



Institut de Droit et d'Economie des Affaires

Magistère Droit Public des Affaires

---

MÉMOIRE PRÉSENTÉ POUR L'OBTENTION  
DU DIPLÔME D'UNIVERSITÉ DE JURISTE DROIT PUBLIC DES AFFAIRES.

Par Morgan NICAISE

LE SERVICE PUBLIC DE DIFFUSION DU DROIT  
PAR INTERNET  
ET  
LE DROIT DE LA CONCURRENCE.

Sous la direction du Professeur Michaël KARPENSCHIF.

6 Mai 2005  
MASTER 2 DROIT PUBLIC

## REMERCIEMENT

Je tiens à remercier particulièrement le Professeur, Michaël Karpenschif, qui m'a donné des pistes de réflexion dans la réalisation du présent mémoire.

Je remercie également le Professeur Didier Jean-Pierre qui m'a aidé à trouver un stage dans le domaine du droit de l'internet et.

Merci également à Monsieur Stéphane Cottin, Chef de service informatique, du Conseil constitutionnel et Madame Marie-Dominique Bocquet qui m'ont permis d'y voir plus clair dans l'évolution du service public de diffusion du droit par internet.

## SOMMAIRE

|  |         |
|--|---------|
| <b>INTRODUCTION.</b>   | page 5  |
| 1. Les « données juridiques publiques » : l'absence d'une définition.                                | page 6  |
| 2. Production diffusion et rediffusion : des activités distinctes.                                   | page 7  |
| 3. Chronologie de la diffusion des données juridiques sur Internet                                   | page 9  |
| <b>SECTION I : LA DIFFUSION DES DONNÉES JURIDIQUES<br/>PAR INTERNET.</b>                             | page 12 |
| <b>I Le Service Public de Diffusion du Droit sur Internet (SPDDI).</b>                               | page 12 |
| <b>A Les caractéristiques du SPDDI.</b>  | page 12 |
| <b>B Le SPDDI se distingue des autres sites « juridiques ».</b>                                      | page 15 |
| 1) Le SPDDI un exemple de mutabilité.  | page 15 |
| 2) Une continuité garante de la sécurité juridique des citoyens.                                     | page 16 |
| 3) Un principe d'égalité à nuancer.  | page 17 |
| 4) Le principe d'équilibre financier.  | page 18 |
| <b>II L'accessibilité et l'intelligibilité du droit :<br/>objectifs de valeur constitutionnelle.</b> | page 18 |
| <b>A Le principe de l'accessibilité et de l'intelligibilité du droit.</b>                            | page 18 |
| 1) L'accessibilité des « données publiques juridiques » facilitée par Légifrance.                    | page 18 |
| 2) Le SPDDI n'apporte rien à l'intelligibilité du droit.   | page 19 |
| <b>B L'accessibilité et l'intelligibilité du droit sur Légifrance.</b>                               | page 20 |
| 1) Les limites à l'accessibilité des « données juridiques publiques »<br>via Légifrance.             | page 20 |
| 2) L'intelligibilité du droit : une fiction qui profite à l'initiative privée.                       | page 21 |

|  |         |
|--|---------|
| <b>SECTION II. DROIT DE LA CONCURRENCE ET DIFFUSION<br/>DES DONNÉES JURIDIQUES.</b>                  | page 25 |
| <b>I La diffusion des données juridiques ne doit pas fausser<br/>le jeu de la concurrence.</b>       | page 25 |
| <u>A Le SPAD : un abus de position dominante ?</u>   | page 25 |
| 1) L'absence d'abus automatique du décret de 1996.   | page 25 |
| 2) Le contrat de concession du 10 février 1998 :<br>un abus de position dominante pressenti.         | page 27 |
| 3) La notion de donnée essentielle et structure essentielle.   | page 29 |
| <u>B Le SPAD et les aides douteuses.</u>   | page 30 |
| <b>II La diffusion des données juridiques publiques une évolution nécessaire.</b>                    | page 31 |
| <u>A Le SPDDI : une transformation attendue et une garantie pour les citoyens.</u>                   | page 31 |
| 1) L'abandon des licences onéreuses.   | page 31 |
| 2) La création d'un comité spécifique du SPDDI.  | page 33 |
| 3) Le SPDDI est un SPA.  | page 33 |
| 4) ORT, délégataire de la diffusion depuis 1996 jusqu'à 2005.  | page 33 |
| <u>B Le droit communautaire et la nécessaire évolution du marché de l'information<br/>juridique.</u> | page 34 |
| 1) Communication 2001 et le livre vert : état des lieux.   | page 34 |
| 2) Directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur<br>public.           | page 34 |
| <b>CONCLUSION</b>  | page 36 |
| <b>BIBLIOGRAPHIE / SITOGRAPHIE</b>   | page 37 |
| <b>ANNEXE</b>  | page 38 |

# INTRODUCTION

« *Nemo censetur ignorare legem* » (1) cet adage célèbre ne signifie pas pour autant que tout citoyen est censé connaître l'ensemble des textes normatifs existant dans l'ordre juridique français. En toute logique il est impossible de connaître les quelques 8 500 lois applicables et les 110 000 décrets en vigueur, sans oublier le droit communautaire.

Le terme de « loi » de l'adage recouvre toutes les normes et par conséquent tout le droit y compris la jurisprudence (voire la doctrine). Notons que selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la loi ne se limite pas à une définition organique, mais désigne de façon générale le droit objectif d'un Etat. Cet adage n'est donc qu'une « fiction juridique » mais qui reste nécessaire au fonctionnement de l'ordre juridique. En l'absence d'un tel adage, il suffirait à tout citoyen poursuivi sur le fondement d'un texte normatif, d'invoquer l'ignorance dudit texte pour éviter toute sanction. L'ignorance n'est pas un moyen valable pouvant être invoquée devant les juges. Il est donc nécessaire que ces textes soient accessibles à tout citoyen le plus simplement possible (2).

Il ne faut pas confondre la notion d'accessibilité et celle de diffusion même si la finalité est la même : celle d'informer. L'accessibilité au sens strict suppose une démarche volontaire bilatérale entre la personne qui détient l'information et celle qui souhaite y accéder.

Dans le cadre de la diffusion, la démarche est unilatérale puisque le détenteur de l'information fait parvenir celle-ci au plus grand nombre. Mais la frontière entre accessibilité et diffusion est mince. Il serait donc plus juste de dire que la diffusion facilite l'accès à une information.

Avec l'inflation croissante des textes normatifs (Traités internationaux, la Constitution, lois, règlements,...) auxquels il convient d'ajouter la jurisprudence (qui pose également des « règles » voire des principes et dont la diffusion gratuite a été fortement contestée), les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité d'une diffusion la plus large possible et cela « gratuitement » grâce aux nouvelles technologies.

Cependant, cette diffusion « gratuite » des textes normatifs sur Internet ou « données juridiques » du fait de leur numérisation doit être conforme aux règles de concurrence. « *La révolution se situe avec l'outil Internet, où l'Etat est passé de simple producteur à une logique de diffusion* » (3).

---

1. « Nul n'est censé ignorer la loi »

2. Article 2 de la Loi du 12 avril 2000 «relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ».

3. Rapport : Mandelkern de 1999 « Diffusion des données publiques et révolution numérique ».

Le marché de l'information juridique est bien réel, nul ne peut en douter.

**Le présent mémoire a donc pour objet la diffusion gratuite des données juridiques publiques sur Internet et les conditions de cette diffusion, au regard des règles de concurrence.**

Nous procéderons à l'analyse du sujet de la façon suivante : dans un premier temps au regard de la notion de service public puis par rapport au droit de la concurrence.

Dans le cadre de cette étude, nous nous limiterons au site « Légifrance » (<http://www.legifrance.gouv.fr/html/>) principale "vitrine" du service public de la diffusion du droit par Internet. Afin d'éviter toute confusion dans le développement du présent mémoire, il s'avère nécessaire de définir certains termes et de faire un bref rappel sur l'évolution de la diffusion, via Internet, des données juridiques.

1. Les « données juridiques publiques » (4) : l'absence d'une définition.

La notion de « donnée » au sens strict se définit comme « la représentation d'une information sous une forme conventionnelle destinée à faciliter son traitement » On parle de « base de données » lorsque des données sont regroupées. Les « données juridiques publiques » que nous traiterons dans le cadre du présent mémoire se composent de l'ensemble des textes normatifs, « formaté » pour pouvoir être traité par un système informatique. Lesdites données sont soumises au régime des « données publiques » et constituent également des « données publiques citoyennes ».

1.1 Ces données juridiques publiques constituent des « données publiques » au sens de la circulaire du 14 février 1994 « relative à la diffusion des données publiques » plus connue sous le nom de « circulaire Ballardur » qui dispose que :

*« Par "donnée", on pourrait entendre, au sens étroit du terme, une information formatée pour être traitée par un système informatique. Elle sera entendue ici au sens large d'information collectée ou produite sur n'importe quel support, pas seulement informatique ».*

*« Par "publique", il faut entendre une donnée collectée ou produite, dans le cadre de sa mission, par un service public, sur fonds publics ».*

La circulaire Ballardur est à l'heure actuelle le seul texte national définissant la notion de « donnée publique » ; on pourra regretter l'absence de définition légale.

---

4. Notion sujette à controverse, mais une définition s'avère nécessaire.

Ladite circulaire précise que la diffusion de ces données publiques « *procède...de la volonté de l'administration* » et selon certaines limites (5) ; à contrario les données juridiques publiques doivent être diffusées ou publiées (6) dans un délai raisonnable, elles ne sont donc pas soumises à la loi CADA.

1.2 La notion de « données essentielles » issue du défunt projet de « Loi sur la Société de l'Information » (LSI) du 18 juin 2001 englobait, (malgré l'absence de définition), les « données publiques » indispensables à l'exercice des droits du citoyen et soumises à une obligation de publication. La notion de « données essentielles » avait été reprise dans le projet de loi pour la « confiance dans l'économie numérique » pour être finalement abandonnée lors de son adoption définitive. Ces « données essentielles » regroupaient principalement des « données juridiques ». Mais cette notion a été vivement critiquée par la doctrine (7) voire même rejetée préférant « la notion de données publiques citoyennes » (8) auquel s'appliquerait le régime de la gratuité ».

On notera que le terme de « donnée essentielle », qui a été abandonné, permettait de faire plus facilement le lien avec la notion de « structure essentielle » ou « ressource essentielle ».

1.3 Nous envisagerons donc la notion de « données juridiques publiques » comme l'ensemble des textes normatifs produit (et/ou collecté) et numérisé par les autorités publiques afin d'être traité par un système informatique et ayant vocation à être diffusé. Ces « données juridiques » sont soumises au régime des « données publiques » et constituent également des « données publiques citoyennes », celles-ci étant indispensables à l'exercice des droits et obligations du citoyen.

## 2. Production diffusion et rediffusion : des activités distinctes.

2.1 L'activité de production des textes normatifs (données brutes) relève de la compétence de l'Etat, entendu au sens large. L'Etat est producteur de données publiques dans le cadre de l'exercice de ses activités régaliennes. A titre d'exemple et par principe le parlement crée des lois ; le juge par ses arrêts crée la jurisprudence...vision certes simpliste mais qui démontre le caractère régalien de l'activité de production des « normes ».

---

5. Article 6 de la Loi du 17 juillet 1978 : Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

6. Article 2 de la Loi du 12 avril 2000 précitée ; CE, 12 décembre 2003, « *SCHFPN et autres* »

7. Jean Michel Bruguière Maître de Conférences à l'Université d'Avignon : « *Le débat de la diffusion des données publiques* ».

8. Forum des droit sur Internet, dans sa recommandation du 14 avril 2003 : « *Quelle politique de diffusion pour les données publiques citoyennes* ».

La production des « bases de données juridiques » est le fruit de la numérisation des « des textes normatifs » comme le souligne les conclusions (9) de M. Combrexelle, Commissaire du Gouvernement : « *L'information doit être saisie, codée, "balisée" et organisée de telle façon que l'utilisateur final puisse la retrouver avec le moins de difficulté et dans l'ordre qui lui paraît le plus logique* ».

