

**Accessibilité du Droit:
Vers la redéfinition du rôle des bibliothèques parlementaires**

Natacha Bonnal

Département d'Etudes, Bibliothèque du Congrès national du Chili, Santiago du Chili



Copyright © 2015 by Natacha Bonnal. This work is made available under the terms of the Creative Commons Attribution 3.0 Unported License: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>

Abstract:

Le progrès des nouvelles technologies de l'information et des télécommunications a véritablement bouleversé les possibilités de diffusion de la documentation juridique. Les bibliothèques parlementaires ont désormais la possibilité d'utiliser ces nouvelles technologies pour renforcer la participation politique des citoyens en assurant un processus législatif transparent et accessible.

Or, l'accès à la documentation juridique se distingue de l'accès au droit. En effet, face à la complexité technique des langages, des systèmes et des notions juridiques, l'accès à l'information reste inégalitaire pour les citoyens. C'est ainsi que l'on observe depuis plusieurs années une redéfinition du rôle des bibliothèques parlementaires, notamment en œuvrant pour l'accès au droit. En effet, elles ne se bornent désormais plus à servir le travail des parlementaires, elles deviennent désormais une institution vouée à informer le public du travail législatif. Cependant, face à ce nouveau défi qu'est l'accessibilité du droit, les bibliothèques parlementaires doivent désormais redéfinir de nouvelles politiques afin d'assurer une accessibilité non seulement physique, mais intellectuelle.

Mots-clés: Bibliothèques parlementaires, accessibilité du droit, sécurité juridique, vulgarisation juridique.

Introduction

Il faut qu'une Constitution soit courte et obscure, estimait Bonaparte. Si le droit est aujourd'hui loin d'être concis, il a cependant fortement gagné en obscurité. C'est face à la complexité croissante du droit que la notion de son accessibilité, élément indispensable dans un Etat de droit, s'est fortement développée ces dernières années.

La problématique de l'accès au droit nécessite tout d'abord de définir ce que l'on entend par « droit ». S'opposent dès lors principalement deux conceptions du droit, la tradition romano-germanique telle que représentée en Europe continentale ou en Amérique latine, à la tradition de Common Law. De même, s'agit-il d'un accès à l'ensemble des sources du Droit, où la règle de Droit elle-même, ce qui supposerait la perception objective de son caractère impératif par son destinataire ?¹ Pour ce présent développement, la question de l'accessibilité du Droit se bornera au domaine des bibliothèques parlementaires, en tant qu'institution en charge d'établir un lien entre le Parlement et les citoyens. En effet, si le rôle de nos bibliothèques s'est pendant des décennies centré sur le soutien au travail des parlementaires, celui-ci a connu un nouvel essor grâce à l'évolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication, notamment par la démocratisation de l'internet.²

Les responsabilités des bibliothèques parlementaires dans le monde varient en fonction de chaque pays, mais l'on observe cependant qu'elles s'engagent de plus en plus à jouer le rôle d'un intermédiaire officiel entre le Parlement et les ressortissants.³ Cette mission, sans pour autant constituer dans l'ensemble des cas une mission de service public, est mise en œuvre principalement afin d'atteindre deux objectifs: faciliter le rapprochement du Parlement et des citoyens par la mise à disposition d'informations sur le travail des parlementaires, et permettre au citoyen de comprendre et de s'engager dans le travail législatif grâce à la mise en place d'outils de communication et de compréhension de ce dit travail. Ce nouveau rôle constaté au sein de nombreuses bibliothèques parlementaires a permis une plus grande accessibilité de certaines branches du droit, renforçant ainsi l'Etat de droit.

Accessibilité du droit, composante majeure d'un Etat de droit

La connaissance du droit est régie par le célèbre adage *nemo censetur ignorare legem* ou « nul n'est censé ignorer la loi » en droit français. Cette maxime, qui traduit un principe sans lequel toute vie en société serait impossible, existe également en droit allemand sous la forme « Rechtunkenntis schützt vor Stafe nicht », en espagnol par « la ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento » ; et même le droit du Common Law, pourtant bien différent de la tradition juridique continentale consacre la formule « ignorance of law is no excuse ». Il s'agit d'une manière générale d'un principe de base au bon fonctionnement d'un ordre juridique sans lequel il suffirait à toute personne poursuivie sur le fondement d'une loi d'invoquer son ignorance du texte afin d'échapper à toute sanction.

¹ E. CARTIER, « Accessibilité et communicabilité du droit », *Jurisdoctoria* n° 1, 2008, pp. 52 et s.

² En ce sens v. not. I. MONTOBBIO MARTORELL, « *La Biblioteca Parlamentaria en constante transformación* », in *Las direcciones de estudios parlamentarias, seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz, 7 y 8 de octubre de 2008*.

³ V. not. J.L. RIFFO, K. ORREGO, « *Las Bibliotecas Parlamentarias y su rol como puente entre el Parlamento y el ciudadano* », IFLA WLIC 2014, Session 106 - Library and Research Services for Parliaments.

Or, cet adage constitue véritablement une fiction juridique, puisque ce principe est dans la pratique irréalisable : Nul ne peut connaître l'ensemble des textes juridiques d'un Etat. De par la multitude des sources et des textes, d'une part, mais surtout pour la complexité du langage employé, jusqu'à la technicité de certaines branches du droit, tel que le droit rural ou fiscal, il est simplement impossible pour un citoyen de connaître l'ensemble des règles juridiques.

Pourtant, cet adage est fréquemment invoqué pour regretter l'absence de sécurité juridique à laquelle sont confrontés les citoyens. Les causes, multiples, sont principalement dues à l'existence de règles posées par la jurisprudence dont la lecture perdure difficile pour un non-juriste, la prolifération des normes aussi bien au niveau national qu'international, ainsi que la rédaction déficiente des textes normatifs. Le Conseil d'Etat français avertissait déjà en 2006 que « *la complexité croissante des normes menace l'Etat de droit* »⁴. En effet, le principe de sécurité juridique implique que chaque individu soit en mesure de déterminer ce qui est permis ou non par le droit applicable. Une application issue de ce principe est celle de la confiance légitime, instrument qui évite tout conflit pouvant avoir lieu entre les intérêts de l'administration publique et les citoyens, lorsque la première crée une situation favorable à l'administré et le surprend en l'éliminant. Il s'agit dès lors de donner confiance à tout justiciable au droit applicable et au système juridique d'un territoire donné.

Le principe dit d'accessibilité du droit trouve ici toute son importance. Pour que chaque individu sur un territoire donné puisse déterminer le régime juridique qui lui est applicable, encore faut-il qu'il puisse avoir accès au droit. La définition de l'accessibilité du droit est encore aujourd'hui difficile à déterminer⁵, souvent intrinsèquement liée au caractère intelligible de la loi, voire de sa clarté. Sans prétendre rentrer dans les débats doctrinaux qui lui y sont liés, nous nous bornerons pour cette analyse à une définition large de l'accessibilité du droit, qu'il s'agisse d'une accessibilité physique, c'est-à-dire la possibilité technique de consulter, d'accéder à la norme et intellectuelle, telle que définie par la Cour suprême du Canada comme la compréhension de la norme par des personnes d'intelligence moyenne.⁶

L'accès au droit repose dans la pratique sur une administration prolongeant la fonction normative de l'Etat.⁷ Concernant l'accessibilité physique, des efforts importants ont été accomplis dans la plupart des Etats pour rendre plus facilement accessibles les normes de droit. Notons notamment que la codification s'est accélérée, des banques de données juridiques ont été constituées et mises en ligne, accessibles à tous et de manière gratuite.

Or, et c'est là toute la problématique de l'accessibilité, l'accès désormais simple et rapide à l'ensemble des normes juridiques n'a absolument pas engendré un meilleur accès intellectuel au droit, bien au contraire. Face à la multitude des normes d'une part, et la complexité tant du vocabulaire que du système juridique d'autre part, force est de constater que le citoyen se sent exclu du monde juridique, renforçant ainsi l'insécurité juridique.

⁴ Conseil d'Etat, Sécurité juridique et complexité du droit, rapport public annuel, 2006.

⁵ En ce sens v. not. Sénat français, « *La qualité de la Loi* », Note de synthèse du service des études juridiques n°3, 1er octobre 2007. Notons par ailleurs qu'en droit français, la notion d'accessibilité revêtirait uniquement l'accessibilité physique, puisque rattachée à la notion d'intelligibilité. V. not. E. BESTON, « *Principe de clarté et objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* », Actes du 6e congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, 9-11 juin 2005.

⁶ V. M.-A. FRISON-ROCHE, W. BARANES, « *Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi* », Dalloz, 2000, n°23, p.363.

⁷ E. CARTIER, « Accessibilité et communicabilité du Droit », op. cit.

Chaque bibliothèque parlementaire a donc peu à peu évolué afin de garantir une meilleure accessibilité du droit, non seulement physique, mais également intellectuelle pour permettre une plus grande confiance du travail parlementaire.

