

LEGISINFO : un guichet unique pour la recherche sur les projets de loi étudiés par le Parlement

par Peter Niemczak et Katie Hobbins

Dans les années 1990, au fur et à mesure qu'augmentait la documentation parlementaire présentée sous forme électronique et sur Internet, y compris le hansard et le texte intégral des projets de loi, il devenait de plus en plus difficile de trouver des renseignements de base sur les travaux du Parlement. Afin de résoudre ce problème, la Bibliothèque du Parlement a élaboré un outil Web que peut maintenant utiliser quiconque navigue sur le site Internet parlementaire. L'article qui suit décrit l'élaboration et la mise en œuvre de cet instrument, appelé LEGISINFO.

Avant l'existence de LEGISINFO, la recherche sur les projets de loi examinés par le Parlement exigeait beaucoup de temps et causait maintes frustrations. Le problème ne résidait pas dans le manque de données; au contraire, on pouvait trouver de nombreux renseignements pertinents. Le texte des projets de loi, les communiqués de presse et les documents d'information du gouvernement, les historiques et les résumés législatifs ainsi que les discours importants, tout cela existait sous forme imprimée et/ou électronique. Le problème tenait plutôt à l'éparpillement des renseignements en une multitude d'endroits. Il n'existait ni répertoire ni compilation unique et facile à consulter de toutes les données sur un projet de loi particulier.

Prenons, par exemple, une simple demande de renseignement au sujet du stade franchi par un projet de loi —

renseignement qui pouvait intéresser un avocat, un universitaire, un politicien, un groupe de défense de l'intérêt public, un décideur et de nombreuses autres personnes. On pouvait, d'une part, engager une entreprise juridique du secteur privé pour obtenir de l'information à jour; on pouvait également visiter le site Internet parlementaire et lire l'État des travaux de la Chambre afin de suivre le projet de loi à la Chambre des communes, puis examiner le Progrès de la législation afin de le suivre au Sénat. Si l'on apprenait que le projet de loi avait reçu la sanction royale, il fallait encore consulter la partie II de la Gazette du Canada afin de déterminer si la loi était entrée en vigueur.

Plusieurs entités, entre autres la Bibliothèque du Parlement, le légiste du Sénat et diverses entreprises privées, avaient tenté, à un moment ou à un autre, de créer des produits ou services offrant un seul point d'accès à l'information sur la législation fédérale. Bon nombre de ces produits présentaient des avantages, mais aucun n'était entièrement satisfaisant. Certains n'étaient pas suffisamment complets pour permettre une recherche exhaustive, alors que d'autres nécessitaient un paiement pour les services fournis ou avaient été supprimés.

Peter Niemczak fait partie de la Direction de la recherche parlementaire et a été membre de l'équipe qui a mis au point LEGISINFO et Katie Hobbins, de la Direction de l'information et de la documentation, ont fait partie de l'équipe qui a mis sur pied LEGISINFO. L'équipe comprend actuellement de Peter Niemczak, Karen Nordrum, Janet Brooks, Denis Fournier, Megan Furi, Catherine Green, Robert LeRiche, Hélène Platt et Gilles Villeneuve.

Conception de la proposition

Au début de 2000, on reconnaissait largement la nécessité d'un guichet unique pour les textes de loi fédéraux à l'étude devant le Parlement. L'une des entités qui avait le plus à gagner d'un tel produit était la Bibliothèque du Parlement, qui fournit de l'information et des services de recherche aux politiciens fédéraux qui élaborent, examinent, modifient et approuvent ces textes de loi. Il était évident pour le personnel de la Bibliothèque que la création d'un point unique d'accès aux différentes sources de renseignements disponibles permettrait à la Bibliothèque d'offrir un meilleur service à ses clients parlementaires, tout en réduisant le temps consacré par ses employés à chercher et à extraire de la documentation.

À la fin de 2000, des discussions entre deux secteurs de la Bibliothèque du Parlement — la Direction de la recherche parlementaire et la Direction de l'information et de la documentation — ont mené à l'élaboration d'une proposition sur le futur LEGISINFO. Par suite de consultations au sein du personnel et de commentaires de clients, outre des recherches dans d'autres systèmes et des remarques de conseillers techniques, on a décrit une application Web répondant à des critères clés. Elle devait être conviviale, bilingue, économique et susceptible d'être mise à jour facilement sur une base quotidienne. La proposition prévoyait une mise en exploitation en plusieurs étapes, d'abord à l'intention du personnel de la Bibliothèque, puis des parlementaires et, enfin, du grand public. La haute direction de la Bibliothèque a approuvé le concept au début de 2001 et les travaux ont débuté en vue du développement d'une version d'essai.

