

# Le numérique, levier essentiel d'une meilleure efficacité et qualité de la justice en Europe <sup>(1)</sup>

Par Yannick MENECEUR

Magistrat détaché auprès de la Commission européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ)

La transformation numérique de nos sociétés touche de manière encore inégale les tribunaux européens. Si l'utilisation de l'informatique est désormais assez généralement acquise, l'exploitation des pleines potentialités des technologies de l'information (TI) est encore extrêmement disparate : de nombreux pays européens ont déjà développé des approches extrêmement sophistiquées (tant sur le plan technologique que législatif), alors que dans d'autres le sujet paraît encore théorique et spéculatif... Leur préoccupation immédiate se résumerait même à mettre en œuvre une simple informatique de gestion fonctionnelle.

L'évaluation de l'impact de l'informatique sur l'efficacité et la qualité de la justice a été l'une des premières missions confiées à la Commission européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe dès sa création, en 2002 <sup>(2)</sup>. D'autres instances du Conseil de l'Europe ont également contribué à structurer une doctrine claire d'engagement des tribunaux pour une utilisation des TI, afin de concilier efficacité et qualité avec les garanties attachées à un procès équitable telles que définies par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cette doctrine est une grille de lecture pertinente au vu des perspectives de développement de l'open data et de l'intelligence artificielle (IA) dans les juridictions.

## **Les outils du Conseil de l'Europe pour accompagner la transformation numérique des systèmes judiciaires**

Parmi la production du Conseil de l'Europe, deux séries de documents seront présentées ici : une première encourageant des développements technologiques dans le respect des droits fondamentaux et une deuxième, analytique, portant sur l'évaluation du déploiement des technologies de l'information et sur des lignes directrices pour la conduite du changement vers la « Cyberjustice ».

L'avis n°14 du CCJE (Conseil consultatif de Juges européens), adopté en 2011, porte sur la justice et les TI et fixe un cadre général d'utilisation <sup>(3)</sup>. Ses développements ne se sont pas attachés à des aspects techniques, conjoncturels et évolutifs par nature, mais se sont concentrés sur des questions fondamentales, toujours contemporaines, pressentant le fort potentiel de transformation des technologies tout en rappelant les aspects « humains et symboliques » de la justice. L'Assemblée

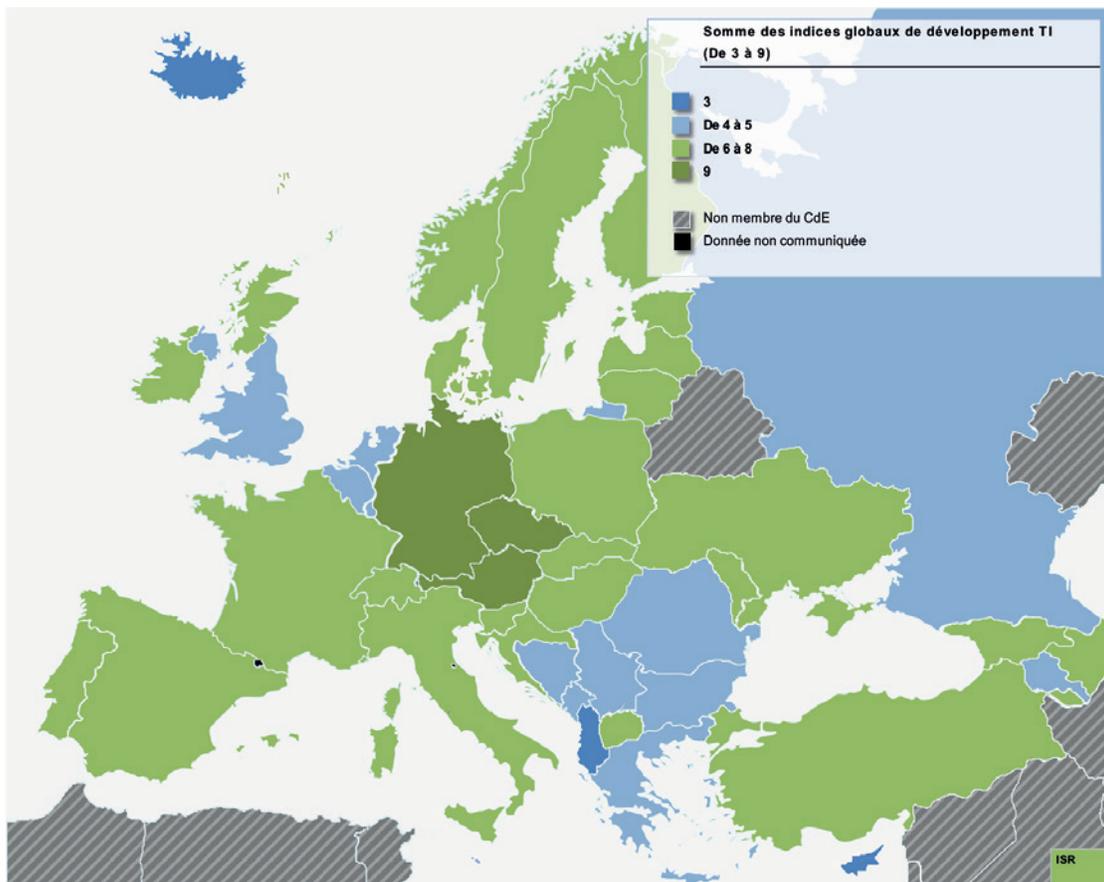
(1) Les présents développements se concentreront sur la production du Conseil de l'Europe, qui traite d'un grand périmètre de situations (quarante-sept États-membres) dans une perspective conjointe de respect des droits fondamentaux (Convention européenne des Droits de l'Homme, notamment dans ses articles 6 et 13) et d'amélioration de l'efficacité des tribunaux et de la qualité de leur activité (travaux de la CEPEJ).

