

Le projet de système d'information sur la législation genevoise¹

RAPHAËL MARTIN

1. De l'exigence de publicité des normes à la volonté d'informer

Si nul n'est censé ignorer la loi, chacun doit pouvoir en prendre connaissance. Aussi les actes normatifs doivent-ils en règle générale² être publiés officiellement pour être opposables aux citoyens³. Le principe de la publicité des lois est ancré dans la législation pour les règles de droit édictées par la Confédération⁴ et (sans doute tous) les cantons⁵. Il vaut

-
- ¹ Texte remis aux participants à la Journée scientifique de la Société suisse de législation du 10 mai 1996 à Berne, à l'occasion de la présentation du prototype du système d'information sur la législation genevoise.
- ² Sont p. ex. réservés les actes législatifs "qui doivent être tenus secret dans l'intérêt de la défense générale" (art. 5 de la LF sur les publications officielles, citée à la note 4), ainsi que, par définition, les règles de droit non écrites, comme la coutume, certains principes fondamentaux et certaines institutions ou normes générales du droit (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. I, 2e éd., 1994, p. 32 s.).
- ³ HANS BRUHWILER, Veröffentlichung und Inkrafttreten bundesrechtlicher Erlasse, in: *RSJ* 1952, p. 268 ss.; WILLI GEIGER, Zur Frage der Veröffentlichung und des Inkrafttretens bundesrechtlicher Erlasse, in: *RSJ* 1952, p. 56 ss., 57; ANDRÉ GRISEL, L'application du droit public dans le temps, in: *ZBI* 1974, p. 233 ss.; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4e éd., 1991, no 265 ss.; JACQUES MEYLAN, Publication, mise en vigueur et force obligatoire des actes législatifs fédéraux, in: *RDAF* 1977, p. 361 ss.; JEAN-JACQUES DE PURY, De la publication des lois, 1945, p. 157 ss.; E. ZUMBACH, Die Veröffentlichung der Gesetze, in: *ZBI* 1936, p. 473 ss., 475; MARKUS ZUST, Veröffentlichung und Inkrafttreten von Rechtserlassen, 1976, not. p. 64.
- ⁴ Cf. la loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs, du 23 mars 1962 (RS 171.11), la loi fédérale sur les recueils de lois et la Feuille fédérale (LF sur les publications of-

d'ailleurs plus généralement comme l'expression d'une garantie fondamentale déduite de l'art. 4 de la Constitution fédérale⁶.

Depuis longtemps déjà⁷, les actes normatifs sont publiés généralement dans un organe édité à intervalles réguliers sous la forme d'un journal officiel⁸ ou de fascicules venant s'insérer dans un recueil officiel⁹. La publication intervient ainsi dans un ordre chronologique. Pour connaître l'état actuel d'une loi modifiée à réitérées reprises, il faut donc en reconstituer le texte en recherchant et juxtaposant les versions successives qu'il a connues. Cette opération est souvent laborieuse.

Pour remédier à cet inconvénient, la Confédération et un nombre croissant de cantons éditent un recueil systématique de leur législation, sous la forme de classeurs contenant, sur feuillets mobiles, leurs actes normatifs respectifs ordonnés par matières dans une version intégrale régulièrement mise à jour¹⁰.

ficielles), du 21 mars 1986 (RS 170.512), l'ordonnance sur les recueils de lois et la Feuille fédérale, du 15 avril 1987 (RS 170.512.1).

