Contribution[1] du gf2i au groupe de travail sur l'open data des décisions de justice

Avril 2025

Présentation

Le gf2i (Groupement français de l'industrie de l'information) fédère depuis 1979 l'écosystème de la donnée autour de producteurs et/ou utilisateurs de données publics et privés. Leurs représentants (dirigeants et entrepreneurs, experts de la data, juristes, etc.) y croisent leurs expertises pour faire émerger des solutions concrètes et innovantes pour relever les défis de la transition numérique, notamment pour une ouverture maîtrisée de leurs données.

Association indépendante, le gf2i ne défend pas d'intérêts catégoriels. Il œuvre en faveur de la valorisation éthique et responsable des données dans tous les secteurs d'activité.

S'agissant des données issues des décisions juridictionnelles, le gf2i compte parmi ses membres de nombreux utilisateurs et réutilisateurs professionnels. Les données juridictionnelles sont au cœur de l'activité de nombre d'entre eux : éditeurs juridiques, sociétés spécialisées en information d'entreprise ou avocats, tous partenaires d'une meilleure accessibilité du droit.

Propos préliminaire

Sans vouloir retracer l'intégralité de l'historique de la diffusion des données juridictionnelles et des décisions de justice, nous souhaitons rappeler quelques-unes des étapes de cette évolution dont de nombreux membres du gf2i sont ou ont été des acteurs.

Les premières bases de données juridiques françaises apparaissent dans les années 60 et recensent les arrêts de la Cour de cassation (base CASS créée en 1960) ainsi que les décisions du Conseil d'État (base JADE créée en 1968).

La mise à disposition informatique s'organise ensuite dans les années 80 par la voie de **licences de rediffusion**. C'est tout d'abord avec la création du Centre National d'Information Juridique (CNIJ)[2]. Celui-ci est chargé de rassembler et de mettre en œuvre sous forme de bases ou banques de données informatisées, en vue de leur consultation par voie télématique le texte et ses éléments d'analyse et de description documentaire de nombreux textes juridiques dont les décisions du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et du tribunal des conflits, les arrêts de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. En 1985, Edi-Data et Juris-Data (devenu

[1] La présente contribution a été établie dans le prolongement de l'audition du gf2i par le groupe de travail le 7 avril 2025.

[2] **décret n° 84-940 du 24 octobre 1984** relatif au service public des bases et banques de données juridiques

gf2i– Groupement français de l'industrie de l'information
17 rue Castagnary -75015 Paris – + 33 (0)1 44 90 43 69

propriété de LexisNexis) sont désignés comme délégataires de service public pour la constitution du Fichier national informatisé de la jurisprudence française.

Dix ans plus tard, le décret n° 96-481 du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données juridiques institue un service public des bases de données juridiques, qui comprend notamment des décisions des juridictions administratives et judiciaires. Il fixe les conditions de mise à disposition à des tiers de ces bases par voie de **licences de rediffusion prévoyant le paiement de redevances**. Il ajoute au périmètre du CNIJ les décisions des cours d'appel.

Le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet prévoit la mise à disposition du public d'une partie des décisions produites par le Conseil d'État et la Cour de cassation ainsi qu'une sélection de décisions rendues par des juridictions du fond, sur le site internet legifrance.gouv.fr via des licences de rediffusion prévoyant le paiement de redevances.

Dans le prolongement du rapport Lévy-Jouyet sur « L'économie de l'immatériel, la croissance de demain » (décembre 2006) qui conduit à la création de l'agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)[3], un dispositif réglementaire permet que la valorisation des données donne lieu dans certains cas à des prestations de service rémunérées et prévoit que les redevances ainsi perçues par l'État sont réaffectées aux services qui ont valorisé leur patrimoine (décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel et décret n° 2009-157 du 10 février 2009 portant attribution de produits aux budgets des ministères concernés en application du décret n° 2009-151).

L'ouverture des données publiques numériques prend corps ensuite avec le décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission Etalab chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques qui conduit à l'ouverture en décembre 2011 du site data.gouv.fr. La mission travaille à la mise au point d'une licence ouverte applicable à l'ensemble des réutilisations de données publiques issues des administrations de l'État et de ses établissements publics administratifs. Cette licence Etalab permet de reproduire, rediffuser, adapter et exploiter les données à condition de mentionner la paternité de l'information.