(2) Résolution Res (2002)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe établissant la Commission européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ).

(3) Avis n°14 du Conseil consultatif de Juges européens (CCJE), novembre 2011, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2011\)2&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2011)2&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté pour sa part en 2015 une résolution relative à « L'accès à la justice et Internet : potentiel et défis » et dresse des constats de principes plus succincts mais totalement identiques au CCJE. Elle appelle les États-membres à agir dans le respect des articles 6 et 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>(4)</sup>, c'est-à-dire développer des applications respectueuses d'un procès équitable et d'un recours effectif à un juge.

Le groupe de travail « évaluation » de la CEPEJ, présidé par Jean-Paul Jean, juge français, a rédigé en octobre 2016 une étude approfondie portant sur l'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux en Europe en 2014 en plus de son rapport biennal<sup>(5)</sup>. Ce document dresse pour la première fois un état des lieux extrêmement exhaustif du déploiement des technologies de l'information en y ajoutant une évaluation du cadre législatif et des méthodes de gouvernance<sup>(6)</sup>.



Indices globaux de développement des technologies de l'information dans les systèmes judiciaires européens, 2014<sup>(7)</sup>  
 Source : Études de la CEPEJ n°24, « Rapport thématique : l'utilisation des technologies de l'information par les tribunaux en Europe, données 2014 », octobre 2016.

(4) Résolution 2054 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), 10 novembre 2015, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=22245&lang=fr>

(5) Études de la CEPEJ n°24, « Rapport thématique : l'utilisation des technologies de l'information par les tribunaux en Europe, données 2014 », octobre 2016.

(6) La CEPEJ a divisé en trois catégories d'activité l'équipement technologique : assistance aux professionnels des juridictions, administration de la justice, et communication avec les professionnels et les usagers.

(7) L'indice présenté sur cette carte est la somme des trois indicateurs des domaines évalués (équipement technologique, cadre législatif et méthodes de gouvernance). La synthèse des réponses fournies par les États-membres a permis de calculer pour chaque domaine un indicateur de développement de 1 (faible taux) à 3 (taux élevé). La carte représente, pour chaque pays, la somme de ces trois indicateurs et présente un indice de 3 (faible, bleu foncé) à 9 (élevé, vert foncé).