Le rôle des bibliothèques parlementaires dans la mise en place d'une meilleure accessibilité

Nombreuses sont les institutions publiques qui, pour prolonger la fonction normative de l'Etat, se sont peu à peu engagées à fournir à l'ensemble des citoyens une meilleure accessibilité au droit. Ceci s'est exprimé dans la branche des bibliothèques parlementaires par divers méthodes, outils et surtout politiques qu'il convient ici d'étudier.

Tout d'abord, la vulgarisation, c'est à dire l'action de mettre à la portée du plus grand nombre des connaissances techniques et scientifiques, peut paraître ici particulièrement utile. En effet, appliquée au domaine des bibliothèques parlementaires, une vulgarisation juridique viserait à offrir systématiquement en temps opportun l'information utile relative à la loi et au système judiciaire, sans action revendicatrice ou représentation pour le compte de particuliers, et surtout, sans prestation de conseils juridiques.⁸ Considérée comme un véritable « *pont entre le système de justice et la population* » par le Ministère de la Justice du Canada⁹, la vulgarisation juridique permettrait d'améliorer l'accès au droit, en améliorant la vision du travail parlementaire aux citoyens. Nombreuses sont les bibliothèques parlementaires qui, grâce à leurs sites web, rendent compte des activités parlementaires par le biais de notes de synthèses, de l'actualité et même de résumés de projets de loi. Les outils employés peuvent être variés (infographie, podcasts, vidéos interactives par exemple) et destinées à différents publics : enfants, personnes âgées, personnes handicapées, etc...

Or, le juriste reste encore très sceptique à cette technique. Bien que la vulgarisation constitue sans aucun doute le meilleur outil pour la compréhension d'une norme ou d'une problématique juridique par les non-initiés, elle fait pourtant perdre la certitude juridique du texte original. En effet, par cette méthode, le texte original se voit dépouillé de ses nuances, parfois même de l'utilisation de termes juridiques précis, et surtout peut être analysé par le lecteur hors de son contexte juridique, ce qui conduirait, *in fine*, à une accessibilité du droit artificielle.

⁸ L. NEVINE, « *La vulgarisation de l'information juridique : Reconnaissance et mise en œuvre de la vulgarisation juridique en France* », Mémoire, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2013.

⁹ Cité par L. NEVINE, « *La vulgarisation de l'information juridique : Reconnaissance et mise en œuvre de la vulgarisation juridique en France* », op. cit.

Ce même argument est également utilisé contre les traductions effectuées par les bibliothèques parlementaires, traductions non pas effectuées vers une autre langue officielle de l'Etat, mais vers une langue étrangère, des langues et dialectes régionaux. En effet, tel qu'il fut remarqué, « *la langue du droit présente (...) le paradoxe d'avoir été soigneusement façonnée, mais d'être hermétique et ambiguë* »¹⁰. Ceci est encore plus flagrant concernant la traduction en langage des signes, qui induit forcément un écart vis-à-vis du discours d'origine.¹¹

Il n'en reste pas moins que la vulgarisation juridique reste le principal outil utilisé pour permettre une compréhension du savoir juridique aux non-initiés, au risque de perdre une certaine certitude juridique. Toutefois, la vulgarisation représente également un autre danger concernant l'accessibilité du droit. A force d'adapter le langage juridique, la fissure existante entre les juristes et non-juristes ne fera que s'accroître, et une véritable accessibilité du droit encore plus dure à atteindre. En outre, la notion d'accès revêt ici le fait de comprendre les normes juridiques, mais aussi de pouvoir les utiliser et s'investir dans la vie politique d'un pays, ce que la vulgarisation juridique ne permet pas forcément.

Si la vulgarisation juridique reste le principal outil utilisé par les bibliothèques parlementaires afin de permettre un meilleur accès au droit, d'autres instruments sont également opportuns pour notre analyse. De récents développements concernant l'accessibilité du droit sont relatifs non pas à un travail direct auprès des justiciables, sinon en amont auprès du législateur. On note depuis une dizaine d'années une préoccupation de la part des pouvoirs publics concernant la qualité de la rédaction des textes normatifs. « *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* » accusait le Conseil d'Etat en France.¹² En effet, c'est bien le législateur qui, étant à l'origine de la loi, doit veiller à la compréhension par les destinataires de la norme qu'il édicte. Les bibliothèques parlementaires, de par leur travail de soutien au travail des députés et sénateurs, peuvent ici jouer un rôle considérable dans la création de la loi, en promouvant une rédaction législative en langage courant ou *plain language*. Il s'agit ici d'encourager l'utilisation de vocabulaire et tournures de phrases plus accessibles au justiciable dans un souci d'une plus grande clarté de la loi.