*« Ces opérations transforment les informations en données elles-mêmes regroupées dans une banque ou base de données consultable à distance. Or ces opérations ont un coût et les données recueillies par l'utilisateur une valeur marchande (H.Maisl, Le droit des données publiques, LGDJ, 1996) ».*

A ce titre, le Décret du 31 mai 1996 « relatif au service public des bases de données » juridiques précise que :

Art. 1er. «- *Le service public des bases de données juridiques vise à rassembler et mettre sous forme de bases de données informatisées, en vue de leur consultation par voie ou support électronique, le texte et les éléments de description et d'analyse documentaire :...* »

Art. 2. «- *Par base de données informatisée, on entend, au sens du présent décret, un ensemble cohérent et structuré d'informations autorisant des recherches croisées sur tout ou partie des zones d'identification, des liens ou du texte des documents la constituant. Au titre du présent décret, on entend par administrations les services de l'Etat, les juridictions et les autres organismes de droit public relevant de l'Etat* ».

La production des « bases de données juridiques » (informatisées) constitue donc une étape intermédiaire (ou transition) nécessaire à la diffusion des « textes normatifs » ou données brutes. Les textes normatifs constituent des données brutes « sans véritable valeur marchande ». Les « données juridiques publiques », issues de la numérisation des textes normatifs (données brutes primaires), répondent à une exigence de bonne administration des services publics.

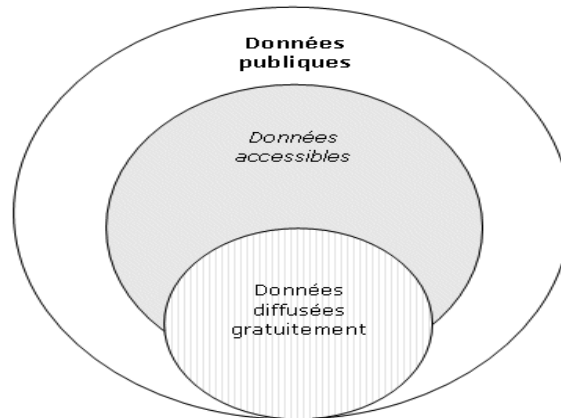
2.2 La diffusion est une activité distincte de la production des textes normatifs. La diffusion des données se caractérise par la volonté de la personne qui les a produites de les faire parvenir au plus grand nombre. Notons que la diffusion, qui n'est pas une activité régaliennne, n'est pas nécessairement une activité commerciale du fait de l'absence de « valeur marchande » des données et/ou en fonction de la personne (physique ou morale) bénéficiaire des données.

---

9. Conseil d'État N°181611"Ordre des Avocats à la Cour de Paris"17 décembre 1997 : Conclusions de M. Combrexelle Commissaire du Gouvernement.



2.3 La rediffusion implique un décalage dans le temps et consiste à réutiliser des bases de données déjà diffusées. Le plus souvent les données rediffusées sont enrichies (valeur ajoutée) à des fins commerciales.



(10)

2.3 Production et diffusion/rediffusion des « données juridiques publiques » sont des activités distinctes mais liées dans un souci de fiabilité de l'information juridique. Il appartient en effet aux producteurs des textes normatifs de s'assurer que la diffusion ou la rediffusion n'altère pas lesdits textes.

### 3. Chronologie (11) de la diffusion des données juridiques sur Internet

- 1984 : Création du service public des bases de données juridiques. Le décret du 24 octobre 1984 organise un « guichet unique », avec un monopole de production et de diffusion des bases de données limitativement désignées à la Direction des Journaux Officiels qui en délègue la mission à l'Européenne de données en créant la banque « Juridial », en association avec la Caisse des dépôts et son GCAM Serveur.

- 1993 : La Direction des journaux officiels est « chargée de rassembler et de mettre sous forme de bases ou de banques de données informatisées, en vue de leur consultation notamment par voie télématique » intégrant notamment les documents communautaires, les arrêts de la Cour de cassation et les décisions des juridictions administratives de 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degré. Le décret de 1993 crée, pour la diffusion de ces données, une concession de service public dont le contrôle est assuré par la Direction des Journaux Officiels, tout organisme public devant systématiquement s'adresser auprès d'elle pour diffuser à l'extérieur de son service les données.

---

10. Le Forum des droits sur l'internet ; [www.foruminternet.org](http://www.foruminternet.org); « Quelle politique de diffusion des données publiques ? ».

11. Chronologie inspirée de celle réalisée par M. Stéphane Cottin, <http://perso.wanadoo.fr/stephane.cottin/>

La société ORT qui dispose déjà de la concession des greffes des tribunaux de commerce rachète l'Européenne de données. L'ORT devient donc délégataire des bases de données juridiques et le restera successivement dans le respect des dispositions de la loi du 29 janvier 1993 « relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ».

Le décret du 22 mars 1993 modifiant le décret n° 71-570 du 13 juillet 1971 modifié, portant création d'une commission de coordination de la documentation administrative, crée une Commission de coordination de la documentation administrative (CCDA) qui est chargée d'étudier les problèmes liés à la diffusion des données juridiques et de rendre des avis sur la constitution de nouvelles bases de données par l'administration

- 1994 : Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques.

- 1996 : Le décret du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données juridiques reconduit le système de monopole de diffusion, l'étend à toute la jurisprudence et prévoit des licences de rediffusion. La concession de l'ORT est reconduite.

- 1997 : Lionel Jospin prononce le discours d'Hourtin le 25 août 2005 : « *Les données publiques essentielles doivent être disponibles gratuitement sur Internet...* » (mais absence de définition des dites données).

Décembre 1997, « Juridial » devient « Jurifrance » suite au décret du 31 mai 1996. « Jurifrance » est exploité par l'ORT, concessionnaire du service public des bases de données juridiques.

Le 17 décembre de cette même année, le Conseil d'Etat dans l'affaire de « l'Ordre des avocats de la cour d'appel de Paris », rejette le recours pour excès de pouvoir contre le décret du 31 mai 1996. Le service public des bases de données juridiques est un service public par nature.

- 1998 : Le 10 février 1998 : Nouvelle « Convention de concession de service public pour la diffusion des bases de données produites par l'Etat » accordée à l'ORT. Création de Légifrance en réponse au discours d'Hourtin, la concession précisant les conditions d'exploitation de « Légifrance/Jurifrance », sur la base du décret du 31 mai 1996.

Circulaire du 17 décembre 1998 « relative à la diffusion de données juridiques sur les sites Internet des administrations » : « *LEGIFRANCE (legifrance.gouv.fr.) est un service d'information juridique conçu pour permettre l'accès d'un large public à un ensemble de données juridiques essentielles, dans des conditions alliant simplicité technique et sécurité juridique* ».

- 1999 : Circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'Etat.

Novembre 1999 la société ORT est rachetée par Reuters mais le contrat de délégation est maintenu\*.

Décision du Conseil Constitutionnel du 16 décembre 1999 : Intelligibilité et accessibilité du droit deux objectifs de valeur constitutionnelle.

Circulaire du 9 décembre 1999 « relative à l'institution d'un médiateur de l'édition publique ».

- 2000 : Loi du 12 avril 2000 « relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », article 2 : « *Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller* ».

- 2002 : Décret du 7 août 2002 « relatif au service public de la diffusion du droit par Internet » création de « Légifrance II » qui se substituera au service public d'accès au droit (SPAD = Légifrance /Jurifrance)

# SECTION I: LA DIFFUSION DES DONNÉES JURIDIQUES PAR INTERNET.

## I. Le Service Public de Diffusion du Droit sur Internet (SPDDI).

### A. Les caractéristiques du SPDDI.

La diffusion des données juridiques publiques sur Internet est un service public qui a été consacré implicitement par la jurisprudence puis explicitement par la loi renvoyant aux décrets :

Décision du 17 décembre 1997 du Conseil d'État : « Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris » : consécration du service public de diffusion des bases de données juridiques comme service public par nature, suite au rejet du recours pour excès de pouvoir contre le décret du 31 mai 1996.

Loi du 12 avril 2000 « relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations » (l'article 2 renvoyant aux dispositions réglementaires).

Décret du 7 août 2002 « relatif au service public de la diffusion du droit par Internet » création de Légifrance II.

Décret du 7 janvier 2005 modifiant le code de l'organisation judiciaire (partie Réglementaire) (12) et relatif au service de documentation et d'études de la Cour de cassation. Pour la première fois le Service public de diffusion du droit par l'Internet est cité dans un code.

La décision du Conseil d'Etat de 1997 consacre le Service Public d'Accès au Droit (SPAD), alors que le Décret du 7 août 2002 consacre le Service Public de la Diffusion du Droit par Internet (SPDDI). L'Etat est donc passé d'une logique d'accessibilité du droit à une logique de diffusion du droit. Notons qu'entre ces deux dates est intervenu la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

La Direction des Journaux Officiels (DJO) (13), qui est un service du Premier ministre, est chargée de l'édition et de la diffusion des textes législatifs et des principaux textes réglementaires, de leur organisation en banques de données et de l'édition des débats parlementaires et annonces légales sur supports papier et numérique.

---

12. Article R131-16-1, 2<sup>nd</sup> alinéa du Code de l'organisation judiciaire : « *La base de données est accessible au public dans les conditions applicables au service public de la diffusion du droit par l'Internet* ».

13. <http://www.journal-officiel.gouv.fr/accueil.php>

Cette Direction, en vertu de l'article 2 (14) du Décret du 7 août 2002 « relatif au service public de la diffusion du droit par Internet », est également tenue d'exploiter le site Légifrance. Celui-ci n'est pas pour autant exploité directement par cette Direction mais par l'ORT (15) (société privée) concessionnaire dudit service public.

Le Décret du 31 mai 1996, « relatif au service public des bases de données juridiques », avait déjà reconnu dans son article 3 la possibilité de confier à un tiers, par le biais d'une délégation, le service public de diffusion des données juridiques (16).

L'ORT était alors attributaire de la concession de la diffusion et de la commercialisation des « bases de données juridiques » (à l'exception des arrêts et jugements des juridictions de 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degré). D'un coté étaient délivrées des données juridiques jugées « essentielles » (Légifrance) et de l'autre des données juridiques payantes avec une forte valeur ajoutée (Jurifrance). Ce système de diffusion bilatérale était censé assurer l'équilibre financier (17). Le terme de concessionnaire était alors « approprié » ; mais ce système bilatéral fut fortement critiqué et finalement abandonné suite notamment à l'absence d'équilibre financier. Le site payant « Jurifrance » a donc disparu pour laisser place à « Légifrance II » qui tend à généraliser la diffusion gratuite et directe (18) du droit sur Internet.

Aujourd'hui et suite au décret du 7 août 2002, la qualification de concessionnaire semble erronée. Pour rappel, le concessionnaire, à qui l'on confie la gestion d'un service public, finance les investissements nécessaires à cette gestion et se rémunère à ses risques et profit grâce notamment à des redevances prélevées sur les usagers du service public (19). Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque les usagers de Légifrance (SPDDI) ne paient aucune redevance pour service rendu (notons que le site Légifrance ne comporte aucune publicité source de profit). Il y a donc une absence totale de « risque » liée à l'exploitation, la totalité des charges étant couverte par l'administration.

---

14. « Il est créé un site dénommé Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>), placé sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement et exploité par la Direction des Journaux officiels ».

15. <http://www.ort.fr/>, Office de Renseignements Télématique : producteur, éditeur, serveur et diffuseur d'information sur les entreprises et sur les sources officielles de droit français. Capital détenu à 100% par Reteurs.

16. **Article 7 du Décret du 31 mai 1996** « relatif au service public des bases de données juridiques » : « La diffusion par voie ou support électronique des bases de données mentionnées à l'article 1er fait l'objet d'une concession ».

17. **Principe de l'équilibre financier des SPIC introduit par un décret-loi du 31 août 1937** (relative à convention entre l'Etat et les grandes compagnies ferroviaires privées).

18. Décret du 7 août 2002 « relatif au service public de la diffusion du droit par l'Internet » pour application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration

19. Arrêt du Conseil d'Etat du 14 avril 1996 : « *Préfet des Bouches du Rhône c/ Commune de Lambesc* »

Dès lors il serait plus juste de considérer l'ORT comme un prestataire de service technique et non comme un délégataire. Le contrat liant la DJO à l'ORT est un contrat de marché public de service puisque l'ORT est rémunérée par un prix versé par l'administration. Il s'agit plus exactement d'un contrat de gérance qui constitue matériellement une délégation de service public mais qui d'un point vue financier est un marché public (20).

Nous avons donc une sorte de régie attribuant le SPDDI à la DJO et dont le prestataire technique est l'ORT.