- 5 Pour Genève, cf. la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 (B 2 1), son règlement d'exécution, du 15 janvier 1957 (B 2 2), la loi sur la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève, du 25 septembre 1943 (B 2 3), et le règlement relatif à l'édition de la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève, du 18 décembre 1962 (B 2 4).
- 6 ATF 120 Ia 1, cons. 4; ATF 104 Ia 167; GEORG MÜLLER, in: *Commentaire de la Constitution fédérale*, mai 1995, art. 4, n° 73.
- 7 A Genève, la loi sur la promulgation des lois et autres actes du Conseil représentatif, du 17 août 1815 (ROLG 1814-1815, p. 259, ss.), prévoyait que les lois et actes promulgués devaient être "annoncés par la Feuille d'Avis" (art. 8), la promulgation elle-même intervenant "au moyen de placards imprimés, affichés dans les lieux accoutumés et publiés au son de la trompe ou du tambour" (art. 2). Le législateur a supprimé la publication à son de trompe le 21 mai 1870 (ROLG 1870, p. 114 s.) pour la remplacer par "l'insertion dans la Feuille des avis officiels" (MGC 1869-1870 II 887 ss.).
- 8 A Genève, la Feuille d'avis officielle (art. 8, al. 2 et art. 13, al. 3 de la loi précitée B 2 1; art. 7 du règlement précité B 2 2).
- 9 Sur le plan fédéral, le Recueil officiel des lois fédérales (art. 1 ss. de la LF précitée sur les publications officielles).
- 10 Sur le plan fédéral, cf. art. 11 de la LF précitée sur les publications officielles; pour Genève, cf. art. 18 à 20 de la loi précitée B 2 1.

Cette mesure n'est pas une condition d'applicabilité et d'opposabilité des lois, puisque de tels recueils ne bénéficient pas d'un effet négatif¹¹. Il n'empêche qu'elle facilite notablement l'accès à la législation. Jointe à la possibilité offerte gratuitement à tous les citoyens de consulter ce type de recueils¹², elle réduit un petit peu le caractère fictif de la présomption irréfragable de connaissance des lois qu'exprime l'adage cité au début du présent article.

Dans un élan d'ouverture à l'information qui dépasse le souci de satisfaire à l'exigence de publicité des normes, il sied aujourd'hui de favoriser encore davantage l'accès à la législation, d'autant plus que le développement des techniques informatiques permet d'assurer une meilleure communication du droit.

2. Un système d'information sur la législation

L'informatique offre en effet des possibilités, en constante augmentation, d'une part de concentrer de très nombreuses informations sur de petits supports de données¹³, accessibles même à distance, et d'autre part d'organiser ces informations les unes par rapport aux autres, en les intégrant dans un système d'information sur la législation.

Les informations susceptibles d'intéresser tant les acteurs du processus législatif que les applicateurs et les destinataires des normes en vigueur sont multiples. Il y a bien sûr le texte même des lois en vigueur. L'insertion de ces dernières dans le contexte législatif se traduit par de nombreux renvois que les lois font à d'autres dispositions légales et réglementaires. Les lois ont par ailleurs une histoire, et elles évoluent. Elles sont interprétées et appliquées par les tribunaux. Elles sont quelquefois commentées par la doctrine. Elles mentionnent diverses autorités et commis-

11 PIERRE MOOR, *op. cit.*, p. 167.

12 Sur le plan fédéral, cf. art. 12 de la LF précitée sur les publications officielles.

13 Un CD-ROM, c'est-à-dire un disque compact à mémoire morte de 12 cm de diamètre, peut stocker sous forme numérique de 550 à 775 millions d'octets (Larousse, Dictionnaire de l'informatique, 1996, p. 79).

sions. Voilà autant de données qu'il est possible d'intégrer dans un système d'information sur la législation.

L'objectif, qui serait certes déjà appréciable à lui seul, n'est alors pas simplement de permettre une consultation aisée, rapide et intelligente de la législation, autrement dit de créer simplement une alternative performante à la consultation des données publiées dans un recueil systématique n'existant jusqu'ici qu'en version papier. Il s'agit aussi de fournir à l'utilisateur du système d'autres informations susceptibles de l'éclairer sur la portée juridique et pratique des lois. Le projet genevois, qui est réalisé à ce jour à l'état de prototype, prévoit dans cette optique la constitution des sept groupes suivants de document

Législation
Travaux préparatoires
Versions nouvelles
Versions antérieures
Jurisprudence
Doctrines
Autorités et commissions

Il sied cependant de souligner le caractère modulaire du système. En effet, la réalisation d'un tel système peut être limitée à l'un ou l'autre de ces groupes de documents, en particulier au groupe de la législation proprement dite¹⁴, et être ou ne pas être étendue par la suite à d'autres sources d'information. Par ailleurs, tant les données que les fonctionnalités retenues peuvent être complétées avec le temps. Ainsi, un thésaurus pourrait être greffé avantageusement sur le système, pour rendre la fonction "Recherche" encore plus performante.

