

ERLÄUTERUNGEN

zur Verordnung vom 8. April 1998 über die elektronische Publikation von Rechtsdaten

Einleitung

Die Verordnung gilt nur für den Bereich der Rechtsdaten. Allerdings definiert sie im Kern eine Regelung, die grundsätzlich auch für sämtliche Publikationen von staatlichen Daten gelten könnte.

Im Bereich der Rechtsdaten liegt aber ein aktueller Regelungsbedarf vor. Einerseits besteht bezüglich eines grossen Teils dieser Daten gegenüber dem Bürger eine gesetzliche Kenntnisvermutung und somit ein besonderes öffentliches Interesse an zeitgemässen Publikationsformen, andererseits würde die Fortsetzung der Politik/Praxis hinsichtlich der elektronischen Publikation aufgrund des bisher geltenden Rechtsinformationskonzeptes zu schwerwiegenden Problemen im Markt, bei der Versorgung und auch hinsichtlich des Erfordernisses der Gleichbehandlung aller privaten Drittanbieter führen. Die Kantone und verschiedene Bundesbehörden haben sich klar für die Änderung der bestehenden Politik ausgesprochen. Diese Sachverhalte sind in der Einleitung zum Antrag an den Bundesrat und in der 'Konzeptstudie Schweizerisches Rechtsinformationssystem' (Konzeptstudie) ausführlich dargelegt.

Auf eine umfassendere Regelung für alle staatlichen Publikationen wurde hier bewusst verzichtet. Eine generelle Informationspolitik des Bundes unter Einschluss der elektronischen Medien ist in einem weiteren Zusammenhang zu sehen. Sie wird u.a. - zwar mit etwas anderen Schwergewichten - auch im Projekt zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips behandelt.

Es sei hier ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich die in der Verordnung ausgedrückte Grundkonzeption für die elektronische Publikation beinahe vollständig mit der herkömmlichen Politik bei den konventionellen Publikationen auf Papier deckt. Sie unterscheidet sich aber grundlegend vom bisherigen Konzept im Bereich der elektronischen Publikation von Rechtsdaten, in welchem in den letzten 10 Jahren *ein* privilegierter privater Anbieter von Bundesverwaltung, Bundesgericht und privaten Interessengruppen unterstützt und gefördert wurde.

Es gehört mit zu den Zielen des neuen Konzeptes und dieser Verordnung, durch eine klare Aufgabenteilung die private Informationswirtschaft zu fördern und private Investitionen auszulösen. Durch diese Verordnung wird ein grosser Teil des Marktes der elektronischen Rechtspublikationen künftig (Art. 4, Umfang der Publikation) vor staatlichen Eingriffen geschützt, was bisher nicht der Fall war.

Ein gewisser Innovationsdruck auf die Privatwirtschaft durch eine kostengünstige Grundversorgung des Staates ist ausdrücklich erwünscht. Die reine Distribution von (staatlichen) Daten oder eine simple Neuverpackung sind keine wertschöpfenden Dienstleistungen mehr, für die von der Privatwirtschaft ein (hoher) Preis verlangt werden kann. Nebst den eher herkömmlichen privaten Publikationen (Kommentierungen, Doktrin, Zusammenstellungen, etc.) steht das ganze weite Feld neuer Informationsvermittlungsformen, das sich mit den neuen elektronischen Medien geöffnet hat, privatwirtschaftlicher Betätigung offen (Konzeptstudie S. 48 f.). Neue Formen der Informationsvermittlung wie Lernprogramme, entscheidunterstützende Systeme, 'intelligente Assistenten', Expertensysteme und ähnliche Produkte werden und sollen in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Allen privaten Drittanbietern sollen deshalb zur Realisierung solcher Produkte die Rechtsdaten des Bundes zu angemessenen Konditionen zur Verfügung gestellt werden.

Artikel 1 Grundsatz

Absatz 1: Der Begriff der Rechtsdaten ist in Artikel 3 näher umschrieben. Rechtsdaten sollen neben der konventionellen Publikation in Papierform grundsätzlich auch elektronisch publiziert werden und dem Bezüger kostengünstig, auf einfache Weise und unabhängig von Standort über Datennetze zugänglich sein. Insbesondere sollen entsprechende Datensammlungen, die zu verwaltungsinternen Zwecken bereits aufgebaut wurden, der Öffentlichkeit erschlossen werden, sofern dies von den Grundsätzen des Datenschutzes her möglich ist und die entsprechenden Informationen nicht vertraulich oder nur zum internen Gebrauch bestimmt sind.

Der Staat soll sich dabei aber verbindlich auf die Grundversorgung beschränken und der Privatwirtschaft den Markt für veredelte Produkte überlassen. Dieses Prinzip der Aufgabenteilung ist in keiner Weise neu, es wird hier lediglich auch auf elektronische Publikationen staatlicher Stellen angewendet. Die Abgrenzung zwischen staatlicher Grundversorgung und der sog. Veredelung ist in Artikel 4 näher umschrieben.

Rechtsdaten in elektronischer Form sollen überdies auch privaten Drittanbietern zu Konditionen abgegeben werden, die diesen ermöglicht, auf Basis der staatlichen Daten veredelte elektronische Produkte zu realisieren und so zu einer reicheren Versorgung beitragen zu können.

Absatz 2: Grundsätzlich sollen nach wie vor die Publikationen auf Papier massgeblich sein. Diese Publikationen bestehen in den meisten Fällen bereits, verfügen meistens über eine explizite gesetzliche Grundlage, in der ihre Verbindlichkeit meist ausdrücklich geregelt ist.

Der in Absatz 1 festgehaltene Grundsatz, dass Rechtsdaten elektronisch publiziert werden sollen, darf keinesfalls dahingehend interpretiert werden, dass bestehende Publikationen in Papierform, für die eine explizite gesetzliche Grundlage besteht, ohne entsprechende Anpassung durch eine elektronische Publikation substituiert werden dürfen.

Werden die Daten oder Datensammlungen, die in Papierform publiziert werden, auch elektronisch angeboten, so soll grundsätzlich immer die gedruckte Version die verbindliche bleiben. Die gedruckte Version belegt in klarer Weise den Stand einer Publikation zu einem bestimmten Zeitpunkt.

Ausschliesslich elektronische Publikationen, denen keine analoge Ausgabe auf Papier zugrunde liegt, dürften heute noch die Ausnahme sein. Es handelt sich dabei oft um Hilfsprodukte wie Suchfunktionen, Indices, Register, Erschliessungshilfen oder sog. Verweis-Sammlungen (Links), die auf Papier nicht in gleicher Weise dargestellt werden können.

Den Behörden, die elektronische Produkte anbieten, wird in jedem Falle empfohlen, die Verbindlichkeit einer elektronischen Datensammlung klar zu deklarieren. Dies schon deshalb, weil durch entsprechende Hinweise eine allfällige Haftung nach Verantwortlichkeitsgesetz in den meisten Fällen vermieden oder zumindest gemildert werden kann.

Artikel 2 Geltungsbereich

Die Verordnung verpflichtet in erster Linie die Bundesverwaltung. Die Definition, welche Träger mit öffentlichen Aufgaben als Teil der Bundesverwaltung gelten, richtet sich nach dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) und den entsprechenden Ausführungserlassen dazu. Zu erwähnen sind auch die darauf ausgerichteten und offiziell bekanntgegebenen Organisationsschemata der Bundesverwaltung (enthalten beispielsweise im Staatskalender). Neuerdings wird versucht, den zur Bundesverwaltung zu zählenden Bestand nach dem sog. 4-Kreise-Modell zu erfassen. Danach zählen die Generalsekretariate der Departemente, die Bundeskanzlei sowie die Bundesämter mit Ministerialfunktionen (Kernverwaltung) zum 1. Kreis, die (neu entstandenen und sich noch bildenden) Bundesämter mit Leistungsauftrag und Globalbudget zum 2. Kreis, die öffentlichen Anstalten und Unternehmungen zum 3. Kreis, die gemischtwirtschaftlichen sowie privaten Institutionen und Unternehmungen zum 4. Kreis.

Buchstabe a bezieht sich auf die staatlichen Stellen, die sich im 1.-3. Kreis bewegen, ausdrücklich ausgenommen bleiben sollen die Schweizerische Post sowie die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), welche mit der vorgesehenen Bahnreform in den 4. Kreis rücken. Die staatlichen Stellen, die zum 4. Kreis zählen (z.B. Swisscom), sind der Verordnung nicht unterstellt.

Der Verordnung unterstellt sind gemäss **Buchstabe b** im weiteren die Behördenkommissionen im Sinne der Kommissionenverordnung vom 3. Juni 1996 (SR 172.31). Dazu zählen insbesondere die Rekurskommissionen im Sinne der Artikel 71a-71c des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Der Verordnung nicht unterstellt sind das Parlament und die Eidg. Gerichte. Es erscheint aber zweckmässig, wenn diese - im Interesse einer einheitlichen Rechtsinformationspolitik der Bundesbehörden - nicht eine grundsätzlich andere Richtung einschlagen.

Nebst ihrer direkten Wirkung in der Bundesverwaltung soll von der Verordnung aber auch eine Signalwirkung auf die verschiedenen Rechtsdatenanbieter der öffentlichen Hand in Bund und Kantonen, die öffentlichen Körperschaften und weitere Träger von öffentlichen Aufgaben des Bundes ausgehen und diese zu einer möglichst kooperativen Zusammenarbeit anhalten.

Artikel 3 Begriffe

Buchstabe a: Der Begriff Rechtsdaten ist weit zu verstehen. Im Kernbereich umfasst er Rechtsdaten, bezüglich derer eine gesetzliche Kenntnisvermutung gegenüber jedermann besteht. Konkret sind dies für den Bereich des nationalen Rechts und der Staatsverträge die Rechtssammlungen (die SR und die AS) und das Bundesblatt als massgebliches Publikationsorgan (insb. für Referendumserlasse), aber auch die publizierten Daten öffentlicher Register mit Rechtswirkung (v.a. der amtliche Teil des SHAB). Aufgrund der gesetzlichen Kenntnisvermutung besteht bezüglich dieser Daten ein besonderes Interesse des Staates an einer genügenden Bekanntmachung bzw. an einer genügenden Rechtskenntnis des Bürgers.

Eine weitere Kategorie bilden die öffentlichen Materialien wie Botschaften und Ratsprotokolle, die für die Rechtsauslegung notwendig sind, sowie die sog. 'Doktrin der Bundesverwaltung'. Unter Doktrin sind Kommentare, Behelfe, Kreisschreiben, Informationsbroschüren, publizierte Gutachten zu verstehen, die als Hilfsmittel zu einer einheitlichen Rechtsanwendung oder zur Erläuterung des Rechts dienen. Zu dieser Kategorie zählt z.B. auch die Zeitschrift "Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB)", in der insbesondere Verwaltungs- und Rekursentscheide sowie Gutachten der Bundesverwaltung publiziert werden.

