

N° 470972

Caisse nationale des Barreaux français (CNBF)

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 27 mars 2023

Décision du 20 avril 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

La Caisse nationale des Barreaux français forme tierce opposition, sur le fondement de l'article R. 832-1 du code de justice administrative, contre votre décision Association Ouvre-Boîte du 27 septembre 2022 (n° 450739, aux tables) uniquement en tant qu'elle porte sur le numéro CNBF.

Pour comprendre pourquoi la tierce-opposition ne porte que sur le numéro CNBF, il faut rappeler brièvement l'historique de cette affaire.

L'article 22 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a prévu (article 21-1 modifié de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) que le Conseil national des barreaux établit, met à jour et met à disposition en ligne un annuaire national des avocats inscrits au tableau d'un barreau.

Ce que, naturellement, le Conseil national des Barreaux a fait, mais il l'a mis en ligne sous la forme d'une base de données consultable par un moteur de recherche.

L'association Ouvre-Boîte, qui s'est donnée pour mission d'assurer l'effectivité de la publication des données publiques, a trouvé que cet annuaire en ligne n'était pas proposé au public dans un format entièrement satisfaisant à ses yeux. Quand bien même l'utilisation d'un moteur de recherche présente évidemment un avantage pratique, l'Association Ouvre-Boîte n'avait cependant pas tort.

C'est très exactement ce que vous avez jugé dans votre décision du 27 septembre 2022, qui est mentionnée aux tables du Lebon sur ce point.

Vous avez jugé que l'annuaire du CNB, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale, est un document administratif, car il se rattache à une mission de service public de cet établissement, et que contrairement à ce qu'avait jugé le tribunal administratif, les dispositions de la loi du 31 décembre 1971 devaient se combiner avec celles du CRPA. En

conséquence, tout en soulignant que le CNB pouvait proposer au public un moteur de recherche (car c'est opportun), il devait aussi, en application des articles L. 300-4 et L. 312-1-1 du CRPA, publier l'annuaire dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé (format qui, comme on le sait, est totalement illisible pour le grand public).

Mais ce n'était pas tout, et c'est là que survient la tierce-opposition.

L'association Ouvre-Boîte en voulait plus, car elle attendait aussi du CNB qu'il publie une longue liste, une très longue liste de données relatives aux avocats. Il n'est qu'à relire le premier visa de votre décision, qui ne tient pas dans la première page.

Au moment de régler le litige au fond, il vous fallait donc faire le tri. C'est l'objet du point 18 de votre décision, au centre de toutes les critiques de la CNBF.

Dans ce point 18, vous avez relevé la liste des données figurant dans l'annuaire en ligne du CNB et dont l'association Ouvre-Boîte avait donc raison de demander la publication dans un format ouvert et réutilisable. Et vous avez, réciproquement, listé les données réclamées par l'association Ouvre-Boîte mais qui ne figuraient pas dans l'annuaire du CNB, car le CNB ne les possède pas et vous avez même ajouté, en reprenant votre jurisprudence Solana du 13 novembre 2020 (n° 432832, Rec. T. pp. 747), que le CNB ne pourrait même pas récupérer les données en question par simple extraction de ses bases de données pour les verser dans l'annuaire.

L'opération de partage entre les données de l'annuaire et les autres données a été relativement simple à effectuer, car le CNB vous avait tout expliqué. Nous lisons le mémoire en défense du CNB devant le tribunal administratif, enregistré le 11 septembre 2020, p. 2 : « Cet annuaire national est disponible sur le site Internet du CNB (...) Il est susceptible de contenir, pour chaque avocat, les informations suivantes : - le nom et le prénom de chaque avocat, - le numéro identifiant CNBF, - le barreau d'appartenance, - l'adresse (numéro, rue, ville, code postal), - le SIREN, - le nom de la structure d'exercice, - la ou les mentions de spécialisation, - la date de prestation de serment, - les bureaux secondaires, - les langues parlées ». Et c'est très exactement la liste des données que vous avez mentionnée au point 18 de votre décision.

Car, et nous continuons la lecture : « les informations présentées dans cet annuaire ont été choisies par le CNB (puisque la loi ne définit pas le contenu de cet annuaire) en faisant la balance entre deux nécessités d'égale valeur : la promotion de la profession d'avocat auprès du grand public et l'information de ce dernier, d'une part, et le respect des données personnelles des avocats, d'autre part ». Autrement dit, le CNB vous expliquait qu'il avait choisi les données de son annuaire après avoir pesé les intérêts en présence.