On notera qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne précise la nature du service public de diffusion du droit par Internet. Seule certitude, Légifrance est un « site gouvernemental » dont il n'existe aucune définition. Nous pourrions cependant définir la notion de « site gouvernemental » au regard de l'article 2 du décret du 7 août 2002 comme un site « sous la responsabilité du gouvernement ».

Il convient donc de s'interroger sur la nature du SPDDI : sommes-nous en présence d'un service public à caractère industriel ou commercial (SPIC) ou d'un service public administratif (SPA) ?

A cette question primordiale de la distinction entre SPIC et SPA, la jurisprudence (21) a posé des critères :

- L'objet, c'est-à-dire la nature de l'activité : sommes-nous en présence d'une activité de production et d'échanges de biens ou de services susceptible d'être exercée par une personne privée ?
- L'origine des ressources : proviennent-elles principalement des redevances (ayant le caractère de prix) perçues sur les usagers en contrepartie des prestations et dont le montant correspond à la valeur des prestations ?
- Les modalités de fonctionnement : sont-elles les mêmes que les entreprises industrielles et commerciales similaires ?

---

20. Arrêt du Conseil d'Etat du 7 avril 1997 « *Commune de Guilhaumand Granges* » : « un contrat de gérance qui prévoit une rémunération par un prix forfaitaire versé par la collectivité publique est un marché public puisque la rémunération n'est pas substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation ».

21. Ces critères ont été dégagés par le Commissaire du Gouvernement Laurent dans ses conclusions concernant l'arrêt du Conseil d'Etat 16 novembre 1956 « *Union syndicale des industries aéronautiques* ». Confirmation dans les conclusions du Commissaire du Gouvernement Bertrand dans l'arrêt du Conseil d'Etat 1968 « *Dame Maron* »

Avant 2002, le SPAD (devenu SPDDI) pouvait être qualifié de SPIC, en effet le délégataire ORT (entreprise privée) se rémunérait en parti sur les usagers de « Jurifrance » dans le cadre d'une activité de production de services. D'un autre côté nous avons « Légifrance » service gratuit s'adressant à une « autre catégorie d'usagers » même si l'on pouvait douter de cette classification. Les usagers de « Jurifrance » qui payaient une redevance pour accéder au site, permettaient, d'une certaine manière, aux usagers de « Légifrance » un accès gratuit.

Depuis 2002 le SPDDI « Légifrance II », suite à la disparition de « Jurifrance » peut difficilement être qualifié de SPIC, le critère de l'origine des ressources étant absent, il serait plus juste de qualifier de SPA.

### **B. Le SPDDI se distingue des autres sites « juridiques ».**

Le fait que le SPDDI soit un « site gouvernemental », suite au « nommage » (22) des sites, n'est pas un critère suffisamment pertinent permettant à lui seul de le distinguer des autres sites similaires. C'est donc au regard du contenu (absence de valeur ajoutée des données juridiques) et de l'application de ces principes fondamentaux du service public qu'il est possible d'opérer cette distinction.

Tous les services publics (SPA ou SPIC) sont soumis à des lois communes qui constituent les principes fondamentaux du service public ou « lois de Roland » :

- Le principe de mutabilité ;
- Le principe de continuité ;
- Le principe d'égalité.

Il faut également ajouter le principe d'équilibre financier applicable aux seuls SPIC. Par contre la gratuité n'est pas un principe du service public.

#### 1) Le SPDDI un exemple de mutabilité.

Ce principe (dit d'adaptabilité) signifie « *que le régime des services publics doit pouvoir être adapté, chaque fois qu'il le faut, à l'évolution des besoins collectifs et aux exigences de l'intérêt général. Il impose qu'il n'y ait pas d'obstacle juridique (résultant notamment des droits acquis ou d'engagements contractuels) aux mutations à réaliser* » (23).

---

22. Circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites internet des services et des établissements publics de l'Etat « *Tout site internet créé par un service de l'Etat doit pouvoir être identifié sans ambiguïté comme site officiel de l'administration française. Pour cela, il utilise le nom de domaine : gouv.fr.* ».

23. « Droit administratif général » Tome 1, page 604, Professeur René Chapus

En moins de vingt-cinq ans, la diffusion de l'information, au sens large, a considérablement changé. Parallèlement, les besoins collectifs ont évolué avec l'arrivée (malgré la *fracture numérique* qui se résorbe) des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ; nous sommes entrés depuis peu, dans « l'ère » de la « *e-administration* » (24) ou plus exactement de l'administration électronique (exemple : article 16 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration).

Cette diffusion des données juridiques, via Internet, répond à une exigence d'intérêt général (25). En diffusant, les données juridiques publiques par le biais du site « Légifrance », l'administration étatique s'adapte aux besoins des usagers (toujours plus nombreux) et par la même occasion rend plus effectif le principe de l'accessibilité du droit qui est un principe de valeur constitutionnelle (26).

Le Décret du 7 août 2002 prenant acte de cette évolution, a mis fin à la concession de service public mise en place par le Décret du 31 mai 1996. C'est donc en vertu du pouvoir de résiliation unilatérale dont dispose l'administration et sur le fondement du principe de mutabilité (mais surtout du fait de l'absence d'équilibre financier dudit service et du mécontentement des opérateurs privés) que la DJO a mis fin au contrat la liant à l'ORT.

Les sites privés (payants ou non) ne sont pas « soumis » à ce principe ; certes ils s'adaptent mais l'objectif n'est pas nécessairement le même. D'autre part il convient de lier ce principe à celui de continuité du service public.

## 2) Une continuité garante de la sécurité juridique des citoyens.

Principe de valeur constitutionnelle et qualifié de « principe fondamental » (27) qui impose un fonctionnement régulier des services sans autres interruptions que celles prévues par la réglementation en vigueur.

---

24. « e-administration : levier de la réforme de l'Etat » de Francis Jubert, Elisabeth Montfort et Robert Stakowski (Dunod, 2005).

Circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites internet des services et des établissements publics de l'Etat : « *Le programme d'action gouvernemental « Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information » a prévu de faciliter l'accès des citoyens à l'administration par l'internet, de généraliser la mise en ligne des données publiques, de dématérialiser les procédures administratives et de rendre l'administration accessible par voie électronique* ».

25. Article 2 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration : « *Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.*

*Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret\* en Conseil d'Etat* ». \* décret du 7 août 2002 : relatif au service public de la diffusion du droit par Internet

26. Décision du Conseil constitutionnel du 16 décembre 1999 -- 27. Cour de Cassation 25 juillet 1979 et 27 janvier 1994 et arrêt du Conseil d'Etat du 13 juin 1980 « *Mme Bonjean* ».



Le SPDDI respecte ce principe dans le sens où il s'agit d'un service accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 jours. Mais au-delà de ce constat évident, la continuité s'applique pour l'essentiel au regard des mises à jour des données juridiques (on parle de régularité des mises à jour). Il est nécessaire que ces dernières soient effectuées le plus rapidement possible ou du moins dans un délai raisonnable (27), garantissant ainsi la fiabilité de l'information. « *Il en va de la sécurité juridique des citoyens* » (28). L'Etat étant producteur de ces données juridiques, il est le seul à pouvoir assurer une mise à jour rapide ainsi qu'une diffusion continue la plus large possible du droit.

Les sites privés ne sont pas soumis à cette obligation de continuité, quand bien même les sites payants s'imposent cette continuité, pour assurer une information fiable à leurs clients.

### 3) Un principe d'égalité à nuancer.

Selon la formule jurisprudentielle, « *le principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics* » est un principe de valeur constitutionnelle, corollaire du principe d'égalité devant la loi inscrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il est également un principe général du droit consacré par la jurisprudence administrative.

L'article 2 de la loi du 12 avril 2000 renvoyant au décret du 7 août 2002 (29) constitue une avancée notable en généralisant la diffusion gratuite et directe du droit par internet. Cette gratuité d'accès aux données juridiques assure l'égalité entre les usagers dudit service.

Cependant il faut nuancer ce principe. D'une part tous les citoyens n'ont pas accès à Internet (la *fracture numérique* le démontre), d'autre part l'utilisateur pour « surfer sur la toile » paie un abonnement qui n'est pas le même pour tous depuis l'ouverture du marché des télécommunications. Ainsi quand bien même l'accès au site « Légifrance » est gratuit, l'utilisateur paie la connexion, qui varie en fonction de l'opérateur.

---

27. Arrêt du Conseil d'Etat du décembre 2003, « SCHFPN et autres » : *"sauf lorsqu'elle justifie, sous le contrôle du juge, de circonstances particulières y faisant obstacle, l'autorité administrative est tenue de publier dans un délai raisonnable les règlements qu'elle édicte" (...) "l'obligation énoncée ci-dessus, (...) constitue un principe général du droit"*

Circulaire du 17 décembre 1998 relative à la diffusion de données juridiques sur les sites Internet des administrations : « *On s'attachera surtout à effectuer une mise à jour régulière et rapide du droit diffusé. Un délai de mise à jour d'une semaine apparaît à cet égard comme un maximum. En toute hypothèse, il est souhaitable de faire systématiquement apparaître la date de la dernière actualisation* ».

Article 3 du décret du 7 août 2002 : la DJO « *... réalise, en particulier, une base assurant l'intégration, dans de brefs délais, des modifications apportées aux textes législatifs et réglementaires* ».

28. Propos tenus par M. Emmanuel Lesueur de Givry, Conseiller à la Cour de cassation et Directeur du service de documentation et d'études, dans le cadre d'un rapport de 2003 de la Cour de cassation.

29. Article 1<sup>er</sup> « *Il est créé un service public de la diffusion du droit par l'Internet. Ce service a pour objet de faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence. Il met gratuitement à la disposition du public les données suivantes : ...* »

#### 4) Le principe d'équilibre financier.

Ce principe d'équilibre financier applicable au SPIC n'a plus lieu d'être en ce qui concerne le SPDDI puisqu'il constitue par déduction un SPA depuis 2002.

Notons que le système bilatéral antérieur à la loi du 7 août 2002 était plus que douteux au regard notamment du principe « équilibre financier ».

## II. L'accessibilité et l'intelligibilité du droit : objectifs de valeur constitutionnelle.

Intelligibilité et accessibilité du droit, deux objectifs de valeur constitutionnelle :  
**Décision du Conseil constitutionnel du 16 décembre 1999, n° 99-421 DC :**

*« Cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».*

### **A. Le principe de l'accessibilité et de l'intelligibilité du droit.**

- 1) L'accessibilité des « données publiques juridiques » facilitée par Légifrance.

La loi du 12 avril 2000 dans son article 2 réaffirme ce principe d'accessibilité du droit :

*« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne **la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens.***

*Les autorités administratives **sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent.** La mise à disposition et la **diffusion** des textes juridiques constituent **une mission de service public** au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.*

*Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat. »*

On constatera que ladite loi ne dit rien sur l'accès gratuit aux données juridiques publiques, même si dans les faits « Légifrance I » (SPAD) était gratuit. Notons que 2<sup>nd</sup> article, 3<sup>ème</sup> alinéa renvoie aux textes réglementaires.

Antérieurement à la loi du 12 avril 2000, le Commissaire du Gouvernement M. Combrexelle dans l'affaire de « l'ordre des avocats du barreau de Paris » précisait que : « ...il n'existe en effet en l'état du droit positif **aucune disposition de droit national ou communautaire ni aucun principe du droit qui impose, de façon générale, la gratuité des données publiques sous une forme informatique** » (30).

Moins de six ans après cette affaire, le décret du 7 août 2002 « crée » (31) le SPDDI (Légifrance II) et « consacre » surtout la gratuité des « données juridiques publiques ». Avec Internet, les barrières financières n'existent plus et la diffusion rend plus effective le principe d'accessibilité.

Le décret du 7 août 2002 opère une distinction entre les usagers et le « rediffuseur » (ou réutilisateur) qui est un usager particulier.

En effet le citoyen, qu'il soit juriste ou non, accède « gratuitement » à une base de données publiques juridiques, via Légifrance. Il est usager d'un service public administratif qui répond de façon ponctuelle à ses besoins.

Par contre les rediffuseurs (personnes morales le plus souvent) réutilisent les bases de données (généralement à des fins commerciales) et doivent verser à l'administration une somme qui correspond au coût de la mise à disposition des données. Pour autant les bases de données restent gratuites puisque le rediffuseur ne paie que le coût de la mise à disposition.

Il ne faut donc pas confondre l'accessibilité des données à des fins « citoyennes » et l'accessibilité des données à des fins « économiques », ce qui revient à différencier la notion de « donnée essentielles » et celle de « ressource essentielle ».