Le rapport Trojette a ensuite (2013) interrogé la légitimité des exceptions au principe de gratuité et préconisé de renoncer aux redevances subsistantes en couvrant les frais par une dotation budgétaire. Le rapport a toutefois considéré qu'une rémunération pouvait être perçue lorsque la mise à disposition demandait une dépense importante.

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique marque l'avènement de l'open data et établit le **principe de la mise à disposition gratuite, dématérialisée et exhaustive des décisions de justice**.

[3] devenue mission Appui au patrimoine immatériel de l'État depuis 2020

gf2i– Groupement français de l'industrie de l'information
17 rue Castagnary -75015 Paris – + 33 (0)1 44 90 43 69

Le décret n° 2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives, pris en application de l'article 33 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022[4] et de réforme pour la justice vient ensuite préciser les modalités de l'open data (juridictions concernées, délais de publications, règles de pseudonymisation) et de la délivrance de copies aux tiers. En application de l'article 9 de ce décret, l'arrêté du 28 avril 2021 établit le calendrier de l'extension de l'open data aux décisions des cours d'appel et des tribunaux de première instance. Ce calendrier est ensuite modifié par un nouvel arrêté du 6 décembre 2024 qui procède au report de la mise à disposition des décisions en matière pénale pour lesquelles la protection des personnes est un enjeu sensible.

Parallèlement à ces évolutions, le cadre législatif européen a également évolué depuis le début des années 2000 dans le sens d'une plus grande ouverture des données publiques, avec la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public qui a été refondue en 2013 puis en 2019 (directive 2019/1024 du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, dite « PSI 3 »).

Cependant, il convient de souligner que la France a adopté, en matière de diffusion des décisions de justice rendues publiquement, un modèle quasi-unique en Europe, car la diffusion des décisions de justice reste le plus souvent sélective et encadrée par mécanismes des licences.

Constats

1 – La valeur et l'importance des données ne cesse d'augmenter, et ce, d'autant plus que les outils de mise à disposition (APIs, par exemple) et d'exploitation (l'IA, entre autres) se développent à vitesse exponentielle.

Certaines données juridictionnelles sont, dans le contexte géopolitique et géostratégique actuel de plus en plus menaçant, des données sensibles, en particulier pour les juridictions de fond.

Dans ce contexte, la dissémination des décisions de justice peut, dans certains cas, constituer une prise de risque pour l'État, ses agents, les entreprises et les citoyens. La protection des intérêts est dès lors un enjeu important en sus des enjeux bien connus aujourd'hui en matière de protection des données personnelles, lesquels peuvent imposer l'anonymisation.

2 – Le caractère public des décisions de justice et le principe de leur libre communication fait partie des garanties fondamentales apportées aux citoyens en France et en Europe.

[4] Cet article modifie le régime de mise à disposition du public des décisions de justice des juridictions administratives et judiciaires posé par les articles 20 et 21 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

gf2i– Groupement français de l'industrie de l'information
17 rue Castagnary -75015 Paris – + 33 (0)1 44 90 43 69

Toutefois, la directive PSI 3 permet, dans certaines conditions, le recours à des licences d'accès.

3 – La diversité des formations de jugement et des types de juridictions à l'origine des décisions rend complexe la mission de la Cour de cassation de respecter ses obligations de prévenir les risques de réidentification, a fortiori quand les décisions peuvent être indexées sur le web ouvert.

Or, les obligations fixées par l'article L. 312-1-2 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) sont fortes : *« Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L. 312-1 ou L. 312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes ».*

L'anonymisation des décisions effectuées à l'aide d'outils d'intelligence artificielle nécessite également une validation humaine. La mise à disposition généralisée des décisions de premières instance qui est programmée va entraîner la multiplication (x10) des traitements nécessaires.

Nous comprenons que ces traitements engendrent des coûts dont le financement doit être assuré, ce que ne permet pas la gratuité associée à l'open data en France à ce jour (Cf. loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique).

4 – Le remplacement des licences d'accès dédiées par la licence ouverte Etalab complétée par des CGU s'est accompagné de la disparition de services support et de certaines APIs robustes qui participaient à la garantie de qualité des données que recherchent les professionnels.

