

Bilan de l'application de la recommandation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés du 29 novembre 2001 sur la diffusion de données personnelles sur Internet par les banques de données de jurisprudence : pour un encadrement législatif renforçant la protection des données à caractère personnel en matière de diffusion de décisions de justice.

(Document adopté par la Commission le 19 janvier 2006)

La CNIL a adopté, le 29 novembre 2001, une recommandation portant sur la diffusion de données personnelles sur internet par les banques de données de jurisprudence.

A la suite de l'adoption de la loi du 6 août 2004 modifiant la loi du 6 janvier 1978 et à la lumière de la pratique suivie, la Commission a estimé utile, en février 2005, de dresser un bilan de son application et a constitué, à cet effet, un groupe de travail, présidé par M. Emmanuel de Givry, qui a procédé à l'audition ou la consultation des organismes publics ou privés les plus directement concernés.

La recommandation de la CNIL du 29 novembre 2001

L'adoption, en 2001, d'une recommandation relative à la diffusion de données personnelles sur internet par les banques de données de jurisprudence répondait au souci de concilier cette diffusion avec la protection des personnes physiques parties ou témoins au procès citées dans ces décisions et d'assurer ainsi un juste équilibre entre le caractère public des décisions de justice et les droits et libertés des personnes concernées.

Cette réflexion avait été guidée par la volonté de prévenir les risques de détournement de finalité des bases de données jurisprudentielles consistant en ce que de telles bases pouvaient, notamment par l'utilisation des moteurs de recherche, se transformer en véritables fichiers de renseignements sur les personnes citées dans des décisions de justice.

Dans sa recommandation, la CNIL a ainsi préconisé que les éditeurs de bases de données de décisions de justice librement accessibles sur des sites internet s'abstiennent d'y faire figurer le nom et l'adresse des parties ou des témoins au procès, quels que soient l'ordre et le degré de la juridiction et la nature du contentieux.

Par ailleurs, elle a appelé l'attention des organismes de presse sur l'intérêt qui s'attacherait à une réflexion d'ordre déontologique sur la mise en ligne, sur des sites web en accès libre, de comptes rendus de procès ou de décisions de justice citant des personnes physiques parties ou témoins au procès.

En ce qui concerne le cas particulier des sites spécialisés en accès restreint (procédure d'abonnement préalable ou achat à la demande) et des CD-Roms payants de jurisprudence, la Commission, tout en relevant que les restrictions d'accès à ces sources d'information paraissaient de nature à limiter les risques d'utilisation détournée de ces bases, a également estimé que les éditeurs de ces bases de données devraient s'abstenir, à l'avenir, d'y faire figurer l'adresse des parties au procès ou des témoins.

L'application de la recommandation du 29 novembre 2001

A l'occasion de la mise en œuvre du décret du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, le Secrétariat général du gouvernement a pris la décision d'appliquer la recommandation de la Commission en s'engageant à anonymiser à partir du mois de septembre 2002, le flux des décisions de justice mises en ligne, puis, dans un délai de deux ans, le stock des décisions antérieures à cette date. La Commission a pris acte de ces engagements dans son avis du 24 septembre 2002 sur le projet d'arrêté relatif au site internet Légifrance.

Ainsi, le principal site français de bases de données de jurisprudence en accès libre se conforme à la recommandation de la CNIL. Cependant, le processus d'anonymisation des décisions de justice antérieures à 2002 n'a pu être mené à son terme, essentiellement en raison de contraintes techniques et de coût. Il devrait être effectif à partir de l'année 2008, date à laquelle le système informatique des Journaux officiels permettra une accélération du processus d'anonymisation.

De façon générale, la Commission note l'amélioration notable de l'efficacité des logiciels d'anonymisation qui rendent ces opérations beaucoup plus performantes et aisées à mettre en œuvre. Néanmoins, certains sites, notamment ceux mis en œuvre par des praticiens du droit, diffusant en accès libre des décisions de justice ne procèdent pas toujours à une anonymisation systématique de ces décisions.

En ce qui concerne les bases de données de jurisprudence en accès restreint, la Commission observe que l'anonymisation des décisions de justice portant sur la matière pénale est la règle et l'adresse des parties est généralement supprimée.

Observations portées sur la recommandation de la CNIL

L'application des principes relatifs à la protection des données à caractère personnel aux bases de données de jurisprudence diffusées sur internet a, d'une manière générale, été jugée positive au regard des droits et libertés des personnes concernées.

Pour autant, la recommandation du 29 novembre 2001 a fait l'objet d'un certain nombre d'observations qui, pour une large part, avaient déjà été formulées en 2001.

- La mise en place de dispositifs techniques appropriés permet-elle de limiter les risques liés à la diffusion des décisions de justice sur internet ?

Il a été relevé que la recommandation ne fait pas de différence entre les sites selon que les décisions qu'ils diffusent peuvent, ou non, être directement indexées par les moteurs de recherche. Ainsi, à la suite de modifications techniques apportées au site Légifrance, les décisions de justice qui y sont diffusées ne sont plus accessibles par une requête effectuée à partir d'un moteur de recherche généraliste.