Du concept à la version d'essai

Afin de rendre l'application aussi conviviale que possible, l'équipe de développement a décidé de s'inspirer de la configuration de la page existante des « projets de loi » sur le site Internet parlementaire. De cette façon, les clients de la Bibliothèque retrouveraient un menu de navigation simple et familier et n'auraient pas à apprendre une nouvelle terminologie ou un système de catégorisation différent.

Le menu permet à l'utilisateur de choisir directement le type de projet de loi qu'il recherche : un projet de loi présenté au Sénat ou à la Chambre des communes; par un membre du gouvernement ou par un député; au cours de la session actuelle ou d'une session précédente. Après avoir fait son choix initial, l'utilisateur se voit offrir une liste des projets de loi dans la catégorie en question. Lorsque son choix s'est arrêté sur un projet de loi particulier, LEGISINFO lui fait voir une liste des liens vers toutes les sources disponibles et pertinentes, notamment :

- le libellé du projet de loi tel qu'il a été présenté et amendé au cours de sa progression dans les deux chambres;

- l'étape où il en est;
- les principaux discours au Parlement à son sujet;
- la date réelle ou prévue de son entrée en vigueur;
- la documentation ministérielle (les communiqués de presse et les documents d'information);
- le résumé législatif préparé par la Bibliothèque du Parlement;
- des suggestions de lectures connexes;
- d'autres éléments d'information.

Autrement dit, l'utilisateur accède en deux clics à une source d'information unique, exhaustive et à jour. Il peut aussi utiliser un moteur de recherche simple afin de retrouver un projet de loi au moyen de son numéro ou de son titre.

Sur le plan visuel, l'équipe de développement voulait une présentation simple et uniforme dans l'ensemble de LEGISINFO. La mise en page et l'organisation des données obéissent à une démarche cohérente, tant au sein de l'application que par rapport aux autres pages du site Internet parlementaire. Cette approche simplifie la navigation et permet aux utilisateurs de localiser rapidement les renseignements dont ils ont besoin.

Pour être vraiment efficace, LEGISINFO allait nécessiter des mises à jour constantes — voire quotidiennes — de façon à présenter des renseignements fiables et à jour. Il importait également de maintenir à un niveau minimum la charge de travail connexe. C'est pourquoi on a construit LEGISINFO autour d'une base de données au lieu d'utiliser un format HTML. La conception de la base de données permet à l'équipe de modifier l'information selon les besoins sans devoir mettre à jour manuellement des fichiers HTML et republier des documents révisés. En outre, on a saisi toutes les occasions d'automatiser les fonctions de l'application, une formule qui permet à la Bibliothèque de contrôler non seulement la charge de travail liée à l'entretien de LEGISINFO, mais également les coûts.

En avril 2001, le personnel de la Bibliothèque avait modifié et chargé une base de données existante afin de créer la version d'essai de l'application. LEGISINFO était prêt pour sa première évaluation en ligne.

Lancement et expansion

La Bibliothèque a officiellement lancé LEGISINFO à l'interne le 22 mai 2001. La réaction a été très positive : tant les attachés de recherche que le personnel de la référence ont apprécié la facilité d'utilisation et les mises à jour régulières de

LEGISINFO. Comme de plus en plus d'employés utilisaient l'application, les clients parlementaires de la Bibliothèque ont eu vent du produit et ont commencé à demander d'y avoir accès eux-mêmes. Lorsque les demandes ont perdu leur caractère occasionnel pour devenir un concert soutenu, l'équipe de développement a décidé qu'il était temps d'offrir LEGISINFO directement à tous les clients de la Bibliothèque sur la Colline du Parlement via l'Intranet parlementaire.

À l'automne 2001, les coordonnateurs de LEGISINFO ont rencontré des représentants du Sénat et de la Chambre des communes afin d'examiner la possibilité de rendre LEGISINFO accessible dans toute la Cité parlementaire. Pour les aider à examiner le produit, on leur a fourni une version d'essai pendant trois semaines. Les représentants des deux chambres ont, par la suite, suggéré des améliorations mineures que l'équipe de développement a trouvées très utiles.