Aujourd'hui, que ce soit le CNB devant la Section du rapport et des études dans le cadre d'une demande d'aide à l'exécution présentée sur le fondement de l'article R. 931-1 du code de justice administrative, ou la CNBF dans le cadre de la présente tierce-opposition, on vous explique que le numéro CNBF est une donnée particulièrement sensible, qu'il n'est pas seulement un numéro d'immatriculation au titre de la protection sociale des avocats, mais

aussi l'identifiant d'accès pour l'avocat à son espace personnel en ligne sur le site de la CNBF, qu'il donne naissance à la « clé avocat », laquelle contient une signature électronique certifiée et permet d'accéder aux outils informatiques de communication avec les juridictions, comme Télérecours pour la juridiction administrative, qu'il est utilisé pour accéder à différents portails de la profession, par ex. « Barreau on line » géré par l'Union des caisses de règlement pécuniaires des avocats.

Nous n'avons aucune hésitation pour vous dire que, à la lumière de ces nouvelles explications, le numéro CNBF est effectivement une donnée sensible qui n'est pas nécessaire à l'information du public et qu'il ne faut pas le publier.

Pour autant, une tierce-opposition est-elle possible ? Nous ne le pensons pas. Mais plus fondamentalement encore, nous ne pensons pas qu'elle soit utile en l'espèce.

Pour que la tierce-opposition soit recevable, ni la partie requérante ni ceux qu'elle représente ne doivent avoir été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à la décision contestée et cette décision doit préjudicier à ses droits. En l'espèce, nous pensons que ni l'une, ni l'autre de ces conditions n'est remplie.

Commençons par relever qu'en matière d'accès aux documents administratifs, le litige oppose un demandeur et une administration (ou une personne privée chargée d'une mission de service public) qui détient le document et, par principe, vous ne mettez pas en cause une tierce partie, celle dont les données peuvent figurer dans le document. Il ne s'agit en effet pas d'un contentieux triangulaire.

Mais, vous n'excluez cependant pas qu'une personne puisse former tierce-opposition contre un jugement relatif à la communication d'un document administratif dans le cas où ce document concerne directement cette personne et qu'elle a en outre été privée de la possibilité de faire valoir qu'il pourrait comporter des secrets protégés par la loi (v. 22 juillet 2016, Société Eoliennes en mer îles d'Yeu et de Noirmoutier, n° 399942, Rec. T. pp. 767-876-915, à propos de l'offre remise par cette société à la Commission de régulation de l'énergie dans le cadre d'un appel d'offres).

La tierce-opposition de la CNBF nous apparaît très différente, pour deux raisons :

En premier lieu, l'identifiant CNBF en discussion, c'est un identifiant de chaque avocat. C'est, comme les autres données de l'annuaire, une donnée de l'avocat. La circonstance que la CNBF soit à l'origine de la création du numéro est indifférente à cet égard. Or, les avocats étaient représentés à l'instance, par le CNB, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale chargé de représenter la profession d'avocat en vertu de la loi du 31 décembre 1971, et qui était défendeur à l'instance.

La CNBF fait certes valoir des intérêts propres au motif qu'en vertu de ses obligations, elle est tenue d'assurer la sécurité et la sûreté des données qu'elle traite et que donc la publication des numéros CNBF l'expose à des risques de cybersécurité. Mais, cette circonstance ne justifiait pas d'attirer la CNBF à l'instance, car l'obligation de garantir les données est vraie aussi

pour tout autre responsable d'un traitement de données dans lequel le numéro CNBF est utilisé.

En second lieu et surtout, le litige à l'origine de la tierce-opposition n'était pas un litige d'accès au numéro CNBF mais un litige relatif à la forme de la publication de l'annuaire. Le numéro CNBF était publié par le CNB, c'est ce qu'il vous disait. La question était de savoir si le moteur de recherche suffisait ou s'il fallait également une publication dans un format ouvert et réutilisable.

Dans ces conditions, si la CNBF vous explique qu'à défaut d'être intervenue à l'instance, elle n'a pas été en mesure de faire valoir les risques que présente la communication du numéro CNBF, ce n'était cependant pas l'objet du litige.

Dès lors, la profession d'avocat étant représentée et la publication du numéro CNBF n'étant pas le litige, nous considérons que la tierce-opposition n'est pas recevable. Mais la CNBF n'a pas de raisons de s'en émouvoir pour autant.

Repardons à nouveau du texte. Le Conseil national des barreaux établit, met à jour et met à disposition en ligne un annuaire national des avocats inscrits au tableau d'un barreau « sur la base des informations communiquées par les conseils de l'ordre en application du 1° bis de l'article 17 ».

Ce 1° bis de l'article 17 de la loi 1971 dispose : le conseil de l'ordre 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 ».

L'annuaire du CNB, c'est donc une liste d'avocats (contrairement à ce que soutenait aussi le CNB, la loi donne donc une définition du contenu de l'annuaire). Cette définition de l'annuaire ne fait pas obstacle à ce que le CNB estime opportun d'y ajouter d'autres données. Mais, il a, légalement, seulement l'obligation d'y faire figurer la liste des avocats.