En outre, il est techniquement possible de supprimer l'option de recherche d'une décision de justice dans une base de données jurisprudentielle par une interrogation effectuée sur le nom des parties.

La Commission est favorable à l'utilisation des dispositifs techniques encadrant l'accès par internet aux bases de données jurisprudentielles mais rappelle qu'aucune de ces mesures n'est susceptible de prévenir de manière totalement efficace et pérenne les risques d'utilisation détournée de bases de données jurisprudentielles diffusées sur internet.

Par ailleurs, si la faculté d'interroger une base de données jurisprudentielles sur la base du nom des parties n'est plus offerte par l'éditeur du site concerné, une telle interrogation est toujours possible au moyen de la recherche dite « en texte intégral », généralement proposée par le site. Cette faculté est, par exemple, offerte sur le site Légifrance.

Dès lors, seule une anonymisation totale des décisions de justice diffusées sur un site en libre accès est de nature à éviter les risques d'atteinte à la vie privée que créent, en la matière, les potentialités d'internet.

- Le caractère nominatif des décisions de justice est-il un élément indispensable à leur utilisation ?

Il a été relevé qu'une anonymisation générale des décisions de justice librement accessibles sur internet, sans prendre en compte l'importance jurisprudentielle des décisions, est susceptible de constituer un frein aux recherches de jurisprudence et à la connaissance de celles-ci par les praticiens du droit et les justiciables.

La Commission relève que certaines décisions « faisant jurisprudence » sont susceptibles de concerner des faits relevant de l'intimité de la vie privée des personnes. De surcroît, l'application du principe du droit à l'oubli ne doit pas dépendre de l'intérêt de la décision concernée ou encore de la nature du contentieux – civil, pénal, prud'homal, administratif ou autre – mais doit s'appliquer, sans distinction, à l'ensemble des justiciables.

Par ailleurs, les possibilités de recherche en texte intégral garantissent une recherche aisée des décisions de justice à partir de mots-clés pertinents.

En ce qui concerne l'utilisation du nom des parties par les praticiens et les justiciables, la Commission souligne que le principe de l'anonymisation du nom des parties posé par sa recommandation de 2001 ne s'applique pas aux recueils de jurisprudence sur support papier et ne vise que les bases de données informatisées librement accessibles sur internet.

Il convient d'apprécier ici les intérêts en cause : d'un côté, une aide à la mémorisation et à l'utilisation des décisions de justice, de l'autre, le nécessaire respect, au bénéfice des personnes concernées, du droit à l'oubli et du droit à la vie privée.

- Le principe d'une anonymisation à la demande ?

Il a été proposé que l'anonymisation des décisions de justice puisse être effectuée à la demande expresse des personnes concernées sur le fondement de l'article 38 de la loi « informatique et libertés », cette possibilité s'ajoutant aux cas où la loi fait d'ores et déjà interdiction de mentionner, à l'occasion de la diffusion ou la publication de certaines décisions de justice, le nom des parties.

Cette solution ne peut être retenue.

D'une part, elle ferait reposer sur les juridictions concernées et non sur le diffuseur la charge de gérer la procédure relative aux demandes d'anonymisation. D'autre part, et surtout, elle imposerait à la personne intéressée d'accomplir une démarche particulière alors que les risques liés à la diffusion sur internet des décisions de justice ne sont pas toujours pleinement perçus par les justiciables.

Au delà de ces observations, la Commission relève qu'un certain nombre d'éléments sont venus, depuis 2001, compléter et modifier le cadre juridique applicable aux bases de données jurisprudentielles.

Les conséquences de la modification de la loi « informatique et libertés »

La Commission rappelle que les bases de données jurisprudentielles constituent, lorsqu'elles comportent l'identité des parties, des traitements automatisés de données à caractère personnel soumis aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 modifiée en août 2004.

A cet égard, les modifications de la loi « informatique et libertés » apportées par la loi du 6 août 2004 ont des effets sur le régime applicable aux bases de données jurisprudentielles, quel qu'en soit le mode d'accès.

L'article 7 de la loi modifiée prévoit en principe qu'un traitement de données à caractère personnel doit avoir reçu le consentement de la personne concernée ou satisfaire à l'une des conditions posées par cette disposition.

Ainsi, l'article 7 3° ne fait pas obstacle à la constitution, sous une forme nominative, de bases de données de jurisprudence par les juridictions ayant prononcé les décisions pour un usage strictement interne dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre d'une mission de service public.

La Commission estime en revanche que la diffusion en accès restreint sur internet ou sur CD-Roms de bases de données jurisprudentielles, si elle répond à un intérêt légitime des responsables de ces traitements, est toutefois de nature à méconnaître les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée.

Dès lors, au regard de la nature particulière des informations contenues dans les bases de données jurisprudentielles, la Commission considère que l'exception posée par l'article 7-5° de la loi ne saurait s'appliquer en l'espèce.

En outre, la Commission rappelle que, conformément à l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, seules les juridictions, les autorités publiques, les personnes morales gérant un service public, les auxiliaires de justice et les personnes privées limitativement désignées par la loi sont autorisées à mettre en œuvre des traitements de données à caractère personnel relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté.