L'un des aspects de LEGISINFO qui a profité notablement de ces suggestions est la section « Discours importants ». À l'origine, cette section contenait uniquement les discours des parrains des projets de loi et ceux des porte-parole officiels de l'opposition. À la lumière des observations des utilisateurs parlementaires, on a décidé d'élargir cette section en créant des liens avec les discours prononcés à l'étape de la deuxième lecture par les représentants des autres partis politiques. Il s'agissait de révision exigeante en main-d'œuvre, mais qui a grandement ajouté à l'utilité du produit. Parallèlement, l'équipe de développement a ajouté des liens vers les communiqués de presse affichés sur les sites Web des cinq grands partis politiques.

La question le plus fréquemment posée est alors devenue : « Quand ce service sera-t-il offert au public? »

Après la mise en œuvre de ces changements sur un serveur d'essai et l'obtention de l'approbation de la Bibliothèque, du Sénat et de la Chambre des communes, LEGISINFO pouvait maintenant être ajouté à l'Intranet parlementaire. Son lancement officiel à ce niveau élargi a eu lieu le 18 février 2002. On a mis les nouveaux utilisateurs au courant du produit au moyen du courrier électronique, d'un dépliant imprimé et de brèves séances de formation. Le site est rapidement devenu une destination populaire pour les utilisateurs parlementaires, un succès qui a créé de nouvelles pressions en vue de rendre le produit encore plus accessible.

Vers Internet

L'étape suivante du développement de LEGISINFO a été son inclusion dans le site Internet parlementaire accessible au public. Après avoir supervisé et revu le fonctionnement de l'application sur une période de six mois, la Bibliothèque a

décidé, à la fin de 2002, que le produit avait été suffisamment testé et réglé pour être mis à la disposition du public.

Il fallait toutefois résoudre certains problèmes opérationnels avant que LEGISINFO puisse être intégré au site Internet. L'un d'eux avait trait à un service de surveillance des médias offert par la Bibliothèque aux clients de la Cité parlementaire. Sur l'Intranet parlementaire, ce service est accessible au moyen d'un lien de LEGISINFO, mais ce lien ne pouvait être reproduit dans le site destiné au public, car les articles sont obtenus auprès de distributeurs de nouvelles du secteur privé et ne peuvent être distribués qu'à un groupe précis d'utilisateurs. Afin de continuer à offrir ce service aux parlementaires et à leur personnel, la Bibliothèque a décidé de créer deux versions de LEGISINFO : une version améliorée pour les utilisateurs de l'Intranet parlementaire et une version modifiée (privée de certaines options comme le service de surveillance des médias) offerte au public sur le site Internet.

On a également modifié certains aspects du contenu de LEGISINFO afin de rendre le produit plus utile pour le grand public. Comme on s'attendait à ce que bon nombre des nouveaux utilisateurs soient peu familiers avec LEGISINFO en particulier et avec le processus législatif en général, l'équipe de développement a jugé essentiel d'ajouter une composante Foire aux questions (FAQ) à la version publique. On a donc créé le document FAQ afin de répondre aux besoins des utilisateurs non initiés et pour répondre à des questions telles que « Comment utiliser la fonction "recherche"? » et « Que sont les Journaux? ». Pour faire en sorte que le matériel soit exact et informatif sans devenir trop technique, l'équipe de développement a collaboré avec des experts de la procédure du Sénat et de la Chambre des communes pour préparer les questions et réponses.

Après un essai de quatre semaines sur le site Internet parlementaire, LEGISINFO a été mis à la disposition du public le 11 février 2003. La réaction de ce dernier a été gratifiante : le nombre d'utilisateurs, ainsi que les commentaires positifs, ont dépassé de loin les attentes de l'équipe au cours de la première semaine et par la suite. LEGISINFO constitue maintenant l'une des pages les plus populaires du site Internet parlementaire.

Leçons de l'expérience

Mise à part la valeur de LEGISINFO comme outil de recherche pour d'innombrables utilisateurs partout au Canada et ailleurs, sa création et son réglage de précision ont beaucoup appris au personnel de la Bibliothèque du Parlement sur le développement de produits.

Un aspect clé du développement de ce produit a été l'utilisation efficace des ressources internes. Puisque la Bibliothèque comptait déjà du personnel ayant les compétences voulues pour le projet — des capacités de recherche; de l'expérience dans la création et la gestion de sites Web; une connaissance en profondeur des sources pertinentes

d'information; une expertise des bases de données —, l'équipe de LEGISINFO a décidé de mettre ces ressources à contribution plutôt que d'en engager de nouvelles ou d'acheter des services à l'extérieur. Cette approche a permis non seulement de réduire les coûts, mais également de susciter une attitude de collaboration parmi les employés de deux directions différentes qui se sont tendu la main dans un fructueux effort interdisciplinaire. La réussite du projet a permis à la Bibliothèque de renforcer ses relations internes tout en élargissant ses services à sa clientèle externe.