## 2) Le SPDDI n'apporte rien à l'intelligibilité du droit.

Par intelligibilité du droit on entend le rendre compréhensible de « tous ». Or la simple création du SPDDI n'a pas eu pour effet de rendre le droit plus compréhensible. L'intelligibilité s'apprécie au niveau de l'élaboration de la norme, qu'elle soit législative, réglementaire, jurisprudentielle...

---

30. Reprise de la position du Conseil d'Etat du 6 janvier 1995 « Sté Direct Mail Promotion ».

31. Il ne s'agit pas véritablement d'une création, mais d'une mutation du SPAD ; pour reprendre les propos d' Antoine-Laurent de Lavoisier : « Rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme ».

On notera ainsi que le SPDDI ne publie pas les éléments du contexte dans lequel le texte normatif a été adopté : documents préparatoires, projets, débats, questions.

*« Un texte mieux compris est un texte mieux appliqué et la démocratie y gagne en efficacité ».*

Notons que Légifrance renvoie, par l'intermédiaire de « liens », à d'autres sites gouvernementaux ou publics (32) qui, par leur contenu, rendent d'une certaine manière le droit plus compréhensible.

## **B. L'accessibilité et l'intelligibilité du droit sur Légifrance.**

- 1) Les limites à l'accessibilité des « données juridiques publiques » via Légifrance.

En diffusant les données juridiques publiques, par l'intermédiaire du site Légifrance, le droit devient plus accessible. Il existe cependant des limites à la diffusion des données juridiques. En effet, Légifrance ne diffuse pas la totalité des textes normatifs existants pour différentes raisons.

On peut ainsi constater (avec regret) l'absence de certaines données antérieures (33). aux 20 ou 40 dernières années. Il s'agit en l'espèce de données particulièrement anciennes ou sur des supports inutilisables. Cependant, ces données « manquantes » se retrouvent par interpolation dans d'autres données juridiques publiques présentes sur le site (par exemple à travers la jurisprudence, ou dans le cadre de disposition législative ou réglementaires...).

Les données juridiques publiques « manquantes » sont également dues à l'exhaustivité des normes juridiques. Comme nous l'avons souligné en introduction, il existe plus de 8500 dispositions législatives auxquelles il faut ajouter plus de 110000 décrets en vigueur. A ce titre on constate une inflation croissante des normes année après année, malgré un souci de simplification du droit. Il s'agit donc de données manquantes pour des raisons fonctionnelles (33).

---

32. Les autres sites : <http://www.journal-officiel.gouv.fr/>  
<http://www.service-public.fr/>  
<http://www.senat.fr/> et <http://www.assemblee-nationale.fr/>  
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>; <http://www.conseil-etat.fr/>; ...  
<http://www.cnil.fr/>;

33. Selon Stéphane Cottin suite à la 6<sup>ème</sup> conférence ; « Internet pour le droit Paris », 3 et 5 novembre 2004 : [www.frlii.org/article.php?id\\_article=166](http://www.frlii.org/article.php?id_article=166) - 12k

A cette situation s'ajoute celle de la jurisprudence, à titre d'exemple l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 février 2005 « ATMMP et autres » n'est pas encore disponible sur le site Légifrance, alors même que l'exhaustivité des décisions ou arrêts des « Cours Suprêmes » est garante de l'égalité des citoyens dans l'accès au droit.

La jurisprudence est au premier rang des données dites « manquantes ». Même si l'article 1<sup>er</sup> alinéa 3 du décret du 7 août 2002 a imposé la diffusion de certains arrêts des juridictions de 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degré, la sélection desdits arrêts doit reposer sur des critères qui ne peuvent être contestés. Comme le souligne Emmanuel Lesueur de Givry, Conseiller à la Cour de cassation (34) :

*« Si, en ce qui concerne les juridictions du fond, la sélection s'impose au regard des volumes en cause et des solutions dénuées soit d'intérêt normatif soit de portée informative pratique, des garanties de représentativité et de neutralité doivent être assurées ».*

## 2) L'intelligibilité du droit : une fiction qui profite à l'initiative privée.

Le citoyen « lambda », n'est pas toujours à même de comprendre les textes normatifs. A ce constat, certes pessimiste, vient se greffer l'exhaustivité des normes applicables aussi bien au niveau national que communautaire.

Comme nous l'avons déjà précisé, Légifrance facilite l'accès au droit, mais ne le rend pas pour autant plus intelligible.

La question est de savoir si l'administration, par l'intermédiaire de Légifrance, peut enrichir lesdites données afin de les rendre plus compréhensibles.

La « Circulaire Balladur » du 14 février 1994, seul texte applicable en matière de « diffusion des données publiques », apporte une réponse :

*« La thèse selon laquelle la diffusion de données élaborées relèverait d'une exploitation purement privée, l'administration ne pouvant diffuser que des données brutes, reviendrait à interdire, par principe, à un organisme public de diffuser ou de faire diffuser des données enrichies par ses soins. Aucune règle légale, ni aucun principe ne justifient une telle interdiction. Cette thèse méconnaît, en outre, le fait que l'administration a pu enrichir des données brutes pour les besoins mêmes du service et indépendamment de tout projet de diffusion. Enfin, même si l'enrichissement des informations a été réalisé par un organisme public en vue de leur diffusion, cette diffusion peut constituer le prolongement direct du service public dont il est investi. Elle ne se heurte donc pas à la règle de spécialité des services publics ».*

---

34. Rapport 2003 « **la diffusion de la jurisprudence : mission de service public** » de la Cour de Cassation, Emmanuel Lesueur de Givry, Conseiller à la Cour de cassation, Directeur du service de documentation et d'études

Cette circulaire permet donc à l'administration d'enrichir ses propres données publiques (et par conséquent les données juridiques publiques) mais sous certaines conditions :

**« Toutefois, conformément à la jurisprudence administrative, la mise en oeuvre d'un service d'information à valeur ajoutée par un organisme public ne se justifie juridiquement que si les conditions suivantes sont simultanément remplies :**

- **la gestion de ce service est en rapport avec sa mission légale;**
- **la fourniture de ce service satisfait un besoin collectif;**
- **l'initiative privée n'est pas en mesure d'assurer la couverture de ce besoin ou n'est pas en mesure de l'assurer dans des conditions satisfaisantes du point de vue de l'intérêt général ».**

La dernière condition, issue de la jurisprudence (35), « empêche » d'une certaine manière, que l'exploitant de Légifrance apporte lui-même des précisions qu'il estimerait nécessaire à l'intelligibilité des normes édictées. En effet, l'enrichissement apporté aux données juridique publiques (brutes) et la diffusion de celles-ci, ainsi transformées, auraient pour conséquence de les faire rentrer dans le champ de la concurrence. Donc l'enrichissement apporté aux données publiques juridiques, qui aurait pour finalité l'intelligibilité des normes, constitue une valeur ajoutée.

La circulaire Balladur (36) conditionne la diffusion des données publiques au regard, de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 et/ou des articles du traité CE.

Rappelons qu'en 1998, nous avions un système bilatéral (Légifrance/Jurifrance), qui correspondait parfaitement à l'hypothèse énoncée ci-dessus, puisque le délégataire, via « Jurifrance », apportait une valeur ajoutée aux données brutes. Le SPAD (devenu SPDDI) était un SPIC, or ce système a été vivement critiqué.

Cette situation nous conduit à traiter de la diffusion des données juridiques publiques au regard des règles de concurrence nationales et communautaires.

---

35. Arrêt du Conseil d'Etat du 30 mai 1930, « Chambre Syndicale du Commerce de détail de Nevers »

36. « La clarification des règles en ce domaine est loin d'être achevée. Vous êtes appelés à faire preuve d'une grande vigilance afin de déterminer si, dans votre domaine d'intervention, vous ne risquez pas de vous livrer à des pratiques discriminatoires qui sont interdites par les articles 7, 8 et 36 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 précitée ou par les articles 85, 86, 90 et 92 du traité instituant la Communauté européenne. Ces dispositions méritent d'être rappelées intégralement : on les trouvera en annexe à la présente circulaire ».

La nouvelle concession issue du décret du 16 avril 2002, entre l'administration (délégante) et l'ORT (délégataire) n'a pas eu pour seul et unique objectif de rendre le droit plus accessible en élargissant la diffusion gratuite des données juridiques publiques. Derrière le changement de « dénomination » dudit service (de SPAD, on est passé à SPDDI), se cache la nécessaire conciliation entre le principe d'accessibilité et d'intelligibilité du droit et celui de libre concurrence.

La circulaire du 14 février 1994 « relative à la diffusion des données publiques », constitue le principal texte faisant explicitement référence au respect du droit de la concurrence en matière de diffusion des données publiques. A ce titre elle renvoie aux dispositions de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 ainsi qu'aux dispositions du traité instituant la Communauté Européenne.

Ladite circulaire précise qu'elle « *exclut de son champ d'application les établissements publics à caractère industriel et commercial, compte tenu des caractéristiques propres à leur régime juridique* ». Elle s'adresse donc aux établissements publics à caractère administratif qui par « principe » sont exclus du champ de la concurrence et des règles qui en découlent ; pour autant ces établissements publics ne doivent, par la diffusion de leurs données dans le cadre de leur activité administrative, fausser le jeu de la concurrence. On s'intéresse donc aux incidences de la diffusion des données publiques sur le marché de l'information entendu de façon générale.

Les règles de concurrence s'appliquent aux EPIC du fait de l'activité elle-même, puisque celle-ci rentre dans le champ de la concurrence. Pour les EPA, on tient compte de l'incidence des décisions ou des actes pris dans le cadre de l'activité administrative, qui, elle, ne rentre pas dans le champ de la concurrence.

Ainsi les personnes publiques, quelque soit l'activité exercée, doivent veiller à ne pas fausser le jeu de la concurrence.

Comme nous l'avons souligné précédemment et selon cette même circulaire, les EPA peuvent en toute logique apporter une valeur ajoutée à leurs données brutes notamment pour leurs besoins propres ; par contre, ils ne peuvent diffuser ces données brutes enrichies (valeur ajoutée) que lorsque qu'il y a carence de l'initiative privée ou que l'initiative privée est défectueuse (voir développement précédent). Cette interdiction paraît aujourd'hui obsolète puisque nous sommes passés d'un principe de non-concurrence à un principe d'égale concurrence. De plus l'activité de diffusion des données publiques exercée par un EPA n'est pas contraire au principe de spécialité, dès lors que celle-ci constitue une activité accessoire, non dépourvue de liens avec l'activité administrative principale. L'activité de diffusion est alors complémentaire de l'activité principale respectant la loi du 17 juillet 1978 (dite loi CADA) et la loi du 12 avril 2000 pour les données juridiques publiques..

---

37. « *si le service public peut intervenir sur le marché comme n'importe quel opérateur privé, ce à quoi conduit bien cette jurisprudence, il n'y a aucune raison de maintenir le principe de non-concurrence et de ne pas appliquer celui d'égale concurrence* ».

Les personnes publiques, de manière générale, sont soumises aux règles de concurrence et ne peuvent avoir des comportements anticoncurrentiels que ce soit par leurs actes ou leurs comportements : création d'entente, abus de position dominante, concentration, versement d'aides d'Etat...

Ne bénéficiant de toutes les informations relatives aux relations passées entre la DJO et son délégataire l'ORT, nous aborderons seulement l'abus de position dominante et le versement de subventions (ou aides d'Etat).

---



## **SECTION II. DROIT DE LA CONCURRENCE ET DIFFUSION DES DONNÉES JURIDIQUES.**

### **I. La diffusion des données juridiques ne doit pas fausser le jeu de la concurrence.**

Selon la jurisprudence la personne publique est libre de choisir le mode d'organisation du service public, encore faut-il que le mode choisi ne soit pas préjudiciable à l'équilibre financier lorsqu'il s'agit d'un SPIC.

Notons que la diffusion des bases de données qui a été confiée à l'ORT constitue une exclusivité (38).

La concession (SPAD) mise en place sur la base du décret de 1996 et les nouvelles obligations imposées au délégataire en 1998 furent préjudiciables à l'équilibre financier de ladite délégation. En 1998, le délégataire ORT était tenu d'exploiter cumulativement un service marchand (Jurifrance) et un service non marchand (Légifrance), constitutif d'une nouvelle obligation de service public.