Parmi les réalisations notables ayant produit des effets positifs sur l'efficacité des tribunaux, les outils de gestion d'affaires (*Case Management Systems ou CMS*) paraissent ceux pouvant constituer les fondations à tout changement d'ampleur. Par leur capacité de gestion des processus de travail (*workflow*), ils constituent un véritable fil conducteur entre divers services (bureau d'ordre centralisé, dématérialisation, suivi en ligne des affaires, production de statistiques). L'Estonie (système e-File) et la Norvège (système LOVISA) apparaissent comme deux exemples notables de réalisation effective, fonctionnelle et acceptée par les utilisateurs. *A contrario*, malgré des investissements conséquents, le projet d'informatisation Phénix, en Belgique, n'a jamais vu le jour. Le Portugal a dû faire voter en 2014 en urgence des lois de procédures pour proroger des délais au vu des difficultés de fonctionnement de son outil Citius. En Albanie, en dépit des efforts de soutien conséquents d'autres pays européens, l'outil de gestion des affaires ICMIS est peu utilisé par les tribunaux car considéré par ses utilisateurs comme inadapté. En France, malgré un taux de développement dans la moyenne européenne, les magistrats et fonctionnaires ne cessent de dénoncer l'état des logiciels mis à leur disposition<sup>(8)</sup>. Parmi les autres applications à fort potentiel de simplification des tâches dans les tribunaux, il convient également de citer les solutions d'enregistrement (audio et/ou vidéo) des audiences qui peuvent servir de compte-rendu (système en place en Lettonie ou en Espagne par exemple) voire de minute de la décision en Pologne, où le prononcé enregistré du dispositif fait foi par défaut (et peut être retranscrit à la demande des parties).

La partie analytique du rapport de la CEPEJ recherche les éventuels liens entre les indicateurs d'efficacité<sup>(9)</sup>, le montant des investissements informatiques et le niveau de développement des applications informatiques dans les différents domaines décrits précédemment. Il ressort du croisement de ces informations que ce ne sont pas les États qui semblent avoir investi financièrement le plus qui ont systématiquement bénéficié d'une amélioration significative de leur capacité de traitement des affaires juridictionnelles. D'autres facteurs, conjoints aux investissements, semblent avoir eu une influence plus importante sur la célérité et la qualité des juridictions. On peut citer parmi ces facteurs la définition de politiques publiques globales, traitant de l'organisation des processus de travail, de l'organisation de projets avec des équipes pluridisciplinaires proches des besoins des utilisateurs et la mise en place d'études de retour sur investissement (à même de faire évoluer les systèmes déjà existants).

Le groupe de travail « qualité », alors présidé en 2016 par François Paychère, magistrat suisse, a produit pour sa part des lignes directrices sur la conduite du changement vers la cyberjustice qui incitent les États-membres à passer d'une approche d'équipement à une approche stratégique de pilotage de l'innovation<sup>(10)</sup>. Même si cette transition apparaît comme évidente dans de nombreux pays, dont la France, les politiques de conception et de déploiement numérique demeurent encore souvent à l'initiative de départements informatiques dans de nombreux pays qui ne privilégient donc pas une approche pluridisciplinaire.

## **L'approche prospective de la CEPEJ sur l'open data et l'intelligence artificielle (IA)**

Aux différents constats dressés précédemment s'ajoutent de manière contemporaine de nouveaux phénomènes. Dans une approche prospective et objective, la CEPEJ a choisi, dans le cadre de ses

(8) Voir par exemple « Réforme de la justice : des magistrats critiquent la méthode Belloubet », *Le Monde*, 14 février 2018, [http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/02/14/des-magistrats-critiquent-la-methode-belloubet\\_5256697\\_1653578.html](http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/02/14/des-magistrats-critiquent-la-methode-belloubet_5256697_1653578.html)

(9) La CEPEJ utilise comme indicateurs le Clearance Rate (taux de couverture, c'est-à-dire le rapport entre le nombre des affaires traitées et le nombre d'affaires nouvelles) et le *Disposition Time* (durée théorique de traitement de l'entier stock d'affaires, par le rapport du nombre d'affaires pendantes en fin d'année sur le nombre d'affaires traitées durant l'année, multiplié par 365).

(10) CEPEJ (2016)13, <https://rm.coe.int/1680748154>

futurs travaux, deux sujets distincts, aux potentialités d'amélioration de la justice proportionnelles aux risques qu'ils induisent : il sera question d'open data des décisions de justice et d'utilisation de l'IA dans les systèmes judiciaires.

## L'open data des décisions de justice

Porté par un principe de transparence de l'action publique, l'open data est considéré comme un facteur d'amélioration de la qualité de la justice. Un recensement des différentes pratiques est en cours à la CEPEJ dans le cadre de son prochain rapport biennal des quarante-sept États-membres du Conseil de l'Europe (à paraître en octobre 2018). Il existe toutefois une réelle difficulté à mesurer l'impact de cette ouverture des données. L'initiative du réemploi provient en effet essentiellement du secteur privé pour une cible professionnelle (avocats, assurances, directions juridiques) et il semble difficile de mesurer l'impact direct ou indirect sur un système judiciaire dans son ensemble.