Eine letzte Kategorie bilden technische Normen und Weisungen, wie sie z.B. im Strassenverkehrsrecht, im Kommunikationsrecht, im Landwirtschaftsrecht, im Messwesen, bei der Zertifizierung, der Akkreditierung etc. bestehen, die aufgrund gesetzlicher Grundlagen von der Bundesverwaltung oder auch privaten Organisationen erlassen werden. Bei diesen Normen und Weisungen ist davon auszugehen, dass es sich in der Regel nicht um Rechtsdaten im engeren Sinn handelt. Im Einzelfall muss anhand des normativen Charakters und des Adressatenkreises beurteilt werden, ob es sich um eigentliche Rechtsdaten bzw. um Daten handelt, die dieser Verordnung klar unterstellt sind und somit nach Möglichkeit auch elektronisch publiziert werden sollen.

Buchstabe b: Unter elektronischer Publikation sind Verfahren zu verstehen, die es dem Normadressaten erlauben, Rechtsdaten über Datennetze direkt zu konsultieren oder diese auf elektronischen Datenträgern in maschinenlesbarer Form zu beziehen und auf einem eigenen Anzeigegerät zu konsultieren.

Beim heutigen Stand der Technik wird eine solche elektronische Publikation wohl darin bestehen, Rechtsdaten im Abrufverfahren über Internet zur Verfügung zu stellen oder einen Bezug der Daten auf Diskette oder CD-ROM vorzusehen.

Die Daten sollten dabei in sog. 'portablen Formaten' und nach anerkannten technischen Normen und Standards zur Verfügung gestellt werden, so dass der Bezüger ohne die Installation von entgeltlicher Spezialsoftware und ohne umständliches Einwählen auf proprietäre Datennetze auf diese Daten zugreifen kann.

Primäres Ziel ist, dem Normadressaten einen erleichterten Bezug und eine einfache Möglichkeit zur Kenntnisnahme des Inhaltes zu bieten. Die Aufbereitung der Dokumente soll dabei in erster Priorität eine möglichst hohe inhaltliche Qualität sicherstellen.

Artikel 4 Umfang der Publikation

Absatz 1: Grundsätzlich beschränkt sich die Bundesverwaltung bei der elektronischen Publikation von Rechtsdaten auf eine Grundversorgung der breiten Öffentlichkeit mit dem Ziel, die Rechtskenntnis möglichst zu fördern.

Der Begriff der Grundversorgung definiert sich einerseits über die Frage, welche (Rechts-) Daten (siehe Kommentar zu Art. 3 Bst. a) überhaupt von der Bundesverwaltung zu publizieren sind, andererseits über die Frage, inwieweit diese Daten / evtl. Rohdaten vom Staat selbst qualitativ aufbereitet (veredelt), d.h. inhaltlich angereichert und zueinander in Beziehung gesetzt werden sollen.

Wie vorne (Art. 1) bereits ausgeführt, sollen Rechtsdaten grundsätzlich auch elektronisch publiziert werden und dem Interessierten kostengünstig, auf einfache Weise und unabhängig vom Standort über Datennetze zugänglich sein. Insbesondere sollen elektronische Datensammlungen, die zu verwaltungsinternen Zwecken bereits aufgebaut wurden, auch der Öffentlichkeit erschlossen werden, sofern dies von den Grundsätzen des Datenschutzes her möglich ist und die entsprechenden Informationen nicht vertraulich oder nur zum internen Gebrauch bestimmt sind.

Der Staat soll sich dabei aber verbindlich auf die Grundversorgung beschränken und der Privatwirtschaft den Markt für veredelte Produkte überlassen. Dieses Prinzip der Aufgabenteilung ist in keiner Weise neu, es wird hier lediglich auch auf elektronische Publikationen staatlicher Stellen angewendet. Die Privatwirtschaft soll sich (wie bisher) der Aufgabe annehmen, Gesetzgebung und Rechtsprechung (elektronisch) zueinander in Beziehung zu setzen und zu kommentieren, d.h. konkret, entsprechende elektronische Produkte zu entwickeln. Gemäss dieser Verordnung soll die Bundesverwaltung nicht ohne Grund mit eigenen Produkten kommerziell im Markt auftreten oder mit eigenen Angeboten ausserhalb des Bereichs der Grundversorgung kommerzielle Anbieter unnötig konkurrenzieren.

Eine (elektronische) Grundversorgung durch den Staat wird wohl in erster Linie durch sog. Basispublikationen wie die SR, die AS, das Bundesblatt, das chronologische Register, das Amtliche Bulletin, die VPB und das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) erfolgen, denen meist bereits eine entsprechende, dem Zweck dienliche Fassung auf Papier als Modell zugrunde liegt.

Eher im Ausnahmefall erfolgt sie durch rein elektronische Publikationen bzw. elektronische Datensammlungen, die kein Pendant auf Papier haben. Es wird sich in diesen Fällen meist um Produkte handeln, die überhaupt nur mit Datenbanktechnologie und im Abrufverfahren zu realisieren sind (z.B. Volltextsuche, spez. Register). Diese rein elektronischen Produkte bilden sicher Teil der sog. Grundversorgung, zumindest soweit sie notwendige Hilfsmittel für die Erschliessung von Basispublikationen, öffentlicher Register bzw. des Rechts überhaupt darstellen.

In den meisten Fällen werden die elektronischen Produkte der Bundesverwaltung nicht direkt für die Öffentlichkeit entwickelt und aufgebaut, sondern sollen in erster Linie zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags oder internen Zwecken (auf Stufe Amt, Departement oder Bundesverwaltung) dienen. Beinhalten diese Produkte Daten, die ohne Gefahr auch öffentlich gemacht werden können, so sind die Grenzkosten für ein öffentliches Zurverfügungstellen meist minimal. Die verwaltungsinternen Produkte werden aber im Laufe ihres Lebenszyklus laufend ausgebaut und tendieren zu einer immer reicheren Funktionalität. Ein Produkt kann

so zu Anfang hinsichtlich der Funktionalität und Aufbereitung der Daten klaren Grundversorgungs-Charakter aufweisen, im Laufe der Zeit aber zum eigentlichen Informationssystem werden, das - falls von der Verwaltung öffentlich angeboten - private Produkte oder Initiative vernichtet, lähmt oder zumindest stark konkurrenziert. Die elektronischen Produkte der Verwaltung sind deshalb während ihres gesamten Lebenszyklus laufend zu beobachten, und zusätzliche Funktionalität ist immer auch darauf hin zu beurteilen, ob sie mit der grundsätzlichen Aufgabenteilung zwischen staatlicher Grundversorgung und privater Veredelung kompatibel ist und keine Bedrohung des freien Marktes darstellt. In diesem Fall muss sicher erwogen werden, nur einen Teil der Funktionalität eines existierenden verwaltungsinternen Produktes der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Keinesfalls soll deswegen aber die Innovationskraft der Verwaltung behindert werden.

Absatz 2 relativiert einerseits diese strikte Beschränkung der staatlichen Publikationen auf die Grundversorgung insofern, als die Bundesverwaltung bei nachgewiesenem gesellschaftlichem Bedarf, bei besonderem öffentlichem Interesse und falls es sich um eine eigentliche Versorgungslücke handelt, die in den Buchstaben a-c genannten Produktkategorien selbst öffentlich anbieten darf. Absatz 2 dient andererseits aber auch als Kriterien-Katalog zur Abgrenzung zwischen Grundversorgung und sog. Veredelung.

Die Bestimmung schliesst aber nicht aus, dass umgekehrt in Ausnahmefällen und unter bestimmten Bedingungen Publikationen, die nicht zum Kernbereich der Rechtsdaten (Art. 3 Bst. a) gehören, die aber grundsätzlich noch zur Grundversorgung gezählt werden (wie z.B. die VPB oder andere Zeitschriften, welche in der Bundesverwaltung entstehen), auch privaten Anbietern zur Publikation überlassen werden können. Dies beispielsweise dann, wenn der Bund damit Einsparungen erzielen kann und wenn gleichzeitig eine grössere öffentliche Verbreitung des betreffenden Produkts zu erwarten ist.

In Absatz 2 wird, im Gegensatz zu Absatz 1, der Begriff 'Werke' verwendet. Dies impliziert, dass die Qualifikation einer Datensammlung als eigentliches 'Werk', das nebst der reinen Sammlung von Daten auch eine schöpferische Leistung beinhaltet, grundsätzlich auf ein veredeltes Produkt schliessen lässt, das den Rahmen der Grundversorgung sprengt und in die der Privatwirtschaft reservierte Sphäre fällt.

Absatz 3 sieht deshalb bei der Abklärung des gesellschaftlichen Bedarfs und der Versorgungslage zusätzlich eine Anhörung der Privatwirtschaft vor.

Artikel 5 Gebühren für die Konsultation durch Endbenutzer

Bei der Festlegung der Gebühren ist zu berücksichtigen, dass wir uns bei den nach dem Konzept (Konzeptstudie S. 44) vorgesehenen staatlichen Publikationen im Bereich der Grundversorgung bewegen. Die Basisinformationen sollen für die Bevölkerung möglichst einfach und kostengünstig erreichbar sein; ihre Kenntnis ist meist wichtig oder wird gar vorausgesetzt (gesetzliche Kenntnisvermutung).

Absatz 1 legt im Grundsatz fest, dass bei der Benutzung von elektronischen Rechtsdaten Gebühren zu erheben sind. Dieser Grundsatz wird in **Absatz 4** durch eine abschliessende Aufzählung von Ausnahmefällen relativiert. Zuständig für die Festlegung der Gebühren ist der Datenherr als Verantwortlicher für die Publikation (Art. 9). Zur Festlegung von Gebühren muss immer eine Kostenrechnung erstellt werden.

Die Erhebung von Gebühren muss in einem Gebührentarif geregelt sein (**Absatz 2**). Dieser ist nach den Vorgaben der Weisungen vom 19. März 1984 über Gebührenerlasse (BBl 1984 I 1371) zu erstellen. Die Weisungen sehen u.a. vor, dass der Entwurf oder Änderungen von Gebührenerlassen aller Stufen (Bundesrat, Departement, zugeordnete Verwaltungseinheiten) zusammen mit einer einfachen Kostenrechnung der Eidgenössischen Finanzverwaltung zur Stellungnahme vorzulegen sind (vgl. Ziff. 62 der Weisungen). Gebührenerlasse sind periodisch, mindestens jedoch im ersten Jahr jeder neuen Legislaturperiode zu überprüfen.