#### **A. Le SPAD : un abus de position dominante ?**

##### 1) L'absence d'abus automatique du décret de 1996.

Dans le cadre de l'affaire de « l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris », les requérants invoquaient que le décret du 31 mai 1996 plaçait automatiquement le délégataire dans une situation d'abus de position dominante, du fait d'une « diffusion monopolistique » des bases de données juridiques publiques.

Le Commissaire du gouvernement, M. Combrexelle, avait insisté sur le fait que le décret de 1996 plaçait le délégataire dans une « position privilégiée », mais non constitutive d'une position dominante. Les conclusions de ce dernier seront reprises partiellement dans l'arrêt :

*« Alors même que le monopole de diffusion des bases de données publiques conféré à un concessionnaire par le décret du 31 mai 1996 placerait celui-ci dans une position dominante sur le marché de la diffusion des bases de données juridiques, aucune des dispositions du décret n'a pour effet de placer le concessionnaire dans une situation d'abus de position dominante au sens tant des dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 que de l'article 86 du traité de Rome ».*

---

38. Voir les articles 3, 4 et 16 du contrat de concession en annexe

Ainsi le droit national comme le droit communautaire de la concurrence ne sanctionne la position dominante d'une « entreprise » mais l'abus de position de dominante.

Le décret du 31 mai 1996 (39) n'entraînant pas nécessairement un abus de position dominante, c'est donc au regard du comportement (concerté) entre le délégataire et le délégant et sur la politique de rediffusion des bases données juridiques, à l'encontre des entreprises concurrentes qu'il aurait fallu s'interroger. L'article 10 dudit décret, en ce qui concerne la licence de rediffusion précise que :

*« ... Cette rediffusion fait l'objet d'une licence délivrée au nom du concédant par le concessionnaire et fixant, conformément à des conditions générales énoncées dans la concession, une rémunération équitable du concessionnaire et le respect, par le rediffuseur, d'exigences d'intérêt général ».*

Que doit on entendre par rémunération équitable ?

Il y aurait eu abus de position dominante « si » l'ORT et la DJO avaient limité de façon injustifiée la diffusion des bases de données juridiques ou augmenté abusivement les tarifs des licences de rediffusion afin de s'implanter sur le marché de l'information juridique en ligne ou de gêner voire d'exclure les concurrents potentiels sur marché de l'information juridique.

La notion d'abus de position dominante est définie à l'article 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, renvoyant à l'article 420-2 du code de commerce qui précise que :

*« I. - Est prohibée, dans les mêmes conditions, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises :*

*1° D'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci ;*

---

**39. Article 7, 8 et 10 du Décret du 31 mai 1996** « relatif au service public des bases de données juridiques »

Art. 7. – « La diffusion par voie ou support électronique des bases de données mentionnées à l'article 1er fait l'objet d'une concession ».

Art. 8. – « *La diffusion à l'extérieur de leurs services par les administrations, ou avec leur coopération, de bases de données dont le corpus est constitué de tout ou partie des catégories de textes mentionnées à l'article 1er, que ces bases aient été initialement constituées pour un usage interne ou qu'elles soient directement créées en vue de leur diffusion externe, est soumise à l'avis de la commission de coordination de la documentation administrative qui se prononce dans un délai de deux mois. Cet avis est joint aux propositions de dépenses correspondantes* ».

*« La diffusion externe mentionnée au précédent alinéa ne peut être réalisée que par le titulaire de la concession mentionnée à l'article 7. Elle est subordonnée à l'établissement d'une convention passée entre l'organisme producteur et le concessionnaire ».*

Article 10 : « *La concession prévoit l'obligation, pour son titulaire, de céder sur support numérisé les données qu'il détient à tout tiers qui se propose de les rediffuser. Cette rediffusion fait l'objet d'une licence délivrée au nom du concédant par le concessionnaire et fixant, conformément à des conditions générales énoncées dans la concession, une rémunération équitable du concessionnaire et le respect, par le rediffuseur, d'exigences d'intérêt général* ».

2° De l'état de dépendance économique dans lequel se trouve, à son égard, une entreprise cliente ou fournisseur qui ne dispose pas de solution équivalente.

II. - Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées ou en conditions de vente discriminatoires ainsi que dans la rupture de relations commerciales établies, au seul motif que le partenaire refuse de se soumettre à des conditions commerciales injustifiées ».

2) Le contrat de concession du 10 février 1998 : un abus de position dominante pressenti.

Le SPAD exploité par l'ORT était un SPIC, diffusant des données juridiques à forte valeur ajoutée via « Jurifrance » et proposant des produits hors-ligne (40), concurrent des éditeurs privés sur le marché de l'information juridique.

Le 10 février 1998 est conclu une nouvelle convention de concession de service public entre la DJO et l'ORT, imposant au délégataire (en réponse au discours d'Hourtin), la diffusion gratuite des « données essentielles » (41), via le site « Légifrance I », dont l'exploitation est également assurée par le délégataire parallèlement à « Jurifrance ».

Si l'on se place sous l'angle du droit communautaire nous « pourrions dire » que le SPAD était un Service d'Intérêt Economique Général (Jurifrance = SIEG), englobant un Service Universel (Légifrance = SU), même si la notion de SU semble inappropriée à la diffusion des « données essentielles » (données brutes sans valeur ajoutée).

Le SPAD englobait deux activités, l'une rentable l'autre non.

| <b>ORT concessionnaire du S.P.A.D.</b>  |
|---|
| <b>JURIFRANCE : SIEG</b><br>- Perception des redevances sur les usagers du site.<br>- Perception d'une partie des sommes relatives aux licences de rediffusion des bases de données juridiques. |
| <b>LEGIFRANCE : SU</b><br>- Service gratuit absence de redevance.   |

En toute logique, aucune entreprise commerciale n'accepterait d'assurer le financement d'une activité par nature déficitaire et affronter sur un marché rentable des entreprises qui ne connaissent pas cette contrainte.

---

40. Voir les article : 11 et 12 du contrat de concession en annexe.

41. Suite au discours d'Hourtin de 1997

Pour pallier au de déséquilibre financier de la « nouvelle concession », un système de péréquation a donc été mis en place. Les redevances perçues auprès des usagers de

Jurifrance et celles versées par les concurrents dans le cadre des licences de rediffusion (dans le cadre de la licence prévue par le décret du 31 mai 1996 voir contrat) devaient permettre l'équilibre de la concession, assurant ainsi un accès gratuit au site Légifrance.

Ce système de péréquation n'est pas en lui-même contraire aux règles de concurrence nationales et communautaires (42), dès lors que l'on respecte une certaine transparence (par une comptabilité analytique) et que ce système est nécessaire au maintien d'un service public non rentable. La péréquation permet d'une part d'assurer l'équilibre économique de la concession et d'autre part de rendre plus accessible aux citoyens les données dites « essentielles » (pour reprendre le terme de la concession).

Pour autant ce système n'est envisageable que si le délégataire est manifestement en mesure de satisfaire à la demande ; dans le cas contraire il serait amené à abuser de sa position dominante (43).

En l'espèce, l'exploitation cumulée des sites Légifrance et Jurifrance a entraîné le déséquilibre financier de ladite concession malgré le système de péréquation. On notera que les concurrents dudit concessionnaire ont jugé que l'accès aux données juridiques publiques était de plus en plus coûteux.

Peut-on pour autant parler d'un abus de position dominante ?

Aucun opérateur n'ayant saisi le conseil de la concurrence ou les juridictions administratives, il nous est impossible de répondre à cette question.

Les opérateurs privés auraient pu invoquer le prix excessif des licences des bases de données juridiques publiques, qui constituent une « ressource ou structure essentielle » dans le cadre de leur activité, cette notion étant apparue en 1998 (44).

---

42. C.J.C.E., 19 mai 1993, « Corbeau ».

43. CJCE 23 avril 91 « Höfner » et CJCE 8 juin 2000 « Carra ».

44. Décision du Conseil de la concurrence, du 29 septembre 1998, relative à des pratiques mises en oeuvre par la société France Télécom dans le secteur de la commercialisation des listes d'abonnés au téléphone.

### 3) La notion de donnée essentielle et structure essentielle.

Par donnée essentielle, il faut entendre la donnée nécessaire à l'exercice des droits du citoyen, donc regroupant essentiellement des données juridiques.

Par ressource essentielle, il faut entendre la ressource nécessaire aux entreprises dans le cadre de leur activité de production ou de prestation de services, sachant que cette ressource n'est pas substituable. Elle conditionne donc l'accès au marché en aval de cette infrastructure.

La logique est donc la même mais répond à deux finalités distinctes : la première a une finalité citoyenne et la seconde une finalité économique.

La DJO et l'ORT sont détentrices de données juridiques publiques nécessaires au citoyen, mais également, d'un point de vue économique, nécessaire au marché (aval) de l'édition juridique quelque soit le support utilisé.

Dans son arrêt du 29 juillet 2002 « Société Cegedim », le Conseil d'Etat n'hésitera pas à qualifier la donnée publique comme une « ressource essentielle » et considérer que le prix excessif pratiqué sur ladite donnée publique non substituable constitue un abus de position dominante. Par cet arrêt le juge administratif reconnaît le caractère immatériel de certaines structures ou ressources essentielles.

*« Considérant qu'en vertu de l'article 8 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, devenu l'article L. 420-2 du code de commerce, est prohibée "l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises d'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci" ;*

***Considérant que si l'Etat peut percevoir des droits privatifs à l'occasion de la communication de données publiques en vue de leur commercialisation, lorsque cette communication peut être regardée, au sens des lois sur la propriété littéraire et artistique, comme une oeuvre de l'esprit, ces droits ne peuvent faire obstacle, par leur caractère excessif, à l'activité concurrentielle d'autres opérateurs économiques lorsque ces données constituent pour ces derniers une ressource essentielle pour élaborer un produit ou assurer une prestation qui diffèrent de ceux fournis par l'Etat ; que, dans un tel cas, la perception de droits privatifs excessifs constitue un abus de position dominante méconnaissant les dispositions législatives précitées ».***

On notera que la situation de l'INSEE (concessionnaire) gérant le répertoire national d'identification des entreprises et de leurs établissements (SIRENE = données publiques) était similaire à celle de l'ORT (concessionnaire) chargée de la diffusion des bases de données juridiques publiques, l'un et l'autre se rémunérant pour partie sur la « cession » des bases de données publiques.

La question est donc de savoir si les sommes demandées par le délégataire aux entreprises n'étaient pas excessives, le risque étant d'affecter le marché (aval), alors même que les redevances demandées aux « rediffuseurs » permettaient l'équilibre de ladite concession (et donc l'exploitation du site Légifrance).

La poursuite de ce système de péréquation aurait nécessairement conduit (si ce n'était pas déjà le cas) à un abus de position dominante, notamment lorsque le délégataire d'un service public « monopolistique » se retrouve dans une situation déficitaire, ce qui était le cas de l'ORT, sauf à percevoir des aides publiques conséquentes.

### **B. Le SPAD et les aides douteuses.**

Ce système bilatéral, qui a perduré de 1998 à 2002, a fait l'objet de nombreuses critiques. Pour autant, aucun recours n'a été exercé à l'encontre du délégant et/ou du délégataire alors même que, comme le souligne Emmanuel Lesueur de Givry, Conseiller à la Cour de cassation :

*« Il n'en demeurait pas moins que le périmètre du site gratuit créé par le concessionnaire à côté du site payant était fort limité et que **la chancellerie continuait à apporter un concours financier à une société privée pour la production d'une base de jurisprudence et à régler les consultations par les magistrats eux-mêmes de leur propre jurisprudence** ».*

En 1998, Pierre Mayeur indique (en l'absence de certitude) en ce qui concerne Légifrance :

*« Il semblerait qu'il soit financé essentiellement par une baisse de la redevance versée aux Journaux Officiels ».* Ainsi le delta entre la redevance normalement perçue par la DJO et la baisse de cette dernière constitue une aide publique.

Mais le versement d'une subvention (ou d'une aide d'Etat) dans le cadre d'une délégation de service public n'est pas nécessairement contraire au principe de liberté du commerce et de l'industrie et ne constitue pas une aide d'Etat illégale dès lors que ladite subvention constitue une compensation égale aux contraintes imposées par le délégataire (compensation d'obligation de service public).

Le problème est le suivant : les subventions versées à l'ORT par le délégant étaient-elles strictement égales (ou inférieures) aux charges induites par la mise à disposition gratuite des données juridiques publiques via le site Légifrance. Avaient-elle pour objet de maintenir « Jurifrance » sur le marché de l'information juridique face à ses concurrents ?

