

N°s 450737 et 450739
Association Ouvre-boîte

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 9 septembre 2022
Décision du 27 septembre 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Le Conseil national des barreaux, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale, est notamment chargé, en vertu de l'article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, de représenter la profession d'avocat, d'unifier les règles et usages de la profession d'avocat ou encore de définir les principes d'organisation de la formation des avocats.

Jusqu'à une date récente, il n'avait cependant pas une connaissance complète des avocats inscrits dans les barreaux. L'article 22 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle y a remédié. Il a prévu, d'une part, que le conseil de l'ordre de chaque barreau communique au Conseil national des barreaux la liste des avocats inscrits au tableau, ainsi que les mises à jour périodiques, selon les modalités fixées par le Conseil national des barreaux (1° bis de l'article 17 de la loi de 1971) et, d'autre part, que, sur la base de ces informations, le Conseil national des barreaux établit, met à jour et met à disposition en ligne un annuaire national des avocats inscrits (article 21-1).

C'est ainsi que sur le site du CNB se trouve une rubrique Annuaire des avocats de France dans laquelle il est annoncé que l'on peut retrouver les coordonnées des 71 000 avocats de France. Cet annuaire est en réalité une base de données dotée d'un moteur de recherche (qui fournit des résultats bornés à 200 et triés aléatoirement).

L'association Ouvre-Boîte a demandé au CNB de ne pas se limiter à ce moteur de recherche, mais de publier en ligne et de rendre librement accessible, dans un format standard, la liste complète des avocats avec plusieurs informations liées (barreau, adresse, diplômes, accès à la profession, prestation de serment, spécialités, domaines de compétence, langues parlées, etc.) ainsi que la liste complète de tous les cabinets, bureaux, groupements d'avocats, structures d'exercice et autres personnes morales regroupant des avocats. La CADA a rendu un avis partiellement favorable sur la première liste uniquement (avis n° 20191272 du 26 septembre 2019). Le CNB a cependant considéré que le moteur de recherche suffisait à satisfaire à ses obligations légales et était de nature à préserver ses intérêts, ceux des avocats et du public.

L'association Ouvre-Boîte a saisi le TA de Paris qui, par un jugement du 15 janvier 2021, a rejeté sa requête.

Parallèlement, l'association Ouvre-Boîte avait formulé exactement la même demande auprès du Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris (comprenant 32 000 avocats), afin d'obtenir la publication en ligne des deux mêmes listes à l'échelle du barreau de Paris, en plus du moteur de recherche disponible sur le site du barreau. La CADA s'est cette fois déclarée incompétente, en l'absence de mission de service public sur ce point (avis n° 20191273 du 26 septembre 2019). L'association a pareillement saisi le TA de Paris d'une requête qu'il a également rejeté, par un autre jugement du 15 janvier 2021.

Vous êtes saisis de deux pourvois.

En ce qui concerne le CNB, en premier lieu :

Et s'agissant de la liste des avocats, pour commencer :

Pour rejeter la requête de l'association sur ce point, le TA a notamment écarté l'application des dispositions du CRPA en jugeant que par les dispositions de la loi du 31 décembre 1971 modifiée, le législateur a entendu régir le droit d'accès à l'annuaire national des avocats élaboré par le Conseil national des barreaux sur la base des informations transmises et mises à jour par les ordres et que ces dispositions spéciales, qui organisent l'accès du public à des informations relatives à une profession réglementée, doivent être regardées comme ayant entendu déroger aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration qui consacrent un droit d'accès général aux documents administratifs.

La prémisse de ce raisonnement repose sur l'idée que le CRPA est applicable à l'annuaire des avocats élaboré par le CNB. C'était aussi l'avis de la CADA. Nous vous proposons de valider ce point de départ, car il s'agit bien d'un document administratif.

Les instances professionnelles représentant la profession d'avocats, qui sont des auxiliaires de justice, participent au service public de la justice. En dehors des actes purement privés qu'elles accomplissent (v. par ex. Sect., 6 juin 1986, Ordre des avocats au barreau de Pontoise c/ J..., n° 57285 p. 159, Gaz. Pal. 1986. 2. 617, concl. J. Massot, note A. Damien), ces instances, de droit privé, sont chargées de missions de service public. La loi ne retient pas explicitement cette qualification, mais vous l'avez tirée de l'intention du législateur à propos des ordres des avocats à la cour (Section, 7 février 1975, Ordre des avocats au barreau de Lille, n° 88611, A ; 27 septembre 1985, Ordre des avocats du barreau de Lyon, n°56543, p. 267, concl. Denoix de Saint Marc, RFDA, 1986, p. 183). Un avis d'Assemblée générale, sur lequel la CADA s'est fondée, est parvenu à la même conclusion s'agissant également du Conseil national des barreaux et de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (avis n° 390397 du 22 octobre 2015)¹. Il y lieu de le confirmer ici pour le CNB, eu

¹ Rapport annuel 2016, p. 423. Avis disponible sur Consiliaweb.