Die Gebühren berechnen sich, gemäss dieser Verordnung und den Weisungen über Gebührenerlasse vom 19. März 1984, grundsätzlich nach dem Kostendeckungsprinzip. Das Inter-

esse- und das Äquivalenzprinzip erlauben gegebenenfalls, die nach dem Kostendeckungsprinzip berechneten Gebührenansätze unter Berücksichtigung des Interesses und Nutzens des Gebührenpflichtigen sowie des öffentlichen Interesses an der Dienstleistung zu erhöhen oder zu ermässigen (Ziff. 52 der Weisungen). Für Rechtsdaten im Kernbereich (Art. 3) dürfte wohl vorwiegend das Äquivalenzprinzip zur Anwendung kommen. Dies wird mit den Kriterien für eine Gebührenermässigung oder gar einen Gebührenverzicht in Absatz 4 zum Ausdruck gebracht.

Absatz 4 Buchstabe a verdeutlicht die Anwendung des Äquivalenzprinzips. Insbesondere wird dort auf das öffentliche Interesse und das Vorliegen einer gesetzlichen Kenntnisvermutung hingewiesen (bezüglich der in der Gesetzessammlung zu veröffentlichenden Rechtstexte vgl. Art. 10 Publikationsgesetz, SR 170.512).

Buchstabe b sieht den Fall vor, dass ein auch öffentlich zugängliches Informationssystem primär zu verwaltungsinternen Zwecken aufgebaut und betrieben wird und somit nicht ausschliesslich eine Dienstleistung gegenüber der Öffentlichkeit darstellt. Bei der Kostenrechnung sollen der volle Sach- und Personalaufwand für die Veröffentlichung, aber nur anteilsweise die allgemeinen Bereitstellungs- und Betriebskosten aufgerechnet werden (Kosten für die inhaltliche Leistung des Systems).

Die **Buchstaben c und d** gehen davon aus, dass das Einziehen von Gebühren selbst in jedem Fall Kosten (Aufbau und Betrieb elektronischer Gebührenerhebungssysteme, Personalaufwand bei Abonnentenverwaltung etc.) verursacht. Diese Kosten sollen in der Kostenrechnung für die Festlegung der Gebühren separat kalkuliert und ausgewiesen sein, damit beurteilt werden kann, ob die Einziehungskosten in einem vernünftigen Verhältnis zur inhaltlichen Leistung des Systems stehen bzw. diese die Gebühren unverhältnismässig erhöhen würden. Andererseits ist auch zu berücksichtigen, dass eine im Verhältnis zur inhaltlichen Leistung des Systems zu hohe Gebühr den Absatz reduziert und so zu Mindereinnahmen führen kann, welche die Fixkosten u.U. nicht mehr decken. Mit anderen Worten ist nichts anderes als eine 'privatwirtschaftliche' Kalkulation vorzunehmen, die den Einfluss des Preises (der Gebühr) auf den Absatz (die Einnahmen) zu ermitteln sucht und den errechneten Gesamtkosten gegenüberstellt.

Gemäss Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe c sorgt die Koordinationsstelle bei der Bundeskanzlei für Grundsätze zu einer einheitlichen Kostenberechnung. Dies soll indirekt zu vergleichbaren Gebühren bei den verschiedenen elektronischen Rechtspublikationen führen.

Absatz 5 sieht v.a. die Möglichkeit der Gebührenermässigung gegenüber Forschungs- und Lehranstalten vor. Gegenüber Bundesbehörden (jedenfalls gegenüber der Kernverwaltung, 1. Kreis) gilt gemäss den Weisungen über Gebührenerlasse vom 19. März 1984 ohnehin Gebührenfreiheit, gegenüber kantonalen Behörden das Prinzip des Gegenrechts.

Bei der Kostenrechnung müssen vom Datenherrn somit minimal die Mehrkosten, die der Bundesverwaltung durch die elektronische Publikation für die Öffentlichkeit entstehen, ausgewiesen werden. Es handelt sich dabei um allen Sach-, Kommunikations- und Personalaufwand für Entwicklung, Aufbau, Bereitstellung, Aufbereitung der Daten, Betrieb und Nachführung des Informationssystems und dessen Inhalt sowie den Betreuungsaufwand für die Benutzer. Maximal dürfen die Gesamtkosten ab fertiger Redaktion des Inhaltes in die Kostenrechnung mit einbezogen werden.

Besteht für eine elektronische Publikation ein inhaltlich weitgehend übereinstimmendes Produkt auf Papier, kann der Datenherr auch eine Mischrechnung vornehmen, bei der zu berücksichtigen ist, dass bei zunehmender Konsultation auf elektronischem Weg der Absatz der Publikation auf Papier u.U. rückläufig ist und die Durchschnittskosten pro gedruckte Einheit (insbesondere die Satzkosten) ansteigen.

In jedem Fall ist bei der Festlegung der Gebühr für die elektronische Publikation (gegenüber dem gedruckten Produkt) angemessen zu berücksichtigen, dass der Benutzer einerseits die Anzeige und den Ausdruck der Informationen auf eigener Infrastruktur und eigenem Material

vornimmt und auch die Kommunikationskosten selbst trägt, er andererseits aber ein besser reproduzierbares Produkt als beim Papier besitzt.

Weiter ist bei der Festlegung der Gebühren auch zu berücksichtigen, dass die Verwaltung gemäss Artikel 10 RVOG über einen eigentlichen Informationsauftrag gegenüber der Öffentlichkeit verfügt.

Aufgrund der vorstehenden Zielsetzungen und Grundsätze versteht es sich von selbst, dass es im Bereich der Grundversorgung unzulässig ist, Gebühren allein deshalb zu erheben bzw. höher anzusetzen, um bestehende private Produkte vor staatlicher Konkurrenz zu schützen.

Artikel 6 Abgabe von Rechtsdaten an Drittanbieter

Absätze 1 und 2: Die vorgenannte Preispolitik ist zu unterscheiden von der Preispolitik gegenüber Drittanbietern (z.B. Verlagen, die Rechtsliteratur vertreiben). Die Überlegungen sind hier teilweise andere. Im Sinne der Förderung der privaten Informationswirtschaft und der Entstehung eines reichhaltigen Angebots sind die Daten vom Staat zwar auch in diesem Fall günstig und zu vergleichbaren Konditionen abzugeben. Die Drittanbieter können sich aber z.T. erhebliche Produktionskosten ersparen, wenn ihnen der Bund qualitativ hochwertige Basisdaten (Source-Daten, z.B. Word-Format oder SGML) zur Verfügung stellt. Sie tragen somit einen besonderen Nutzen davon, und dieser Umstand soll bei der Preisfestlegung mit berücksichtigt werden. Das Problem, dass sich die Verrechnung nicht lohnen könnte (Art. 5 Abs. 4 Bst. c und d), stellt sich hier nicht. Typischerweise wird es um grossvolumige Lieferungen an eine begrenzte Anzahl von Abnehmern gehen, zunächst als einmalige Mengenerlieferungen und anschliessend - soweit intern vorhanden - als periodische Nachführungen. Der Datenherr soll gegenüber Drittanbietern u.a. seinen Aufbereitungs- und seinen Lieferaufwand in Rechnung stellen können, und zwar in einer Betragshöhe, die durchaus beträchtlich über derjenigen liegen darf, die man gegenüber Endbenutzern geltend machen würde. Es sollen somit besondere Konditionen zur Anwendung kommen können. **Absatz 2** hält aber klar fest, dass es ausschliesslich Sache des Bundes ist, die Aufbereitungsform zu bestimmen. Die Bezüger haben keinen Anspruch auf eine bestimmte Form oder Aufbereitung.

Selbstverständlich hat der Bund auch gegenüber Drittanbietern das Gebot der Gleichbehandlung zu befolgen. Dies beinhaltet aber auch, dass besondere Umstände berücksichtigt und in dieser Hinsicht wiederum besondere Konditionen gewählt werden können: So könnte es sich z.B. zur Förderung einer landesweit hochstehenden Versorgung mit veredelten Produkten aufdrängen, dass Anbieter, die auch zur Belieferung kleiner Absatzgebiete bereit wären oder die für eine bestimmte vorgesehene Rechtsmaterie nur einen kleinen Kundenkreis erwarten können, die Daten vom Bund zu günstigeren Konditionen beziehen können.

Um Transparenz bei der Preisbildung herzustellen und die Vergleichbarkeit der Konditionen zu garantieren, sieht Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe d vor, dass die neue Koordinationsstelle Empfehlungen für die Lieferung von Rechtsdaten an Drittanbieter abgibt. Die Empfehlungen könnten z.B. vorsehen, dass der Datenherr ein öffentliches Angebot mit den Einzelheiten der besonderen Konditionen unterbreitet; sie könnten auch in die Erarbeitung eines Modells zu einem Datenlieferungsvertrag münden.

Absätze 3 und 4: Mit den Konditionen wird schliesslich auch Klarheit darüber zu schaffen sein, wie weit die Verantwortlichkeit des Bundes für die von den Drittanbietern publizierten Daten geht bzw. dass der Bund keine Garantie übernimmt (Abs. 4) und dass solche Produkte deutlich als nicht-offizielle Ausgaben in Erscheinung treten müssen (Abs. 3).

Artikel 7 Schutz von Daten

Auf einen ausdrücklichen Hinweis auf den Datenschutz wurde in der Verordnung verzichtet, da die Regeln des Datenschutzgesetzes (DSG) bei jeder staatlichen Publikation (mit Aus-

nahme der Register des Privatrechts) ohnehin im vollen Umfang anwendbar sind. Die Verpflichtung zu einer definierten Vorgehensmethodik gemäss Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b soll - ähnlich wie bei normalen Informatik-Projekten - helfen, diesem Prinzip in der Praxis Nachachtung zu verschaffen.

Hinsichtlich des Datenschutzes ist ferner zu beachten, dass elektronische Publikationen von ihrer technischen Grundlage her meist eine Reihe von neuen, praktischen Zugriffs- und Suchmöglichkeiten bieten, die zwar grundsätzlich erwünscht sind, aber im Einzelfall mit den Vorschriften des Datenschutzes auch unvereinbar sein können. Eine solche Unvereinbarkeit wird meist dann vorliegen, wenn ein Informationssystem neue personenbezogene Zugriffswege auf die Daten bietet, die vom bisherigen Zweck der Publikation oder von der gesetzlichen Grundlage her nicht vorgesehen waren.