La licence Etalab était *de facto* peu adaptée à la mise à disposition de documents complexes faute de préciser clairement les droits et devoirs des différents acteurs. En effet, il est essentiel de garder à l'esprit que, s'agissant d'une réutilisation de données publiques par des professionnels tels que les membres du gf2i, la qualité de service est impérative. Celle-ci embarque la qualité d'indexation, la qualité de l'anonymisation, la fraîcheur des données, des modalités de mise à jour extrêmement rigoureuses, des APIs supportant un grand nombre de requêtes, une documentation précise et à jour, une *hotline*, etc.

Pour ce faire, l'élaboration d'une licence *ad hoc* nous semble une solution plus adaptée.

5 – Le calendrier initial de l'extension de l'open data aux décisions des cours d'appel et des tribunaux de première instance n'a pu être tenu en raison, notamment, de la masse considérable de décisions à traiter. Il a dû être révisé avec le report de la publication des décisions prudhommales et des décisions de première instance en matières contraventionnelle et délictuelle.

gf2i– Groupement français de l'industrie de l'information
17 rue Castagnary -75015 Paris – + 33 (0)1 44 90 43 69

6 – Le gf2i estime que l'ouverture des données a été pensée en considération d'utilisateurs parfois hypothétiques et dans la perspective d'une production de valeur qui n'est pas nécessairement constatée, à ce jour, dans le cas des décisions de justice.

La présence des dénominations sociales des personnes morales dans les décisions des tribunaux de commerce et des chambres commerciales constitue une donnée indispensable. Cependant, nous pouvons comprendre que certaines informations présentes dans certaines décisions de ce type peuvent s'avérer extrêmement sensibles et pourraient dès lors être protégées par le secret des affaires. Les modalités de mise à jour de cette protection des intérêts économiques devraient toutefois faire l'objet de l'élaboration et de la publication de « règles du jeu » à destination des acteurs économiques cités et des réutilisateurs de données afin de traiter au mieux les enjeux éventuels, par exemple en termes de souveraineté.

Propositions

1 – La diffusion des décisions de justice doit pouvoir s'opérer dans des conditions modulées selon les catégories d'acteurs concernés – l'État au sens large, les professionnels (éditeurs juridiques, légaltechs, acteurs de l'information d'entreprises, etc.), le grand public, sans que cela contrevienne à quelques principe que ce soit.

Cela nécessite, en amont, une connaissance des besoins et un échange poussé entre les acteurs publics et les réutilisateurs existants ou potentiels.

2 – Recourir à des licences d'utilisation et de réutilisation renforcées.

Le gf2i soutient la mise en place de licences d'accès destinées à assurer le financement d'un open data maîtrisé et de qualité, ce qui nécessitera une modification législative et règlementaire mais permettra toutefois de rester conforme à l'article 6 de la directive PSI 3.

Il conviendra de garantir un traitement égalitaire et transparent (tarification basée sur les coûts) des acteurs placés dans une même situation.

Ces licences avec redevance pourraient prévoir des modalités de tarification différentes selon le type de besoin (par exemple, forfait pour les accès en masse nécessaires aux réutilisateurs professionnels, achat à l'acte pour les accès ponctuels, etc.).

Il sera toutefois nécessaire de conserver une segmentation fine des décisions de justice mises à disposition, de telle manière que les réutilisateurs puissent ne sélectionner que certaines d'entre elles si tel est leur choix avec un prix adapté.

De plus, il devra être prévu que toute modification éventuelle de tarif soit annoncée six mois au minimum avant la date d'échéance.

Ces licences permettraient en outre de mesurer les usages et d'encadrer leurs finalités.

gf2i– Groupement français de l'industrie de l'information
17 rue Castagnary -75015 Paris – + 33 (0)1 44 90 43 69

4 – Procéder à l'occultation des noms et informations d'identification des magistrats et personnels de greffe pour les décisions de première instance.

5 – En contrepartie d'une redevance associée à une licence de réutilisation, la mise en place d'un service organisé et garanti autour :

- du maintien en conditions opérationnelles des APIs,
- de l'absence de limite en termes de flux,
- d'une documentation technique rigoureuse et maintenue dans le temps,
- d'une *hotline* (mail/ téléphone),
- d'un canal d'information en *push* en cas d'évolution (contenu, évolution technique, etc.) avec, selon le type d'évolution, une information d'un à six mois d'avance,
- *a minima*, une réunion annuelle avec les réutilisateurs professionnels.

gf2i– Groupement français de l'industrie de l'information
17 rue Castagnary -75015 Paris – + 33 (0)1 44 90 43 69