14 C'est la solution retenue en l'état par le canton du Tessin, qui vient de mettre sur le marché un CD-ROM sur la législation tessinoise conçu sur la base du logiciel "Archilex" retenu également par le projet genevois.

3. Présentation des différents groupes de documents

3.1 Législation

Le groupe "Législation" constitue le cœur du système. Il contient l'intégralité des textes insérés dans le Recueil officiel systématique de la législation genevoise¹⁵, désigné ci-après par les initiales RS.

La banque de données ainsi constituée sera mise à jour au fur et à mesure des modifications, à la date même de leur entrée en vigueur.

Il est envisagé de faire du RS un sous-groupe du groupe "Législation" et d'ajouter à celui-ci deux autres sous-groupes de normes, auxquelles il est aujourd'hui difficile d'accéder et dont les unes satisfont d'ailleurs à peine sinon même insuffisamment à l'exigence susmentionnée de publicité des actes législatifs¹⁶. Il s'agit d'une par des prescriptions autonomes, c'est-à-

¹⁵ Selon l'art. 19 de la loi précitée B 2 1, le recueil systématique genevois "contient l'ensemble des textes en vigueur adoptés par le Conseil général, par le Grand Conseil ou par le Conseil d'Etat, à l'exclusion des actes qui concernent :

- a) une personne privée considérée isolément;
- b) un événement considéré isolément;
- c) une chose ou un lieu considérés isolément;
- d) l'applicabilité d'un acte, d'un texte ou d'un plan déterminés;
- e) l'expression d'un vœu ou ne créant pas de droit;
- f) les questions de détail relatives au fonctionnement du Conseil d'Etat et de l'administration.

2 En dérogation à l'alinéa 1, le Conseil d'Etat peut ordonner l'insertion d'actes en raison de l'intérêt qu'ils présentent."

¹⁶ "Sur le plan communal, des mesures de publicité d'actes législatifs ne sont prescrites qu'à l'égard de ceux qui sont soumis au référendum municipal, pour permettre l'exercice de ce droit politique plutôt que pour assurer la publicité des règlements municipaux (cf. art. 28 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, ci-après : LAC, B 6 1, et les art. 85, al. 2 et 92, al. 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, A 5 1). En revanche, ni la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (A 2 1), ni la LAC, ni son règlement d'application, du 31 octobre 1984 (B 6 2), ni aucune autre norme (cf. pour la Ville de Genève, le règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève, du 11 novembre 1981, et le règlement du Conseil administratif, du 9 mai 1969) n'imposent la publication des règlements municipaux adoptés par les exécutifs communaux en vertu de

dire des normes édictées par les corporations et établissements de droit public cantonal ou des entités délégataires de tâches publiques¹⁷, et d'autre part de la législation communale¹⁸.

La législation genevoise n'existant à l'heure actuelle que sur un support papier, l'entreprise nécessite la saisie ou la numérisation des données.

Le choix s'est porté à cet égard sur une saisie dactylographique sur PC. Un programme informatique de saisie facilite cette opération importante¹⁹ en même temps qu'elle favorise l'uniformité des textes. Une numérisation des textes au moyen d'un scanner et d'un logiciel de reconnaissance de caractères a été écartée, pour des motifs de fiabilité et d'organisation s'ajoutant à la nécessité de retravailler la forme des lois.

