



CONSEIL D'ÉTAT – SECTION DU CONTENTIEUX

MÉMOIRE AMPLIATIF À LA REQUÊTE INTRODUCTIVE N° 403916

Pour

L'association Regards Citoyens, association régie par la loi du 1er juillet 1901 et déclarée le 9 juin 2010 à la préfecture du Rhône (déclaration publiée au Journal Officiel de la République française n° 20100026 du 26 juin 2010), dont le siège social est domicilié chez Julien Rabier, Bâtiment A2, 17 rue Corneille à Toulouse (31100). Prise par son conseil d'administration en exercice habilité par une délibération de l'assemblée permanente en date du 28 septembre 2016 (production n° 1) prise en application des statuts (production n° 2).

Contre

Le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 « relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public » publié au Journal Officiel de la République française n° 0176 du 30 juillet 2016 (production n° 3)

En tant que de besoin contre

Le Premier Ministre, Hôtel de Matignon, 64 rue de Varenne, 75007
PARIS

L'association exposante défère le décret visé ci-dessus à la censure du Conseil d'État en tous les chefs qui lui font grief et en demande l'annulation par les moyens de fait et de droit ci-après exposés.

I. Faits et procédure

Le 27 juin 2013 a été publiée au Journal Officiel de l'Union européenne la directive 2013/37/UE modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public (JOUE L175 du 27 juin 2013, page 1).

Le Parlement a adopté la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public afin de transposer en droit national les dispositions de cette directive. L'ordonnance n° 2016-307 du 17 mars 2016 portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques dans le code des relations entre le public et l'administration a été publiée au Journal Officiel de la République française n° 0066 du 18 mars 2016.

L'article L. 324-4 de ce code dispose que :

« Les modalités de fixation de ces redevances sont fixées par décret en Conseil d'État, après avis de l'autorité compétente. Ce décret fixe la liste des catégories d'administrations qui sont autorisées, en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement, à établir des redevances en application de l'article L. 324-1. La liste des catégories d'administrations est révisée tous les cinq ans. »

Le Premier ministre a pris les mesures d'application de ces dispositions en adoptant le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public, publié au Journal Officiel de la République française n° 0176 du 30 juillet 2016.

C'est le décret dont l'annulation est sollicitée.

Le 30 septembre 2016, le greffe du Secrétariat de la Section du Contentieux du Conseil d'État a enregistré sous la référence n° 403916 une requête d'instance de l'Association Regards Citoyens contre le Premier Ministre demandant l'annulation du décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public, publié au Journal Officiel de la République française n° 0176 du 30 juillet 2016.

C'est cette requête introductive d'instance que le présent mémoire vient compléter.

À l'appui du présent recours, une question prioritaire de constitutionnalité, par mémoire distinct, est également posée par l'association exposante.

II. Intérêt à agir

L'association Regards Citoyens est une association loi 1901, qui existe depuis 2010, et exerce son activité depuis 2009, ce qui en fait la plus ancienne association défendant l'ouverture et la réutilisation des données publiques en France. Elle est administrée de manière collective et entièrement bénévole.

Depuis 2009 l'association Regards Citoyens a activement participé à la réutilisation des informations publiques. L'association requérante a en effet pu trouver des usages nouveaux aux informations publiées au Journal Officiel ou sur les sites des assemblées parlementaires pour valoriser ces activités à travers leurs sites « NosDéputés.fr », « NosSénateurs.fr » ou « LaFabriqueDeLaLoi.fr ». L'association a également œuvré à rendre les données de la « réserve parlementaire » ou celles issues des déclarations d'intérêts déposées par les parlementaires auprès de la Haute Autorité de la Transparence de la vie publique réutilisables par le plus grand nombre. Par ce travail, ces informations publiques ont pu être largement réutilisées par des journalistes, des associations ou des citoyens.

C'est en parfaite conformité avec ses missions statutaires (production n° 2) que l'association introduit ce recours puisque ceux-ci précisent :

« Cette association a pour objet de renforcer l'éducation et l'engagement civique en promouvant par la pratique le libre accès aux données publiques et leur réutilisation, notamment pour des usages citoyens ou de valorisation des institutions. L'association entend notamment réaliser les objectifs suivants :

[...]

- promouvoir les usages et les pratiques liées à l'utilisation et la réutilisation de données publiques ;
- promouvoir les licences libres et les formats ouverts pour les données publiques ;

[...]

- mener toute action en justice ou plaidoyer qui faciliterait la réalisation de son objet ».

Ainsi, l'association Regards Citoyens est donc recevable à solliciter l'annulation des dispositions contestées du décret attaqué en ce qu'il prévoit des mesures d'application des dispositions de l'article 5 de la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public. Ces mesures d'application affectant directement les modalités de libre accès et de réutilisation par les citoyens des informations du secteur public.

L'association Regards Citoyens introduit donc la présente requête non seulement en conformité avec ses statuts, mais aussi en pleine cohérence avec ses activités.

III. Introduction

Le droit d'accès et de réutilisation des données publiques trouve ses racines juridiques dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont l'article 15 prévoit que « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

Le régime juridique transversal ouvrant à toute personne, un accès de plein droit aux documents détenus par des personnes publiques ou par des organismes privés chargés d'une mission de service public a été introduit/consacré par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Depuis les années 2000, ce droit a été reconnu consacré comme une liberté publique par le Conseil d'État (décision n° 228830 du 29 avril 2002 et par le Conseil constitutionnel (décision n° 2014-5 LOM du 23 octobre 2014. Par ailleurs, le droit de l'Union européenne lui a accordé une place particulière à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lui accordant ainsi le statut de droit fondamental (<http://fra.europa.eu/fr/charterpedia/article/42-droit-dacces-aux-documents>)).

