N° anonymat :

№ 560

SESSION : 2020

ÉPREUVE : Note administrative

Nombre total d'intercalaires : (ne pas compter cette copie) 2

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Direction des affaires civiles et du sceau

Paris, le 28 février 2020

Bureau du droit constitutionnel et du droit public général

NOTE au Cabinet du ministre

Affaire suivie par : X

Objet : projet de décret relatif à la mise à disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives

La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 (n°2016-1321) a rendu obligatoire la mise à disposition du public les décisions de justice. Elle consiste d'une part à publier sur l'Internet l'ensemble des jugement, arrêts et décisions rendues par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. D'autre part, ces juridictions devront faire droit aux demandes de communication.

La loi de programmation 2018-2020 et de réforme de la justice du 23 mars 2019 (n°2019-222) a précisé ce régime afin de concilier cette obligation avec la protection des données personnelles et des secrets protégés

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

et à harmoniser le régime pour les deux ordres de juridiction.

Le projet de décret joint à la présente note précise le régime juridique de l'obligation de mise à disposition du public des décisions de justice (1), et en particulier devant l'ordre administratif. Son application devra faire l'objet d'une attention particulière en matière d'asile (2). Des mesures pourraient être enfin prises pour répondre aux enjeux de cette mise à disposition (3).

1- Le régime de la mise à disposition des décisions de justice de l'ordre administratif

Deux types de mises à disposition sont prévues : la mise à disposition du public (1-1) et la mise à disposition sur demande (1-2). Le cas de la réutilisation devra également être évoqué (1-3).

1-1 La mise à disposition du public

Ce régime est prévu par l'article L. 10 du code de justice administrative. Il prévoit la mise à disposition des jugements du public « à titre gratuit sous forme électronique » (al. 2). Cet article prévoit deux conditions préalables à leur mise à disposition :

a) Occulter les noms et prénoms des parties et des tiers personnes physiques ;

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

b) Occulter, lorsqu'elle est de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée, la mention permettant de les identifier ainsi que les magistrats et les membres du greffe (al. 3').

Le projet de décret précise ce régime sur plusieurs points (art 1er) :
- La diffusion est assurée sous la responsabilité du Conseil d'Etat ;
- le délai de diffusion est fixé à deux mois à compter du jugement ;
- les autres informations à occulter sont prévues sur décision du président de la formation de jugement ;
- les informations concernant les membres de la juridiction sont occultées sur décision du président de la section du contentieux (CE) ou de la juridiction.

Il prévoit en outre la faculté pour toute personne intéressée d'obtenir l'occultation d'une mention ou sa levée sauf si la demande est abusive. Cette demande devra être faite auprès d'un membre du Conseil d'Etat désigné par le vice-président.

1-2 La transmission sur demande

Ce régime ne constitue pas en soi une réelle nouveauté dans la mesure où la loi CADA (1978) permettait déjà à l'administré d'obtenir auprès d'une administration ou d'une juridiction la communication d'un document.

Les conditions de ce droit d'accès sont légèrement différentes de celles évoquées précédemment (L. 10-1) :
a) Une demande doit être formée en ce sens ;
b) La demande ne doit pas revêtir un caractère abusif (nombre, répétitive ou systématique).

En revanche, les mentions d'identification des personnes ne sont pas systématiquement occultées. Elles doivent, pour cela, être de « nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage » (L. 10-1, CJA) ou si le jugement a fait l'objet d'une diffusion en application de l'article L. 10 (R. 751-7, CJA compl. art 2 du projet).

En la matière, le projet de décret entend préciser que les jugements pour lesquels les nom, prénom et informations permettant d'identifier les parties faisant l'objet d'une communication ne comprendront pas ces mentions.

1-3 La réutilisation

La réutilisation des jugements diffusés est soumise au régime général de la réutilisation des informations publiques prévues par le code des relations entre le public et l'administration (L.10, al. 5 CJA) mais comprend une spécificité.

a) Le régime général prévoit deux grands principes applicables à la réutilisation des informations publiques :

- Le principe de fiabilité : la réutilisation ne doit pas altérer, dénaturer les données et informations et les sources et date de publication doivent être mentionnées (L. 322-1) ;
- Le respect à la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 (n°78-17) : pas applicable en l'espèce puisqu'elles seront occultées préalablement à leur diffusion (L. 322-2).

b) Le régime particulier prévoit que les réutilisations qui en seront faites ne pourront avoir pour « objet ou pour effet d'évaluer, d'analyser, de

comparer ou de prédire [les pratiques des magistrats et membres du greffe] réelles ou supposées » (L. 10, al. 4 CJA). Des peines pénales pouvant être encourues en cas de non respect de cette limite. Le projet de décret ne précise pas ce régime.

2 – La diffusion des décisions en matière d'asile

La finalité de l'asile impose une confidentialité renforcée (2-2). Cette nécessité implique une vigilence particulière dans la mise en oeuvre de la diffusion des décisions de justice (2-3). Avant d'analyser ces questions il est nécessaire de rappeler les raisons de son application en la matière (2-1).

2-1 L'application de l'obligation de diffusion aux jugements en matière d'asile

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile dispose : « la Cour nationale du droit d'asile est une juridiction administrative » (L. 731-1). Cette juridiction connaît des recours formés contre l'office français de la protection des réfugiés et du droit d'asile (OFPRA) en matière d'asile. Les décisions de la CNDA peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

Il ressort de ces éléments que l'article L. 10 et l'articles L. 10-1 sont applicables aux décisions rendues par la CNDA. Ainsi, les deux ~~procédures~~ obligations trouveront à s'appliquer en matière d'asile.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Imp. Adm. Melun - 400451

Ne rien inscrire dans cet emplacement

2-2 La matière particulière de l'asile impose une confidentialité renforcée

L'asile permet à une personne qui subit des persécutions ou est susceptible d'en subir de se placer sous la protection d'un Etat tiers.