Quelle est alors la portée de votre décision Ouvre-Boîte et en particulier son point 18 ? En aucun cas nous ne la lisons comme ayant entendu donner de l'annuaire du CNB une autre définition que celle qui résulte des articles 21-1 et 17 de la loi de 1971. Le point 18 de votre décision, comme nous l'avons dit, ne fait que statuer sur la demande de l'association Ouvre-Boîte.

Le point 19 de votre décision est explicite à cet égard : ce qui est annulé, c'est la décision du CNB refusant de mettre en ligne, dans un standard ouvert et réutilisable, le document administratif communicable à toute personne que constitue le fichier correspondant à l'annuaire national des avocats qu'il établit conformément à l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 ; cette décision est annulée dans la mesure où l'annuaire comporte les informations mentionnées au point 18, mais, en revanche, la demande d'annulation de l'association ne peut qu'être rejetée pour les autres données.

Et c'est aussi de la sorte que nous lisons le dispositif de votre décision. A l'article 3, il est enjoint au Conseil national des barreaux de mettre en ligne l'annuaire national des avocats

comportant les informations mentionnées au point 18 dans un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé, dans un délai d'un mois. Vous avez seulement enjoint au CNB de publier l'annuaire tel qu'il était constitué avec le moteur de recherches. Et vous avez, pour les autres données, rejeté le surplus des conclusions de l'association Ouvre-Boîte. Ce dispositif ne signifie pas que l'annuaire est désormais intangible et qu'il doit toujours être publié avec ces données. Au contraire, il doit être publié dans l'état où il se trouve à chaque fois à la date de sa mise en ligne et son état peut changer d'une publication à l'autre.

Compte-tenu des explications données, le CNB doit évidemment supprimer toute information relative au numéro CNBF de son annuaire. Il n'aurait même jamais dû envisager de faire mention de ce numéro dans l'annuaire.

Dans ces conditions, les intérêts défendus par la CNBF relativement au numéro CNBF ne peuvent qu'être préservés.

Il reste, il est vrai, qu'il y a bien, dans l'article 3 de votre décision, une obligation de publier l'annuaire dans le standard indiqué avec les données du point 18, dont le numéro CNBF. Si, à l'avenir, il n'y a selon nous, pas de sujet, il pourrait en revanche y avoir un contentieux d'exécution de votre décision sur ce point. Il y a d'ailleurs une demande d'exécution en cours devant la Section du rapport et des études, de la part de l'association Ouvre-Boîte.

Ce possible litige d'exécution est cependant sans incidence sur la recevabilité de la tierce-opposition. Mais, à nouveau, nous considérons qu'il n'emporte en tout état de cause pas de conséquence sur les intérêts exposés par la CNBF.

Certes, nous n'ignorons pas que le juge de l'exécution ne peut remettre en cause ce qui a été jugé par la décision dont l'exécution est demandée (23 novembre 2005, Société Eiffage TP, n° 271329, p. 524), notamment les injonctions qui avaient été prononcées (29 juin 2011, SCI La Lauzière et autres, n°s 327080 327256 327332, A ; 23 mars 2015, Mme V..., n° 366813, A). Il peut toutefois préciser la portée des mesures prescrites dans l'hypothèse où elles seraient entachées d'une obscurité ou d'une ambiguïté (mêmes décisions).

A notre sens, il y a bien, comme le montre les demandes dont vous êtes saisis, une ambiguïté sur la portée de l'injonction que vous avez prononcée de publier l'annuaire du CNB et le juge de l'exécution pourrait préciser qu'il appartient au CNB, en exécution de votre décision, de publier dans un standard ouvert et réutilisable son annuaire des avocats dans l'état où il se trouve à la date où il exécute votre décision et si, à cette date, cet annuaire ne comporte plus le numéro CNBF, et sachant que le juge de l'exécution tient compte des situations de droit et de fait existant à la date de sa décision, le CNB ne méconnaît pas son obligation en publiant dans un standard ouvert et réutilisable un annuaire sans numéro CNBF.

Il nous apparaîtrait en effet inadéquat de juger que le CNB, qui est seulement tenu par la loi de publier la liste des avocats et rien de plus, mais qui a fait le choix d'élaborer un annuaire enrichi d'autres données, soit contraint par ce choix alors que votre décision n'a pas eu pour objet, ni n'a pour effet, de donner de l'annuaire des avocats une définition contra-legem. Le

juger pourrait même brider les initiatives des administrations en matière d'ouverture des données publiques, car elles s'aviseraient, par prudence, de s'en tenir en toutes hypothèses au minimum légal, alors qu'elles pourraient faire plus, comme l'a fait le CNB, même s'il en a fait un peu trop.

PCMNC Rejet de la tierce opposition.