

MOTS CLEFS : open data - CNB - annuaire national des avocats - notion de document administratif - accès aux documents administratifs - publication en ligne

Les données en *open data*, aussi appelées « données ouvertes », sont des données produites par une personne publique ou privée dans le cadre d'une mission de service public et dont l'accès est public et l'usage libre. En d'autres termes, elles doivent être disponibles et réutilisables. L'*open data* peut toucher les domaines de la culture et de l'économie comme celui de la justice. C'est dans le but de renforcer l'accès à la justice par les citoyens et d'en assurer la transparence que le Conseil d'État rend le 27 septembre 2022 un arrêt dans lequel il enjoint le Conseil national des barreaux (CNB) à publier en ligne l'annuaire national des avocats.

FAITS : Le 17 janvier 2019, l'association Ouvre-boîte, dont l'objet est d'obtenir la publication effective des documents administratifs conformément aux textes en vigueur, adresse au Conseil national des barreaux (CNB) une demande de publication en ligne de l'annuaire national des avocats. Refusant implicitement de se soumettre à cette demande, l'association saisit la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) d'une demande d'avis sur la communicabilité de ces documents. À la suite de l'avis rendu par la CADA, le CNB formalise son refus.

PROCÉDURE : L'association saisit le tribunal administratif de Paris en vue d'obtenir l'annulation de la décision de refus du CNB. Par un jugement du 15 janvier 2021, le tribunal rejette sa demande. Le tribunal considère que le CNB n'est pas tenu de faire droit à une demande de publication de l'annuaire national des avocats car le législateur, à travers la loi du 31 décembre 1971, aurait entendu déroger aux règles de droit commun régissant la publication en ligne des documents administratifs. L'association décide alors d'introduire un recours devant le Conseil d'État.

PROBLÈME DE DROIT : Le CNB est-il tenu de publier en ligne l'annuaire national des avocats ?

SOLUTION : La haute juridiction administrative annule le jugement rendu par le tribunal administratif de Paris. Elle estime que l'annuaire des avocats est un document administratif communicable que le CNB doit rendre accessible par le biais d'une publication en ligne, et non par le biais d'un moteur de recherche sur son site internet. Elle rappelle également que ce document doit être mis en ligne dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. Enfin, le Conseil d'État considère que l'annuaire peut être mis en ligne sans faire l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible la réidentification des personnes. Conformément au Code des relations entre le public et l'administration, il est demandé au CNB de publier l'annuaire national des avocats.

SOURCES : Dalloz actualité, *Communication par voie de publication en ligne de l'annuaire des avocats*, Cécile Caseau-Roche, 20 octobre 2022

Article 3, loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^e siècle

NOTE :

En s'appuyant sur la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^e siècle dans le cadre de la poursuite de l'*open data*, le Conseil d'État enjoint au CNB de publier en ligne l'annuaire national des avocats dans un standard ouvert, réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

L'exigence de la communication de l'annuaire national des avocats : une décision qui s'inscrit dans la logique de l'*open data*

Le Conseil d'État rappelle que l'annuaire des avocats est un document administratif communicable. Ce dernier est produit par le CNB, institution qui représente l'ensemble des avocats de France et établissement d'utilité publique, alors investi d'une mission de service public.

Dans le cadre de la démarche de l'*open data*, le Conseil d'État estime que l'annuaire national des avocats est un document administratif qui doit être communiqué au public. En effet, l'article L. 312-1-1 du CRPA précise que lorsqu'un document administratif est disponible sous forme électronique, sa diffusion publique est de droit.

Le Conseil d'État prend appui sur l'article L. 300-4 du CRPA qui précise que sa mise à disposition doit être effectuée dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

L'exigence de la publication en ligne de l'annuaire national des avocats dans un objectif d'interopérabilité des échanges

Le Conseil d'État rappelle la nécessité de garantir l'interopérabilité des échanges entre les professions de la justice et leur clientèle. À cet effet, l'annuaire national des avocats doit être mis à disposition par le biais d'une publication en ligne, et non pas par le biais

d'un moteur de recherche sur le site du CNB. La mise à disposition de ce document administratif via un moteur de recherche n'est pas considérée comme une publication en ligne. En effet, ce mode de communication a la particularité d'être relativement fermé et donc moins accessible au public.