Le développement (A. et B.) ci-dessus démontre que le mode d'organisation choisi pour la gestion dudit service était inapproprié. La mise en place d'une concession pour une activité « monopolistique » dès l'origine déficitaire était « *absurde* » (45).

Le système de péréquation et les subventions publiques versées pour financer ledit service étaient relativement complexes. Ne disposant pas des documents comptables, il nous est difficile de déterminer avec précision le principal mode de financement de Légifrance : péréquation, subventions ?

## **II. La diffusion des données juridiques publiques une évolution nécessaire.**

### **A. Le SPDDI : une transformation attendue.**

Depuis 2002, Légifrance II (SPDDI) s'est substitué au système bilatéral qui a été fortement critiqué.

Le Décret du 7 août 2002, appliquant la loi du 12 avril 2000, met fin à la concession de service public institué par le décret « litigieux » de 1996. Le nouveau dispositif qui tend à généraliser la diffusion directe du droit sur l'Internet, transforme le SPAD devenu SPDDI en SPA du fait de l'abandon du service payant (Jurifrance). Il n'est plus question de licence accordée moyennant rémunération du délégataire, devenu prestataire de service technique rémunéré directement par l'administration. Comme nous l'avons souligné précédemment le SPDDI est un SPA

Ainsi, le changement du mode de gestion dudit service n'a pas eu pour seul objectif de rendre le droit plus accessible.

#### 1) L'abandon des licences onéreuses.

Le décret du 7 août 2002 « relatif au service public de la diffusion du droit par l'Internet » met fin à l'ancien système de licences de réutilisation des données juridiques publiques.

---

45. Extrait : « Synthèse sur la diffusion des données juridiques sur Internet » par Pierre Mayeur : « *Le système de la concession est économiquement absurde, parce qu'il ne peut pas être rentable. D'ailleurs avant même l'explosion Internet. Le marché est très étroit : on estimait en effet, en 1996, à 1.500 le nombre de clients potentiels des bases de données juridiques et, de 1992 à 1996 le nombre des abonnés n'est passé que de 900 à 1.100. La société ORT semble perdre de l'argent sur ce marché, malgré les efforts faits (décrets de 1993 et 1996). Mais elle a intérêt à disposer de ce marché, parce que cela lui donne un argument de notoriété* ».

L'article 4 du dudit décret précise dans son 3<sup>ème</sup> alinéa : « *Les licences sont accordées à titre gracieux. Le bénéficiaire supporte le coût de la mise à disposition des données. Les licences ne peuvent être rétrocédées* ».

Cette gratuité de réutilisation des bases de données juridiques publiques (outre le coût de la mise disposition) répond aujourd'hui à une logique implacable, ce qui n'était pas le cas sous le régime de l'ancienne concession, source de mécontentements.

Cette gratuité évite au délégataire et/ou au délégant de se retrouver dans une situation contraire au droit de la concurrence, plus exactement dans une situation les amenant à abuser de leur position dominante, d'autant plus que les données juridiques publiques sont des ressources essentielles.

Il paraît également inconcevable de faire payer des données juridiques publiques afin de les réutiliser sachant que lesdites données ont été financées par l'impôt. De plus la numérisation, bien qu'elle apporte une « valeur ajoutée », ne peut justifier le prix demandé.

Les licences de rediffusion mises en place sur la base du décret de 1996 revenaient à faire payer deux fois des données pourtant considérées comme essentielles.

Comme le souligne Michel Prieur en 1998 :

*« Un mécanisme pervers doit être dénoncé, parce qu'il condamne toute évolution ; ce mécanisme est le suivant " il faut trouver de l'argent pour financer des bases de données ". Les producteurs ne réaliseront de bases de données que si celles-ci sont payées. Pourtant, le rôle essentiel du Conseil d'Etat, du JO, de la Cour de Cassation (par exemple), ce n'est pas de gagner de l'argent sur la diffusion de leur production normative ».*

*« Finalement, on considère que la production de données informatisées ne fait pas partie des missions essentielles des institutions publiques. C'est cette opinion qu'il convient de combattre. Je suis un organisme public. Mon budget est pris en charge par l'impôt. Je produis des données juridiques (non numérisées). Je dois considérer que la mise en forme de ces données (dans des bases) ou leur numérisation, ainsi que leur diffusion est tout aussi essentielle, à l'ère de la société de l'information, que leur production. Aujourd'hui, ce n'est plus seulement : "je produis, donc j'existe" ; c'est aussi (et parfois surtout) "je diffuse, donc j'existe". La question de fond est politique ».*

Aujourd'hui, seuls les coûts de la mise à disposition restent à la charge du rediffuseur, quelque soit l'activité de ce dernier (annexe catalogue des données).



Nous ne sommes plus dans une logique de commercialisation des bases de données juridiques, mais de réutilisation conformément à la directive 2003/98/CE.

## 2) La création d'un comité spécifique du SPDDI.

L'article 5 du décret du 7 août 2002 du précise qu'«*Il est créé, auprès du Premier ministre, un comité du service public de la diffusion du droit par l'Internet... qui comprend, notamment, des représentants des entreprises spécialisées dans le domaine de l'édition juridique*».

Ce comité donne son avis sur la création et l'exploitation des autres sites de l'Etat participant à la diffusion du droit par l'Internet (article 2), ainsi que sur les licences de rediffusion (article 4). Ledit comité devrait donc permettre de ne pas fausser le jeu de la concurrence sur le marché de l'édition juridique.

## 3) Le SPDDI est un SPA.

Comme nous l'avons déjà précisé dans notre première section, le SPDDI (Légifrance II) est un SPA qui a été confié à l'ORT, au moyen d'un marché public de prestation de services. Le SPDDI s'est substitué à l'ancien système bilatéral. L'ORT étant rémunérée par un prix il n'est plus question de péréquations ou de subventions litigieuses pour assurer ledit service public.

Les données juridiques publiques diffusées gratuitement via Légifrance étant des données brutes (secondaires du fait de leur numérisation), le SPDDI ne rentre plus en concurrence avec les autres sites juridiques payants et de manière générale avec les éditeurs privés qui, eux, apportent une valeur ajoutée aux données brutes.

## 4) ORT, délégataire de la diffusion depuis 1996 jusqu'à 2005.

On peut s'interroger sur le respect des règles de concurrence, dans le cadre de la procédure d'attribution du marché public. L'ORT était dans une situation plus favorable que les autres candidats pour obtenir ledit marché, puisque cette dernière a été délégataire des bases de données juridiques pendant 9 ans et ce malgré les évolutions de l'organisation dudit service (voir chronologie de l'introduction).

Au final, cela revient à se poser la question du respect des conditions d'égalité entre les candidats (loi du 29 janvier 1993), lorsqu'une délégation de service public est arrivée à son terme et que le délégataire sortant se représente à sa propre succession. Cette question est propre à toutes les délégations de service public de manière générale, mais depuis 2002 nous sommes en présence d'un marché public. Le présent mémoire n'a pas pour objet de répondre à cette question, mais notons tout de même que l'ORT pour

remporter ledit marché a fait une proposition deux à quatre fois inférieure (voir réponse de M. Cottin en annexe) à celles des autres candidats en terme financier. A titre de remarque, rappelons que l'ORT a été rachetée par Reuters en 1999.

La « convention de concession » devrait arriver à son terme en 2005, puisque celle-ci a été conclue pour une durée de trois ans.

L'ORT sera-t-elle de nouveau prestataire dudit service ?

Notons que les licences de réutilisation ou rediffusion ainsi que la nouvelle concession devront tenir compte de la Directive 2004/98/CE, ce qui est déjà le cas pour l'essentiel du dispositif basé sur le décret du 7 août 2002 et la loi du 12 avril 2000.

## **B. Le droit communautaire et la nécessaire évolution du marché de l'information juridique.**

La communication de la commission du 23 octobre 2001, issue du Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information, a donné lieu à la Directive 2003/98/CE concerne de manière générale les informations émanant du secteur public. Certes cette directive ne concerne pas exclusivement les données juridiques publiques, il n'en reste pas moins que lesdites données rentrent dans le cadre des informations du secteur public.

### 1) Communication 2001 et le livre vert : état des lieux.

La communication de la commission souligne l'importance des informations produites par les personnes publiques. Au-delà des règles de concurrence, elle insiste sur le nécessaire « partenariat » entre le secteur public et privé, dans le domaine de l'information publique. De manière générale, elle considère les informations émanant du secteur public comme « *une ressource essentielle pour l'Europe et tous les Européens* ».

Cette communication se basant sur le livre vert insiste également sur le fait que l'économie européenne souffre d'un désavantage concurrentiel par rapport aux Etats-Unis où une loi sur la liberté d'information a été adoptée dès 1966. Depuis cette date, les services publics des Etats-Unis accordent un accès gratuit ou peu coûteux aux systèmes d'information ; en France, la loi du 17 juillet 1978 (CADA) est beaucoup plus restrictive.

En 1994, l'information juridique, administrative, et politique représente 19% de l'information de service en Europe.

La communication, issue du livre vert, constate le manque de clarté dans les conditions d'exploitation de l'information publique ou l'incertitude concernant les conditions de réutilisation.

Dans le cadre des données juridiques il s'avère en toute logique nécessaire de conclure une convention précisant les conditions de réutilisation des données ainsi que les engagements du bénéficiaire ; il en va de la fiabilité de l'information et de la sécurité juridique des citoyens.

La communication précise que la tarification des données publiques est un obstacle, ce qui n'est plus le cas pour les données juridiques publiques au regard du décret du 7 août 2002. Pour rappel, les données juridiques publiques sont soumises à la loi du 12 avril 2000 et non à la loi du 17 juillet 1978, dite loi CADA.

De manière générale la Directive encourage les administrations publiques à faciliter l'accès des informations dont elles sont productrices au profit des entreprises privées

Afin de s'assurer que les recommandations communautaires seront effectivement prises en compte par les Etats membres, le parlement a élaboré la directive du 17 novembre 2003.

2) Directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Le 1<sup>er</sup> considérant de la Directive précise (en toute logique) que l'exploitation des informations publiques ne doit pas fausser le jeu de la concurrence. La directive s'inscrit plus largement dans une harmonisation des systèmes de réutilisation des informations publiques, elle modifiera donc essentiellement la loi du 17 juillet 1978, dite loi CADA, qui ne s'applique pas aux données juridiques publiques.

Les données juridiques ne sont pas mentionnées de façon explicite dans la directive ; le 16<sup>ème</sup> considérant précise que :

*« La publicité de tous les documents généralement disponibles qui sont détenus par le secteur public — non seulement par la filière politique, **mais également par la filière judiciaire et la filière administrative — constitue un instrument essentiel pour développer le droit à la connaissance, principe fondamental de la démocratie. Cet objectif est applicable aux institutions, et ce, à tous les niveaux, tant local que national et international ».***

Le dispositif de rediffusion des données juridiques publiques, mis en place sur la base du décret du 7 août 2002 ainsi que sur les circulaires qui s'y rattachent, est pour l'essentiel conforme à la directive de 2003/98/CE en ce qui concerne : les demandes et conditions de réutilisation, la non-discrimination et le commerce équitable.

## CONCLUSION

Internet a bien révolutionné la diffusion du droit. On constate une réelle modification des mentalités et des méthodes de recherche. Mais les perspectives d'évolution du marché européen de l'information ne doivent surtout pas se faire au détriment des citoyens.

Le présent mémoire n'a pu aborder l'ensemble de la problématique, le sujet étant vaste et complexe ; comme le souligne Stéphane Cottin : la rémunération passée du délégué du SPDDI « *mériterait à elle seule une thèse* ». A cela s'ajoute qu'une véritable enquête, au sein de la DJO, de l'ORT et de ses concurrents, aurait été nécessaire pour traiter de la question du droit de la concurrence avec plus de précision.

Il n'en reste pas moins que la diffusion du droit sur Internet n'est pas prête de s'arrêter, notamment au regard de l'évolution des nouvelles technologies de l'information.

## **BIBLIOGRAPHIE / SITOGRAPHIE**

### **BIBLIOGRAPHIE :**

« Droit administratif général » Tome 1 et 2, Montchrestien 15<sup>ème</sup> édition, René Chapus.

« Cours » des Professeurs Michaël Karpenschif et Jean François Sestier dans le cadre du Magistère Droit public des affaires.

« Quelle politique de diffusion des données publiques ? » Le Forum des droits sur l'internet.

« Diffusion des données publiques et révolution numérique » Rapport : Mandelkern de 1999.