L'expérience française est représentative des questionnements posés par cette politique au vu de son caractère précurseur et de son ambition. La France a légiféré en 2016 pour imposer un cadre obligatoire de diffusion des décisions de justice à ses juridictions et a rompu avec la précédente logique de sélection des décisions diffusées à un large public<sup>(11)</sup>. Désormais, la quasi-intégralité de la production juridictionnelle devra être publiée. Les gains attendus d'une si large diffusion ont été promus par le premier président de la Cour de cassation lors de différents colloques : meilleure connaissance de l'activité judiciaire, des tendances jurisprudentielles et gain de qualité pour une justice qui se sait ainsi observée<sup>(12)</sup>. Cette possible discipline idéale de la jurisprudence à l'aide du levier numérique serait toutefois à tempérer au regard de plusieurs éléments, techniques et de fond. Outre les difficultés de collecte des décisions en l'absence de système d'information homogène et de mécanisme totalement automatisé de pseudonymisation<sup>(13)</sup>, la transformation de la logique même de production de la jurisprudence est à considérer<sup>(14)</sup>. L'édition d'une véritable « norme issue du nombre » des décisions rendues dans une matière déterminée semblerait possible à certains, mais sa place dans les sources du droit reste à éclaircir au regard du sens produit par une exploitation indistincte de la masse des décisions produites par un système judiciaire. Quand bien même des barèmes pourraient en être déduits pour des décisions quantifiables, ceux-ci ne sauraient être prescriptifs<sup>(15)</sup>.

Assez paradoxalement, l'open data serait même assez peu transparent pour délivrer une information signifiante au plus grand nombre puisqu'il s'agit, au sens strict, de la possibilité de cliquer sur un lien pour télécharger une base de données informatiques à l'état brut, que peu de citoyens sauront exploiter directement. Prêter des vertus de transparence et d'information à l'open data, c'est donc d'abord espérer que des tiers puissent s'en emparer pour les valoriser... sans parler du coût de cette valorisation.

(11) L'article R433-3 du Code de l'organisation judiciaire disposait un principe de publicité des « décisions présentant un intérêt particulier rendues par les autres juridictions de l'ordre judiciaire ». Désormais, les articles 20 et 21 de la loi pour une République numérique posent un principe d'ouverture totale, sauf décisions n'étant pas accessibles à titre particulier à un tiers à l'instance.

(12) Colloque « La jurisprudence dans le mouvement de l'open data », 14 octobre 2016 [https://www.courdecassation.fr/institution\\_1/revolution\\_numerique\\_7985/open\\_data\\_7821/jurisprudence\\_mouvement\\_7886/supplement\\_semaine\\_36233.html](https://www.courdecassation.fr/institution_1/revolution_numerique_7985/open_data_7821/jurisprudence_mouvement_7886/supplement_semaine_36233.html) et colloque « La justice prédictive », 12 février 2018, <https://www.courdecassation.fr/IMG///Colloque%20-%20la%20justice%20pr%C3%A9dictive%20-%2012.02.2018%20-%20LOUVEL.pdf>

(13) Ce terme est apparu dans les débats relatifs à la mise en œuvre du nouveau Règlement général de protection des Données du 27 avril 2016 qui définit strictement le terme d'anonymisation comme étant l'opération qui empêche toute réidentification directe ou indirecte d'une personne physique. L'impossibilité à réaliser ce traitement au sens strict dans les décisions de justice, le terme « pseudonymisation » est entré dans le langage pour qualifier le remplacement, dans les décisions de justice publiées, du nom par des lettres.

(14) BUAT-MÉNARD É. & GIAMBIASI P. (2017), « La mémoire numérique des décisions judiciaires : l'open data des décisions de justice de l'ordre judiciaire », *Recueil Dalloz*, 2017, p. 1483.

(15) Un arrêt de la Cour de cassation en date du 23 octobre 2013 a rappelé que la constitution de barèmes ne saurait se substituer à la loi et réduire la marge d'interprétation du juge.