En effet, une nouvelle forme a été définie pour les lois genevoises, de façon à produire une économie de place sans créer de déficit de lisibilité. Les notes marginales deviennent des notes placées au-dessus des articles, sur la même ligne que le mot "Art. ..." placé à la marge de gauche. De même, le retour systématique à la ligne est désormais évité pour tous les intitulés des subdivisions des lois, telles que parties, titres, chapitres et sections.

Cela va réduire la nécessité de faire défiler le texte des lois à l'écran, dont l'utilisation sera ainsi optimisée. L'édition papier du RS va aussi profiter de cette mesure²⁰.

l'art. 48, let. v LAC" (Arrêté du Conseil d'Etat genevois du 6 juin 1988, dans la cause Waibel c/ Ville de Genève, cons. 3).

17 BLAISE KNAPP, op. cit., n° 375 ss.; citons à titre exemplatif les normes édictées par les trois caisses de prévoyance du personnel de la fonction publique cantonale, les établissements publics médicaux, l'Hospice général, l'Aéroport international de Genève, les Services industriels de Genève.

18 Le canton de Genève compte 45 communes (art. 1 LAC, citée à la note 16).

19 Le Recueil systématique genevois comporte près de 800 textes (environ 30 % de lois, 65 % de règlements et 5 % de textes divers, tels que constitution, traités, concordats, conventions-type), qui occupent au total quelque 7200 pages imprimées de format A 5.

20 On escompte de cette nouvelle forme une économie de pages et de feuillets respectivement d'environ 13 % et 8%.

Au surplus, un nouveau système est adopté pour l'apparat critique des lois²¹. Il s'agit de simplifier la gestion de cet appareil critique, de mieux rendre compte de l'évolution des textes, et de faciliter l'accès aux travaux préparatoires et aux versions successives des textes.

3.2 Documents sur la genèse et l'évolution des normes

Le groupe "Travaux préparatoires" est formé de l'ensemble des projets, exposés des motifs, rapports et débats relatifs aux lois insérées dans le RS. Ils sont publiés depuis 1842 dans le Mémorial des séances du Grand Conseil²², qui est constitué en banque de données informatisée depuis 1994.

Qu'ils émanent du parlement ou de l'exécutif cantonal, les actes législatifs eux-mêmes sont publiés²³ depuis 1814 dans le Recueil authentique des lois et actes du gouvernement de la République et canton de Genève, appelé communément le ROLG²⁴. Dans le système d'information, ils forment le groupe "Versions nouvelles".

Quant au groupe "Versions antérieures", il se compose des dispositions modifiées, déplacées ou abrogées lors des mises à jour du RS.

Pour chacun des quelque 800 textes figurant au RS, les dates d'adoption et d'entrée en vigueur des versions d'origine et des versions successives sont recherchées et publiées sous la forme de tableaux comportant les

21 Cf. ci-dessous point 3.2.

22 De 1828 à 1842, les travaux préparatoires étaient publiés dans un recueil intitulé Mémorial des séances du Conseil représentatif. Ont par ailleurs été publiés un Mémorial des séances de l'Assemblée constituante genevoise pour les travaux préparatoires de la Constitution de la République et canton de Genève, du 23 mai 1842, et un Mémorial des séances du Grand Conseil législatif et constituant pour ceux de l'actuelle Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (A 2 1).

23 En plus de la publication dans la Feuille d'avis officielle (cf. ci-dessus note 8).

24 Pour "Recueil officiel de la législation genevoise".

précisions utiles sur les modifications intervenues²⁵ ainsi que les références au ROLG et au Mémorial des séances du Grand Conseil.

Les modifications successives apportées à la version originale d'un acte législatif sont regroupées sous des numéros d'ordre croissants, selon un principe chronologique. Ces numéros figurent en appel de note aux endroits considérés du texte concerné, ainsi que dans le tableau retraçant l'évolution de ce dernier.

3.3 Jurisprudence

Le groupe "Jurisprudence" est formé de résumés et d'extraits des principaux arrêts rendus sur le droit genevois par le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif, voire par d'autres juridictions administratives telles que le Conseil d'Etat. Certaines décisions y figurent même dans leur intégralité, au besoin anonymisées.