« Le débat de la diffusion des données publiques » Jean Michel Bruguière Maître de Conférences à l'Université d'Avignon.

### **SITOGRAPHIE :**

<http://www.legifrance.gouv.fr/html/>

<http://www.admi.net/jo/ort.html>

<http://www.foruminternet.org/>

<http://www.admi.net/cgi-bin/wiki?SPDDI>

<http://www.servicedoc.info>

<http://perso.wanadoo.fr/stephane.cottin/> ; le site personnel de Monsieur Stéphane Cottin.

<http://www.juridiconline.com/index.php>

<http://www.admiroutes.asso.fr/espace/acces/index.htm>

[http://www.lexum.umontreal.ca/conf2002/actes/hein.html#\\_Toc430603664](http://www.lexum.umontreal.ca/conf2002/actes/hein.html#_Toc430603664)

[http://www1.msh-paris.fr:8099/html/activduprog/ZeEtudes/index\\_Tri.asp?ID=juridique](http://www1.msh-paris.fr:8099/html/activduprog/ZeEtudes/index_Tri.asp?ID=juridique)

# **ANNEXE**

**CONVENTION DE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC  
DU 10 FÉVRIER 1998  
POUR LA DIFFUSION DES  
BASES DE DONNÉES JURIDIQUES PRODUITES PAR L'ÉTAT**

**CONVENTION DE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC**  
**DU 10 FÉVRIER 1998**  
**POUR LA DIFFUSION DES**  
**BASES DE DONNÉES JURIDIQUES PRODUITES PAR L'ÉTAT**

-

**MODIFIÉE PAR AVENANT N° 1 DU 14 JUIN 1999**

\*

**Article 1er - Parties à la convention.**

1.1 - La présente convention est passée entre :

- l'État, représenté par le Premier ministre déléguant sa signature au secrétaire général du Gouvernement, ci-après dénommé "le concédant",

et

- la société ORT, société anonyme au capital de 35 000 000 F, RCS TOURS B 301 853 032 dont le siège est établi 7, chemin de Sens - 37210 ROCHECORBON, représentée par son Président-directeur général, M. Jean-Paul GALANDE, ci-après dénommée "le concessionnaire".

1.2 - Le concessionnaire assure une exécution personnelle de la concession. En cas de prise de contrôle ou d'achat de la société concessionnaire, la concession pourra être résiliée sans indemnisation. Le concessionnaire est autorisé à sous-traiter la diffusion commerciale à une filiale.

**CHAPITRE I**

**ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DURÉE**

**Article 2 - Objet de la concession.**

*(Avenant n° 1 du 14 juin 1999)*

2.1 - Le service concédé est organisé par le décret n° 96-481 du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données juridiques. Il assure la diffusion aux usagers, par voie ou support électronique, des bases de données juridiques produites par l'État ou sous son contrôle, au moyen d'interrogations libres ou guidées donnant accès aux textes et à leurs éléments de description et d'analyse.

2.2 - Un catalogue général, joint en annexe 1, précise :

- la liste des bases sources de données juridiques, fixée par le concédant, dont la diffusion est l'objet de la présente convention ;
- la convention-type de licence définissant les engagements et obligations réciproques du concessionnaire et des licenciés, qui inclue la liste des licences de rediffusion qui peuvent être accordées sur le contenu de ces bases ;
- les conditions tarifaires applicables à ces services et licences.

2.3 - Toute modification de ce catalogue général fait l'objet d'un avenant.

2.4 - La présente convention ainsi que le catalogue général joint en annexe et ses modifications à jour sont consultables par les usagers sur le service gratuit en ligne sur internet.

### **Article 3 - Licences de rediffusion.**

*(Avenant n° 1 du 14 juin 1999)*

3.1 - L'autorisation de rediffuser les données des bases de la concession est délivrée, par licence, à tout tiers qui en fait la demande conformément à l'article 10 du décret du 31 mai 1996.

### **Article 4 - Exclusivité.**

4.1 - La diffusion des bases de données juridiques est concédée à titre exclusif pour les bases produites par les administrations au sens de l'article 2 du décret du 31 mai 1996.

4.2 - Ce droit d'exclusivité s'exerce dans les conditions et limites fixées par le décret du 31 mai 1996, notamment par ses articles 7 à 10.

### **Article 5 - Obligations, responsabilités et information du concédant et du concessionnaire.**

*(Avenant n° 1 du 14 juin 1999)*

5.1 - Le concédant contrôle l'exécution de la concession. Il veille notamment au respect des principes du service public. Il peut déléguer à des organismes placés sous son autorité l'exécution de certaines opérations de contrôle.



5.2 - Le concessionnaire est responsable à l'égard des usagers du fonctionnement du service de diffusion et des délivrances de licences dans le cadre des dispositions prévues par la présente convention.

5.3 - Le concessionnaire gère les moyens qu'il affecte à ses différentes activités de service public de façon telle qu'aucune ne soit privilégiée au détriment d'une autre.

5.4 - Le concessionnaire informe les usagers que seuls font foi les textes publiés au Journal officiel et les décisions de justice délivrées par les greffes des tribunaux. Quand sa responsabilité de diffuseur est mise en cause en raison du contenu des bases, il en informe le concédant qui détermine, avec le producteur de la base, la réponse à apporter.

5.5 - Le concessionnaire donne régulièrement au concédant toutes les informations utiles au suivi de l'exploitation de la concession. A cet effet, il lui adresse avant la fin de chaque premier semestre un rapport d'activité et un compte d'exploitation, conforme au modèle donné en annexe 2, relatifs à l'année précédente. Au cours du quatrième trimestre, le concessionnaire remet au concédant des prévisions d'activité et de chiffre d'affaires pour l'année suivante qui sont soumises à l'agrément du concédant. Ces informations confidentielles ne sont communiquées qu'au concédant et aux autorités de contrôle.

5.6 - Entre le dix-huitième et le vingt-quatrième mois après l'ouverture du service, le concédant adresse au concessionnaire ses observations dans les domaines technique, commercial et financier ; le concessionnaire dispose alors d'un délai de dix-huit mois pour apporter d'éventuelles modifications au service.

5.7 - Le concédant et le concessionnaire recherchent par la concertation les solutions aux difficultés survenant dans l'exécution de la concession. Ils se réunissent au moins deux fois par an pour analyser les résultats et étudier les projets d'évolution de la concession.

#### **Article 6 - Durée.**

La convention de concession prend effet à compter du 1er janvier 1998 pour une durée de sept ans.

## **CHAPITRE II**

### **ENTRETIEN DES BASES PAR LE CONCESSIONNAIRE**

#### **Article 7 - Bases sources du concessionnaire.**

7.1 - Les bases sources primaires sont créées et entretenues par les producteurs, mentionnés à l'article 3 du décret du 31 mai 1996, sur leurs propres serveurs.

7.2 - Le concessionnaire entretient, sur ses serveurs, des bases sources secondaires dont les unités documentaires sont strictement identiques à celles des bases sources primaires.

7.3 - Les mises à jour créent, modifient ou suppriment des unités documentaires des bases sources. Le concessionnaire les charge, sans interrompre le service de diffusion, au cours des premières heures creuses survenant après leur réception, et au plus tard dans les deux jours ouvrables après leur réception.

7.4 - Chaque mise à jour des bases sources secondaires donne lieu à un récolement à partir des bases sources primaires. En cas de différence, le concessionnaire en recherche la cause avec le producteur concerné et apporte immédiatement les corrections nécessaires.

7.5 - Le concessionnaire est tenu d'adapter les bases sources secondaires aux modifications des bases sources primaires dans un délai inférieur à six mois.

#### **Article 8 - Sécurité des serveurs.**

Pour garantir la continuité du service public, le concessionnaire assure simultanément les deux niveaux de sécurité suivants :

- des dispositifs de sauvegarde active propres aux serveurs permettent de reconfigurer les bases sources secondaires moins de six heures après une interruption accidentelle ;
- des copies de chacune des bases sources secondaires réalisées tous les six mois et conservées dans un lieu spécialement sécurisé avec toutes les mises à jour intervenues entre deux copies semestrielles permettent une réouverture du service dans un délai d'un mois après un sinistre majeur d'un ou des serveurs.

### **CHAPITRE III**

#### **EXPLOITATION DE LA CONCESSION**

#### **Article 9 - Service gratuit, services payants.**

La diffusion des bases de données juridiques est assurée par plusieurs services distincts : le service gratuit en ligne sur Internet des données juridiques essentielles, les services payants en ligne sur Internet et les réseaux télématiques classiques pour les bases à valeur ajoutée documentaire et les produits hors ligne.

## **Article 10 - Les données juridiques essentielles.**

*(Avenant n° 1 du 14 juin 1999)*

10.1 - Le concessionnaire met en oeuvre sur Internet un serveur donnant accès gratuitement aux règles juridiques essentielles en vigueur, dont le concédant assure la responsabilité éditoriale et dont l'adresse est : LEGIFRANCE.GOUV.FR.

10.2 - Ce service permet le téléchargement de pages au format HTML, ainsi que la consultation à partir d'une recherche documentaire adaptée à la nature des documents.

10.3 - Ce service donne accès aux codes officiels en vigueur et à une sélection de lois et de décrets présentés sous une forme consolidée, aux textes d'intérêt général du Journal officiel Lois et décrets depuis le 1er janvier 1998, à des sélections des décisions et arrêtés du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et de la Cour de cassation ainsi qu'à d'autres serveurs Internet mis en oeuvre par des organismes publics nationaux ou internationaux. La direction des Journaux officiels supervise la tenue à jour de ce service.

10.4 - Le concessionnaire prend les dispositions usuelles nécessaires pour disposer, entre son serveur et le réseau Internet, de liaisons dont la bande passante permet 250 accès simultanés, ainsi que pour garantir l'intégrité des données résidant sur ce serveur.

## **Article 11 - Les bases à valeur ajoutée documentaire.**

11.1 - Le concessionnaire met en oeuvre sur Internet et sur les réseaux télématiques classiques des services payants donnant accès à la totalité des fonds documentaires des bases de données juridiques et offrant des fonctionnalités adaptées à chaque médium. Ces services peuvent être soit réservés à des abonnés, soit d'accès libre. Ils sont exploités sous la marque JURIFRANCE (3617 JURIFRANCE, 3613 JRF, WWW.JURIFRANCE.TM.FR) qui désigne exclusivement les prestations de services et produits payants de la concession.

11.2 - Le service 3617 JURIFRANCE est un service vidéotex en accès libre permettant l'interrogation d'une ou plusieurs bases avec combinaison des critères de recherche.

11.3 - Le service 36.13 JRF est un service vidéotex réservé aux abonnés permettant une interrogation multibases et multicritères.

11.4 - Le service WWW.JURIFRANCE.TM.FR est un service permettant l'interrogation multibases et multicritères. Les accès à ce service sont ouverts sur abonnement et en accès libre.

11.5 - Les services payants sont configurés pour pouvoir accueillir ensemble 250 accès simultanés.

## **Article 12 - Les produits hors ligne.**

12.1 - Les produits hors ligne ne donnent pas accès à la totalité du fonds documentaire des bases de données juridiques, mais à des combinaisons ou des sélections thématiques de certaines bases.

12.2 - Les produits hors ligne (de type CD-ROM ou autre) sont commercialisés sous la marque JURIFRANCE, chaque produit ayant un nom caractéristique de son contenu.

12.3 - Les fonctionnalités et la périodicité de mise à jour de chaque produit hors ligne sont adaptées à son contenu éditorial.

## **Article 13 - Accessibilité des données.**

Sur le service gratuit et les services payants, le concessionnaire met en oeuvre les moyens techniques et humains nécessaires pour garantir que l'accès aux données est réalisé de façon sûre, rapide et égale entre les différents services et entre les usagers.

13.1 - Le concessionnaire assure la disponibilité permanente des serveurs, des frontaux de communication et des moteurs de recherche documentaire. Il est toutefois autorisé à interrompre le service en hautes heures creuses pour l'exécution d'opérations de maintenance programmée, sans que le total des arrêts programmés puisse dépasser 12 heures par mois.

13.2 - Le concédant reçoit du concessionnaire copie de tous les rapports techniques permettant d'apprécier l'accessibilité du serveur. En particulier, lui sont transmis immédiatement les rapports tels que le taux de refus d'appel (TRA) émis par les opérateurs de télécommunication et ceux émanant des dispositifs d'interface des serveurs avec les réseaux publics tels que coupe-feu ou autres dispositifs de sécurité.

