



Syndicat de la juridiction  
administrative

**Audition par M. Philippe Latombe, député**  
**Proposition de loi visant l'ouverture avancée des**  
**données judiciaires**

12 février 2025

---

**Vos représentant(e)s SJA :**

Virgile Nehring, secrétaire général  
Gabrielle Maubon, membre du conseil syndical

Le SJA, syndicat historique, apolitique et majoritaire des magistrats et magistrats administratifs, a été auditionné par M. le député Philippe Latombe, député membre de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, rapporteur de la proposition de loi (n° 806) visant l'ouverture avancée des données judiciaires.

Cette proposition de loi vise à ajouter à l'article L. 7 du code de justice administrative, relatif au rapporteur public, la phrase suivante : « *Sous réserve des dispositions particulières qui régissent l'accès aux décisions de justice et leur publicité, les conclusions du rapporteur public sont mises à la disposition du public à titre gratuit, sous forme électronique, dans les mêmes conditions que les jugements.* »

Il en irait de même des rapports publics des conseillers rapporteurs et des avis des avocats généraux près la Cour de cassation.

## **Sommaire**

I.	Rappel liminaire : le rôle du rapporteur public et le statut de ses conclusions, qui sont prononcées et ne sont pas des « documents » _____	3
II.	Les conclusions des rapporteurs publics sont déjà aisément accessibles et largement communiquées ____	3
	A) Un grand nombre de conclusions sont disponibles gratuitement en ligne..._____	4
	B) ... et les juridictions transmettent les conclusions sur demande _____	4
	C) Les refus de communication sont très rares, et trouvent des explications _____	5
	D) Le seul intérêt pratique d'une telle mise à disposition systématique en libre accès est celui des sociétés d'exploitation de données juridiques ou « <i>legal tech</i> » _____	5
III.	La mise à disposition du public des conclusions, qui ne sont pas des décisions juridictionnelles, pourrait s'avérer difficile à mettre en œuvre, voire contre-productive _____	6
	A) Le sens et la portée de la décision juridictionnelle se trouvent... dans la décision juridictionnelle, seule pourvue d'une valeur juridique et non dans les conclusions _____	6
	B) Les conclusions ne sont pas des documents écrits, et leur mise en forme pour une éventuelle mise à disposition du public nécessiterait un travail supplémentaire non négligeable _____	6
	C) La mise à disposition du public pourrait vider les conclusions d'une partie de leur intérêt et affecter le bon déroulé du processus juridictionnel _____	7
	D) Des risques liés à la personnalisation _____	7
IV.	Les propositions du SJA : _____	8
	1) Réserver le champ d'une éventuelle mise à disposition des conclusions des rapporteurs publics aux formations supérieures du Conseil d'Etat _____	8
	2) Modifier l'article L. 10 du code de justice administrative, pour supprimer le nom des juges dans le cadre de la mise à disposition du public des jugements _____	8
	3) Approfondir la réflexion sur la rédaction des décisions de justice _____	9
	4) Améliorer encore la connaissance de la justice en général et de la juridiction administrative en particulier _____	10
	5) Proposition de rédaction alternative de la proposition de loi _____	10

## **I. Rappel liminaire : le rôle du rapporteur public et le statut de ses conclusions, qui sont prononcées et ne sont pas des « documents »**

Le rapporteur public « a pour mission d'exposer les questions que présente à juger le recours sur lequel il conclut et de faire connaître, en toute indépendance, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient ».

Les parties ont la possibilité, après leur prononcé lors de la séance publique, de présenter des observations, soit oralement à l'audience, soit au travers d'une note en délibéré

Ainsi, les conclusions du rapporteur public permettent aux parties de percevoir les éléments décisifs du dossier, de connaître la lecture qu'en fait la juridiction et de saisir la réflexion de celle-ci durant son élaboration tout en disposant de l'opportunité d'y réagir avant que la juridiction ait statué. (CE, Section, 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*, n° 352427, A)

Les conclusions ne lient pas la formation de jugement, dont il ne fait pas partie. Elles ne constituent qu'une étape préalable à l'élaboration de la décision définitive qui sera adoptée par la formation de jugement.

S'étant publiquement prononcé sur l'affaire, le rapporteur public ne peut prendre part au délibéré : ainsi, en vertu de l'article R. 732-2 du code de justice administrative, il n'assiste pas au délibéré devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et, selon l'article R. 733-3 de ce code, il y assiste, sauf demande contraire d'une partie, sans y prendre part au Conseil d'État.

Les conclusions peuvent être écrites. Elles sont alors rédigées par une seule personne, qui dispose de droits d'auteur sur sa production (article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle). Elles sont élaborées avec les moyens du service mais elles ne constituent pas un produit du service public de la justice : elles sont l'œuvre de l'esprit du rapporteur public ou de la rapporteure publique, qui n'est soumis ce faisant à aucune autorité hiérarchique. Cf. QE 13<sup>e</sup> législature n° [108655](#)

Elles se distinguent du jugement, qui lui est « public » (article L. 10), rendu « au nom du peuple français » (article L. 2), par une formation de jugement en principe collégiale (article L. 3).

## **II. Les conclusions des rapporteurs publics sont déjà aisément accessibles et largement communiquées**

À titre liminaire, il convient de préciser que les conclusions ne sont pas soumises aux dispositions des articles L. 311-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration sur le droit d'accès aux documents administratifs, en ce qu'elles ne sont pas des documents administratifs (CE 26 janv. 1990, Vincent, n° 104236, B ; CE, 20 janvier 2005, n° 276625, B). Pour autant :

## **A) Un grand nombre de conclusions sont disponibles gratuitement en ligne...**

Sur [Ariane web](#), près de 8000 résultats sont disponibles pour le Conseil d'État, sur 25 ans, dans le fonds des conclusions des rapporteurs publics, y compris sur des décisions de chambre « jugeant seule ».

Certaines juridictions participent activement à des revues en ligne : cf [ALYODA](#), revue de jurisprudence en accès ouvert rassemblant les décisions les plus significatives de la cour administrative d'appel de Lyon et des tribunaux administratifs de son ressort accompagnées de résumés, de conclusions prononcées par les rapporteurs publics et de commentaires rédigés par des universitaires ou avocats. Ou encore [AMarsada](#) à Marseille sur le même modèle.

D'autres proposent d'accéder aux conclusions des rapporteurs publics directement depuis leur lettre de jurisprudence, afin d'éclairer les décisions importantes qui y figurent, voir par exemple la [lettre de la CAA de Nancy](#) ou celle de la [CAA de Douai](#).

Ces publications se font sans aucune rémunération et ont en commun qu'elles portent sur des décisions sélectionnées.

Des conclusions sont également disponibles auprès de revues juridiques, spécialisées ou généralistes, contre rémunération cette fois. Il s'agit de rémunérer, non seulement l'œuvre de l'esprit, mais également le temps passé à la rédaction des conclusions, qui est allongé en cas de publication car il faut par exemple citer de manière précise les références jurisprudentielles. Cela ne concerne qu'un nombre limité de conclusions, choisies pour la qualité de l'analyse qu'elles portent. La rémunération en lien avec ce type de publication est par ailleurs réduite, les rapporteurs publics n'en font pas un commerce.

## **B) ... et les juridictions transmettent les conclusions sur demande**

Le Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État gère une collection de plusieurs dizaines de milliers de conclusions, prononcées devant le Conseil d'État ou le Tribunal des conflits, dont une partie seulement ont été versées sur Ariane web. Il peut en délivrer des copies. Les juridictions (TA et CAA) font de même, et transmettent à toute personne qui le souhaite copie des conclusions prononcées, si elles sont disponibles.

Les arrêtés du [24 octobre 2005](#) et du [22 décembre 2014](#), qui datent d'avant l'*open data*, fixent le montant, modique de ces redevances, perçues en contrepartie de la délivrance de ces documents, et qui sont versées au budget de la juridiction : 5 euros pour les conclusions de rapporteurs publics devant les TA, 7 euros pour les conclusions devant les CAA, 7 euros ou 10 euros (conclusions prononcées devant les formations d'Assemblée, de Section ou de Plénière devant le Conseil d'Etat.

Ainsi, toute personne peut solliciter les conclusions du rapporteur public sur l'affaire qui l'intéresse, notamment si elle n'a pas pu assister à l'audience.

Nous n'avons pas eu connaissance de plaintes émanant des requérants ou des avocats quant aux difficultés qu'ils éprouveraient à se voir transmettre des conclusions.

### **C) Les refus de communication sont très rares, et trouvent des explications**

Raisons pratiques : pour une affaire qui ne présente pas d'intérêt particulier, il est possible que le rapporteur public n'ait pas pris le temps de les rédiger ; il se peut également qu'il n'ait pas le temps de les mettre en forme.

Raisons juridiques : si les conclusions ont été publiées dans une revue avec laquelle le rapporteur public a conclu un contrat pour l'utilisation de ses droits d'auteur, une clause d'exclusivité peut faire obstacle à ce qu'elles soient transmises gratuitement à un tiers. Les références de publication en sont alors transmises.

Raisons théoriques : les magistrates et magistrats administratifs sont attachés à la préservation de la sérénité de la justice, et certaines et certains ont le souhait de ne pas influencer les parties dans leur choix de faire appel ou pas. Le souhait de ne pas révéler une opinion dissidente qui n'a pas emporté la conviction de la formation de jugement peut également expliquer un refus de communication, ou encore le souhait de ne pas donner à son opinion une publicité au-delà des personnes présentes à l'audience, ou le souci d'éviter une instrumentalisation de sa position par une partie ou par un tiers... Parfois il s'agit uniquement d'une temporisation de la communication, qui est acceptée dès que le délai d'appel ou de cassation est écoulé.

### **D) Le seul intérêt pratique d'une telle mise à disposition systématique en libre accès est celui des sociétés d'exploitation de données juridiques ou « *legal tech* »**

Ni les justiciables ou leurs conseils, ni le corps universitaire (à de rares exceptions près) ne se plaignent de l'absence de publication en libre accès des conclusions des rapporteurs publics en TA et CAA. Les seules qui ont intérêt à la publication massive en libre accès sont les *legal tech* qui souhaitent constituer des bases de données plus larges que les seules décisions juridictionnelles. Or seules ces dernières, et pas les conclusions, sont les produits des juridictions.

La SJA s'interroge donc sur l'utilité de la proposition de loi, et sur la nécessité pour le législateur d'intervenir, puisque les parties peuvent assister à l'audience, qu'elles peuvent solliciter la communication des conclusions prononcées sur leur affaire et que les tiers disposent déjà des conclusions les plus intéressantes juridiquement.

### **III. La mise à disposition du public des conclusions, qui ne sont pas des décisions juridictionnelles, pourrait s'avérer difficile à mettre en œuvre, voire contre-productive**

#### **A) Le sens et la portée de la décision juridictionnelle se trouvent... dans la décision juridictionnelle, seule pourvue d'une valeur juridique et non dans les conclusions**

Les motifs qui fondent les décisions de justice se trouvent écrites dans les décisions de justice elles-mêmes, qui sont, depuis la Révolution française, motivées. Un jugement insuffisamment motivé est irrégulier et sera annulé en appel. Si l'on pouvait, à une certaine époque, déplorer le caractère sibyllin des décisions de justice et en particulier celles du Conseil d'Etat, cette époque est largement révolue et le caractère suffisant de la motivation des décisions de justice ne fait plus véritablement débat aujourd'hui.

La juridiction administrative a en effet fait des progrès importants en termes de rédaction, pour rendre des décisions en style direct, moins laconiques, plus pédagogiques, même si des efforts pourraient sans doute encore être consentis s'agissant de la motivation des décisions de justice et plus généralement de la communication de la justice administrative (voir ci-dessous des pistes d'amélioration proposées par le SJA).

Les décisions juridictionnelles, qui sont seules susceptibles de recours, ont, elles seules, autorité de chose jugée. Le reste des « productions » de la justice n'a pas de valeur juridique à proprement parler et ne justifie donc pas d'être systématiquement communiqué aux tiers et aux parties ; ce ne sont pas non plus des pièces du dossier devant quant à elles être communiquées aux parties. Le processus juridictionnel est par ailleurs régi par le secret de l'instruction.

#### **B) Les conclusions ne sont pas des documents écrits, et leur mise en forme pour une éventuelle mise à disposition du public nécessiterait un travail supplémentaire non négligeable**

Les conclusions peuvent être écrites, bien évidemment, et le sont le plus souvent, mais elles peuvent aussi être de simples notes, sommaires, rédigées en style télégraphique, qui sont « prononçables » mais pas forcément « publiables ».

Une anonymisation serait nécessaire, sur des documents qui ne sont pas nécessairement au même format que les jugements.

Le support écrit des conclusions prononcées lors de l'audience doit être retiré pour une éventuelle publication ou mise à disposition du public. Ce temps de travail a un coût, qui pèse sur les rapporteurs publics principalement, parfois sur les agents de greffe s'ils sont sollicités pour relire le document. Des effectifs supplémentaires seront nécessaires sous peine de voir se dégrader la qualité et la célérité de la justice administrative. Dans les TA et CAA, avec des effectifs en souffrance et insuffisants pour faire face aux entrées (sur les dix dernières années, + 40 % des entrées, seulement + 4 % de hausses des effectifs), cela paraît inenvisageable en pratique. Pour

rappel les tribunaux rendent plus de 250 000 décisions et les cours plus de 30 000, et respectivement 170 000 et 17 500 en excluant les ordonnances.

Pour mémoire le CRPA n'impose la communication que des documents « achevés » : la mise à disposition, comme la communication, ne doit pas nécessiter de travail supplémentaire autre que celui de verser les documents dans la base de données. S'il faut les traiter ou les retraiter, c'est un service supplémentaire qui est sollicité et pas une simple communication ou mise à disposition.

En outre, l'écrit n'est pas nécessairement ce qui a été prononcé.

### **C) La mise à disposition du public pourrait vider les conclusions d'une partie de leur intérêt et affecter le bon déroulé du processus judiciaire**

Les conclusions prononcées à l'audience s'adressent à la formation de jugement, qu'il s'agit d'éclairer et de convaincre, mais aussi aux parties, en leur permettant de répliquer et d'enrichir le débat contentieux lors de l'audience.

Les mettre à disposition de tiers pourrait conduire à gommer les détails, par souci de discrétion, ou les critiques, par souci de modération.

L'écrit pouvant être différent de l'oral (le rapporteur public n'est tenu qu'au respect du « sens » des conclusions, indiqué aux parties préalablement à l'audience), les conclusions écrites mises à disposition pourraient n'être que très sommaires et avoir un intérêt limité. Elles pourraient devenir une source inutile d'incompréhension, si elles ne correspondent pas à la décision finalement rendue par la juridiction, et de complexité, si une partie considère que ce qui a été prononcé ne correspond pas à ce qui a été publié.

Des progrès ont été faits par la juridiction administrative, notamment en TA et CAA, pour favoriser l'oralité et donner toute sa place à l'audience, au sein de laquelle les conclusions du rapporteur public ont un rôle central : contraindre à les rédiger risque de remettre en cause l'utilité voire l'opportunité de l'audience publique, pourtant moment clé du processus judiciaire.

Le déroulé de la procédure judiciaire a pour finalité le rendu d'une décision judiciaire, seule susceptible de recours et qui est revêtue de l'autorité de la chose jugée. Mettre à disposition un autre type de production, reflétant la prise de position d'une personne membre de la juridiction mais pas membre de la formation de jugement, prononcée alors que le processus judiciaire n'est pas encore arrivé à terme, serait source de confusion et de perturbation.

### **D) Des risques liés à la personnalisation**

Les conclusions sont rédigées en toute indépendance par une seule personne, aisément identifiable, qui les signe et expose son opinion personnelle.

Sur des dossiers « sensibles », cette personne pourrait être l'objet d'attaques ou de menaces personnelles, du seul fait d'avoir exprimé son opinion ainsi qu'il lui est demandé, sans bénéficier de la « protection » de la collégialité. Lorsqu'une décision est rendue en nombre impair (le plus souvent trois juges), on ignore qui a voté pour la solution adoptée, qui est rendue par la juridiction au nom du peuple français.

En outre, ces données pourraient faire l'objet d'une réutilisation ayant pour objet ou pour effet d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire des pratiques professionnelles, réelles ou supposées, d'une personne. Ces pratiques sont prohibées par l'article L. 10 du CJA en ce qui concerne les jugements.

Des moyens supplémentaires seraient nécessaires pour mettre en place une telle mise à disposition du public des conclusions, qui ne correspondent au demeurant pas toujours aux conclusions prononcées, ni nécessairement aux décisions rendues.

#### **IV. Les propositions du SJA :**

##### **1) Réserver le champ d'une éventuelle mise à disposition des conclusions des rapporteurs publics aux formations supérieures du Conseil d'Etat**

Les TA et CAA sont très honorés par le souhait des auteurs de la PPL que leurs pratiques soient « alignées sur celles des plus hautes juridictions européennes », mais il n'est sans doute pas nécessaire ni opportun, pour les raisons exposées, d'y inclure d'autres juridictions administratives que le Conseil d'État.

Le Conseil d'État est la juridiction suprême de l'ordre administratif français, son rôle n'est pas uniquement de trancher des litiges mais également de réguler l'ordre juridictionnel administratif français, il est la seule juridiction qui peut être utilement comparée aux juridictions européennes.

Les conclusions des rapporteurs publics devant la Section du contentieux ou l'Assemblée du contentieux présentent un grand intérêt juridique car les décisions rendues par ces formations de jugement ont une autorité particulière et sont en principe « suivies » par les juridictions confrontées à une question identique.

Cette proposition de mise à disposition du texte des conclusions prononcées devant les formations supérieures du Conseil d'État est toutefois déjà une réalité pratique, cf. Ariane web.

##### **2) Modifier l'article L. 10 du code de justice administrative, pour supprimer le nom des juges dans le cadre de la mise à disposition du public des jugements**

La mise à disposition du public des jugements (loi n° 2019-222 du 23 mars 2019) est effective pour le Conseil d'Etat depuis septembre 2021, les cours administratives d'appel mars 2022 et les tribunaux administratifs juin 2022. <https://opendata.justice-administrative.fr/>

Certaines utilisations susceptibles d'être contraires à l'alinéa 4 de l'article L. 10 ont pu être déplorées, et il apparaît nécessaire, plutôt que d'engager des procédures judiciaires, de modifier le code de justice administrative afin de supprimer toute donnée nominative des décisions juridictionnelles mises à disposition du public.

Les noms des magistrats seront bien évidemment toujours apparents sur les jugements notifiés aux parties, et sur les copies délivrées aux tiers sur demande. Il est toutefois utile de prévoir qu'ils puissent être occultés en cas de risque pour la sécurité des membres de la juridiction.

Modifications proposées de l'article L. 10 du code de justice administrative :

Les jugements sont publics. Ils mentionnent le nom des juges qui les ont rendus.

Sous réserve des dispositions particulières qui régissent l'accès aux décisions de justice et leur publicité, les jugements sont mis à la disposition du public à titre gratuit sous forme électronique.

Par dérogation au premier alinéa, les nom et prénoms des personnes physiques mentionnées dans le jugement, lorsqu'elles sont parties ou tiers, ainsi que ceux des magistrats et des membres du greffe, sont occultés préalablement à la mise à la disposition du public. Lorsque sa divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage, est également occulté tout élément permettant d'identifier les parties, les tiers, les magistrats et les membres du greffe.

Les données d'identité des magistrats et des membres du greffe ne peuvent faire l'objet d'une réutilisation ayant pour objet ou pour effet d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées. La violation de cette interdiction est punie des peines prévues aux articles 226-18, 226-24 et 226-31 du code pénal, sans préjudice des mesures et sanctions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les articles L. 321-1 à L. 326-1 du code des relations entre le public et l'administration sont également applicables à la réutilisation des informations publiques figurant dans ces jugements.

Un décret en Conseil d'Etat fixe, pour les jugements de premier ressort, d'appel ou de cassation, les conditions d'application du présent article.

Modifications proposées de l'article L. 10-1 du code de justice administrative :

Les tiers peuvent se faire délivrer copie des jugements, sous réserve des demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique.

Les éléments permettant d'identifier les personnes physiques mentionnées dans le jugement, lorsqu'elles sont parties ou tiers, ainsi que les noms et prénoms des magistrats et des membres du greffe, sont occultés si leur divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage.

Un décret en Conseil d'Etat fixe, pour les décisions de premier ressort, d'appel ou de cassation, les conditions d'application du présent article.

### **3) Approfondir la réflexion sur la rédaction des décisions de justice**

La meilleure compréhension des décisions de justice passe par la rédaction de ces dernières, pas par la lecture de l'avis d'un magistrat sur le dossier à l'origine de celles-ci.

Les conclusions rendues sur un dossier, qui peuvent être contraires, ou balancées, ou nuancées, ne reflètent pas nécessairement ni fidèlement la réflexion menée par la juridiction pour aboutir au jugement prononcé et peuvent avoir un effet trompeur.

Les motifs du jugement et ses bases juridiques figurent dans le jugement lui-même. C'est le jugement qu'il faut améliorer s'il n'est pas compris ou pas suffisamment accessible.

Il serait possible d'envisager de citer plus explicitement, dans le jugement lui-même, les précédents du Conseil d'État sur lesquels le jugement se fonde.

L'autorité de la justice s'attache à ses décisions, qui doivent se suffire à elles-mêmes. C'est sur elles, fruit de la collégialité en principe et en tout cas d'un travail collectif, que doit porter la réflexion éventuelle.

Il faut toutefois noter que des efforts ont déjà été fournis (cf. [Vademecum](#) sur la rédaction des décisions de la justice administrative, appliqué depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019).

#### **4) Améliorer encore la connaissance de la justice en général et de la juridiction administrative en particulier**

L'objectif de « rapprocher les citoyens de leur justice, et notamment de renforcer l'accès au droit, permettant aux justiciables de mieux comprendre et de mieux s'approprier les décisions de justice » ne sera pas atteint par la mise à disposition du public des conclusions prononcées, qui ne sont pas les décisions juridictionnelles. D'autres solutions doivent être envisagées et sont d'ailleurs déjà mises en œuvre : introduction au droit et aux institutions dans les établissements scolaires, communiqués de presse pour les décisions médiatisées, commentaires dans les lettres de jurisprudence pour les décisions signalées, rôle pédagogique des avocats auprès des parties...

Nous exprimons un désaccord sur le postulat d'une justice peu accessible, alors que la justice administrative a fait depuis plusieurs années des efforts de motivation, de transparence et d'ouverture.

#### **5) Proposition de rédaction alternative de la proposition de loi**

La première partie du premier alinéa n'est pas utile, les conclusions n'étant pas des décisions de justice. La seconde partie sera utilement réduite aux conclusions d'intérêt jurisprudentiel supérieur.

« ~~Sous réserve des dispositions particulières qui régissent l'accès aux décisions de justice et leur publicité,~~ les conclusions du rapporteur public prononcées devant la Section du contentieux et l'Assemblée du contentieux Conseil d'Etat sont mises à la disposition du public à titre gratuit, sous forme électronique, dans les mêmes conditions que les ~~jugements~~ décisions du Conseil d'Etat. »