La primauté du droit à l'information du public sur le risque de réidentification des personnes

Le Conseil d'État estime que cet annuaire « peut être mis en ligne sans faire l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible la réidentification des personnes » étant donné qu'il est nécessaire à l'information du public sur les conditions d'organisation et d'exercice de la profession réglementée d'avocat.

Autrement dit, les informations de chaque avocat qui y sont contenues (nom, prénom, numéro d'identifiant CNBF...) sont des données personnelles dont la divulgation semble être justifiée par l'intérêt public. Cependant, le croisement éventuel de certains fichiers pourrait permettre de faire des liens entre un avocat et des décisions obtenues...

Le Conseil d'État indique dans sa décision que le CNB est tenu de mettre en ligne l'annuaire national des avocats dans les conditions énoncées au plus tard au 27 octobre 2022. À ce jour, l'annuaire national des avocats sur le site du CNB n'est accessible que par le biais d'un moteur de recherche limité à 200 résultats. On peut notamment soulever une contrainte technique liée à la publication en ligne des 71 000 avocats de France. Quoi qu'il en soit, des astreintes financières risquent d'être imposées par le Conseil d'État afin de contraindre le CNB à agir.

Maud PRÉCHACQ

Master 2 Droit des médias électroniques
AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ, IREDIC 2023

ARRÊT (Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 27/09/2022, 450739) :

[...] 17. D'une part, il ressort des pièces du dossier que, alors que l'association Ouvreboîte a demandé à accéder à l'annuaire national des avocats selon la modalité d'une publication en ligne, en application du 4° de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration, le Conseil national des barreaux n'a rendu accessible l'annuaire national des avocats qu'il établit et met à jour que par le biais d'un moteur de recherche sur son site internet, permettant à l'internaute d'interroger la base de données à partir de certains champs de recherche et d'obtenir un nombre limité de résultats. Une telle mise à disposition ne peut être regardée comme une publication en ligne de ce document administratif au sens de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration ni comme une diffusion publique du document au sens de l'article L. 312-1-1 du même code, diffusion qui est de droit pour les documents disponibles sous forme électronique communiqués en application des procédures prévues au titre 3 du code des relations entre le public et l'administration, alors au surplus que cette publication en ligne n'est pas réalisée dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, comme l'exige l'article L. 300-4 du même code.

18. D'autre part, l'annuaire national des avocats, comportant le nom et le prénom de chacun d'eux, le numéro d'identifiant CNBF, le barreau d'appartenance, l'adresse, le nom et le numéro de SIREN de la structure d'exercice, la ou les mentions de spécialisation, la date de prestation de serment, les bureaux secondaires et les langues parlées, constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande et qui, étant nécessaire à l'information du public sur les conditions d'organisation et d'exercice de la profession

réglementée d'avocat, peut être mis en ligne sans faire l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible la réidentification des personnes, conformément aux dispositions de l'article D. 312-1-3 du même code. En revanche, il ne ressort pas des pièces du dossier que le Conseil national des barreaux disposerait d'un annuaire national des avocats comportant les autres informations demandées par l'association requérante, ou qu'il pourrait l'établir par extraction de bases de données sans supporter une charge de travail déraisonnable.

19. Il résulte de tout ce qui précède qu'en refusant de mettre en ligne, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, 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, comportant les informations énumérées au point 18, le Conseil national des barreaux a méconnu les dispositions du code des relations entre le public et l'administration citées au point 1. Sa décision de refus doit donc, pour ce motif et dans cette mesure, être annulée. Les conclusions de l'association tendant à la mise en ligne d'un annuaire comportant d'autres informations ne peuvent, en revanche, qu'être rejetées.

20. Il y a lieu d'enjoindre au Conseil national des barreaux de mettre en ligne l'annuaire national des avocats mentionné au point 18 dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, dans un délai d'un mois à compter de la présente décision. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée. [...]