Als Beispiel eines solchen Grenzfalles kann hier das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) mit den Firmeninformationen im amtlichen Teil genannt werden. In diesen Firmeninformationen werden Personen bzw. Organe in ihrer Beziehung zu eingetragenen Firmen genannt. Der Zugriff auf diese Informationen erfolgte dabei immer über die Firma. Neue elektronische Zugriffswege über die Person, die es u.a. auch ermöglichen, für eine Person alle Beziehungen zu allen eingetragenen Firmen abzurufen, sind weder vom Zweck noch von den gesetzlichen Grundlagen des Handelsregisters her abgedeckt und würden gemäss Datenschutzgesetz die vorgängige Schaffung einer entsprechenden formellen gesetzlichen Grundlage erfordern.

Artikel 7 beschränkt sich deshalb auf eine konkrete Anweisung an die Bundesverwaltung, die für die Umsetzung des Datenschutzes von Bedeutung ist. Bei Konzeption und Aufbau von verwaltungsinternen Informationssystemen ist immer darauf zu achten, dass eine spätere elektronische Publikation ohne wesentliche zusätzliche Kosten für die Umsetzung des Datenschutzes vorgenommen werden kann. Konkret bedeutet dies, die Daten wenn möglich so zu strukturieren, dass schützenswerte Personendaten von der Anzeige einfach ausgeschlossen werden können oder dass Daten anonymisiert ins System eingegeben werden müssen.

Artikel 8 Mehrsprachigkeit

Bei der Mehrsprachigkeit von elektronischen Publikationen ist zu unterscheiden zwischen der Mehrsprachigkeit der Benutzerführung (des Programms selber, der Beschriftungen und des Hilfe-Systems) und der Mehrsprachigkeit der Inhalte. Bei Internet- bzw. WWW-Publikationen ist zudem zwischen der Sprache des Browsers und der restlichen Benutzerführung, insbesondere den Menu-Bäumen bis zum eigentlichen Inhalt, zu unterscheiden. Der Browser wird vom Benutzer bereitgestellt und fällt hier aus der Betrachtung.

Sowohl hinsichtlich des Inhaltes, als auch der Benutzerführung würde eine Verpflichtung zur vollen Berücksichtigung aller Amtssprachen über das entsprechende in Papierform zur Verfügung stehende Angebot hinaus beträchtliche zusätzliche Kosten verursachen und daher im Effekt zu einer Einschränkung der Publikationstätigkeit führen.

Absatz 1 sorgt dafür, dass als Minimum auch bei der elektronischen Publikation die entsprechenden Regelungen, welche für die konventionellen Publikationen gelten, einzuhalten sind. Dies umfasst Benutzerführung sowie Inhalte. Die SR müsste also auch elektronisch in den drei Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch angeboten werden, Gerichtsent-scheide hingegen nicht.

Absätze 2 und 3: Die Mehrsprachigkeit von Benutzerführung und von Inhalten, für die keine ausdrücklich angeordnete Verpflichtung besteht, sie in den drei Amtssprachen anzubieten, soll für alle übrigen Publikationen soweit wie möglich und zweckmässig gewährleistet sein. Die Mehrsprachigkeit bei der Benutzerführung wird in den meisten Fällen mit verhältnismässig wenig Aufwand zu realisieren sein, die vollständige Übersetzung der Inhalte, z.B. nur deutsch und französisch vorhandene Berichte von Expertenkommissionen, hingegen nicht. Eine fehlende Amtssprache beim Inhalt soll auf jeden Fall eine elektronische Publikation

nicht behindern oder verzögern. Die Inhalte sollen aber mindestens in allen verwaltungsin-tern verfügbaren Sprachen angeboten werden.

Artikel 9 Publikation

Als Datenherr gilt diejenige Stelle, die in Erfüllung ihres Auftrages die Daten sammelt, er-fasst und/oder zu ihrer endgültigen Form inhaltlich aufbereitet. Der Datenherr - und nicht etwa eine zentrale Publikations- oder Redaktionsstelle - soll (auch) bei elektronischen Publi-kationen in erster Linie zuständig und verantwortlich sein. Diese Zuständigkeit betrifft das 'Ob' und das 'Wie' der Publikation (**Absatz 1**). Dies bedeutet umgekehrt auch, dass eine elektronische Publikation durch andere Verwaltungseinheiten grundsätzlich die Einwilligung des Datenherrn erfordert.

Der Datenherr hat seinerseits dafür zu sorgen, dass die von ihm publizierten Daten ord-nungsgemäss und regelmässig nachgeführt werden.

Die von einem Datenherrn in der Bundesverwaltung elektronisch publizierten Daten sollen grundsätzlich von anderen Informationssystemen der Bundesverwaltung her über sog. Links lediglich referenziert, aber nicht redundant gespeichert werden. Dieses Prinzip drängt sich allein schon aus Gründen der Effizienz, der Wirtschaftlichkeit und der Qualitätssicherung (regelmässige Nachführung) auf. Es soll damit vermieden werden, dass die Öffentlichkeit durch verschiedene Versionen und Nachführungsstände verwirrt wird.

In **Absatz 2** wird festgelegt, dass die Bundeskanzlei als Datenherr für alle Rechtsdaten auf-tritt, die in den Rechtssammlungen oder im Bundesblatt veröffentlicht werden. Dies bedeutet insbesondere, dass andere Verwaltungseinheiten die entsprechenden Daten in ihren eige-nen öffentlichen Informationssystemen grundsätzlich nur zu gleichen Konditionen wie die Bundeskanzlei selbst anbieten dürfen. Die Publikation eigentlicher elektronischer Sammlun-gen von Rechtsdaten (Erlasse, Botschaften etc.) im Abrufverfahren oder auf elektronischen Datenträgern durch andere Verwaltungseinheiten bedarf einer vorgängigen schriftlichen Einwilligung der Bundeskanzlei.

Eine Ausnahme besteht im Falle, dass die Bundeskanzlei die von der Verwaltungseinheit benötigten Daten selbst öffentlich nicht anbietet. Der Bundeskanzlei sind diese Publikationen anzuzeigen.

Die Kompetenzzuweisung an die Bundeskanzlei im Bereich der normativen Texte kann dort zu Unklarheiten führen, wo Verwaltungseinheiten oder auch private Gremien technische Weisungen und Normen erlassen. Gemäss Kommentar zu Artikel 3 ist bei Daten dieser Art im Einzelfall zu beurteilen, ob sie überhaupt als Rechtsdaten gemäss dieser Verordnung gelten. Nur in diesen Fällen stellt sich überhaupt die Frage, ob sie materiell als Teil der Rechtssammlungen zu betrachten sind.

Artikel 10 Bundesinterne Koordination

Für die Umsetzung des Konzepts dieser Verordnung in der Bundesverwaltung ergeben sich eine Reihe von Aufgaben, die von einer zentralen Stelle für die ganze Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen. Ebenso ist eine Koordination mit den kantonalen und den privaten Anbietern notwendig (Konzeptstudie S. 45).

Bisher wurden die entsprechenden konzeptionellen Arbeiten meist in Zusammenarbeit zwi-schen der Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Justiz wahrgenommen. Mit den Geset-zessammlungen und der VPB befindet sich ein grosser Teil der operativen Tätigkeit klar bei der Bundeskanzlei. Deshalb siedelt die Verordnung den ganzen Bereich der 'elektronischen Publikation von Rechtsdaten' und damit auch die entsprechende bundesinterne (Art. 10) wie auch die externe (Art. 11) Koordination federführend bei der Bundeskanzlei an.

Für die Koordination des Bibliotheks- und Dokumentationswesens auf Stufe Bund wurde mit gutem Erfolg ein ähnlicher Ansatz gewählt. Auch in diesem Fall wurde bei der Bundeskanzlei

ein entsprechender Koordinationsdienst mit vergleichbaren Aufgaben und Kompetenzen geschaffen. Die Erfahrungen aus diesem Bereich sollen bei der Schaffung des neuen Koordinationsdienstes berücksichtigt werden.

In **Absatz 2** werden die Aufgaben der Koordinationsstelle näher umschrieben. Die weiteren Ausführungen beschränken sich auf Bestimmungen, die einer Erläuterung bedürfen:

Buchstaben b und d: Die Koordinationsstelle hat eine Vorgehensmethodik für die Realisierung von elektronischen Publikationen zu entwickeln. Diese Vorgehensmethodik soll sich an einem für Informatikprojekte entwickelten Ablaufschema „Antrag - Konzept - Realisierung - Freigabe zur Veröffentlichung - Einführung - Betrieb“ orientieren, für die Linie die notwendigen Kontroll- und Entscheidungspunkte bereitstellen und insbesondere auch die Grundlagen für eine Kosten- und Wirtschaftlichkeitsrechnung bei elektronischen Publikationen beinhalten. Generell soll sie die Umsetzung dieser Verordnung in allen Aspekten unterstützen bzw. sicherstellen.

Buchstabe h: Die Koordinationsstelle vertritt die Bundesverwaltung bei Bedarf hinsichtlich (elektronischer) Rechtspublikationen und entsprechender Normen und Standards in Koordinationsorganen. Unter bundesinternen und externen Koordinationsorganen sind z.B. die IKB (Informatik-Konferenz Bund), die DKB (Bibliotheks- und Dokumentationskonferenz Bund), die KIG (Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft), die SIK (Schweizerische Informatik-Konferenz), die Staatsschreiber-Konferenz, aber auch Koordinationsgremien der Hochschulen und der Privatwirtschaft zu verstehen (siehe dazu auch Art. 11).

Artikel 11 Externe Koordination

Unter dem neuen Konzept und der vorliegenden Verordnung produzieren der Bund, die Privatwirtschaft und andere öffentliche Körperschaften ihre Publikationen weitgehend autonom. Trotzdem sollen die separat entstandenen Produkte in einem gewissen Umfang zusammenwirken und sich dem Benutzer möglichst als ein konsistentes Gesamtsystem präsentieren.

Internet und WWW-Technik bilden für einen solchen Verbund oder Informationsraum eine gute Grundlage. Darüber hinaus müssen aber von allen Anbietern gemeinsam weitergehende, produktespezifische Standards definiert und publiziert werden, die das beschriebene Zusammenwirken ermöglichen. Es sind insbesondere stabile Adressierungen als Grundlage von elektronischen Verweisen (Links) und die internen Strukturen von Dokumenten, Teildokumenten oder Datensätzen zu definieren (Konzeptstudie S. 47). Diese schweizweite Koordination aller Anbieter gehört daher als notwendiges Korrektivum zu diesem sonst stark aufgabenteiligen Konzept. Die Kantone begrüßten in ihren Stellungnahmen eine solche Koordination, hoben ihre Bedeutung hervor, bekundeten ihr Interesse an einer Teilnahme und wünschten sich eine möglichst umgehende Aufnahme der Arbeiten.

Die Bundeskanzlei ist beauftragt, diese externe Koordination in die Wege zu leiten (**Absatz 1**), und sich für einheitliche Normen, Standards, Informationstechniken und Informationsstrukturen einzusetzen (**Absatz 2**). Diese sind in einem ersten Schritt bundesintern (Art. 10 Bst. e), aber mit Blick auf eine breite Akzeptanz auch ausserhalb der Bundesverwaltung zu entwickeln.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfolgt durch die gleiche Stelle, welche auch die bundesinterne Koordination nach Artikel 10 wahrnimmt.

Artikel 12 Organe zur Marktbeobachtung und Schlichtung von Streitigkeiten

Angesichts der rechts- und staatspolitischen Bedeutung, die einer guten Versorgung der Öffentlichkeit mit Rechtsdaten zukommt, ist es angebracht, den Markt dieser Publikationen aufmerksam zu beobachten. Ein solches 'Monitoring' ist auch in den entsprechenden EU-Vorschriften vorgesehen. Dies unter Hinweis auf mögliche Fehlentwicklungen, wie z.B. eine Verdrängung der einheimischen Informationswirtschaft durch erfahrene und kapitalkräftige

internationale Anbieter, ohne dass diese dann auch bereit sind, eine umfassende und nachhaltige Versorgung sicherzustellen.

Es ist schwierig und wohl auch nicht nötig, schon heute die Massnahmen zu beschreiben, die der Bundesrat im Problemfall zu ergreifen hätte. Sie lassen sich erst in Kenntnis der konkreten Umstände sinnvoll definieren. Im Extremfall müsste das ganze Konzept betreffend die Publikation von Rechtsdaten massiv abgeändert werden, oder es wäre gar ein neues Konzept zu suchen.

Die Abgrenzung zwischen staatlicher Grundversorgung und den der Privatwirtschaft vorbehaltenen veredelten Produkten (Art. 4) kann oft nicht präzise erfolgen. Diese Probleme könnten sich u.a. dann stellen, wenn Verwaltungseinheiten, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget operieren, kommerzielle elektronische Produkte ausserhalb des Bereiches der Grundversorgung auf den Markt bringen wollen, oder wenn die technische Entwicklung neue Mechanismen bereitstellt, die elektronisch publizierte Daten im Bereich der Grundversorgung wesentlich besser erschliessen oder ohne weiteren Aufbereitungsaufwand dynamisch miteinander verbinden und somit aus Sicht des Benutzers zusätzlich veredeln.

Der Bundesrat soll deshalb bei Bedarf Organe zur Marktbeobachtung (Monitoring) und zur Schlichtung von Abgrenzungskonflikten zwischen Grundversorgung und privatem Angebot einsetzen können (**Absatz 1 Buchstaben a und b**). In diesen Organen sollen öffentliche Anbieter, private Anbieter sowie die Benutzer und Benutzerinnen repräsentativ vertreten sein (**Absatz 2**).

Dabei wäre zu prüfen, ob allenfalls bereits auf diesem Gebiet tätige Organisationen mit derartigen Aufgaben betraut werden könnten.

Artikel 13 Änderung bisherigen Rechts

Diese Bestimmung ordnet die Anpassung der Aufgabenzuweisungen in den einschlägigen Zuständigkeitsverordnungen (Aufgabenverordnung, SR 172.010.15; Organisationsverordnung BK, SR 172.210.10), bedingt einerseits durch die Verlagerung der Aufgabe 'Rechtsinformationspolitik' vom Bundesamt für Justiz in die Bundeskanzlei und andererseits durch die Schaffung der neuen Koordinationsstelle bei der Bundeskanzlei.

Artikel 14 Übergangsbestimmung

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung beginnt die Umsetzung des neuen Rechtsinformationskonzeptes. Die Bestimmungen können aber erst dann voll zur Anwendung kommen, wenn die entsprechenden institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen wie insbesondere die Besetzung der Koordinationsstelle und der Erlass von Gebührentarifen erfolgt sind. Daher rechtfertigt es sich, dass die Verordnung erst ein Jahr nach dem Inkrafttretenstermin des 1. Juli 1998 ihre volle Wirkung entfaltet.

Artikel 15 Inkrafttreten

Der Zeitpunkt des formellen Inkrafttretens (1. Juli 1998) ist so angesetzt, dass eine rechtzeitige Publikation der Verordnung und deren spezielle Bekanntmachung bei den Betroffenen und bei interessierten Kreisen sichergestellt werden kann.

Commentaire

de l'ordonnance du 8 avril 1998 concernant la publication électronique de données juridiques

Introduction

L'ordonnance précitée ne s'applique qu'au domaine des données juridiques quoiqu'elle définisse en soi une réglementation qui pourrait s'appliquer à toutes les publications de données du secteur public.

Dans le domaine des données juridiques, une réglementation s'impose à l'heure actuelle. D'une part, comme nul n'est censé ignorer la loi, le citoyen devrait avoir connaissance d'une grande partie de ces données, d'où l'intérêt à ce que le public ait accès à des formes de publication modernes. D'autre part, le maintien de la politique actuelle en matière de publication électronique entraînerait de graves problèmes sur le marché, dans le domaine de la desserte et aussi pour ce qui est de l'égalité de traitement de tous les tiers diffuseurs du secteur privé. Les cantons et diverses autorités fédérales se sont prononcés clairement en faveur de la modification de la politique actuelle. L'introduction de la proposition adressée au Conseil fédéral et l'"Etude de conception pour un système suisse d'informations juridiques" (étude de conception) décrivent amplement ces faits.

On a renoncé intentionnellement à une réglementation plus vaste englobant toutes les publications du secteur public. La politique d'information générale de la Confédération, incluant les médias électroniques, doit être considérée dans un contexte plus large. Cette question est notamment abordée dans le projet concernant l'instauration du principe de publicité, même si l'accent n'est pas nécessairement mis sur les mêmes points.

Il faut souligner que les grands principes de la publication électronique, tels qu'ils sont décrits dans l'ordonnance, coïncident pratiquement avec la politique traditionnelle en matière de publications sur papier. Ils diffèrent toutefois totalement de la stratégie en vigueur dans le domaine de la publication électronique de données juridiques, en vertu de laquelle, ces dix dernières années, l'administration fédérale, le Tribunal fédéral et des groupes d'intérêts privés défendaient l'idée d'un diffuseur privé privilégié.

Un des objectifs de la nouvelle conception et de la présente ordonnance consiste à clairement définir la répartition des tâches afin de promouvoir les diffuseurs privés et de favoriser les investissements. L'ordonnance protège une grande partie du marché de la publication électronique de données juridiques (art. 4, étendue de la publication) contre les interventions de l'Etat, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

Il est tout à fait souhaitable que le secteur privé soit encouragé à innover grâce à une desserte de base avantageuse assurée par l'Etat. La seule distribution de données (du secteur public) ou leur simple présentation sous une nouvelle forme ne sauraient être considérées comme des prestations créant une plus-value, pour lesquelles on est en droit d'exiger un prix (élevé) du secteur privé. Ce dernier dispose, en plus des publications privées plutôt traditionnelles (commentaires, doctrine, résumés, etc.), de la riche palette de nouveaux modes de transmission de l'information qui fait appel aux médias électroniques (étude de conception, point 5.2.2 s.). Ainsi, les programmes didactiques, les systèmes facilitant la prise de décisions, les "assistants intelligents", les systèmes experts et d'autres produits similaires ne cesseront de gagner en importance. Il convient donc de mettre les données juridiques de la Confédération à la

disposition de tous les tiers diffuseurs du secteur privé à des conditions adéquates, afin qu'ils puissent mettre au point de tels produits.

Article premier Principe

1er alinéa: Le terme "données juridiques" est défini à l'article 3. Les données juridiques doivent être publiées, non seulement sur papier selon le mode traditionnel, mais aussi sous forme électronique. L'utilisateur doit pouvoir y accéder avantageusement, facilement et par le biais d'un réseau de données, indépendamment de l'endroit où il se trouve. Les recueils de données déjà constitués à des fins internes à l'administration doivent être mis à la disposition du public, dans la mesure où la protection des données le permet et où les informations concernées ne sont ni confidentielles ni destinées à un usage interne.

L'Etat doit cependant impérativement se limiter à la desserte de base et laisser le marché des ouvrages dérivés au secteur privé. Ce principe de la répartition des tâches n'est absolument pas nouveau; il est simplement appliqué également aux publications électroniques émanant d'organismes publics. L'article 4 précise la distinction entre "desserte de base" et "ouvrages dérivés".

En outre les données juridiques sous forme électronique doivent être transmises aux tiers diffuseurs du secteur privé à des conditions leur permettant de mettre au point des ouvrages électroniques dérivés sur la base des données fournies par l'Etat et de contribuer ainsi à enrichir l'offre.

2e alinéa: En principe ce seront toujours les publications sur papier qui feront foi. Dans la plupart des cas, ces publications existent déjà et sont fondées sur une base légale explicite, dans laquelle leur caractère contraignant est en général spécifié expressément.

Le principe fixé au 1er alinéa, selon lequel les données juridiques doivent être publiées sous forme électronique, ne signifie nullement que des publications sur papier, pour lesquelles il existe une base légale explicite, peuvent être remplacées par des publications électroniques sans être adaptées au préalable.

Lorsque les données ou les recueils de données qui sont publiés sur papier sont aussi offerts sous forme électronique, la version imprimée sera toujours celle qui fait foi. Cette dernière atteste en effet clairement l'état d'une publication à un certain moment.

Les publications purement électroniques, dont il n'existe pas d'équivalent sur papier, sont encore l'exception à l'heure qu'il est. Le plus souvent il s'agit de produits auxiliaires tels que des fonctions d'aide, des index, des répertoires, des outils d'accès ou des renvois sous forme de liens hypertexte ("links"), qui ne peuvent être présentés de la même façon sur papier.

Il est vivement recommandé aux autorités qui offrent des produits électroniques de déclarer clairement le caractère non contraignant d'un recueil de données électroniques, ne serait-ce que pour la simple raison que cela permet dans la plupart des cas d'éviter ou, du moins, d'atténuer, une responsabilité éventuelle selon la loi sur la responsabilité.

Article 2 Champ d'application

L'ordonnance engage en premier lieu l'administration fédérale. La définition des organismes publics faisant partie intégrante de l'administration fédérale relève de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et de ses dispositions d'exécution. Il convient aussi de mentionner à cet égard les schémas officiels de l'organisation de l'administration fédérale (tels qu'ils figurent notamment

dans l'annuaire fédéral). La pratique récente vise à recenser les effectifs de l'administration fédérale selon le "modèle des quatre cercles": les secrétariats généraux des départements, la Chancellerie fédérale et les offices fédéraux exerçant des fonctions ministérielles (administration centrale) sont regroupés dans le premier cercle, les (nouveaux ou futurs) offices fédéraux gérés selon le principe du mandat de prestations et de l'enveloppe budgétaire dans le deuxième cercle, les établissements et entreprises du secteur public dans le troisième cercle et les institutions et entreprises d'économie mixte ou du secteur privé dans le quatrième cercle.

La **lettre a** se rapporte à tous les organismes publics faisant partie des cercles 1 à 3, exception faite de la Poste Suisse et des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF), qui seront intégrés au quatrième cercle dans le cadre de la réforme ferroviaire. Les organismes publics appartenant au quatrième cercle (p. ex. Swisscom) ne sont pas régis par l'ordonnance.

Sont en revanche régies par l'ordonnance, conformément à la **lettre b**, les commissions décisionnelles selon l'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions (RS 172.31). En font notamment partie les commissions fédérales de recours au sens des articles 71a à 71c de la loi fédérale sur la procédure administrative.

Le Parlement et les tribunaux fédéraux ne seront pas régis par l'ordonnance. Il serait toutefois opportun, afin que les autorités fédérales mènent une politique uniforme dans le domaine de l'information juridique, que ces deux organes ne s'engagent pas dans une voie diamétralement opposée.

Outre ses effets directs sur l'administration fédérale, l'ordonnance indique également la politique à suivre aux diffuseurs de données juridiques du secteur public, tant au plan fédéral que cantonal, aux collectivités de droit public et à d'autres organismes fédéraux chargés de tâches publiques, et incite toutes les parties concernées à mettre en place une coopération aussi fructueuse que possible.

Article 3 Définitions

Lettre a: Le terme "données juridiques" doit être interprété au sens large. Il comprend pour l'essentiel les données juridiques que chacun est censé connaître. Concrètement, dans le domaine du droit suisse et des traités internationaux, il s'agit des recueils de lois (RS et RO) et de la Feuille fédérale en tant qu'organe de publication officiel (notamment s'agissant des actes normatifs soumis au référendum), mais aussi des données provenant de registres ayant une portée juridique (en particulier la partie officielle de la FOSC). Comme nul n'est censé ignorer la loi, l'Etat a un intérêt particulier à ce que ces données soient largement accessibles.

Il convient en outre de citer les travaux préparatoires officiels tels que les messages et les procès-verbaux des Chambres nécessaires pour l'interprétation du droit, ainsi que la "doctrine de l'administration fédérale". Par là il faut entendre des commentaires, aide-mémoire, circulaires, brochures d'information et expertises servant à l'application uniforme du droit ou à son exégèse. La revue "Jurisprudence administrative des autorités de la Confédération" (JAAC) figure par exemple dans cette catégorie. Elle contient en particulier des décisions administratives et des décisions sur recours, de même que des expertises de l'administration fédérale.

Dans ce contexte, il convient aussi de citer les normes et instructions techniques édictées, en vertu de bases légales, par l'administration fédérale ou des organisations privées dans différents domaines: circulation routière, communication, agriculture, métrologie, certification et accréditation, etc. Toutefois, ces normes et instructions ne sont en règle générale pas des données juridiques stricto sensu. Il faudra examiner, au cas par cas, en fonction du caractère normatif et de la liste des destinataires, s'il s'agit de données juridiques proprement dites - et donc soumises à la présente

ordonnance -, qui devraient si possible être publiées également sous forme électronique.

Lettre b: Par "publication électronique" il faut entendre les procédures qui permettent au destinataire de consulter des données juridiques directement par le biais d'un réseau de données, de se les procurer sur des supports informatiques à lecture optique et de les consulter sur leur propre écran.

Dans l'état actuel de la technique, il faut probablement entendre par là la mise à disposition, par le biais d'Internet, de données juridiques consultables à l'écran, ou l'utilisation de ces données moyennant une disquette ou un CD-ROM.

Les données devront être fournies en format "portable" et conformément à des normes et standards techniques reconnus afin que l'utilisateur puisse les consulter sans devoir installer des logiciels coûteux et sans devoir se connecter à des réseaux de données propriétaires.

Le but premier est de permettre aux destinataires d'accéder plus facilement aux documents afin de prendre aisément connaissance de leur contenu. La mise en forme doit garantir avant tout une qualité optimale du contenu.

Article 4 Etendue de la publication

1er alinéa: Dans le domaine de la publication électronique de données juridiques, la Confédération se borne en principe à assurer la desserte de base du public afin d'améliorer si possible la connaissance du droit.

Pour définir la desserte de base, il convient d'une part de se demander quelles données (juridiques) doivent être publiées par l'administration fédérale (cf. commentaire de l'art. 3, let. a) et, d'autre part, dans quelle mesure ces données (brutes, le cas échéant) doivent être qualitativement mises en forme (valorisées) par l'Etat, à savoir enrichies et interconnectées.

Comme nous l'avons déjà dit à l'article premier, les données juridiques doivent être publiées aussi sous forme électronique et, par le biais de réseaux, être mises à la disposition des intéressés de façon avantageuse, conviviale et indépendante de l'endroit où ils se trouvent. Les recueils de données électroniques déjà constitués à des fins internes à l'administration doivent être rendus accessibles au public, dans la mesure où la protection des données le permet et où les informations concernées ne sont ni confidentielles ni destinées à un usage interne.

A cet égard, l'Etat doit cependant impérativement se limiter à la desserte de base et laisser le marché des ouvrages dérivés au secteur privé. Ce principe de la répartition des tâches n'est absolument pas nouveau; en l'occurrence il est simplement appliqué aux publications électroniques émanant d'organismes publics. Le secteur privé, quant à lui, est chargé (comme jusqu'à présent) d'interconnecter (par voie électronique) la législation et la jurisprudence et d'y apporter des commentaires. Concrètement il est appelé à mettre au point des produits électroniques répondant à ces exigences. Conformément à la présente ordonnance, l'administration fédérale ne doit pas, sans raison, intervenir sur le marché avec ses propres produits ni concurrencer inutilement des diffuseurs commerciaux avec ses propres offres en dehors de la desserte de base.

La desserte de base (électronique) assurée par l'Etat comprendra probablement avant tout des "publications de base" telles que le RS, le RO, la Feuille fédérale, le Répertoire chronologique, le Bulletin officiel, la JAAC et la FOSC - autant de publications qui se fondent presque toujours sur une version imprimée.

Dans quelques cas exceptionnels, la desserte de base comprendra des publications purement électroniques. En général il s'agit de produits qu'on ne peut élaborer que grâce à la technologie des banques de données et qui ne peuvent être consultés qu'à

l'écran (p. ex. recherches en texte intégral, registres spéciaux). Ces produits uniquement électroniques feront certainement partie intégrante de la desserte de base, dans la mesure où ils constitueront des outils nécessaires pour accéder aux publications de base, aux registres officiels ou, purement et simplement, au droit.

Dans la plupart des cas, les produits électroniques de l'administration fédérale ne sont pas développés directement pour le public, mais servent en premier lieu à l'accomplissement d'un mandat légal ou à des fins internes (à l'échelon de l'office, du département ou de l'administration fédérale). Si ces produits contiennent des données qui peuvent être rendues publiques sans danger, les coûts marginaux liés à leur publication seront le plus souvent minimes. Au cours de leur cycle de vie, les produits internes à l'administration sont toutefois constamment développés et tendent à s'enrichir de multiples fonctions. Ainsi, il se peut qu'un produit relève au début, de par sa fonction et sa mise en forme, de la desserte de base, mais qu'au fil du temps il devienne un véritable système d'information qui - si l'administration le propose au public - pourrait supplanter ou, du moins, concurrencer sensiblement des produits ou initiatives privés. Il convient donc de surveiller les produits électroniques de l'administration pendant toute leur durée de vie en examinant si de nouvelles fonctions sont compatibles avec la répartition des tâches entre la desserte de base et les ouvrages dérivés, et si elles ne menacent pas le marché libre. En cas de risque, il faut envisager de ne mettre qu'une partie des fonctions d'un produit interne à la disposition du public. Il ne faut toutefois pas que cela empêche l'administration d'innover.

Le **2e alinéa** relativise cette limitation stricte des publications de l'Etat à la desserte de base, dans la mesure où l'administration fédérale est habilitée à offrir elle-même au public les catégories de produits énumérées aux lettres a à c pour répondre à un besoin de la société ou à un intérêt général qui n'est pas satisfait par le secteur privé. Cet alinéa sert par ailleurs à délimiter la frontière entre desserte de base et ouvrages dérivés.

Cette disposition n'exclut pas que, dans des cas exceptionnels et moyennant certaines conditions, des publications qui ne font pas partie des données juridiques essentielles (art. 3, let. a), mais qui relèvent de la desserte de base (comme p. ex. la JAAC ou d'autres revues produites par l'administration fédérale), soient confiées à des diffuseurs privés en vue de leur publication. Ce cas peut notamment se présenter lorsque l'administration a ainsi la possibilité de réaliser des économies et lorsque, en même temps, on peut s'attendre à une diffusion plus vaste du produit en question.

Contrairement au 1er alinéa, le 2e alinéa utilise le terme d'"ouvrages". Lorsqu'on qualifie un recueil de données d'"ouvrage" (notion qui implique en plus une composante créative), on cherche donc à indiquer par là qu'il s'agit d'un produit dérivé, qui dépasse le cadre de la desserte de base pour entrer dans la sphère réservée au secteur privé.

Le **3e alinéa** prévoit par conséquent que les services fédéraux consulteront en outre le secteur privé pour déterminer les besoins de la société et voir dans quelle mesure ils sont satisfaits.

Article 5 Taxes pour la consultation par des utilisateurs finals

Au moment de fixer les taxes il faudra tenir compte du fait que les publications de l'Etat prévues par l'étude de conception (point 5.1.2) relèvent de la desserte de base. Ces informations doivent être accessibles à la population selon une procédure aussi simple et avantageuse que possible; elles doivent être connues de tout un chacun.

Le **1er alinéa** établit le principe selon lequel des taxes doivent être prélevées à la charge des utilisateurs. Ce principe est relativisé au **4e alinéa**, qui énumère tous les cas d'exception. La compétence de fixer les taxes relève du propriétaire des données

en tant que responsable de la publication électronique (art. 9.). Pour fixer les taxes il convient d'établir un calcul des coûts.