Le fichier informatisé de jurisprudence constitué depuis bientôt une dizaine d'années au service de documentation juridique du Palais de justice de Genève constitue une mine de données, qu'il s'agit d'exploiter de façon à fournir à l'utilisateur des informations jurisprudentielles importantes et actuelles sur la législation genevoise.

25 On distingue quatre types de modifications : l'adoption de dispositions nouvelles, la modification de la teneur de dispositions existantes, le déplacement de dispositions existantes et l'abrogation de dispositions; ces modifications sont symbolisées par les abréviations respectives suivantes : n. (pour nouveau), n.t. (pour nouvelle teneur), d. (pour déplacement) et a. (pour abrogation). Au surplus, les lettres d.t. signalent les dispositions transitoires. Enfin, des commentaires, repérés le cas échéant dans le texte et le tableau par les lettres de l'alphabet, complètent quelquefois ces informations, p. ex. pour signaler l'approbation de la loi par une autorité fédérale, expliciter une abréviation, indiquer où se procurer un formulaire, etc.

3.4 Doctrine

Le groupe "Doctrine" énumère les ouvrages, commentaires et articles parus dans la littérature juridique sur le droit genevois, avec l'indication de la référence et de la classification données à ces publications dans les bibliothèques juridiques du Réseau romand.

A la différence des données des autres groupes du système, les données doctrinales se réfèrent à des documents d'origine privée, c'est-à-dire qui n'émanent pas des autorités. Il va de soi que l'Etat ne cautionne pas les avis exprimés par les auteurs de ces écrits en citant ces derniers dans un système d'information sur la législation genevoise.

3.5 Autorités et commissions

Le groupe "Autorités et commissions" comprend des données utilitaires sur les autorités et commissions citées par la législation, telles que leur adresse, leurs numéros de téléphone et de télécopie et leur composition.

4. Consultation du système d'information

Il est prévu que le système d'information sur la législation genevoise puisse être consulté sur le réseau interne à l'administration, à distance et sur Internet, dans une version constamment tenue à jour, ainsi que sur des CD-ROM, qui seront édités à raison de trois ou quatre versions mises à jour par année.

Le logiciel à la base du système, dénommé "Archilex", fonctionne dans l'environnement Windows sur PC; sur Macintosh²⁶, il peut être lu avec une carte d'émulation.

26 C'est déjà le cas, de façon opérationnelle, du CD-ROM sur la législation tessinoise (cf. ci-dessus note 14).

Des touches de fonction au demeurant traditionnelles permettent à l'utilisateur d'accéder aux documents recherchés, de revenir sur les cinquante dernières étapes de sa consultation, d'insérer des signets sur les documents qui l'intéressent, d'annoter chacun d'eux, de copier, d'exporter et d'imprimer tout ou partie des documents, etc.

La fonction "Recherche" offre la possibilité de lister, au moyen de critères de recherche le cas échéant combinés, les documents contenant les mots-clés²⁷ choisis par l'utilisateur, puis de les appeler à l'écran, où ces derniers apparaissent alors en vidéo inverse.

Tant à partir des principales touches de fonction que des appels de notes et autres signes insérés dans le texte des documents, des boîtes de dialogue s'ouvrent en surimpression sur le document visualisé, pour fournir divers renseignements à l'utilisateur et lui offrir la possibilité d'accéder à d'autres documents.

Des liens hypertexte²⁸ relient les informations pertinentes les unes aux autres à partir des mots signalés dans le texte ou dans les boîtes de dialogue par les couleurs attribuées aux groupes de documents auxquels ils permettent d'accéder. L'utilisateur peut ainsi passer à d'autres documents par des cliquages successifs et collecter, au gré de sa navigation dans le système, des informations utiles sur la législation applicable au sujet de sa recherche.