égard aux missions qui lui sont assignées, en matière de règles et usages de la profession et de formation, mais aussi d'aide juridictionnelle par ex.

Au sein de ces missions de service public, il convient cependant de distinguer, pour l'application du CRPA, entre les actes et documents qui se rattachent au fonctionnement du service public de la justice et qui ne relèvent donc pas du CRPA et les actes et documents qui sont relatifs à l'organisation de ce service public et qui sont des actes administratifs et, au sens du CRPA, des documents administratifs (v. par ex. TC, 18 juin 2001, Ordre des avocats au barreau de Tours c\ Conseil national des barreaux, n°3250, A ; CE, 14 mars 2003, M. K..., n° 231661, B).

En l'espèce, en 2016, la loi a confié au CNB une nouvelle mission qui est d'établir, mettre à jour et mettre à disposition en ligne un annuaire national des avocats inscrits au tableau d'un barreau. C'est une de ses missions de service public et, ne se rattachant pas au fonctionnement du service public de la justice mais à son organisation, plus particulièrement à l'organisation de la profession réglementée d'avocat, elle relève du CRPA.

Lequel CRPA prévoit que les administrations ou personnes privées chargées d'une mission de service public publient en ligne les documents administratifs qu'elles communiquent et les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs (article L. 312-1-1, 1° et 3°) et ce dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé (L. 300-4).

A ce stade, et sachant par ailleurs que peuvent être mis en ligne sans occultation préalable les documents nécessaires à l'information du public relatifs aux conditions d'organisation et d'exercice des professions réglementées, notamment celles relatives à l'exercice de la profession d'avocat (article D. 312-1-3), il y avait donc lieu de juger que le CNB, à qui il est tout à fait loisible de proposer également un moteur de recherche, devait, en application du CRPA, publier l'annuaire des avocats dans un standard ouvert et réutilisable.

Mais dans le deuxième temps de son raisonnement, le tribunal a considéré que les dispositions particulières de la loi de 1971 excluaient l'application des dispositions générales du CRPA. Nous vous proposons d'infirmer cette solution.

Cette solution ne découle en effet pas du texte, ni des travaux préparatoires et elle est au demeurant étonnante. Le législateur, avec la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, n'a pas entendu se placer, pour un motif particulier, en retrait du droit commun. Au contraire, il a constaté une lacune dans le niveau d'information et de connaissance du CNB et lui a assigné la mission d'établir un annuaire national des avocats. Et le législateur s'est borné à indiquer que le CNB devait « mettre à disposition en ligne » l'annuaire national des avocats. Ce faisant, il n'a pas déterminé des modalités particulières de cette mise à disposition en ligne. Tout au plus peut-on lire, dans les travaux préparatoires les expressions « consultable en ligne » (rapport AN, n° 3726, p. 166) ou « consultable publiquement sur internet » (rapport Sénat n° 829, p. 46), mais on ne peut aucunement en tirer comme conséquence que le

législateur aurait ainsi voulu exclure la publication dans un standard ouvert prévue par le CRPA.

Autrement dit, la loi de 1971 modifiée en 2016 ne déroge pas au CRPA, elle se juxtapose au CRPA. La loi de 1971 prescrit l'élaboration et la publication de l'annuaire, le CRPA impose qu'il soit publié dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

Le CNB peut tout à fait, et c'est très pertinent, mettre en place une base de données avec un moteur de recherche mais il doit aussi, en vertu du CRPA, publier l'intégralité de l'annuaire.

Pour avoir jugé le contraire, le TA a commis une erreur de droit. Son jugement doit être annulé sur ce point.

A noter aussi, car des moyens sont développés sur le sujet, que le TA a par ailleurs jugé que les dispositions de l'article 3 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, selon lesquelles les professions du droit et du chiffre rendent librement accessibles les données figurant dans leurs annuaires et tables nationales, étaient inapplicables. Il a eu cette fois entièrement raison. Ces dispositions sont relatives à l'interopérabilité des échanges entre les clients et ces différentes professions et les annuaires et tables dont il est question sont ceux et celles des identifiants qui permettent de se connecter à des réseaux privés virtuels. Elles n'ont strictement rien à voir avec l'annuaire du CNB visé à l'article 21-1, seul en litige.

Mais pour les raisons précédemment invoquées, il y a lieu de censurer cette partie du jugement. Vous pourrez, dans cette mesure, régler l'affaire au fond dès lors que l'issue du litige se déduit très directement du motif de cassation. La requête de première instance étant recevable, vous pourrez annuler le refus du CNB de publier l'annuaire et prononcer une injonction en ce sens.

Avec cependant cette précision que la CADA avait retenue, que ne doivent être publiées par le CNB que les données dont il dispose dans sa base, ce qui, comme l'indique le CNB devant le tribunal, inclut les noms et prénoms des avocats, le numéro CNBF, leurs coordonnées, leur barreau et leur date de prestation de serment, leurs spécialités et les langues étrangères parlées, la structure d'exercice, le n° SIREN et d'éventuels bureaux secondaires, mais ne saurait concerner, ainsi que le demandait l'association, les mandats ou fonctions exercées au sein de l'ordre ou du CNB, les diplômes obtenus, la voie d'accès à la profession, le CRFPA de formation ou encore les résultats obtenus au CAPA, dont il ne ressort pas des pièces du dossier que le CNB disposerait (ou pourrait disposer par des opérations d'extraction d'autres bases de données).