Or, tel qu'il fut si bien remarqué, « *L'idée de lois claires, tout à la fois lisibles et précises, est un idéal; idéal chaque fois revendiqué mais jamais atteint. Parfaitement précise et prévisible, la loi deviendrait terriblement lourde et compliquée; légère et simple, la réalité la rattraperait rapidement, car la complexité évitée se reporterait immédiatement sur les textes d'application, sur la jurisprudence et la pratique.* ».¹³ Si la clarté de la loi pourrait être

¹⁰ G. GONZALEZ, « *L'équivalence en traduction juridique: Analyse des traductions au sein de l'Accord de libre-échange Nord-Américain* », Chapitre 2, *Les aspects théoriques et pratiques de la traduction juridique*, thèse de doctorat, Université Laval, 2013.

¹¹ A.-S. KERTUDO, « *La traduction en langue des signes française* » in *La traduction juridique : points de vue didactiques et linguistiques*, Colloque du Centre d'Etudes Linguistiques, Université Lyon 3, 25 et 26 mars 2010. L'auteur signale d'ailleurs très clairement « *La traduction du discours juridique vers la langue des signes française induit un certain écart vis-à-vis du discours d'origine. Tous les mots n'ont pas leur équivalent gestuel et la syntaxe, structurellement différente, rend la traduction littérale impossible. La langue des signes constitue toujours une interprétation. (...)La traduction en langue des signes se heurte d'autant plus à ces limites linguistiques lorsqu'il s'agit d'un discours juridique, par essence technique, complexe et abstrait. Le traducteur dispose d'un champ lexical restreint pour exprimer des concepts dont le sens ne peut que se décrire en s'autorisant des détours sans rapport avec le texte.* ».

¹² Conseil d'Etat, De la sécurité juridique, rapport public annuel, 1991.

¹³ A. FLÜCKIGER, « *Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal* », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 21 Dossier : La normativité, janvier 2007.

considérée comme une chimère, il n'en reste pas moins qu'une meilleure rédaction des textes juridiques constitue véritablement une avancée pour l'accessibilité, et les bibliothèques parlementaires doivent pouvoir encourager et appuyer le travail parlementaire en ce sens.

Enfin, on observe également une politique intéressante menée par plusieurs bibliothèques parlementaires, mais aussi par de nombreuses institutions publiques. Il s'agit de privilégier certains destinataires de la norme soit certaines branches du droit. Concernant les thèmes juridiques, quelques institutions s'attacheront à informer et à analyser uniquement certains domaines spécifiques, qu'elles estiment plus pertinentes pour la société que d'autres. Une sorte de discrimination peut également toucher les destinataires des normes, tels que les personnes disposant d'un handicap physique ou mental, les enfants, ou même les praticiens du droit.

Le travail des bibliothèques apparaît ici très hétérogène, et résulte d'une politique propre à chaque institution, qui répond non seulement aux missions qui lui sont confiées, mais également à une culture juridique propre.

Conclusion

L'avènement des NTI a amené de nombreux bouleversements, notamment dans le rapport existant entre information et individu. Ceci, appliqué au domaine des bibliothèques parlementaires pourrait laisser entrevoir un plus grand accès au droit. Cependant, force est de constater que le contraire eu lieu : face à la complexité technique des langages, des systèmes et des notions juridiques, le facile accès à l'information juridique creuse encore plus le fossé entre juristes et non-juristes.

Les bibliothèques parlementaires se trouvent donc désormais face à un nouveau défi, celui de rendre le droit accessible, non seulement physiquement mais également intellectuellement. Cette mission considérable, qui finalement constitue un idéal impossible à atteindre, donne lieu à de nombreuses interrogations sur les moyens que devront utiliser nos bibliothèques : Quelles sont les limites de la vulgarisation juridique ? Doit-on favoriser certains destinataires des normes juridiques, ou au contraire, tenter d'informer un plus grand nombre au risque de donner lieu à une accessibilité déficiente ? Certaines branches du droit devraient-elles incontestablement être traitées par les bibliothèques parlementaires ? Enfin, comment nos institutions peuvent-elles évoluer face à des lois et systèmes juridiques toujours plus complexes ?

La réponse à ces questions dépendra dès lors de chacune des institutions, qui devront désormais définir des politiques face à ces enjeux, répondant non seulement aux missions qui lui sont confiées, mais également à leurs traductions juridiques et les questions de sociétés qui leurs sont propres.