Ces données peuvent être des références à des documents n'existant qu'en version papier²⁹. Mais il peut s'agir aussi du texte même des documents

27 Qui peuvent aussi être des dates.

28 "D'un point de vue de simple technique informatique, on peut décrire l'hypertexte comme un système de pointeurs qui permet d'établir des liens entre des informations diverses, et d'exploiter facilement ces liens. On peut ainsi relier entre eux des textes, des pages de textes ou des extraits de textes d'origines diverses, des graphes, des dessins, des musiques ou des programmes" (JEAN-PIERRE BOURGOIS, *L'hypertexte appliqué au droit - Une nouvelle approche du texte et de l'information juridique*, in: *Lire le droit, langue, texte et cognition*, publié sous la direction de DANIELE BOURCIER et PIERRE MACKAY, LGDJ, 1992, p. 355-368).

29 P. ex., pour les travaux préparatoires des lois, les références au ROLG et au Mémorial des séances du Grand Conseil, ou, en cas de mention de normes fédérales, la référence du texte considéré dans le Recueil systématique du droit fédéral, ou encore, pour la

considérés, pour peu que ces derniers soient numérisés et repris dans le système³⁰.

5. Edition papier du Recueil systématique

Bien entendu, le RS continuera à être édité et mis à jour³¹ sur le support traditionnel qu'est le papier.

Il sera réimprimé intégralement, probablement de façon échelonnée dans le temps, puisque la forme et l'apparat critique des lois sont modifiés. Une table des matières constituée de tous les tableaux consolidés retraçant l'historique des textes insérés dans le RS sera publiée une fois par année. Peut-être même la version papier du RS sera-t-elle complétée elle aussi par l'insertion des prescriptions autonomes et de la législation communale³².

La création du système d'information sur la législation genevoise va amener un changement de méthodes de travail, tant pour le service de la législation que pour les imprimeries adjudicataires des travaux d'impression du ROLG et du RS.

En effet, l'édition papier de ces recueils va pouvoir être générée à partir des données numérisées de la banque de données ainsi constituée, à telle enseigne que la composition des textes sera effectuée au niveau de l'Etat et que les imprimeries n'en effectueront alors plus que l'impression proprement dite.

doctrine, la référence et la classification des ouvrages adoptées par les bibliothèques juridiques du Réseau romand.

30 P. ex., en matière de jurisprudence, des résumés ou extraits d'arrêts, voire des décisions intégrales, de même que les travaux préparatoires des lois depuis l'année 1994 (cf. ci-dessus point 3.2).

31 Au moins à la même cadence que l'édition des CD-ROM.

32 Cf. ci-dessus point 3.1.

6. Perspectives

Le système d'information sur la législation genevoise en cours de réalisation concerne dans un premier temps le produit fini que représente la législation en vigueur, qu'il relie à d'autres données propres à en éclairer la portée.

Or, les normes insérées dans le RS sont l'aboutissement d'un processus d'élaboration et d'adoption, qui n'est pas encore englobé dans le système considéré, même si celui-ci renseigne l'utilisateur sur les travaux préparatoires et les versions successives des textes³³.

Le système a néanmoins été conçu dans la perspective d'une informatisation du processus législatif lui-même, qui doit être entreprise dans la foulée.

En effet, les programmes informatiques de saisie des lois³⁴ et des tableaux en retraçant l'historique et l'évolution, le système adopté pour l'apparat critique des actes normatifs³⁵, ainsi que les programmes informatiques prévus pour l'importation d'informations contenues dans d'autres banques de données et pour la mise à jour du système d'information lui-même constituent des jalons d'une telle informatisation.

Ainsi doivent être créés des outils informatiques permettant non seulement d'apporter une aide aux destinataires et applicateurs des lois, mais aussi de fournir aux députés au Grand Conseil et aux départements de l'administration cantonale une assistance de technique législative aux étapes idoines du processus législatif.

33 Cf. ci-dessus point 3.2.

34 Cf. ci-dessus point 3.1.

35 Cf. ci-dessus point 3.2.