## L'utilisation de l'IA avec les décisions de justice

Parmi les technologies les plus avancées à l'œuvre dans cette grande transformation numérique, l'IA apparaît à la fois comme la plus spectaculaire et la plus discutée<sup>(16)</sup>, notamment au vu des effets d'annonce de certains legaltechs qui affirment pouvoir prédire l'issue judiciaire d'une affaire<sup>(17)</sup>. L'APCE a émis en ce sens une recommandation en 2017 relative à « La convergence technologique, l'intelligence artificielle et les droits de l'homme » invitant au développement de lignes directrices par les organes compétents<sup>(18)</sup>.

Un premier examen de ce phénomène conduit à distinguer ce qui relève du discours commercial d'une réalité de conception, d'utilisation et de déploiement. L'utilisation concrète et quotidienne de logiciels « prédictifs » par des juges paraît pour l'instant inexistante dans les États-membres du Conseil de l'Europe. Des expérimentations locales<sup>(19)</sup> ainsi que des travaux universitaires<sup>(20)</sup> visant à explorer les potentialités de ces applications ont pu être menés, mais sans aucun développement généralisé. Les décideurs publics commencent néanmoins à être de plus en plus séduits par les potentialités offertes, qu'ils imaginent à même de répondre à des préoccupations assez anciennes telles que la prévisibilité de la justice ou la résolution de contentieux de faible valeur. Ces perspectives sont toutefois à modérer au vu de la réalité mécanique de machine learning, qui produit massivement des corrélations entre les groupes lexicaux composant les décisions, sans prétention de modéliser un raisonnement juridique<sup>(21)</sup>. Le risque, donc, de transformer « la liberté en destin<sup>(22)</sup> » sur la base des corrélations fallacieuses du big data<sup>(23)</sup> s'avérerait même potentiellement élevé pour certains auteurs. S'il convient de relativiser les débats qui, en réalité, réactivent l'ancienne question de l'utilisation de la statistique à des fins normatives<sup>(24)</sup>, la CEPEJ expertisera de manière objective les apports technologiques nouveaux par une approche transdisciplinaire et adoptera d'ici la fin de l'année 2018 une charte éthique d'utilisation de l'IA dans les systèmes judiciaires à la lumière des principes de la Convention européenne des droits de l'homme.

(16) Le terme « intelligence artificielle » désigne de manière commode un assemblage de sciences et techniques produisant de l'intelligence au sens strict, dont une technologie d'apprentissage automatisée dite de « machine learning ».

(17) Des applications en Grande-Bretagne pour évaluer le risque de récurrence des individus (HART), inspirées de logiciels en œuvre aux États-Unis (COMPAS), seraient également à évoquer mais sont exclues pour l'instant du champ des débats en France au vu des questionnements évidents posés. Le propos sera donc réduit à des questions théoriques générales.

(18) Résolution 2102(2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), 28 avril 2018, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=23726&lang=FR>

(19) À titre d'exemple, les tribunaux des ressorts des cours d'appel de Douai et de Rennes en France ont expérimenté pendant un an le bénéfice de logiciels prédictifs auprès d'un panel de juges en matière civile.

(20) Travaux sur un échantillon de 584 décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme : ALETRAS N., TSARAPATSANIS D., PREOTIUC-PIETRO D. & LAMPOS V. (2016), « Predicting judicial decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective », publié le 24 octobre 2016, <https://peerj.com/articles/cs-93/>

(21) MENECEUR Y. (2018), « Quel avenir pour la justice prédictive ? », *La Semaine juridique*, n°7, p. 316.

(22) GARAPON A., « La justice prédictive risque de transformer la liberté en destin », dans *LePoint.fr*, entretien publié le 20 septembre 2017, [http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/laurence-neuer/la-justice-predictive-risque-de-transformer-la-liberte-en-destin-20-09-2017-2158486\\_56.php](http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/laurence-neuer/la-justice-predictive-risque-de-transformer-la-liberte-en-destin-20-09-2017-2158486_56.php)

(23) CALUDE C. S. & LONGO G. (2017), « Le déluge des corrélations fallacieuses dans le big data » in *La Toile que nous voulons. Le web néguentropique*, STIEGLER B. (dir.), FYP éditions, p. 156.

(24) BASDEVANT A. & MIGNARD J.-P. (2018), *L'Empire des données*, Don Quichotte Éditions, p. 36.