Avec l'adoption de la directive n° 2003/98/CE du 17 novembre 2003, dite « directive ISP », concernant la réutilisation des informations du secteur public, et sa transposition par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, un droit d'accès aux documents administratifs dans un format numérique est introduit, ainsi que son essentiel corrolaire, un droit à la réutilisation des documents et des informations publiques est proclamé.

Bien que les usages en matière de réutilisation et d'exploitation de données publiques et de documents administratifs préexistaient à ces dispositions, la modification de la loi du 17 juillet 1978 a introduit en droit français la notion « d'ouverture des données publiques », dite « Open Data ».

En 2013, le Premier ministre a commandé à un magistrat de la cour des compte, Mohammed Adnène Trojette, un rapport sur portant sur l'évaluation des modèles économiques des redevances sur les données publiques. Le magistrat pointait le risque de voir les redevances sur les données publiques freiner ce mouvement salulaire :

« les modèles économiques de ces redevances ont pour effet d'en limiter les réutilisations. Ainsi, les tarifications retenues souvent dégressives tendent à cantonner l'accès aux acteurs établis ou ayant déterminé a priori les usages prévus. De ce fait, les acteurs moins dotés (citoyens, étudiants, chercheurs ou jeunes pousses, par exemple) sont exclus par ces barrières à l'entrée

« Cette situation est préjudiciable, au regard des gains attendus d'une politique d'ouverture des données publiques, dont la location

est la fourniture d'un bien public, vecteur d'externalités positives. Cela est d'autant plus préjudiciable qu'il s'agit souvent de jeux de données utiles à l'exercice de la démocratie et de jeux de données à fort potentiel socio-économique tels que les données géographiques, les données météorologiques ou les données de santé. »

Dans son récent rapport daté de décembre 2016, la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique confortait cette vision :

« Entendu comme mouvement d'ouverture des données publiques, l'open data offre à la société civile la possibilité de constater par elle-même l'intégrité des institutions et la probité des responsables publics. »

En cohérence avec ces constats nationaux, lors de la révision de la directive 2003/98, l'Union européenne a souhaité réaffirmer les principes qu'elle avait posée afin de s'assurer que les règles entre les États membres restent harmonisées. Ainsi, la directive 2013/37/UE adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 26 juin 2013 affirme dans son considérant 4 :

« Autoriser la réutilisation de documents détenus par un organisme du secteur public apporte de la valeur ajoutée aux réutilisateurs, aux utilisateurs finaux, à la société dans son ensemble et, dans de nombreux cas, à l'organisme public lui-même, en favorisant la transparence et la responsabilité et en permettant le retour d'informations des réutilisateurs et des utilisateurs finaux, ce qui permet à l'organisme du secteur public concerné d'améliorer la qualité des informations recueillies. »

Ainsi, le droit relatif à l'ouverture et à réutilisation des documents administratifs et des données publiques affecte de manière directe non seulement les citoyens mais aussi les acteurs économiques qui peuvent jouer un rôle important dans la créations de services innovants et utiles, qui peuvent stimuler la croissance économique mais aussi promouvoir l'engagement social.

IV. Discussion - Légalité externe

0. Des dispositions déclarées contraires à la Constitution

À la suite de la question prioritaire de constitutionnalité déposée, par mémoire distinct, dans le cadre du présent litige, tendant à faire constater l'inconstitutionnalité des dispositions des articles L. 324-1, L. 324-2, L. 324-4 et L. 324-5 du code des relations entre le public et l'administration, l'association exposante entend soulever un moyen complémentaire tiré de ce que les dispositions contestées du décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public seraient privées de fondement légal dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel venait à déclarer ces dispositions contraires à la Constitution.

Le décret attaqué est entaché d'incompétence. Il a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, résultant de causes multiples.

/! concurrent avec la première partie de la légalité interne

A. Texte publié non soumis au Conseil d'État

En premier lieu, et sur la légalité externe, le décret attaqué est entaché d'incompétence et a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que la version définitive du texte finalement publiée ne correspond pas à la version soumise pour avis à la section de l'intérieur du Conseil d'État.

En effet, en droit, il est constant que les projets de décrets en Conseil d'Etat doivent être soumis pour avis à la section administrative compétente en son sein, au regard du champ d'application du texte.

De plus, le Gouvernement ne saurait publier un décret dans une version qui n'aurait pas été soumise à cet examen et qui ne serait pas celle finalement adoptée par le Conseil d'Etat ([décision n° 69186; 69.206 et 70.749, Union des grandes pharmacies de France et a., du 16 octobre 1968] ; cf. pour un exemple d'application positive de cette jurisprudence CE, 2 mai 1990, n° 86.662, Joannides).

Si le Gouvernement n'est certes pas tenu de suivre les recommandations éventuellement formulées par le Conseil d'Etat ainsi entendu, il doit, pour autant, pleinement se plier à cette obligation de consultation, sous peine d'entacher le décret litigieux d'incompétence.

En l'espèce, il ne fait aucun doute que le décret attaqué est bien un décret en Conseil d'Etat. En effet, parmi les visas de ce décret figure explicitement la mention suivante : « Le Conseil d'Etat (section de l'administration) entendu ».

C'est donc en considération du principe ainsi rappelé qu'il convient de souligner qu'il appartiendra à la section du contentieux du Conseil d'Etat de s'assurer que

le décret publié au Journal Officiel du 29 septembre 2015 correspond bien à la version soumise pour avis à la section de l'administration ou finalement adoptée par celle-ci.

En effet, il est acquis que le texte critiqué a fait l'objet de multiples débats.

De même, il ne fait aucun doute que plusieurs projets ont été préparés.

De sorte que le gouvernement a nécessairement amendé son texte à plusieurs reprises.

Or, faute de publicité de l'avis de la Section de l'administration du Conseil d'Etat, il ne saurait être établi que la version définitivement adoptée du décret litigieux était bien conforme au projet soumis à cette Section administrative ou au texte adopté par celle-ci.

C'est la raison pour laquelle l'association exposante entend formuler le présent moyen tiré de ce que le décret contesté est entaché d'incompétence et de vice de procédure.

Dès lors qu'il n'est pas établi que la version publiée du texte corresponde à la version soumise pour avis au Conseil d'Etat ou au texte adopté par la section de l'administration, ce décret ne saurait « être regardé comme ayant été pris en Conseil d'Etat », au sens de la jurisprudence précitée de la Haute juridiction (CE, 2 mai 1990, préc.).

De ce chef déjà, l'annulation du décret litigieux est acquise.

B. Respect des règles de fonctionnement des organismes consultés

En second lieu, le décret a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA) n'a pas un fonctionnement conforme aux règles le régissant.

En effet, selon les dispositions des articles L. 324-4 et R. 324-7 du Code des relations entre le public et l'administration, le décret attaqué doit être soumis pour avis au COEPIA.

En l'espèce, il ne fait aucun doute que le décret attaqué a bien fait l'objet d'un avis du COEPIA. En effet, parmi les visas de ce décret figure explicitement la mention suivante :

« Vu l'avis du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative en date du 24 juin 2016 ».

Le décret n° 2015-464 du 23 avril 2015 portant renouvellement du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative fait du COEPIA

une commission administrative à caractère consultatif. Son fonctionnement, notamment lorsqu'il délibère à propos d'un avis, est donc régi par le chapitre III du titre III du livre Ier du Code des relations entre le public et l'administration.

Ces règles incluent notamment l'article R. 133-12 qui prévoit l'interdiction pour les membres d'une commission de « prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à l'affaire qui en est l'objet ».

De plus, dans sa décision n° 361962 (section du contentieux du 22 juillet 2015), le Conseil d'État précise le cadre d'application du déport en indiquant que des éléments contextuels, comme la « simple présence pendant les délibérations » de membres en situation de conflits d'intérêts, peuvent « influencer les positions prises par d'autres membres de l'instance ».

Afin de s'assurer du respect de ces règles, l'association requérante a procédé à une demande d'accès à des documents administratifs auprès du COEPIA. Dans sa réponse à cette demande, le COEPIA a notamment transmis son avis sur le décret attaqué. Aux annexes de cet avis (production n° 4), figure « la liste des personnes ayant siégé à la réunion de la formation spécialisée ». Parmi les personnes ayant siégé à la réunion figure notamment le nom de « M. Renaud Lefebvre, Gérant des Éditions Francis Lefebvre ».

1. Présence de M. Renaud LEFEBVRE dans la formation spécialisée du COEPIA

Monsieur Renaud LEFEBVRE est président de la société Indicator, dont la dénomination enregistrée au tribunal de commerce de Nanterre sous le n° 414 740 852 est « SOCIETE DES EDITIONS FRANCIS LEFEBVRE ».

La société Éditions Francis Lefebvre, qui possède la société Indicator, achète des données publiques de manière régulière à la Direction de l'Information Légale et Administrative, notamment les bases de données JURICA contenant les décisions civiles des cours d'appel, qu'elle revend ensuite sous forme d'abonnements à ses clients.

La société Indicator a réalisé en 2015 un chiffre d'affaires de 102 795 100 € essentiellement dans le domaine de l'édition juridique, activité qui repose sur la publication et la commercialisation des données publiques législatives et de jurisprudence.

Le décret étudié visait non seulement la capacité pour certaines administrations de revendre des données, administrations dont certaines sont fournisseurs de la société Indicator, mais portait également sur les conditions de fonctionnement de la Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA), administration en charge de la base JURICA.

Il ne fait donc aucun doute que M. Renaud LEFEBVRE avait, en tant que président d'une entreprise cliente depuis de nombreuses années de la DILA, et

acheteur de données publiques, un intérêt à l'affaire qui était étudiée par le COEPIA.

En l'espèce, l'avis du COEPIA ne peut donc être considéré valide au regard des règles édictées en matière de lutte contre les conflits d'intérêts et de déport prévues à l'article R. 133-12 du CRPA.

Le décret litigieux ne peut donc être considéré comme ayant été pris conformément aux dispositions des articles L. 324-4 et R. 324-7 du Code des relations entre le public et l'administration.

De ce chef également, l'annulation du décret litigieux est acquise.

2. Réunion de la formation spécialisée du COEPIA à la DILA

Mais il y a plus : dans sa décision n° 361962 (section du contentieux du 22 juillet 2015), le Conseil d'État précise le cadre d'application du déport en indiquant que des éléments contextuels, comme la « simple présence pendant les délibérations » de membres en situation de conflits d'intérêts, peuvent « influencer les positions prises par d'autres membres de l'instance ».

Dans sa convocation envoyée aux membres siégeant lors de la réunion chargée d'élaborer l'avis du COEPIA, il est indiqué que la réunion se tiendra « vendredi 24 juin 2016 à 15h30 à la DILA - 29, quai Voltaire – Salon doré » (production n° 5).

La DILA est une administration chargée notamment de la production et de la diffusion de données publiques. Cette administration est donc directement visée par l'article 1 du décret litigieux.

De plus, le II de l'article 3 du même décret vient modifier le décret 2002-1064 du 7 août 2002 modifié relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, décret qui régit une partie du fonctionnement de la DILA.

Le fait que la réunion du COEPIA soit accueillie au sein de la DILA a pu sans contexte influencer les membres de la commission administrative à caractère consultatif présents, tout au moins, sur les dispositions concernant cette administration.

En l'espèce, l'avis du COEPIA ne peut donc être considéré valide au regard des règles édictées en matière de lutte contre les conflits d'intérêts. Le décret litigieux ne peut donc être considéré comme ayant été pris selon les dispositions des articles L. 324-4 et R. 324-7 du CRPA.

De ce chef également, l'annulation du décret litigieux est acquise.

C. Le COEPIA et le Conseil national d'évaluation des normes n'ont pas valablement rendu leur avis faute d'avoir été correctement informées

Le décret attaqué est entaché d'incompétence et a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que les commissions administratives consultées n'ont pu donner un avis valable faute, pour les membres y siégeant, de disposer d'informations complètes et précises.

Il ne fait aucun doute que le décret attaqué a bien fait l'objet d'un avis du COEPIA et du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). En effet, parmi les visas de ce décret figurent explicitement les mentions suivantes : « Vu l'avis du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative en date du 24 juin 2016 », « Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en date du 7 juillet 2016 ».

Il convient de rappeler que l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration définit des règles en matière d'envoi de documents aux membres de ces commissions.

Le décret attaqué porte potentiellement sur un nombre relativement important d'administrations et sur l'origine de leurs ressources budgétaires.

En conséquence, la précision des informations, tant sur les administrations visées par les dispositions proposées par le gouvernement que sur le montant et l'origine des recettes de ces dernières, portée à la connaissance des membres de ces commissions consultatives a pu influencer grandement l'avis rendu par les commissions consultées.

Or, faute de publicité des documents fournis par le gouvernement et par ces deux commissions aux membres siégeant pour délibérer, il ne saurait être établi que les membres participant aux délibérations relatives au décret attaqué ont pu délibérer de manière valable.

Dès lors qu'il n'est pas établi que le COEPIA et le CNEN ont délibéré de manière valable lors de leurs travaux relatifs au décret attaqué, ce décret ne saurait être regardé comme ayant été pris après leur avis.

De ce chef, l'annulation est également acquise.

V. Discussion - Légalité interne

Le décret attaqué doit au surplus être annulé en ce qu'il est contraire au droit de l'Union européenne, à la loi ainsi qu'à la Constitution.

A. Moyens tirés de la non-conformité du Code des relations entre le public et l'administration aux dispositions de la Constitution

À la suite de la question prioritaire de constitutionnalité déposée, par mémoire distinct, dans le cadre du présent litige, tendant à faire constater l'inconstitutionnalité des dispositions des articles L. 324-1, L. 324-2, L. 324-4 et L. 324-5 du code des relations entre le public et l'administration, l'association exposante entend soulever un moyen complémentaire tiré de ce que les dispositions contestées du décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public seraient privées de fondement légal dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel venait à déclarer ces dispositions contraires à la Constitution.

En effet l'ensemble des dispositions de ce décret du 28 juillet 2016 ont bien été adoptées en application des dispositions des articles L. 324-1, L. 324-2, L. 324-4 et L. 324-5 du code des relations entre le public et l'administration, lesquelles sont issues de l'article 5 de la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public. En effet, ces dispositions renvoient expressément les modalités d'application des conditions à un décret.

Dans ces conditions, puisque les dispositions contestées du décret ont été prises en application des dispositions législatives visées par la question prioritaire de constitutionnalité, la déclaration de non conformité à la Constitution qui ne manquera pas d'intervenir privera nécessairement de tout fondement légal les dispositions réglementaires, lesquelles seront alors exposées à une inévitable annulation.

De ce chef, les dispositions contestées encourent la censure.

Mais il y a plus.

B. Non-respect des dispositions du droit de l'Union européenne

Dans son article 6, la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 telle que modifiée par la directive 2013/37/UE du 27 juin 2013 prévoit que :

« 1. Lorsque la réutilisation de documents est soumise à des redevances, lesdites redevances sont limitées aux coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion. »

Cependant, cette règle ne s'applique pas :

- aux « organismes du secteur public qui sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public »,
- aux documents pour lesquels ces organismes sont tenus « de générer des recettes suffisantes pour couvrir une part substantielle des coûts afférents à leur collecte, à leur production, à leur reproduction et à leur diffusion ».

Le décret attaqué prévoit en son article 1er que :

« Sont seuls autorisés à établir des redevances de réutilisation en application de l'article L. 324-1 les services de l'État et les autres personnes mentionnées à l'article L. 300-2 dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques, lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions. »

Le décret définit donc la « part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public » ou des « coûts afférents à leur collecte, à leur production, à leur reproduction et à leur diffusion » à 25 % des recettes générées.

En droit européen comme national, rien ne justifie qu'un tel seuil constitue une « part substantielle ». Le fait qu'aucun document de travail n'ait été publié, ni d'étude d'impact effectuée, la détermination de ce seuil apparaît donc avoir été opéré de manière complètement arbitraire par le pouvoir réglementaire.

De ce chef, l'annulation du décret est acquise.

C. Non-respect des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances

La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances dispose, en son article 3, que :

« Les ressources budgétaires de l'État comprennent : [...] 2° [...] les rémunérations des services rendus par lui ».

Le législateur organique s'attribue par ailleurs la compétence d'apprécier ultimement la conformité de telles ressources édictées par le pouvoir réglementaire puisque l'article 4 de la même loi organique précise en effet que :

« La rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée. »

Ainsi, pour être considérées comme conformes à la loi organique, les redevances pour service rendus doivent en tout état de cause être ratifiées dans la plus prochaine loi de finances.

La Conseil constitutionnel a également indiqué dans les décisions n° 77-100 L du 16 novembre 1977 et n° 82-124 L du 23 juin 1982, qu'une administration centrale ou un établissement public à caractère administratif ne pouvait établir de redevances que pour service rendus.

La jurisprudence constitutionnelle encadre par ailleurs très fortement la procédure des fonds de concours. En effet, dans sa décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, le Conseil constitutionnel rappelle que les principes d'unité et d'universalité budgétaires « font obstacles à ce que des dépenses qui [...] présentent [...] par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas ». Cela s'applique également « aux budgets annexes, dont les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires du budget ».

Or le décret attaqué prévoit en son premier article que :

« Sont seuls autorisés à établir des redevances de réutilisation en application de l'article L. 324-1 les services de l'État et les autres personnes mentionnées à l'article L. 300-2 dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques, lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions ».

Ainsi, le décret concerne des administrations publiques dont la mission ou au moins l'une des missions consiste en la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques. Ce faisant, le décret autorise malgré tout la création, ou le maintien en vigueur, de ressources budgétaires perçues en contrepartie de l'exercice d'une mission de service public. En effet, ce décret permet à ces administrations publiques de financer une charge courante du service public par des redevances, étant par nature des charges non récurrentes. Ces dispositions sont en contradiction directe avec les dispositions législatives organiques, mais aussi avec l'interprétation qu'en a donné le Conseil constitutionnel.

En permettant à des administrations ayant pour mission de service public la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques d'établir des redevances pour ces mêmes missions, le gouvernement a ainsi méconnu les articles 3 et 4 de la loi organique relative aux lois de finances.

De ce chef également, l'annulation du décret litigieux est acquise.

D. Absence de liste de catégorie d'administration

L'article L. 324-4 du code des relations entre le public et l'administration prévoit notamment que :

« Les modalités de fixation des redevances mentionnées aux articles L. 324-1 et L. 324-2 sont fixées par décret en Conseil d'Etat, après avis de l'autorité compétente. Ce décret fixe la liste des catégories d'administrations qui sont autorisées, en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement, à établir des redevances en application de l'article L. 324-1 ».

Ainsi, le décret incriminé est introduit notamment par la référence suivante :

« le décret est pris pour l'application de l'article L. 324-4 du code des relations entre le public et l'administration »

À son article 1er, le décret attaqué prévoit par ailleurs que :

« Après l'article L. 324-4 sont insérés cinq articles R. 324-4-1 à R. 324-4-5 ».

Au vu des références introduisant le décret et de ce choix de codification, il ne fait aucun doute que le décret incriminé est celui qui a été pris en application de l'article L. 324-4.

L'article 1er du décret prévoit notamment que :

« Art. R. 324-4-1. - Sont seuls autorisés à établir des redevances de réutilisation en application de l'article L. 324-1 les services de l'Etat et les autres personnes mentionnées à l'article L. 300-2 dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques, lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions. »

Ce décret prévoit ainsi deux des trois conditions requises par l'article L. 324-4 du code des relations entre le public et l'administration. En effet, d'une part la nature des activités est effectivement définie par la référence aux « services de l'Etat et les autres personnes mentionnées à l'article L. 300-2 dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques ». D'autre part, le décret définit « conditions [de] financement » des administrations par la « couverture des coûts liés à cette

activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions ».

En revanche, aucun élément du décret ne fixe la « liste des catégories d'administration » et cela contrairement à ce que prévoit l'article L. 234-4.

De plus, par la formule « Ce décret », l'article L. 234-4 ne permet pas au pouvoir réglementaire de déléguer à un autre décret l'établissement de la « liste des catégories d'administration ».

De ce chef également, l'annulation du décret litigieux est acquise.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, l'exposante conclut à ce qu'il plaise au Conseil d'État de :

1. **ANNULER** le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public, publié au Journal Officiel de la République française n° 0176 du 30 juillet 2016 (production n° 3) ;
2. **METTRE À LA CHARGE** de l'État la somme de 4 096 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

Le 28 décembre 2016, à Paris.

Pour l'association **Regards Citoyens**,

Le Conseil d'Administration.

Pièces produites

1. Délibération de l'assemblée permanente de l'association Regards Citoyens en date du 28 septembre 2016.
2. Statuts de l'association Regards Citoyens.
3. Décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 « relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public » publié au Journal Officiel de la République française n° 0176 du 30 juillet 2016.
4. Annexe à l'avis du COEPIA n°2016-1 sur le décret relatif aux modalités de fixation des redevances de réutilisation d'informations publiques
5. Convocation des membres du COEPIA à la réunion le 24 juin de la formation destinée à émettre un avis sur le décret relatif aux modalités de fixation des redevances de réutilisation d'informations publiques



Regards Citoyens

Procès-Verbal de l'Assemblée permanente

Paris, le 28 septembre 2016

Convoquée par son Conseil d'Administration, l'association Regards Citoyens s'est réunie en Assemblée permanente le 28 septembre 2016 conformément à l'article 6 de ses statuts.

Conformément à l'article 8, l'Assemblée a décidé de déposer une requête auprès du Conseil d'État, contre le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 « relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public » publié au Journal Officiel de la République française n° 0176 du 30 juillet 2016, en vue de la transmission d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité et de l'annulation dudit décret.

Le Conseil d'Administration donne pouvoir à chacun de ses membres pour déposer le recours au nom de l'Association.

Pour le Conseil d'Administration,

Nicolas JOYARD, administrateur

Tangui MORLIER, administrateur

Statuts de « Regards Citoyens »

Version 2.0 – 15 juillet 2013



Article 1 - Dénomination

Sous la dénomination « Regards Citoyens », est formée une association conformément à la loi du 1er juillet 1901 et du décret du 16 août 1901.

Article 2 - Objet

Cette association a pour objet de renforcer l'éducation et l'engagement civique en promouvant par la pratique le libre accès aux données publiques et leur réutilisation, notamment pour des usages citoyens ou de valorisation des institutions.

L'association entend notamment réaliser les objectifs suivants :

- créer des outils citoyens de valorisation et d'évaluation des politiques publiques et de l'action publique ;
- promouvoir les usages et les pratiques liées à l'utilisation et la réutilisation de données publiques ;
- promouvoir les licences libres et les formats ouverts pour les données publiques ;
- participer à la libération de données publiques ;
- mener des projets de recherche et de développement ayant trait à la vie politique et aux données publiques ;
- mener toute action en justice ou plaidoyer qui faciliteraient la réalisation de son objet ;
- apporter son soutien à toute action visant à la réalisation de son objet.

Regards Citoyens est une association transparente.

Article 3 - Durée

La durée de l'association est illimitée.

Article 4 - Siège social

Son siège social est situé à Toulouse.

Article 5 - Membres

L'association est constituée de deux types de membres :

- les membres participants qui prennent part régulièrement aux activités et contribuent à la réalisation des objectifs ;

- les membres sympathisants qui assistent régulièrement aux délibérations de l'Assemblée permanente.

Pour faire partie de l'association, il faut adhérer aux présents statuts.

Le conseil d'administration statue sur les demandes d'adhésion et peut les refuser après avis motivé aux intéressés. Sans réponse dans un délai de 3 mois, l'adhésion à l'association est acceptée.

La qualité de membre se perd par décès, démission ou radiation par le conseil d'administration pour non-participation à la vie de l'association au cours des 12 derniers mois ou pour motif grave.

En cas de procédure de radiation, le conseil d'administration motive sa décision par un avis qui prend en compte les explications préalablement recueillies auprès de l'intéressé.

Article 6 - Assemblée permanente

Partout où les administrateurs de l'association délibèrent publiquement avec des membres participants, là est l'assemblée permanente.

Elle délibère sur les orientations à venir. Elle pourvoit à la nomination ou au renouvellement des membres du conseil d'administration.

Les décisions de l'assemblée sont prises collégialement, par consensus. Pour délibérer valablement, l'assemblée permanente doit être composée d'au moins 3 administrateurs qui s'assurent du respect de la pluralité des opinions des membres participants sur les sujets traités.

À défaut de consensus et à moins qu'une assemblée générale ne soit convoquée, le conseil d'administration est compétent pour arbitrer sur la décision concernée selon les modalités de l'article 8.

Article 7 - Assemblée générale

L'assemblée générale est convoquée par le conseil d'administration ou par 30 % des membres participants. Le conseil d'administration convoque les membres participants par voie électronique au moins quinze jours francs avant la date fixée.

L'assemblée générale est seule compétente pour décider du changement des présents statuts, de la dissolution ou la fusion de l'association. Les décisions de l'assemblée générale sont prises au vote de la majorité des membres, présents ou représentés, si le consensus n'a pu être obtenu.

Pour délibérer valablement ou pour décider de la dissolution ou de la fusion de l'association, l'assemblée générale devra être composée d'au moins trois cinquième des membres participants, présents ou représentés.

Article 8 - Conseil d'administration

L'association est représentée par un conseil d'administration composé de cinq à quinze administrateurs. Ils assurent la responsabilité de la personnalité morale de l'association. Les

administrateurs sont désignés en assemblée permanente pour trois ans.

Le conseil d'administration décide des actions en justice, des réclamations auprès de toutes administrations, et de l'ouverture de tout compte bancaire ou postal. Il peut désigner un ou plusieurs de ses membres pour agir au nom de l'association, tant en demande qu'en défense.

Le conseil d'administration assure une gestion morale et financière transparente de la vie de l'association en assurant la publication régulière en ligne des comptes de l'association et en rendant compte de son activité en assemblée permanente. Il peut désigner parmi ses membres un ou deux trésoriers.

Les décisions du conseil d'administration sont prises à la majorité des trois cinquièmes des administrateurs, présents ou représentés, si le consensus n'a pu être obtenu.

Le conseil d'administration a la charge de l'embauche des salariés de l'association. Les salariés peuvent faire partie du conseil d'administration ou prendre part au fonctionnement de l'association.

Article 9 - Gestion des conflits d'intérêts

Un membre ne peut prendre part à une délibération ou un vote lorsque ceux-ci portent sur une décision relative à une autre structure dont il est membre, salarié ou avec laquelle il entretient des liens d'intérêts.

Les administrateurs déclarent publiquement leurs intérêts actuels et des 5 dernières années. Le modèle et le mode de déclaration des intérêts est défini par le règlement intérieur.

Article 10 - Délégations de vote

Le droit de vote des membres est personnel. Un membre peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

Article 11 - Outils et moyens

Les logiciels produits par l'association sont publiés sous des licences libres telles que définies dans les « Debian Free Software Guidelines ». La diffusion de données produites par l'association se fait sous des formats ouverts et des licences libres telles que définies par l'« Open Definition ».

Les administrateurs et les membres peuvent recourir à des outils électroniques tels que les listes de diffusion (courriels) ou les salons de discussion instantanée (IRC) pour se réunir, délibérer et prendre des décisions, sous réserve qu'ils se fondent sur des standards ouverts et qu'au moins un logiciel libre permette cet usage.

Article 12 - Ressources

Les ressources de l'association proviennent de subventions, de dons, de manifestations exceptionnelles ou de toute autre ressource non contraire aux lois en vigueur. Elles peuvent donc, notamment, provenir de ventes de biens, de services ou de prestations fournies par l'association sans but lucratif.

Article 13 - Règlement intérieur

Le conseil d'administration peut décider de l'établissement d'un règlement intérieur pour compléter les présents statuts. Ce règlement doit être adopté en assemblée générale ou à l'unanimité des membres du conseil d'administration.

Article 14 - Dissolution

En cas de dissolution de l'association, l'actif sera dévolu à une ou plusieurs associations aux buts identiques conformément à l'article 9 de la loi du 1er juillet 1901.

Les présents statuts modifiés ont été approuvés par l'assemblée générale du 15 juillet 2013.

David GAYOU, administrateur



Tangui MORLIER, administrateur



Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public

NOR : PRMJ1614172D

Publics concernés : tous publics.

Objet : modalités de fixation des redevances pour la réutilisation des informations du secteur public ; catégories d'administrations autorisées à établir des redevances en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement.

Entrée en vigueur : le décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017, à l'exception du I de son article 3 qui entre en vigueur le lendemain de la publication du décret.

Notice : les articles L. 324-1 à L. 324-5 dans le code des relations entre le public et l'administration fixent le principe de la gratuité de la réutilisation des informations du secteur public. Les mêmes articles prévoient toutefois des exceptions permettant à certaines administrations d'établir des redevances. Le présent décret prévoit les modalités de fixation de ces redevances et les catégories d'administrations qui sont autorisées, en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement, à établir des redevances.

Références : le décret est pris pour l'application de l'article L. 324-4 du code des relations entre le public et l'administration. L'article 5 de la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public a modifié l'article 15 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Ces dispositions ont été codifiées par l'ordonnance n° 2016-307 du 17 mars 2016 portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques aux articles L. 324-1 à L. 324-5 dans le code des relations entre le public et l'administration. Ce code ainsi que les autres textes modifiés par le présent décret peuvent être consultés, dans leur rédaction issue de cette modification, sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des finances et des comptes publics,

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment le chapitre IV du titre II de son livre III ;

Vu le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 modifié relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet ;

Vu le décret n° 2013-803 du 3 septembre 2013 modifié relatif aux bases de données notariales portant sur les mutations d'immeubles à titre onéreux ;

Vu l'avis du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative en date du 24 juin 2016 ;

Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en date du 7 juillet 2016 ;

Le Conseil d'Etat (section de l'administration) entendu,

Décrète :

Art. 1^{er}. – Le livre III du code des relations entre le public et l'administration est ainsi modifié :

Après l'article L. 324-4 sont insérés cinq articles R. 324-4-1 à R. 324-4-5 ainsi rédigés :

« Art. R. 324-4-1. – Sont seuls autorisés à établir des redevances de réutilisation en application de l'article L. 324-1 les services de l'Etat et les autres personnes mentionnées à l'article L. 300-2 dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques, lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions.

« Art. R. 324-4-2. – Le montant total des coûts prévus au deuxième alinéa de l'article L. 324-1 est apprécié sur la base de la moyenne de ces coûts calculée sur les trois derniers exercices budgétaires ou comptables.

« Art. R. 324-4-3. – Le montant total des coûts prévus à l'article L. 324-2 est apprécié sur la base de la moyenne de ces coûts calculée sur les trois derniers exercices budgétaires ou comptables. Toutefois, les coûts liés

aux opérations de numérisation et d'acquisition des droits de propriété intellectuelle peuvent être appréciés sur la base de la moyenne de ces coûts calculée au maximum sur les dix derniers exercices budgétaires ou comptables.

« *Art. R. 324-4-4.* – Les coûts liés à la mise à disposition du public ou à la diffusion des informations publiques mentionnés aux articles L. 324-1 et L. 324-2 comprennent, le cas échéant, le coût des traitements permettant de rendre ces informations anonymes.

« *Art. R. 324-4-5.* – Les modalités de calcul des redevances de réutilisation sont publiées sous forme électronique conjointement sur le site internet de l'administration concernée et sur un site des services du Premier ministre. »

Art. 2. – Le livre V du même code est ainsi modifié :

1° A l'article R. 552-10, le tableau est ainsi modifié :

Après la ligne :

«

R. 323-6 et R. 323-7	Résultant du décret n° 2016-308
----------------------	---------------------------------

»,

est insérée la ligne :

«

R. 324-4-1 à R. 324-4-5	Résultant du décret n° 2016-1036
-------------------------	----------------------------------

» ;

2° A l'article R. 562-10, le tableau est ainsi modifié :

Après la ligne :

«

R. 323-6 et R. 323-7	Résultant du décret n° 2016-308
----------------------	---------------------------------

»,

est insérée la ligne :

«

R. 324-4-1 à R. 324-4-5	Résultant du décret n° 2016-1036
-------------------------	----------------------------------

» ;

3° A l'article R. 574-3, le tableau est ainsi modifié :

Après la ligne :

«

R. 323-6 et R. 323-7	Résultant du décret n° 2016-308
----------------------	---------------------------------

»,

est insérée la ligne :

«

R. 324-4-1 à R. 324-4-5	Résultant du décret n° 2016-1036
-------------------------	----------------------------------

» ;

4° A l'article R. 574-5-2, le tableau est ainsi modifié :

Après la ligne :

«

R. 323-6 et R. 323-7	Résultant du décret n° 2016-308
----------------------	---------------------------------

»,

est insérée la ligne :

«

R. 324-4-1 à R. 324-4-5	Résultant du décret n° 2016-1036
-------------------------	----------------------------------

».

Art. 3. – I. – Le décret du 3 septembre 2013 susvisé est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article 4, après la première occurrence des mots : « un ou », le mot : « de » est supprimé ;

2° Au premier alinéa de l'article 5, après le mot : « transmet », est inséré le mot : « gratuitement » ;

3° Le troisième alinéa de l'article 5 est supprimé ;

4° L'article 6 est abrogé ;

5° La première phrase de l'article 7 est ainsi rédigée : « Les articles 1^{er} à 5 du présent décret entrent en vigueur quatre-vingt-dix jours après la publication du dernier des arrêtés prévus aux articles 1^{er} et 5. »

II. – La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 4 du décret du 7 août 2002 susvisé est supprimée.

Art. 4. – Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017 à l'exception du I de l'article 3.

Art. 5. – Le ministre des finances et des comptes publics, le garde des sceaux, ministre de la justice, la ministre des outre-mer et le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 28 juillet 2016.

MANUEL VALLS

Par le Premier ministre :

*Le ministre des finances
et des comptes publics,*

MICHEL SAPIN

*Le garde des sceaux,
ministre de la justice,*
JEAN-JACQUES URVOAS

La ministre des outre-mer,
GEORGE PAU-LANGEVIN

*Le secrétaire d'Etat
chargé de la réforme de l'Etat
et de la simplification,*
JEAN-VINCENT PLACÉ

Annexe n°4

ANNEXE : liste des membres ayant siégé à la réunion de la formation spécialisée

- **M. Bernard Pêcheur**, président du COEPIA, *président de séance de la formation spécialisée* ;
- **M. Sébastien Bouchindhomme**, Délégué général, Fédération nationale de l'information d'entreprise et de la gestion de créances (FIGEC)
- **Mme Françoise Colaïtis**, Déléguée adjointe, Cap Digital ;
- **M. Renaud Lefebvre**, Gérant des Éditions Francis Lefebvre, Syndicat national de l'édition (SNE)
- **M. Olivier Meilland**, Chef du Bureau du logement, de la ville et des territoires, Direction du Budget - Ministère des finances et des comptes publics
- **M. Thomas Menant**, Chargé de mission, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) - Premier ministre
- **M. Christian Quest**, Président de l'Association OpenStreetMap France ;
- **M. Henri Verdier**, Administrateur général des données, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) - Premier ministre

FIGURE 1 – Annexe à l'avis du COEPIA n°2016-1 sur le décret relatif aux modalités de fixation des redevances de réutilisation d'informations publiques

Annexe n°5

Monsieur le Président,
Monsieur le Rapporteur,
Mesdames et Messieurs,

La formation du COEPIA destinée à émettre des avis sur les modalités de fixation des redevances de réutilisation des données publiques en application des articles L324-1 à L 324-5 et R324-7 du code des relations entre le public et l'administration, se réunira :

**Le vendredi 24 juin 2016 à 15 H 30
à la DILA
29, quai Voltaire - Salon doré**

Elle examinera en vue d'émettre un avis, le projet de décret relatif aux modalités de fixation des redevances de réutilisation d'information publiques et aux catégories d'administrations publiques dont vous trouverez ci-joint copie, accompagné du dossier de présentation transmis au secrétariat du COEPIA.

Ce projet de décret reçu du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) vient en application de la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, codifiée depuis aux articles L. 324-1 à L. 324-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), fixant le principe de la gratuité de la réutilisation d'informations publiques. Toutefois des exceptions permettant aux administrations mentionnées à l'article L. 300-2 du CRPA d'établir des redevances sont prévues. Ainsi, le présent décret prévoit les modalités de fixation de ces redevances et la liste des catégories d'administrations qui sont autorisées, en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement, à établir des redevances.

Le secrétariat du COEPIA est à votre disposition pour tous renseignements complémentaires.

Bien cordialement,

Olivier GARNIER
Secrétaire du COEPIA

FIGURE 1 – Convocation des membres du COEPIA à la réunion le 24 juin de la formation destinée à émettre un avis sur le décret relatif aux modalités de fixation des redevances de réutilisation d'informations publiques