Les tarifs applicables doivent être fixés par la Chancellerie fédérale ou le département compétent (**2e al.**), qui se fonderont à cet effet sur les instructions du 19 mars 1984 à observer dans les dispositions réglementaires régissant les émoluments (FF 1984 I 1403). Ces dernières prévoient notamment que les unités administratives soumettront à l'appréciation de l'Administration des finances tout projet ou toute modification de dispositions réglementaires en matière d'émoluments ressortissant aux divers niveaux (Conseil fédéral, département, office), en l'accompagnant d'un simple calcul des frais (cf. ch. 62 des instructions). Les tarifs applicables doivent être contrôlés périodiquement, au minimum cependant pendant la première année de chaque nouvelle législature.

Conformément à la présente ordonnance et aux instructions susmentionnées, les tarifs applicables sont calculés d'après le principe de la couverture des coûts. En vertu des principes de l'intérêt et de l'équivalence, il est possible, le cas échéant, de les relever ou de les abaisser compte tenu de l'intérêt et du profit qu'y trouve l'assujetti de même que de l'intérêt public à la prestation (ch. 52 des instructions). Les données juridiques essentielles (art. 3) seront probablement surtout régies par le principe de l'équivalence, comme l'indiquent les critères justifiant la réduction, voire la suppression des taxes (4e al.).

Le **4e alinéa, lettre a**, illustre l'application du principe de l'équivalence; il prévoit que les taxes peuvent être réduites, voire supprimées si le public a un intérêt particulier à ce que les données soient publiées ou si, de par la loi, ces dernières sont censées être connues (s'agissant des actes normatifs à publier dans le recueil des lois, cf. art. 10 de la loi sur les publications officielles, RS 170.512).

La **lettre b** prévoit le cas où un système d'information accessible au public aurait été développé et serait utilisé essentiellement à des fins internes à l'administration, ce qui fait que ce système ne constituerait pas exclusivement une prestation en faveur du public. Lors du calcul des coûts, on comptera alors le total des dépenses en matériel et en personnel pour la publication, mais seulement un prorata des frais généraux de mise à disposition et d'exploitation (coûts de la prestation matérielle du système).

Les **lettres c et d** partent du principe selon lequel prélever des taxes occasionne des frais dans tous les cas (élaboration et exploitation de systèmes électroniques pour le prélèvement des taxes, dépenses en personnel pour la gestion des abonnés, etc.). Dans le calcul des coûts, il convient d'indiquer ces frais séparément afin qu'on puisse évaluer si les frais de prélèvement sont raisonnablement proportionnés à la prestation matérielle du système ou s'ils entraîneraient une augmentation disproportionnée des taxes. Il convient par ailleurs de tenir compte du fait qu'une taxe trop élevée tendrait à réduire les ventes, et donc à diminuer les recettes, au point que ces dernières ne couvriraient peut-être plus toujours les frais fixes. En d'autres termes il faut donc effectuer un calcul des coûts, tel que le ferait une entreprise privée pour déterminer l'influence du prix (taxe) sur les ventes (recettes) en regard des coûts totaux.

Conformément à l'article 10, 2e alinéa, lettre c, le service de coordination géré par la Chancellerie fédérale veille à ce que le calcul des coûts servant à fixer les taxes soit uniforme afin que les taxes applicables aux diverses publications électroniques soient comparables.

Le **5e alinéa** prévoit surtout la possibilité de prélever des taxes réduites dans le cas des instituts de recherche et des écoles. Pour ce qui des autorités fédérales (du moins l'administration centrale regroupée dans le 1er cercle), le principe de la gratuité est applicable selon les instructions du 19 mars 1984; dans le cas des cantons, c'est le principe de la réciprocité qui s'applique.

Pour le calcul des coûts, le propriétaire des données doit donc tenir compte, au minimum, des coûts supplémentaires incombant à l'administration fédérale du fait de la publication électronique. Par là il faut entendre tous les frais matériels ainsi que les frais de communication et de personnel pour l'élaboration, la mise à disposition et la mise en forme des données, l'exploitation et la mise à jour du système d'information et de son contenu ainsi que les dépenses dues à l'encadrement des utilisateurs. Le propriétaire des données peut inclure au maximum les coûts totaux depuis l'achèvement de la rédaction du contenu.

Lorsqu'il existe, dans le cas d'une publication électronique, un produit analogue sur papier, le propriétaire des données peut aussi procéder à un calcul mixte; il devra alors tenir compte du fait que, plus la consultation électronique augmente, plus les ventes de la publication sur papier diminuent, ce qui renchérit les frais moyens (notamment les frais d'impression) de chaque unité.

Pour fixer la taxe applicable à une publication électronique, il faut dans tous les cas tenir compte du fait qu'en l'occurrence l'utilisateur emploie son propre matériel et sa propre infrastructure pour l'affichage et l'impression des informations et qu'il assume lui-même les frais de communication, mais qu'il dispose en revanche d'un produit plus facile à reproduire que s'il était imprimé.

Enfin on n'oubliera pas que, conformément à l'article 10 LOGA, l'administration a un devoir d'information à l'égard de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public.

Les principes et objectifs précités montrent clairement qu'il est inadmissible, dans le domaine de la desserte de base, de prélever des taxes ou d'exiger des taxes plus élevées dans le simple but de protéger des produits privés.

Article 6 Transmission de données juridiques de la Confédération à des tiers diffuseurs

1er et 2e alinéas: Il faut établir une distinction entre la politique des prix précitée et la politique des prix à l'égard des tiers diffuseurs (p. ex. maisons d'édition qui diffusent des textes juridiques). En effet, pour encourager les diffuseurs privés et pour accroître la richesse de l'offre, il faut aussi transmettre à ces derniers les données à bon compte et à des conditions comparables. Mais, pour les tiers diffuseurs, le fait de recevoir de la Confédération des données de base d'excellente qualité (p.ex. en format Word ou SGML) leur permet parfois de réaliser des économies substantielles. Ils disposent donc d'un avantage, ce dont il faut tenir compte lorsqu'on fixe les prix. Dans ces cas, le problème selon lequel l'encaissement pourrait ne pas valoir la peine (art. 5, 4e al., let. c et d) ne se pose pas. En l'occurrence il s'agit pour l'essentiel de données remises en grande quantité à un nombre restreint de destinataires, d'abord dans leur totalité sous forme d'une livraison unique et, le cas échéant, sous forme de mises à jour périodiques si l'administration le prévoit. Le propriétaire des données doit pouvoir facturer aux tiers diffuseurs ses frais de mise à jour et de transmission, notamment; le montant demandé peut très bien être nettement supérieur à celui qu'il serait en droit d'exiger d'un utilisateur final. Des conditions particulières doivent donc pouvoir s'appliquer en l'occurrence. Le **2e alinéa** précise cependant que la mise en forme des données ne relève que de la Confédération et que nul n'a le droit d'exiger une mise en forme quelconque.

Bien entendu, la Confédération doit aussi respecter le principe de l'égalité de traitement à l'égard des tiers diffuseurs. Mais cela implique aussi la prise en compte de circonstances particulières et l'octroi de conditions spéciales dans certains cas: ainsi, par exemple pour favoriser un approvisionnement de qualité de tout le pays en ouvrages dérivés, il pourrait s'avérer nécessaire de permettre à des diffuseurs qui seraient prêts à desservir des régions pauvres en débouchés ou qui ne pourraient

compter que sur une clientèle restreinte pour une certaine matière juridique d'obtenir les données de la Confédération à des conditions plus avantageuses.

Pour assurer la transparence en matière de prix et l'égalité de traitement, l'article 10, 2e alinéa, lettre d, prévoit que le service de coordination donnera des recommandations pour la transmission de données juridiques à des tiers diffuseurs. Il pourrait s'agir d'une offre publique faite par le propriétaire des données laquelle indiquerait les détails des conditions particulières, mais aussi de l'élaboration d'un modèle de contrat de transmission de données.

3e et 4e alinéas: Il faudra par ailleurs préciser dans quelle mesure la Confédération est responsable des données publiées par des tiers diffuseurs. Ainsi, selon le 4e alinéa, la Confédération ne donnera aucune garantie et, selon le 3e alinéa, les tiers diffuseurs devront clairement indiquer que leurs offres sont des publications inofficielles.

Article 7 Protection des données

Aucune mention spécifique ne figure à cet égard dans l'ordonnance, étant donné que la loi sur la protection des données (LPD) s'applique de toute manière à toute publication de l'Etat (exception faite des registres relatifs aux rapports juridiques de droit privé). L'obligation de procéder selon une méthode définie (art. 10, 2e al., let. b) - comme dans le cas des projets informatiques normaux - contribuera à l'application de ce principe.

Il faut en outre noter que les publications électroniques offrent souvent, de par leur conception technique, une série de nouveaux outils d'accès et de recherche en soi souhaitables, mais parfois incompatibles avec la protection des données. C'est notamment le cas des systèmes d'information offrant de nouvelles voies d'accès personnalisées, qui ne sont pas prévues par le but initial de la publication ni par la base légale qui la sous-tend.

A cet égard il convient de citer la FOSC, qui contient des informations sur les entreprises dans sa partie officielle. On peut notamment y lire le nom de personnes ou d'organes ainsi que les relations qu'ils entretiennent avec des entreprises figurant dans la FOSC. L'accès à de telles informations se faisait toujours par le biais de l'entreprise. De nouvelles voies d'accès électroniques personnalisées, qui permettraient de faire apparaître toutes les relations qu'une personne entretient avec les entreprises figurant dans la FOSC, ne seraient autorisées ni par le but ni par les bases légales du registre du commerce et nécessiteraient, selon la LPD, la création préalable d'une base légale en bonne et due forme.

L'article 7 ne contient donc qu'une instruction concrète s'adressant à l'administration fédérale, instruction qui est importante pour la mise en oeuvre de la protection des données. Lors de la conception et de la mise au point de systèmes d'information internes, il faudra toujours veiller à ce que les données puissent être ultérieurement publiées par voie électronique sans que cela entraîne un surcoût pour la mise en oeuvre de la protection des données. Concrètement il faudra donc structurer les données de manière à ce que les données personnelles devant être protégées puissent ne pas être affichées ou qu'elles puissent être rendues anonymes avant leur introduction dans le système.

Article 8 Plurilinguisme

En l'occurrence il faut distinguer entre le plurilinguisme des instructions à l'utilisateur (le programme proprement dit, les inscriptions et le système d'aide) et celui des contenus. Dans le cas des publications WWW, il convient en outre de distinguer entre la langue du logiciel de navigation (browser) et celle du reste des instructions à

l'utilisateur, notamment les menus et sous-menus jusqu'au contenu lui-même. Le logiciel de navigation relevant de l'utilisateur, il n'entre donc pas dans nos considérations.

Tant du point de vue du contenu que des instructions à l'utilisateur, l'obligation de publier dans toutes les langues officielles, au-delà de l'offre disponible sur papier, entraînerait des coûts supplémentaires considérables et, par là même une restriction des activités en matière de publication.