Cette possibilité prévue par la convention de Genève est encadrée par le droit européen et est déclinée en droit national dans le CESEDA. Les demandes sont instruites par l'OFPRA qui accorde le statut de réfugié ou la protection fonctionnelle. En cas de refus, les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant la CNDA (Cf supra, pain 2-1).

L'article 30 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale interdit aux Etats membres de divulguer à l'auteur de persécutions les informations concernant une demande. Elle précise en prévoyant une obligation de confidentialité (art 48).

Cette obligation a été considérée comme une garantie essentielle par le Conseil constitutionnel (CC 23 déc. 2003 Loi modifiant la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, n°2003-485 DC, cons. 43). Le conseil d'Etat a précisé que si la CNDA pouvait interroger des tiers pour juger du caractère fondé d'une demande, elle ne le pouvait que si elle respectait « la nécessaire confidentialité des éléments d'information relatifs aux personnes qui sollicitent l'asile » (CE 1er oct. 2014, M. E..., n°349560).

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

2-3 La publication sous conditions des décisions de la CNDA

Ainsi, les décisions de la CNDA devront faire l'objet d'une attention particulière dans la mise en oeuvre de la diffusion des décisions de justice.

1) La publication en ligne devra veiller à occulter, en plus des éléments d'identité de la personne (Nom, prénom, etc.) l'ensemble des éléments de fait permettant leur identification. Cela devrait concerner leur pays d'origine mais également les éléments justifiant ou rejettant l'asile.

2) La mise à disposition sur demande devra également comporter certaines spécificités. La première d'entre-elles devra porter sur les conditions tenant du demandeur. Celui-ci ne peut être un Etat (comme l'Etat d'origine du demandeur) ou, plus largement, la personne à l'origine des persécutions. La seconde devra prévoir d'occulter systématiquement les mentions évoquées en point (1) quand bien même la décision n'aurait pas été publiée.

3) Si le dispositif actuel permet de répondre à ces exigences, il pourrait être pertinent de les préciser dans un texte d'application.

3- Les enjeux de la diffusion des jugements

La diffusion ou la communication est susceptible d'ouvrir de nouvelles opportunités (3-1). Cependants elles ne doivent pas occulter les dangers que peuvent constituer certains traitements (3-2). Des mesures peuvent être prises pour y répondre (3-3).

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

3-1 Les opportunités offertes par la diffusion

Les opportunités à la publication des jugements peuvent être de plusieurs ordres.

1) Leur traitement massif pourrait constituer un levier d'amélioration de l'efficacité de la justice. Des acteurs de la société civile pourraient, sur la base de ~~solutions inno~~ ces informations, développer des solutions innovantes. Tel pourrait être le cas de d'outils utilisant l'intelligence artificielles. Elles pourraient automatiser certains traitements et ainsi améliorer l'efficacité du service.

2) Cette diffusion constitue un atout principal dans l'accès au droit. Si l'ensemble des jugements sont accessible, cela permettra aux administrés de disposer d'une vision exhaustive. Cela leur permettra d'accroître la prévisibilité des décisions et réduira le risque juridique.

3) Enfin, de nouveaux usages pourront être développés. Ceux-ci permettant d'améliorer la qualité du service rendu à l'usager.

3-2 Les risques pouvant être induits par certains traitements

Ces risques portent d'abord sur les données personnelles. Cependant, le régime actuel permet de les protéger (v. 1-3, a)). De même, doivent être écartés les risques liés à la mise en concurrence des juges (v. 1-3, b)).

1) La grande masse d'information disponible risque d'induire les usagers en erreur. Si jusqu'à

Ne rien inscrire dans cet emplacement

prévoient le régime de diffusion permettant de hiérarchiser l'information, tel n'est plus le cas. Un jugement de moindre importance risque d'avoir la même diffusion qu'une décision de principe.

2) En outre, la diffusion risque de limiter la créativité du juge au profit d'un conformisme susceptible de limiter son pouvoir d'appréciation. Le juge administratif opère déjà un contrôle en la matière en ne permettant pas à une autorité administrative de se fonder sur une valeur statistique pour rendre sa décision (CE 4 fév. 2004 CPAM de Gironde n°240023). Ce type de décision risque de se reproduire à propos de jugements ou arrêts.

3) Enfin, le risque réside principalement dans le fait que la réutilisation qui en est faite ne soit pas en mesure d'être à la hauteur des attentes qu'elle suscite. Tel est le cas des premières expérimentations menées en la matière.

3-3 Les solutions qui peuvent être envisagées

Face à ces enjeux, trois types d'actions peuvent être menées :

1) Une attention particulière devra être portée aux cas de réutilisation afin d'ajuster au plus vite les règles applicables ;

2) Des dispositifs d'accompagnement pourraient être mis en place afin de valoriser les bonnes pratiques (certification, accréditation) ;

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Imp. Adm. Melun - 400451

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

3) Des interventions directes sont et pourront être envisagées : à l'été 2019, la Cour de cassation et le Conseil d'État ont tout deux remporté un appel à projet d'intelligence artificielle organisé par la DITP. Si le projet de la Cour de cassation vise à rendre aux oeuvres présentes (anonymisation des jugements), celui du Conseil d'État est porté vers l'avenir (identifier les séries dans les requêtes). De telles initiatives pourraient donner des exemples positifs de réutilisation.

X
Rédacteur

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement