



RAPPORT N°3

CONFIDENTIALITÉ :

COMMISSION DES FINANCES

MOTS CLÉS : BASES DE DONNEES - BASE NATIONALE DES AVOCATS

BASES DE DONNEES JURIDIQUES PROJET DE BASE NATIONALE

RAPPORTEUR :

M. Xavier CHASSIN DE KERGOMMEAUX

DATE DE LA REDACTION :

21/10/2016

BATONNIER EN EXERCICE :

M. Frédéric SICARD

DATE DE PRESENTATION AU CONSEIL :

25/10/2016

CONTRIBUTEURS :

M. Jean GASNAULT, Mme Frédérique LUBEIGT, M. Alain CUISANCE

TEXTES CONCERNES :

Décret n°2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet | Legifrance

Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (Journal Officiel numéro 235 du 8 octobre 2016)

RESUME :

L'accès à des bases de données juridiques complètes, fiables, faciles d'utilisation et moyennant un coût raisonnable et prévisible est l'un des enjeux majeurs de notre profession pour les années à venir.

Une réflexion préalable à la constitution d'une base de données nationale a été engagée en février 2016 et le Barreau de Paris et la Conférence des Bâtonniers se sont impliqués officiellement dans cette réflexion (cf. rapports et délibérations des 09/02/2016 et 24/05/2016).

La Loi pour une République Numérique (dite Loi Lemaire), promulguée depuis lors, a changé directement et favorablement le contenu et le coût prévisible du projet « Base Nationale des Avocats ».

Le Barreau de Paris est désormais en mesure de passer en phase active du projet.

CHIFFRES CLES :

TEXTE DU RAPPORT

Le besoin documentaire des avocats du Barreau de Paris

Dans un contexte d'inflation législative et réglementaire, le projet d'un fonds documentaire commun et librement accessible à tous les avocats du Barreau de Paris a pour objet de rétablir un minimum d'égalité d'accès aux fonds indispensables aux avocats.

Rappelons que dès février 2016, le Barreau de Paris avait écarté l'hypothèse du rachat d'un éditeur, le métier de l'édition, même juridique, étant très différent du métier d'avocat et un tel rachat laissant présager un problème de financement et de gouvernance (a fortiori en cas de rachat avec la Conférence des Bâtonniers ou d'autres Ordres).

La cible

Compte tenu des coûts prévisibles d'un fonds documentaire, il n'est pas envisageable d'espérer disposer d'un fonds de doctrine couvrant à la fois les domaines généralistes et les différentes spécialités des droits français et européen.

Nous avons donc ciblé comme cible du projet les avocats généralistes en petite structure et à revenus faibles ou irréguliers. Leur pratique généraliste (famille, social, baux et copropriété, droit pénal, procédure civile et procédure pénale et droit commercial général) a guidé la demande auprès des éditeurs contactés, qui s'articule autour des trois piliers suivants :

- L'actualité juridique et jurisprudentielle ;
- La jurisprudence de la Cour de cassation et des cours d'appel (i.e. le fonds Jurica), étant précisé que l'accès à des décisions de première instance parisiennes est possible à la bibliothèque de l'Ordre ;
- Un fonds de doctrine couvrant les pratiques susvisées (famille, social, baux et copropriété, droit pénal, procédure civile et procédure pénale et droit commercial général)

L'évolution du contexte

Loi République Numérique (parue au JO du 8 octobre) a modifié en profondeur les règles de diffusion de l'information judiciaire. Ses articles 20 et 21 prévoient en effet la mise en ligne gratuite de la jurisprudence :

Article 20

L'article L. 10 du code de justice administrative est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Ces jugements sont mis à la disposition du public à titre gratuit dans le respect de la vie privée des personnes concernées.

« Cette mise à disposition du public est précédée d'une analyse du risque de ré-identification des personnes.

« 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. »

Article 21

Le chapitre unique du titre Ier du livre Ier du code de l'organisation judiciaire est complété par un article L. 111-13 ainsi rédigé :

« Art. L. 111-13. - Sans préjudice des dispositions particulières qui régissent l'accès aux décisions de justice et leur publicité, les décisions rendues par les juridictions judiciaires sont mises à la disposition du public à titre gratuit dans le respect de la vie privée des personnes concernées.

« Cette mise à disposition du public est précédée d'une analyse du risque de ré-identification des personnes.
« 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 décisions.
« 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. »

La mise en œuvre complète de ces mesures (bienvenues et espérées depuis longtemps par le Barreau de Paris) nécessitera néanmoins quelques années, puisque la mise en ligne de la jurisprudence nécessite une anonymisation préalable des décisions, dans la droite ligne de la réglementation européenne. Or aujourd'hui, cette anonymisation est faite par les éditeurs privés, qui incluent la jurisprudence ainsi anonymisée dans leurs abonnements payants.

Le Barreau de Paris participe actuellement à une étude menée par la Direction de l'Information Légale et Administrative (Journaux officiels) et l'association Open Law sur l'ouverture de la Jurisprudence. Un calendrier informel d'ouverture en accès libre du fonds Jurica apparaît progressivement. Ce sera partiel dans un premier temps et très filtré par la Commission Nationale Informatique et Liberté qui n'autorisera que la consultation gratuite et publique que d'arrêts anonymisés. A mesure de la progression de l'anonymisation des arrêts du fonds Jurica, la quantité d'arrêts en accès gratuit augmentera.

Où ? Sur quels sites ? Plusieurs pistes sont envisagées à ce stade :

- Legifrance (un grand projet de refonte se préparant, l'entrée de ce nouveau fonds pourrait être retardée)
- le site de la Cour de Cassation (qui augmenterait ainsi son audience numérique)
- Open Dalloz (premier éditeur classique à ouvrir une partie de ses fonds en open access)
- le nouveau venu du paysage de l'information juridique : Doctrine.fr

Cette petite révolution, que le Conseil d'Ordre a examinée et soutenue au mois de mai dernier, a un impact important sur le cahier des charges du projet. Le budget de la partie payante de la Base a vu la part consacrée à l'achat de jurisprudence du fonds diminuer substantiellement. Tous les fournisseurs consultés ont dû en tenir compte et modifier en conséquence leurs propositions (indicatives à ce stade).

Rencontres

Depuis le début de l'année 2016, quatre éditeurs nationaux généralistes ont été rencontrés à plusieurs reprises pour mieux cerner l'offre de fonds de doctrine pour la BNA :

- Wolters-Kluwer France - Lamy,
- Groupe Editions Lefebvre Sarrut - Dalloz,
- Lexbase
- Lextenso

Tous ces éditeurs ont déjà des rapports contractuels avec la bibliothèque de l'Ordre. D'autres éditeurs n'ont pas été consultés, soit en raison du caractère inadapté de leur offre en rapport avec les besoins de la population visée, soit en raison du prix de leurs licences qui n'entreraient pas en adéquation avec un premier périmètre fixé par les services financiers de l'Ordre (cf infra).

Des rencontres ont par ailleurs eu lieu avec des acteurs dont les projets peuvent avoir un impact direct sur le projet BNA : Cour de Cassation, Doctrine.fr, association Droit et Croissance. Il y aura sans doute d'autres rencontres prochainement.

Un troisième champ d'investigation a été ouvert sur la partie technique du projet. Avec l'aide de M. Bacoup, directeur des services d'information de l'Ordre, les conditions d'accès sécurisé à ce fonds ont pu être définies, ce qui est de nature à rassurer les éditeurs fournisseurs potentiels de documentation numérique.

Le choix des fonds

Les fonds publics :

- Une première sélection de fonds doit pouvoir être interrogée via la BNA :
 - En première ligne Legifrance et Service Public,
 - Puis la partie réglementaire des principaux sites ministériels (DGCCRF, BOFIP, Douanes, DGCL, Travail, et ... Justice), sites des cours suprêmes, sites des Autorités administratives indépendantes, BO de la Mairie de Paris (Recueil des actes administratifs de la Ville de Paris)
- Les fonds universitaires : l'usage du portail de recherche Isidore, entretenu par le CNRS permettra une interrogation unique de la grande variété des fonds disponibles. A noter que l'article 30 de la loi République Numérique qui rend obligatoire la mise en accès libre des fonds de recherche scientifique juridique dans un

délai d'un an augmentera notablement la quantité de données librement consultables. Ce dernier sujet sera abordé de manière détaillée lors des prochaines Journées Européennes d'Informatique Juridique qui sont parrainées par le Barreau de Paris, le Conseil National du Numérique (CNUM) et l'association Henri Capitant.

Les fonds du Barreau :

La Base de documentation du Barreau de Paris doit mettre en valeur tous les fonds créés et rassemblés par ses avocats et ses services supports :

- les dossiers thématiques du centre de documentation de l'Ordre
- la base de déontologie et professionnelle
- la Grande Bibliothèque du Droit

On peut s'interroger sur l'intégration du fonds de procédure actuellement commercialisé par l'EFB aux avocats du Barreau de Paris et aux étudiants de l'EFB.

Les fonds libres :

Il existe un nombre très important de fonds gratuits (et de qualité diverse) mis à libre disposition sur Internet. La bibliothèque de l'Ordre en assure un relevé régulièrement mis à jour dans le carnet d'adresses qu'elle propose sur son site. L'association Open Law a repris les éléments de ce relevé pour élaborer une plateforme d'interrogation fiable et sécurisée de ces fonds : l'Open Law Collector.

Une petite partie du budget peut financer une adaptation spécifique de cette plateforme aux besoins de la BNA. Ce point sera repris de manière plus détaillée dans la partie technique de ce rapport.

Les fonds payants :

Comme indiqué plus haut, nous avons établi un socle commun de négociation sur les fonds praticables, s'articulant autour de trois piliers :

- L'actualité juridique et jurisprudentielle ;
- La jurisprudence de la Cour de cassation et des cours d'appel (i.e. le fonds Jurica), étant précisé que l'accès à des décisions de première instance parisiennes est possible à la bibliothèque de l'Ordre ;
- Un fonds de doctrine couvrant les pratiques susvisées (famille, social, baux et copropriété, droit pénal, procédure civile et procédure pénale et droit commercial général) Pour ce fonds, il ne s'agit que d'une courte sélection portant sur les matières évoquées : en moyenne 1 à 2 revues (ou extraits de revues) et une dizaine d'ouvrages

L'objet des négociations porte sur un fond en accès libre, après contrôle numérique de connexion pour tous les avocats du Barreau de Paris (et le cas échéant d'autres Ordres via la Conférence des Bâtonniers).

Chaque éditeur a été invité à proposer en complément une offre payante, graduée, favorisant l'achat à la pièce (article de revue, chapitre d'ouvrage ou d'encyclopédie) et la facturation de ce frais documentaire directement aux avocats.

Les éditeurs ont été avertis qu'un appel d'offres devrait avoir lieu en novembre 2016, suivi d'un dialogue compétitif entre les éditeurs sélectionnés à l'issue de cet appel d'offres, avec pour objectif de sélectionner l'éditeur retenu, de finaliser le contrat et de mettre la base en ligne à la fin du premier trimestre 2017.

Les contraintes budgétaires actuelles n'autorisent pas à envisager des licences chez plusieurs éditeurs. En l'état actuel du budget allouable, toute tentative de panachage des fonds achetés aboutirait à une solution insatisfaisante pour les utilisateurs – un assemblage disparate de fonds trop limités.

Cahier des charges contractuel

Nous présentons ici les bases du cahier des charges qui devra être complété par les éditeurs retenus après une première sélection.

La négociation de l'offre et du prix

- Nombre d'utilisateurs au départ, évolutions de ce nombre d'utilisateurs (procédure de demande),

- Evolution annuelle du tarif (renégociation du prix – modalités, montant maximum) – l'idéal étant de maintenir le même tarif sur 3 années de licence – en fixant donc un nombre potentiel d'utilisateurs supérieur au nombre actuel d'avocats au Barreau de Paris.
- Qualité des fonds : obligation de garder les fonds proposés à jour des évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles sur les 3 mois
- Périmètre des fonds interrogés, évolutions (procédure de demande), conséquences (renégociation du prix – modalités, montant maximum)

L'usage du fond par les utilisateurs (téléchargement, impression, etc...)

Chaque éditeur devra définir précisément l'usage autorisé de son fond, dans les limites légales. L'impression et la copie des documents pour les besoins de réponse aux questions de la clientèle des avocats doit être possible. Le téléchargement massif d'ouvrages ou d'archives de revues pourra être empêché.

Fonds payants pour les avocats – l'offre complémentaire

Les conditions d'achat de ces fonds doivent être claires et faciles à mettre en œuvre. Il faut éviter pour autant d'infliger aux avocats un spamming récurrent d'offres d'achat qui serait perçu comme un harcèlement. Il a été mentionné dans les négociations que tout fournisseur qui ne contrôlerait pas cette activité commerciale pourrait voir résilier sa licence.

Prestations de formation à l'usage du site

- Documents rendus accessibles aux utilisateurs
- Cours validés EFB aux utilisateurs

Le suivi technique

- Montée en puissance
- Indisponibilités techniques – modalités de prises en charge
- Les relations avec les utilisateurs – numéro d'appel ou mail

Durée de la licence

- Etablir la Date de départ de la licence globale
- Périodicité du renouvellement de la licence

Il a été signalé aux éditeurs que s'il était envisageable de conclure une licence pour plusieurs années, cette durée ne pourrait pas excéder 3 ans (Bâtonnat en cours et Bâtonnat suivant, le futur Bâtonnier étant désigné avant la signature du contrat).

Les conditions de Renouvellement:

- Opérations préalables au renouvellement
- Date de limite pour demander le non-renouvellement
- Limites de l'évolution tarifaire

La convention devra précisément organiser la communication autour du contrat entre le Barreau de Paris et l'éditeur choisi afin d'éviter toute communication susceptible de nuire au Barreau de Paris.

L'espace technique de consultation de la BNA

L'Option zéro

S'il n'est pas possible de dégager de budget pour favoriser une recherche simultanée dans plusieurs fonds, il est possible de faire réaliser sur le site de la bibliothèque de l'Ordre par un prestataire une simple page « statique » présentant un annuaire commenté des ressources numériques sélectionnées pour la BNA soit les sites publics, ordinaires, payants et privés libres accessibles avec description détaillée de leur contenu et leurs premières modalités d'usage. Cette page pourra être enrichie régulièrement.

L'Option plateforme de consultation fédérée (permettant d'interroger tous les fonds à partir d'un écran unique de recherche et de résultats)

Cet outil se construit par brique à ajouter petit à petit. On met en place un écran de recherche commun qui permet de lancer un groupe de mots (une équation de recherche) dans plusieurs sites internet différents, exemple : Legifrance, Lexbase, la GBD (Grande bibliothèque du droit) et Isidore. La réponse à cette recherche se présente sous la forme d'une liste, souvent organisée de manière antéchronologique, mentionnant le titre du document, ses références de publications, sa date, le site qui héberge le document et donne un lien (une URL) permettant de consulter le texte intégral du document.

Le prix évolue à mesure de l'ajout de sites à consulter ensemble : 2, puis 3 puis 5 sites. Chaque connexion de site coûte en moyenne 5000 € en programmation et paramétrage. On peut donc avoir une plateforme de recherche performante à partir de 35 000 €.

La plateforme se consulte hors du site de l'Ordre (comme les sites payants), il n'y a pas de codes à entrer, le site de l'Ordre dispose d'un protocole technique commun pour gérer tous ces accès et empêcher qu'un tiers non avocat ou non support d'un avocat ne profite de l'usage de la BNA.

Si le budget de ce produit est voté, un processus classique de choix de prestataire se mettra en place, deux acteurs sont déjà pressentis, dont un travaillant déjà pour la bibliothèque de l'Ordre. Le temps de développement de la plateforme serait de 3 mois comprenant la phase d'élaboration de jeux d'essais et de tests. Il sera prudent de démarrer le développement de cette plateforme en début d'année afin que sa livraison puisse coïncider avec la fin des négociations avec l'éditeur choisi.

La maintenance de ce produit peut être estimée à 5000 euros HT par an. Son suivi ne devrait pas mobiliser de ressources humaines importantes à l'Ordre. Il peut être assuré par un consultant.

1. CALENDRIER DE LA MISE EN ŒUVRE DEVANT LE CONSEIL :

Appel d'offres lancé dans le courant du mois de novembre

Sous réserve d'offre(s) satisfaisante(s) et d'une délibération ultérieure du Conseil de l'Ordre, signature du contrat et mise en ligne de la base à la fin du 1^{er} trimestre 2017