S'agissant de la liste des cabinets, ensuite :

Le TA a écarté la demande de l'association au motif que le CNB ne dispose pas de cette liste. Cette appréciation ne résulte d'aucune dénaturation des pièces du dossier et, en particulier, il

faut relever que la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle n'a fait obligation aux barreaux de ne transmettre au CNB et au CNB d'établir un annuaire que des avocats personnes physiques et non des cabinets d'avocats et il ne résulte d'aucune des pièces soumises au juge du fond que le CNB disposerait néanmoins d'une telle liste.

Le TA pouvait donc rejeter la demande sur ce point, sans par ailleurs se contredire en se référant cette fois au seul CRPA car, comme nous venons de le dire, la loi de 1971 modifiée en 2016 ne traite pas des personnes morales.

En ce qui concerne l'ordre des avocats au barreau de Paris, en second lieu :

Pour rejeter la requête de l'association, le TA a retenu un raisonnement assez similaire, qui doit, à plus fortes raisons, être censuré.

Il a jugé que la loi de 1971 dérogeait au CRPA et mettait à la seule charge du CNB l'obligation de publier un annuaire des avocats. Il a ajouté que si les ordres des avocats tiennent à jour un tableau, ils n'ont pas l'obligation de le publier en ligne si bien que l'élaboration et la publication en ligne de l'annuaire ne se rattachent pas à la mission de service public d'organisation de la profession dont les ordres ont la charge. Il en a déduit que l'ordre des avocats du barreau de Paris n'a pas l'obligation d'élaborer et de publier en ligne les documents demandés dans le cadre de sa mission de service public

Plus encore que pour le CNB, la loi de 1971 est en réalité assez indifférente à la solution du litige. Comme nous vous l'avons dit, elle prévoit seulement que les conseils de l'ordre communiquent au Conseil national des barreaux la liste des avocats inscrits au tableau et que le CNB élabore un annuaire national et le publie en ligne. Mais on ne peut en déduire, et rien dans les travaux préparatoires de la loi de 2016 n'y incite, qu'en conséquence le CRPA ne s'applique en aucune manière.

Au contraire, il s'applique, y compris aux ordres des avocats, chargés d'une mission de service public et dans la mesure où le document présente un lien suffisant avec cette mission.

C'est bien le cas du tableau de l'ordre. Les ordres ont pour mission de statuer sur l'inscription au tableau des avocats (article 17 de la loi de 1971) et ils doivent arrêter ce tableau et le publier au moins une fois par an, au 1^{er} janvier de chaque année (article 95 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat). L'élaboration du tableau (et non sa seule publication en ligne) relève de la mission de service public relative à l'organisation de la profession d'avocat, et dans ces conditions, le tableau constitue un document administratif, soumis au CRPA².

En vertu du CRPA, les administrations et personnes privées chargées d'une mission de service public sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande (L. 311-1) ; l'accès

² Pour un avis antérieur de la CADA en ce sens, v. n° 20170592 du 6 avril 2017.

aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques, notamment par publication des informations en ligne (L. 311-9) ; sachant que doivent être publiés en ligne, les documents communiqués et les bases de données, mises à jour de façon régulière, qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs (L. 312-1-1). Cette publication doit se faire dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé est annulée (L. 300-4).

Dans ces conditions, et sans qu'il y ait lieu à occultation préalable (D. 312-1-3), l'ordre des avocats devait publier en ligne le tableau.

Pour avoir jugé le contraire, le TA a tout à la fois commis une ED en opposant la loi de 1971 et une EQJ pour ne pas avoir retenu la qualification de document administratif en l'espèce. Vous pourrez donc annuler son jugement.

Là aussi, et sachant que la requête de première instance est recevable, vous pourrez, dans le cadre du règlement du litige, annuler le refus opposé par l'ordre des avocats au barreau de Paris et lui faire injonction de publier le tableau

- Avec les mêmes limites que précédemment s'agissant des informations à publier, qui ne sont que celles dont dispose l'ordre en vue de l'information du public ;
- Mais, cette fois, aussi bien les personnes physiques que les personnes morales, qui constituent les deux sections du tableau (article 95 du décret du 27 novembre 1991 préc.) ;

PCMNC :

Affaire 450739 : annulation partielle du jugement ; annulation de la décision du Conseil national des barreaux refusant de publier en ligne l'annuaire national des avocats ; injonction en ce sens ;

Affaire 450737 : annulation du jugement ; annulation de la décision de l'ordre des avocats au barreau de Paris refusant de publier en ligne le tableau ; injonction en ce sens.

Dans les deux affaires : 3 000 euros au titre des frais d'instance.