Dès lors, la Commission considère que, pour respecter les dispositions de la loi, les éditeurs devraient procéder à l'occultation des noms des parties et témoins des décisions qu'ils diffusent dans le cadre de leur activité.

Le régime applicable à la diffusion des données publiques

La modification par l'ordonnance du 6 juin 2005 de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal a introduit notamment le principe général de la libre réutilisation des informations publiques.

Cette possibilité de réutilisation des informations publiques est encadrée par la loi, notamment afin de concilier la protection des personnes dont les données à caractère personnel seraient contenues dans les informations publiques. La loi prévoit ainsi que les informations publiques comportant des données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'une réutilisation, à moins que les personnes concernées y aient consenti ou qu'elles aient été anonymisées par l'autorité détentrice ou, à défaut, qu'une disposition législative ou réglementaire le permette.

Certes, le régime juridique défini par la loi du 17 juillet 1978 modifiée n'est pas applicable aux décisions de justice, car ces dernières ne constituent pas des documents administratifs au sens de cette loi. Pour autant, la Commission souligne le choix effectué par le législateur, à savoir celui du principe de l'anonymisation dans le cadre de la réutilisation d'informations publiques. Ce principe qui trouve à s'appliquer dès lors qu'est concerné un traitement comportant des données à caractère personnel devrait, à tout le moins, s'appliquer aux bases de données jurisprudentielles qui contiennent des informations d'une nature particulière au regard de la protection de la vie privée des personnes concernées.

Ainsi, la Commission considère que l'adoption de la règle de l'anonymisation dans la loi du 17 juillet 1978 pour la réutilisation d'informations publiques devrait conduire à appliquer ce même principe aux décisions de justice diffusées sur internet ou compilées sur CD-Roms.

La Commission estime, en conséquence, qu'il y aurait lieu de consacrer ce principe par une disposition législative spécifique.

Les pratiques en Europe

La Commission relève qu'une majorité de pays a choisi de ne permettre la mise en ligne sur internet que des décisions de justice préalablement anonymisées, soit que ce choix résulte des dispositions législatives nationales (République tchèque, Estonie, Suède), soit que ce choix découle d'une prise de position de l'autorité nationale de protection des données à caractère personnel (Pays-Bas, Danemark, Portugal et Lettonie).

De plus, certains pays ont fait le choix, parfois ancien, de procéder à l'anonymisation systématique des décisions de justice quel que soit le support de diffusion (Allemagne, Autriche, Pologne, Hongrie, Finlande et Grèce).

Enfin, le Conseil de l'Union européenne a récemment procédé à une étude sur la situation actuelle des bases de données ou des sites de jurisprudence dans les différents Etats membres. Les résultats de cette consultation font clairement apparaître la volonté de nombreux pays de s'engager sur la voie d'une anonymisation des décisions de justice publiées (Roumanie, Slovaquie, Norvège, Lituanie et Espagne).

Il conviendrait, dès lors, que la pratique française en matière de diffusion des bases de données de jurisprudence sur internet – quel qu'en soit le mode d'accès – ou sur CD-Roms s'inscrive dans le mouvement en faveur d'une protection accrue des personnes.

*

En conclusion, la Commission estime que sa recommandation de novembre 2001 a permis d'encadrer de manière équilibrée la diffusion des décisions de justice sur internet et le respect de la vie privée des personnes citées dans ces décisions.

Elle considère, à ce titre, que conformément aux principes retenus dans sa délibération du 29 novembre 2001, la diffusion en libre accès sur internet de décisions de justice ne peut s'effectuer qu'après que le nom et l'adresse des parties et témoins au procès ont été préalablement occultés.

Par ailleurs, la Commission rappelle :

- que les bases de données compilant sous forme numérique les décisions prononcées par les juridictions constituent, si elles comportent le nom des parties ou des témoins, des traitements automatisés de données à caractère personnel soumis aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 modifiée en août 2004 ;
- qu'aucune disposition de la loi du 6 janvier 1978 modifiée n'interdit la constitution, sous une forme nominative, de telles bases de données par les juridictions ayant prononcé les décisions ou par les auxiliaires de justice pour les affaires les concernant, dès lors que l'accès à ces bases est exclusivement à usage interne ;

La Commission relève l'évolution du cadre juridique applicable aux bases de données jurisprudentielles et, à ce titre, estime que les dispositions des articles 7 et 9 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée devraient, dorénavant, conduire les éditeurs privés de bases de données de jurisprudence accessibles en accès restreint ou par CD-Roms à occulter le nom et l'adresse des parties et témoins des décisions de justice qu'ils diffusent.

En tout état de cause, la Commission estime que les risques, au regard des droits et libertés des personnes qui y sont citées, liés à la diffusion de bases de données de décisions de justice commandent l'adoption d'une disposition législative spécifique prévoyant l'anonymisation de celles-ci lors de leur diffusion par des moyens électroniques et, comme le lui permet l'article 11 4° b) de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, appelle l'attention du Gouvernement sur ce point.