Le **1er alinéa** prévoit que les règles applicables aux publications traditionnelles doivent aussi être respectées pour les publications électroniques. Cela concerne les instructions à l'utilisateur tout comme les contenus. Sous forme électronique, le RS devrait donc être publié en français, allemand et italien, contrairement aux arrêts du Tribunal fédéral.

Les **2e et 3e** alinéas prévoient que le plurilinguisme des instructions à l'utilisateur et des contenus, que le diffuseur n'est pas expressément tenu de publier dans les trois langues officielles, doit être assuré dans la mesure du possible et à condition que cela soit judicieux. Dans le cas des instructions à l'utilisateur, cette exigence entraînera en général peu de travail et de dépenses supplémentaires, contrairement à la traduction des contenus, tels que des rapports de commissions d'experts n'existant qu'en allemand ou en français. En tout cas, il ne faut pas que l'absence d'une langue officielle entrave ou retarde la publication électronique d'un contenu. On veillera toutefois à offrir les contenus au moins dans toutes les langues disponibles dans l'administration.

Article 9 Publication

Est réputé propriétaire des données l'organisme qui, dans l'exercice de ses tâches, rassemble et saisit les données et, le cas échéant, élabore la forme définitive de leur contenu. Le propriétaire des données - et non un centre de publication ou de rédaction - doit avoir la haute main sur les publications électroniques. C'est donc lui qui décidera ce qu'on publiera et comment on le publiera (**1er al.**). D'où la nécessité d'avoir le consentement du propriétaire des données lorsque d'autres unités administratives entendent publier des données sous forme électronique.

Le propriétaire des données doit veiller de son côté à ce que les données qu'il publie soient régulièrement mises à jour.

Les données publiées sous forme électronique au sein de l'administration fédérale doivent en principe être indiquées sous forme de renvois dans d'autres systèmes d'information de l'administration par le biais de liens hypertexte, mais elles ne doivent pas être enregistrées plusieurs fois. Ce principe s'impose pour des raisons d'efficacité, de rentabilité et de garantie de la qualité (mise à jour régulière). On veut éviter par là de créer la confusion au sein du public en faisant circuler différentes versions.

Le **2e alinéa** prévoit que la Chancellerie fédérale, en sa qualité de propriétaire des données, est compétente en ce qui concerne toutes les données juridiques publiées dans les recueils de lois ou dans la Feuille fédérale. Cela signifie notamment que d'autres unités administratives ne peuvent offrir ces données dans leurs propres systèmes d'information publics qu'aux mêmes conditions que la Chancellerie. La publication, par d'autres unités administratives, de recueils électroniques de données juridiques (textes normatifs, messages, etc.) consultables à l'écran ou sur support informatique nécessite préalablement l'approbation écrite de la Chancellerie.

Ce principe ne s'applique pas lorsque la Chancellerie ne publie pas elle-même les données requises par l'unité administrative en question. De telles publications doivent être indiquées à la Chancellerie.

L'attribution, à la Chancellerie fédérale, de la compétence de publier les textes normatifs peut poser problème lorsque des unités administratives ou des organismes privés édictent des instructions ou des normes techniques. Conformément au commentaire de l'article 3, il convient alors de déterminer si les données en question sont des données juridiques au sens de la présente ordonnance. Ce n'est que dans ce cas-là qu'il faut se demander si elles doivent être considérées comme faisant matériellement partie des recueils de droit.

Article 10 Coordination interne

La mise en oeuvre des principes à la base de la présente ordonnance au sein de l'administration fédérale implique toute une série de tâches qui doivent être assumées par un service central. Une coordination s'impose par ailleurs avec les diffuseurs cantonaux, mais aussi privés (étude de conception, point 5.1.3).

Auparavant, les travaux conceptuels à cet égard étaient effectués le plus souvent de concert par la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de la justice. Une grande partie de l'activité opérationnelle dans ce domaine est concentrée à la Chancellerie puisque cette dernière s'occupe de la publication des recueils et de la Jurisprudence des autorités administratives. C'est pourquoi la présente ordonnance prévoit de concentrer tout le secteur de la publication électronique des données juridiques, et par là même la coordination interne (art. 10) et externe (art. 11) en la matière, à la Chancellerie fédérale, qui en assumera la responsabilité.

La création du Service de coordination des bibliothèques et centres de documentation de l'administration fédérale résulte d'une démarche similaire. En l'occurrence on a créé à la Chancellerie fédérale un service de coordination doté de tâches et de compétences analogues. Les expériences ainsi réalisées seront prises en compte lors de la création du nouveau service de coordination.

Le **2e alinéa** définit les tâches incombant au service de coordination. Certaines de ses dispositions nécessitent des explications:

Lettres b et d: Le service de coordination fixera la procédure à suivre en matière de publication électronique. A cet effet, il s'inspirera d'un schéma mis au point pour les projets informatiques ("proposition - conception - réalisation - autorisation de publier - introduction - exploitation"), qui comprend les éléments de contrôle et de décision nécessaires aux organes de décision et d'exécution, de même que les bases requises pour le calcul des coûts et de la rentabilité des publications électroniques. D'une manière générale, la procédure à suivre devra assurer la mise en oeuvre de l'ordonnance.

Lettre h: En cas de nécessité, le service de coordination représente l'administration fédérale au sein d'organes de coordination s'agissant des publications juridiques (électroniques) et des normes et standards y relatifs. Par "organes de coordination internes et externes" il faut par exemple entendre la CIC (Conférence informatique de la Confédération), la CDC (Conférence de documentation de la Confédération), le GIC (Groupe interdépartemental de coordination en matière de société de l'information, la CSI (Conférence suisse sur l'informatique), la Conférence suisse des chanceliers d'Etat, mais aussi les organes de coordination des universités et du secteur privé (voir à cet égard l'art. 11).

Article 11 Coordination externe

Selon la nouvelle conception et la présente ordonnance, la Confédération, le secteur privé et d'autres collectivités publiques produiront leurs publications de manière quasi autonome. Les produits d'origine distincte devront néanmoins être coordonnés dans

une certaine mesure et présentés à l'utilisateur sous forme d'un système global aussi cohérent que possible.

Internet et la technique WWW représentent une bonne base pour la constitution d'un tel réseau ou espace d'information. Mais il faut en outre que tous les diffuseurs définissent et publient conjointement des normes plus poussées, spécifiques aux différents produits, qui permettent de réaliser la collaboration précitée. Il convient notamment de fixer des normes quant à l'adressage (en vue de l'élaboration de renvois électroniques [liens hypertexte]) et aux structures internes des documents, parties de documents ou ensembles de données (étude de conception, point 5.1.5). Cette coordination de tous les diffuseurs à l'échelle nationale est une des retouches qu'il convient d'apporter à cette conception qui, pour le reste, prévoit plutôt une séparation des tâches. Dans les avis qu'ils ont émis, les cantons ont approuvé cette coordination, en soulignant son importance, et ils ont exprimé leur volonté de participation ainsi que leur souhait de voir débiter les travaux dès que possible.

La Chancellerie fédérale est chargée de mettre en oeuvre cette coordination (**1er al.**) et de s'engager en faveur d'une uniformisation des normes et standards, des techniques utilisées et de la structure de l'information (**2e al.**). Ces éléments uniformisés devront, dans une première étape, être élaborés au sein de l'administration fédérale (art. 10, let. e), mais par la suite aussi à l'extérieur, dans la perspective de leur adoption par un large public.

Ces tâches seront assumées par le même service qui se chargera de la coordination interne conformément à l'article 10.

Article 12 Organes chargés d'étudier le marché et de régler les différends

En raison de l'importance politique et juridique que revêt la desserte du public, il est conseillé de surveiller attentivement le marché de ces publications. Un tel contrôle ("monitoring") est d'ailleurs aussi prévu dans les prescriptions pertinentes de l'UE. Ce système permet d'indiquer en même temps d'éventuels dérapages, tels qu'une mise à l'écart des diffuseurs suisses par des concurrents étrangers expérimentés et bien dotés en capitaux, qui ne sont toutefois pas disposés à assurer une desserte durable de tout le pays.

Il est difficile - et probablement inutile - de définir actuellement les mesures que devrait prendre le Conseil fédéral si un problème devait se poser. Pour cela, il faudrait connaître les circonstances concrètes. Dans un cas extrême, il se pourrait qu'il faille modifier sensiblement la conception de la publication des données juridiques, voire en élaborer une nouvelle.

La distinction entre la desserte de base et les ouvrages dérivés réservés au secteur privé (art. 4) est souvent délicate à établir. Des problèmes pourraient notamment se poser lorsque des unités administratives gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire voudront mettre sur le marché des produits électroniques commerciaux qui sortent du cadre de la desserte de base, ou lorsque l'évolution de la technique donnera naissance à de nouveaux mécanismes permettant d'exploiter beaucoup mieux des données électroniques dans le cadre de la desserte de base ou de les interconnecter sous forme dynamique, ce qui correspondrait à une plus-value dans l'optique de l'utilisateur.

Il faut donc que le Conseil fédéral puisse, en cas de besoin, mettre sur pied des organes chargés d'étudier le marché et de régler les différends concernant la distinction entre la desserte de base et l'offre privée (**1er al., let. a et b**). Les diffuseurs du secteur privé et ceux du secteur public de même que les utilisateurs seront représentés équitablement dans ces organes (**2e al.**).

Il faudrait examiner à cet égard si des organisations déjà actives dans ce domaine pourraient être chargées de ces tâches.

Article 13 Modification du droit en vigueur

Cette disposition indique comment la nouvelle attribution des tâches sera prise en compte dans les ordonnances respectives (ordonnance réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, RS 172.010.15; ordonnance sur l'organisation et les tâches de la Chancellerie fédérale, RS 172.210.10). Ces modifications résultent d'un transfert de tâches, la politique d'information juridique, autrefois du ressort de l'Office fédéral de la justice, étant confiée à la Chancellerie fédérale, celle-ci étant en outre dotée d'un nouveau service de coordination.

Article 14 Disposition transitoire

La mise en oeuvre de la nouvelle conception commencera dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Mais les dispositions ne pourront être pleinement appliquées que lorsque les conditions institutionnelles et organisationnelles nécessaires auront été créées (p. ex. affectation de personnel au service de coordination et fixation des tarifs applicables). Il est donc justifié que l'ordonnance ne soit pleinement appliquée qu'une année après l'entrée en vigueur fixée au 1er juillet 1998.

Article 15 Entrée en vigueur

La date de l'entrée en vigueur formelle (1er juillet 1998) a été fixée de telle sorte que la publication de l'ordonnance puisse être assurée dans les délais et que cette dernière puisse être portée à la connaissance des personnes concernées et des milieux intéressés.