13.3 - Toute interruption d'une durée supérieure à une heure de l'un des services fait immédiatement l'objet d'un compte rendu au concédant indiquant la durée exacte de l'interruption, sa cause et les remèdes apportés.

## **Article 14 - Disponibilité et évolution des services.**

14.1 - Les services payants sur les réseaux télématiques classiques, 3617 JURIFRANCE et 3613 JRF sont disponibles à l'ouverture de la concession.

14.2 - Les dates d'ouverture des services sur Internet sont respectivement le 30 janvier 1998 pour le service gratuit et le 1er mai 1998 pour le service payant.

14.3 - Le concessionnaire propose au concédant toute modification des services résultant des demandes des usagers et de l'évolution des technologies.

## **Article 15 - Règlements généraux des services.**

15.1 - Les règlements généraux des services transposant, pour l'application aux usagers, les principales dispositions de cette convention sont approuvés par le concédant. Ils sont constitués :

- pour ce qui concerne les services sur abonnement des conditions générales de vente des contrats d'abonnement ;

- pour ce qui concerne les services d'accès libre, payants ou gratuits, des avis et recommandations figurant sur les écrans d'accueil.

## **CHAPITRE IV**

### **LICENCES**

## **Article 16 - Conventions de licence.**

*(Avenant n° 1 du 14 juin 1999)*

16.1 - Les conventions, passées entre le concessionnaire agissant au nom du concédant et le licencié, permettent la rediffusion commerciale des données alors que la consultation gratuite ou payante ne permet pas cet usage. Les conventions sont établies en trois exemplaires dont un pour le concédant. La convention-type de licence figure dans le catalogue général prévu à l'article 2.2.

16.2 - Le licencié prend les précautions nécessaires pour éviter les risques de confusion entre les produits qu'il réalise à partir des licences et les produits et prestations de la concession et des éditions administratives

## **Article 17 - Conciliation des litiges.**

*(Avenant n° 1 du 14 juin 1999)*

17.1 - Le comité du service public des bases de données juridiques, prévu à l'article 3 du décret précité et défini par l'arrêté du 9 mars 1999, est chargé de contrôler l'exécution de leurs obligations respectives par le concessionnaire et les licenciés et de favoriser la conciliation entre les parties en cas de litige.

17.2 - Le concessionnaire ne pourra suspendre ou résilier une convention de licence, en cas d'inexécution par le licencié de ses obligations, qu'après avoir sollicité l'avis du comité dans les conditions prévues par la convention de licence.

## **Article 18 - Transmission des données.**

*(Avenant n° 1 du 14 juin 1999)*

18.1 - Le concessionnaire transmet les données soit sous forme de stock, soit sous forme de flux de mises à jour tels qu'ils sont prévus dans le catalogue des licences annexé à la convention de licence. Par ailleurs, il doit être en mesure de satisfaire des demandes selon des listes de documents établies par les licenciés eux-mêmes.

18.2 - Le catalogue des licences, approuvé par le concédant, précise, pour chaque base les partitions du stock et du flux, les périodicités de mises à jour des flux et les tarifs.

18.3 - Les modalités de transmission sont définies conventionnellement entre le concessionnaire et le licencié dans le respect des dispositions de la convention-type de licence.

18.4 - Les données sont fournies par le concessionnaire au licencié conformément au catalogue général ci-joint. Toute demande dérogeant aux modalités définies par celui-ci est considérée comme une prestation connexe, indépendante de la convention de licence et fait l'objet d'une facturation distincte.

#### **Article 19 - Licences particulières.**

19.1 - Le concessionnaire est autorisé à souscrire, pour son propre compte, des licences de rediffusion. Dans ce cas, les conventions de licence sont adaptées en vue de leur passation entre le concédant et le concessionnaire.

19.2 - Le concessionnaire est tenu d'isoler, dans sa comptabilité, les résultats d'exploitation des licences qu'il a souscrites.

19.3 - Les producteurs, visés à l'article 3 du décret du 31 mai 1996, qui souscrivent des licences de rediffusion, pour les bases qu'ils produisent, doivent s'engager à prendre les dispositions nécessaires pour éviter toute confusion entre les moyens affectés à la production des bases du service public, notamment pour la rédaction des éléments de description et d'analyse documentaire, et ceux affectés à l'exploitation privée des licences.

### **CHAPITRE V**

#### **DISPOSITIONS FINANCIÈRES**

#### **Article 20 - Principes généraux.**

*(Avenant n° 1 du 14 juin 1999)*

20.1 - Le concessionnaire exploite la concession à ses risques et périls dans le respect de la présente convention. Le concédant et le concessionnaire s'informent sans délai des facteurs susceptibles de modifier l'équilibre économique de la concession.

2. - Le concessionnaire est autorisé à percevoir auprès des usagers ou des licenciés des prix approuvés par le concédant.

L'ensemble des tarifs figure dans le catalogue décrit au paragraphe 2.2.

20.3 - Le concessionnaire est autorisé à consentir à certains usagers des prix inférieurs à ceux approuvés par le concédant. Les consultations effectuées par les universités bénéficient d'une réduction de 33 %.

Le concessionnaire est tenu de faire bénéficier des mêmes dérogations tarifaires les abonnés placés dans des conditions identiques à l'égard du service public.

20.4 - Le concessionnaire verse au concédant des redevances que celui-ci distribue aux producteurs des bases de données, égales à 33 % des montants perçus au titre des consultations et 67 % des montants des licences. Toutefois, les montants perçus au titre des consultations des universités ne donnent pas lieu à redevance.

Les taux de redevance sont modifiés par avenant.

#### **Article 21 - Modalités de règlement des redevances.**

21.1 - Les paiements de redevances sont trimestriels ; ils sont effectués au cours du mois qui suit la clôture de chaque trimestre.

21.2 - Le concessionnaire informe le concédant de tous les paiements effectués et lui communique les justifications des redevances versées.

#### **Article 22 - Modification des dispositions financières.**

22.1 - A la fin de la première année, le concédant et le concessionnaire examinent les dispositions financières et leur apportent, le cas échéant, les adaptations nécessaires.

22.2 - Outre le cas mentionné à l'article 22.1, les prix prévus à l'article 20.2, et les taux de redevance prévus à l'article 20.4, peuvent être modifiés en cas de survenance de l'un des événements suivants :

- changement du périmètre de la concession, notamment par création ou suppression de bases et par modification substantielle du service gratuit ;

- écart de plus de 20 % entre les prévisions annuelles d'activité et de chiffre d'affaires, agréées par le concédant comme prévu à l'article 5.5, et les réalisations ;

- variation annuelle de plus de 10 % des facteurs de coûts de la concession, constatée par application de la formule de révision mentionnée à l'article 22.3.

22.3 - Les prix, prévus à l'article 20.2, à l'exception de ceux qui sont fixés par un opérateur de télécommunication, peuvent être révisés annuellement par application de la formule paramétrique suivante :

$$P = PO (0,7S + 0,3 PSDC)$$

SO PSDCO

dans laquelle PO, SO et PSDCO représentent, pour l'année de référence, respectivement :

le prix initial, l'indice des salaires des industries mécaniques et électriques du mois de janvier 1998, l'indice des produits et services divers (électronique) du mois de janvier 1998 (indices publiés au BMS de l'INSEE), P, S, PSDC représentent, pour l'année considérée, respectivement : le prix révisé, l'indice des salaires des industries mécaniques et électriques du mois de janvier de l'année en cours, l'indice des produits et services divers (électronique) du mois de janvier de l'année en cours.

### **Article 23 - Notoriété du service.**

Le concessionnaire consacre au développement de la notoriété des services payants un budget au moins égal à 5 % du chiffre d'affaires réalisé au cours de l'exercice précédent.

### **Article 24 - Vérifications comptables.**

*(Avenant n° 1 du 14 juin 1999)*

Le concédant peut faire exécuter par des agents publics, les vérifications sur pièces et sur place nécessaires au contrôle de la fidélité et de la sincérité des comptes d'exploitation prévus à l'article 5.5. Tous les rapports de vérification sont communiqués au concessionnaire ; ces documents ne sont pas communicables à des tiers.

## **CHAPITRE VI**

### **SANCTIONS ET CONTENTIEUX**

### **Article 25 - Mise en demeure.**



Si le concessionnaire ne respecte pas ses obligations, le concédant peut le mettre en demeure de les respecter.

#### **Article 26 - Pénalités.**

26.1 - Si la mise en demeure reste sans effet pendant plus de trente jours, le concédant peut infliger au concessionnaire une pénalité par jour de retard égale à un deux millièmes du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours de l'exercice précédent.

26.2 - Si la mise en demeure reste sans effet pendant plus de quatre-vingt dix jours, le concédant peut prononcer la déchéance du concessionnaire.

#### **Article 27 - Déchéance.**

27.1 - Outre le cas visé à l'article 26.2, le concédant peut prononcer la déchéance du concessionnaire en cas de manquement d'une particulière gravité aux obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires applicables à la concession ainsi qu'à la présente convention.

27.2 - Lorsqu'il n'a pas été fait application de la procédure prévue à l'article 26.2, le concédant notifie au concessionnaire son intention par lettre recommandée avec accusé de réception. Cette lettre expose les raisons pour lesquelles la résiliation est envisagée.

27.3 - Lorsque la déchéance est définitivement prononcée, le concessionnaire arrête les comptes des usagers et du concédant et les remet au concédant dans un délai de deux mois.

27.4 - En cas de déchéance, le concessionnaire est tenu de verser au concédant une indemnité compensatrice de déchéance de cinq millions de francs toutes taxes comprises.

#### **Article 28 - Contentieux.**

Le contentieux entre le concessionnaire et le concédant relève du tribunal administratif de Paris.

## **CHAPITRE VII**

### **FIN DE LA CONCESSION**

#### **Article 29 - Expiration de la concession.**

29.1 - Au terme de la concession, le concédant est subrogé dans tous les droits du concessionnaire vis-à-vis des usagers. Le concessionnaire stipule dans les conventions qu'il passe avec les usagers que ses propres obligations ne peuvent se prolonger au delà du terme de la concession.

29.2 - Au plus tard six mois avant le terme prévu de la concession le concédant peut, pour des motifs d'intérêt général, demander au concessionnaire de continuer à assurer le service pour une durée au plus égale à un an, à des conditions à définir par avenant.

29.3 - Dans le délai de trois mois après l'expiration de la concession, le concessionnaire apure ses comptes avec le concédant et lui remet les biens de la concession.

### **Article 30 - Sort des biens à l'issue de la concession.**

30.1 - Les bases sources secondaires détenues par le concessionnaire, les copies de sécurité et les mises à jour intervenues entre deux copies semestrielles, prévues à l'article 8, constituent des biens de retour qui sont remis au concédant. Le concessionnaire conserve les données pour lesquelles il a souscrit une licence.

30.2 - A l'expiration de la concession, le concessionnaire remet au concédant les listes d'abonnés et de licenciés des trois dernières années.

30.3 - Constituent des biens de reprise pouvant faire l'objet d'un rachat par le concédant : la marque "JURIFRANCE" ;

le droit d'usage des développements informatiques spécifiques que le concessionnaire a été amené à réaliser pour l'exploitation de la concession ;

30.4 - Le concessionnaire fournit gratuitement au concédant la description générale de toutes les spécifications techniques nécessaires au maintien de la continuité du service.

## **CHAPITRE VIII**

### **RÉSILIATION ANTICIPÉE**

#### **Article 31 - Initiative de la résiliation.**

Le concessionnaire est tenu d'exécuter la concession jusqu'à son terme sauf décision contraire du concédant. Le concédant peut, à tout moment, pour des motifs d'intérêt général, décider une résiliation anticipée de la concession ; il donne alors un préavis de six mois.

#### **Article 32 - Indemnité de résiliation.**

En cas de résiliation anticipée, le concédant indemnise le concessionnaire du préjudice subi du fait de la cessation, avant le terme prévu, de l'exploitation de la concession.

Pour la détermination du préjudice, il est fait appel à un expert désigné d'un commun accord.

L'expert procède à l'évaluation des différents chefs de préjudice conformément aux règles et principes jurisprudentiels applicables à la matière. Sa proposition ne s'impose pas aux parties qui peuvent choisir, ensemble ou séparément, de saisir le tribunal administratif de Paris.

Paris, le

Jean-Paul GALANDE,

Jean-Marc SAUVÉ,

Visa du Contrôleur financier,