE le processus mis en place actuellement, qui s'insère dans une gestion documentaire globale à l'échelle du canton, ne paraît pas mériter d'être abandonné pour une nouvelle technologie incompatible avec le système actuel et qui nécessiterait encore des adaptations importantes de ce qui existe déjà.

Plusieurs cantons soulignent le fait que le potentiel de fonctionnalités offertes par le schéma ne sera réalisé que si tous les cantons, ou en tout cas une majorité d'entre eux, adoptent le schéma. Ainsi le canton de ZH note que les fonctionnalités supplémentaires rendues possibles par l'utilisation du schéma CHLexML telle que la recherche comparative, ne seront possibles que si tous les cantons introduisent le schéma dans leur publications électroniques. Le canton de NE se dit disposé à envisager l'introduction du schéma CHLexML pour autant qu'il soit utilisé dans le plus grand nombre possible de cantons. Dans le cas contraire, la finalité de la démarche visant l'harmonisation des législations cantonales et fédérale suisse ne serait pas atteinte et la recherche comparative serait rendue peu utile. Le canton du VS souligne aussi que les avantages du schéma impliquent qu'il soit utilisé dans toute la Suisse.

4. Autres remarques, critiques et suggestions

4.1. Coûts

Tous les cantons invoquent les coûts induits par l'adoption du nouveau système et soulignent pour la plupart que les budgets actuels ne leur permettent pas pour le moment d'envisager de changer de système et d'adopter le schéma CHLexML.

Le canton de ZH relève qu'en général la mise en fonction du nouveau système, soit la migration des données vers le schéma XML, la structuration des nouvelles normes ainsi que le rajout de métadonnées comporteront des frais.

Le canton de NE rend attentif au travail conséquent qui pourrait être engendré par la reprise des textes actuellement en vigueur pour les compléter avec des liens (vers des versions antérieures ou vers d'autres normes citées). Il souligne aussi qu'une éventuelle introduction du schéma nécessiterait la mise à disposition d'un programme de conversion afin que les documents puissent être consultés sur Internet par les navigateurs usuels. Finalement le canton de NE se dit inquiet par rapport au coût financier dans la perspective éventuelle d'achat de programmes informatiques spécifiques pour lesquels n'existe pas et n'existera pas probablement pour les années à venir de budget prévu.

Un des motifs invoqués par GE pour s'opposer à l'adoption de CHLexML sont les nécessaires coûts d'introduction d'un nouveau système tel que le schéma lesquels sont d'autant moins opportuns actuellement que la situation budgétaire du canton est particulièrement délicate, et que de drastiques économies doivent être envisagées à tous les niveaux.

4.2. Spécificités cantonales pour lesquelles le schéma paraît inadapté

Le canton de OW relève que le schéma CHLexML ne semble pas pouvoir satisfaire à la pratique cantonale qui consiste à laisser dans la banque de données pendant un certain temps après leur abrogation des normes qui ne sont plus en vigueur (Hinweis-Erlasse) mais qui présentent néanmoins de l'intérêt pour l'utilisateur. Le même canton considère que les éléments structurels du schéma ne tiennent pas compte de certaines spécificités cantonales telle que la notion d'ordonnance laquelle est matériellement différente selon que la norme appartienne à l'ancien ou au nouveau droit cantonal. Le canton d'OW est aussi perplexe face à la variété de types de titres de normes présents dans la législation cantonale et leur classement dans la catégorie type du schéma CHLexML.

Du point de vue du canton de NW, la gestion des notes de bas de page pourrait poser problème si le schéma était utilisé, notamment à cause des difficultés que le schéma rencontre avec les représentations tabulaires. La numérotation des notes de bas de page se suit du début à la fin de la norme (les annexes sont considérés comme des documents à part et ont leur propre numérotation de notes) et les notes sont répertoriées sous forme de tableaux à la fin de la norme. La numérotation est fixe et pas forcément continue. Les modifications de la norme sont répertoriées en ordre chronologique. Le canton de NW craint d'un côté l'importance des coûts

engendrés par la conversion des tableaux, et de l'autre côté il craint que de telles modifications puissent interférer avec la technique législative.

4.3. La langue du schéma

Le canton de OW s'interroge sur l'utilisation de l'anglais pour les balises du schéma CHLexML au lieu d'une des trois langues nationales.

4.4. Suggestions

Le canton de BS a présenté une étude détaillée du schéma contenant quelques propositions intéressantes. Ainsi, afin de résoudre tout problème lié au mélange des éléments du contenu avec certains éléments formels de présentation au sein du schéma CHLexML, il propose d'utiliser deux schémas différents : un pour le stockage des données (répertorient uniquement des éléments relatifs au contenu), l'autre pour la présentation de ces données. Une autre proposition concerne le format de présentation des graphiques : il est suggéré d'utiliser le format vectoriel SVG (basé sur XML).