Un autre aspect clé du projet a été la nécessité de faire en sorte que LEGISINFO demeure une application à faible niveau d'entretien. La Bibliothèque envisageait de créer et de mettre en œuvre un important nouveau produit, mais elle ne voulait pas engager de personnel additionnel pour l'entretien courant. Grâce à ses fonctions largement automatisées, LEGISINFO ne nécessite l'intervention à plein temps d'aucun des membres de l'équipe de coordination. L'outil peut être géré sans difficulté moyennant un effort d'au plus quelques heures par semaine de la part des responsables.

La démarche utilisée pour développer et lancer LEGISINFO sur les trois sites à tour de rôle a constitué un autre facteur important dans la réussite du projet. Cela a permis à l'équipe de développement, aux gestionnaires et aux parties prenantes d'évaluer minutieusement l'application à chaque étape et de procéder à l'essai de chaque modification recommandée avant de la mettre en œuvre. Il en est résulté un produit de meilleure qualité et une plus grande satisfaction des utilisateurs.

À l'horizon

Le succès engendre un nouvel enthousiasme et de nouveaux objectifs. Les perspectives d'avenir du projet continuent de s'étendre. LEGISINFO peut continuer d'évoluer, et le fera effectivement, afin de satisfaire aux besoins de ses clients de plus en plus nombreux. Les utilisateurs ont suggéré, entre autres, les nouvelles avenues suivantes :

- une liste des projets de loi devant être débattus à la Chambre des communes et au Sénat;
- une seule page Web indiquant où en est chaque projet de loi dans le processus législatif;
- des tableaux montrant le nombre de jours pendant lesquels chaque projet de loi a été débattu;
- des statistiques sur le nombre de projets de loi approuvés par le Parlement;
- des statistiques sur l'entrée en vigueur des lois;
- une liste des comités de la Chambre des communes et du Sénat indiquant les projets de loi qu'ils ont étudiés et l'étape où en sont ces projets de loi;
- des listes des différentes catégories de projets de loi, présentées par parrain;

- de l'information sur l'étape où en sont les projets de loi d'initiative parlementaire à la Chambre des communes et au Sénat;
- un lien permettant au public de communiquer par courrier électronique avec les coordonnateurs de LEGISINFO.

L'équipe de LEGISINFO a aussi ses propres idées pour l'élargissement de l'application, si des ressources additionnelles se libèrent. Entre autres :

- une liste des projets de loi organisée par sujet;
- un lien vers les notes explicatives contenues dans de nombreux projets de loi;
- des liens vers les motions d'attribution de temps et de clôture touchant un projet de loi particulier;
- une liste des lois modifiées par un projet de loi particulier, ainsi qu'un lien avec le site Web du ministère de la Justice pour chaque loi;
- un système pour retracer et archiver l'information sur les motions (y compris les motions à l'étape du rapport et les motions spéciales concernant les travaux du Sénat ou de la Chambre des communes) liées à des projets de loi particuliers;
- un système automatisé de notification par courrier électronique qui avertirait les clients chaque fois que LEGISINFO est mis à jour en ce qui touche un projet de loi particulier auquel ils sont intéressés.

Si l'on ajoutait bon nombre de ces nouvelles caractéristiques à LEGISINFO, l'application deviendrait une source exhaustive d'information législative s'apparentant à Thomas (<http://thomas.loc.gov>), de la Library of Congress des États-Unis. Il serait relativement facile d'ajouter certains éléments proposés; par contre, d'autres auraient d'importantes répercussions sur les ressources. Par exemple, le lien du public par courrier électronique avec les coordonnateurs LEGISINFO pourrait susciter un torrent de questions et de commentaires susceptibles d'éloigner les ressources des autres tâches. L'équipe de LEGISINFO fixera les priorités à la lumière du point de vue de la direction, des utilisateurs et des parties prenantes de la Bibliothèque, et elle déterminera de quelle manière les différents ajouts cadreraient dans la configuration de LEGISINFO.

À l'origine un modeste projet disposant de peu de ressources, LEGISINFO s'est transformé en un outil de recherche important et populaire auprès d'un large éventail d'utilisateurs.¹ Il constitue en même temps un modèle en matière de coopération interdisciplinaire et de travail d'équipe.

Notes

1. Le 3 novembre 2003, LEGISINFO a reçu une mention d'honneur lors de la remise du prix Agatha-Bystram pour souligner l'initiative en matière de gestion de l'information. Ce prix est décerné annuellement par le Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral.