Tribunal administratif de Paris

Demande d’annulation d’une décision de refus de publication en ligne de documents administratifs

**Pour : Association Ouvre-boîte**

 RNA W751238177

 23 rue Greneta,

75002 Paris

 *Demanderesse*

**Contre : la décision de refus de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) de communiquer par publication en ligne les fichiers fonciers des personnes morales issus de l’application MAJIC, la licence d’utilisation pour ces fichiers, et des documents budgétaires et financiers relatifs à la perception de redevance**

**Direction générale des finances publiques**

Ministère de l'Économie et des Finances

Télédoc 151

139, rue de Bercy

75572 Paris Cedex 12

*Défenderesse*

# Plaise à Mesdames et Messieurs les conseillers du Tribunal administratif de Paris

1. L’association Ouvre-boîte, qui œuvre pour l’effectivité du droit d’accès aux données publiques, a l’honneur de vous saisir d’une demande d’annulation de la décision de refus de la Direction générale des finances publiques (la « ***DGFIP*** ») de nous communiquer, par voie de publication en ligne, des documents administratifs et communicables.

# I. Faits

## 1. Contexte général et présentation de l’association Ouvre-boîte

1. L’association Ouvre-boîte, RNA W751238177, dont le siège social est sis 23 rue Greneta, 75002 Paris, est une association dont l’objet est d’obtenir l’accès et la publication effective des documents administratifs, et plus particulièrement des données, bases de données et codes sources, conformément aux textes en vigueur.
2. L’association œuvre dans cette optique depuis plusieurs années, afin de permettre aux citoyens et contribuables français d’obtenir l’accès à des données et documents auxquels ils sont autorisés à accéder, voire, dans certains cas, qui devraient être communiqués d’office par l’administration, mais qui ne l’ont pas été. Ouvre-boîte s’inscrit ainsi dans le mouvement continu de la transparence administrative et de sa concrétisation moderne avec les données ouvertes, ou *open data*.
3. La notion de transparence administrative s’ancre profondément dans la construction démocratique française, la Révolution française ayant notamment comme racines le défaut d’État de droit et de redevabilité de l’administration.[[1]](#footnote-0) Elle est ainsi proclamée par l’article 15 de la Déclaration des droits de 1789, qui dispose que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Ce principe a été suivi à la fin du XIXe siècle par plusieurs lois qui prévoyaient des mesures de publicité, notamment par affichage, pour des décisions administratives. La revendication d’un droit d’accès des citoyens aux documents administratifs remonte aux années 1960 avec trois arguments avancés : le public, mieux éduqué a « *le droit de savoir* » ; l’administration, critiquée pour son goût du secret, a intérêt à améliorer son image en ouvrant ses dossiers ; l’accès à l’information détenue par l’administration est un moyen de faire adhérer l’opinion aux projets collectifs. Saisie d’un projet de loi qui tendait à améliorer les relations entre l’administration et le public, l’Assemblée Nationale transforma le texte qui devint le titre Ier de la loi du 17 juillet 1978 intitulé « *de la liberté d’accès aux documents administratifs* ». Cette ouverture est contemporaine d’une consécration généralisée de ce que le Conseil d’État nomme le « *droit de savoir* », dont les deux autres piliers sont le droit d’accès aux archives publiques et à ses données personnelles.[[2]](#footnote-1)
4. Comme le rappelle la CADA, la plupart des pays européens comme la Suède, l’Allemagne, la Grande-Bretagne, l’Italie, l’Espagne ainsi que les États-Unis ont aujourd’hui reconnu un droit d’accès aux documents administratifs à leurs citoyens. Ce droit est également consacré au niveau européen par l’article 15, paragraphe 3, premier et quatrième alinéas du TFUE : « *Tout citoyen de l’Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d’accès aux documents des institutions, organes et organismes de l’Union, quel que soit leur support, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément au présent paragraphe.* »
5. Ces dernières années, le mouvement de la transparence administrative s’est concrétisé par le développement de l’open data, qui relève également d’un pari : celui de la sérendipité. À l’ouverture des données se joint en effet un principe de libre réutilisation des informations publiques contenues dans les documents auxquels l’accès a été ouvert. Le pari est donc que des réutilisations vont émerger sans qu’il faille les anticiper, donc sans qu’il soit nécessaire de déterminer des moyens et des finalités, et dans l’espoir que ces réutilisations seront source de richesse et de croissance, par l’innovation et la création d’emplois.
6. C’est dans cette optique que le mouvement de l’open data s’est transformé pour la première fois en politique publique, du moins au niveau européen, en 2003, à travers la directive 2003/98/CE sur la réutilisation des données du secteur public (la « ***directive PSI*** »), qui dispose notamment que « *les documents produits par les organismes du secteur public des États membres constituent une réserve de ressources vaste, diversifiée et précieuse, dont peut bénéficier l’économie de la connaissance* ».[[3]](#footnote-2) Cette directive a été transposée en 2005[[4]](#footnote-3), puis a été suivie par un décret de 2011 précisant que l’open data public doit être gratuit.[[5]](#footnote-4) Plus récemment, la loi Macron de 2015 a ouvert certains monopoles afin d’élargir l’open data,[[6]](#footnote-5) et surtout, la loi pour une République numérique (la « ***LRN*** ») a consacré un principe général d’open data,[[7]](#footnote-6) et ce pendant que parallèlement, la mission Etalab était créée et prenait de l’ampleur pour devenir une institution de référence aujourd’hui.[[8]](#footnote-7)
7. L’objectif du développement de la transparence administrative, de l’open data et de la libre réutilisation des informations publiques est clairement explicité par la révision de la directive PSI, dont la version finale a récemment été validée par l’ensemble des institutions européennes (la « ***directive PSI révisée*** »).[[9]](#footnote-8) Pour les institutions européennes, l’adoption de nouvelles règles en faveur d’une plus grande ouverture des données « *stimulera l'économie des données dans l'UE, contribuera au développement d'une société fondée sur les données et favorisera la croissance et la création d'emplois dans tous les secteurs de l'économie*. »
8. C’est ainsi que la directive PSI révisée dispose explicitement que « *l'accès à l'information est un droit fondamental* » et que « *le fait de mettre à disposition ces informations, qui comprennent des données dynamiques, dans un format numérique d'usage courant permet aux citoyens et aux personnes morales de leur trouver de nouveaux usages et de créer de nouveaux produits et services innovants.* »[[10]](#footnote-9) Il s’agit ainsi d’une politique publique assumée au niveau régional comme national, comme en témoigne le récent engagement du Premier ministre à ce sujet,[[11]](#footnote-10) à la suite d’un référé de la Cour des comptes sur la valorisation de certaines données publiques.[[12]](#footnote-11)
9. Enfin, l’association Ouvre-boîte souhaite rappeler que le droit d’accès aux documents administratifs relève également du droit d’accès à l’information, qui découle l’article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et de l’article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne[[13]](#footnote-12).
10. L’action de l’association Ouvre-boîte s’inscrit ainsi pleinement dans ce contexte d’ouverture généralisée des données publiques et participe de la concrétisation des principes mentionnés ci-dessus et soutenus par les politiques publiques européennes et françaises. C’est ainsi que l’association a obtenu la libération de plusieurs jeux de données d’utilité publique, désormais librement accessibles par tout citoyen,[[14]](#footnote-13) ce dont la presse s’était fait l’écho.[[15]](#footnote-14) & [[16]](#footnote-15) L’association œuvre ainsi à ce que les droits d’accès et de libre réutilisation soient mieux connus de ceux qui pourraient en bénéficier : l'objectif du projet Ouvre-boîte est de faciliter l'application de ces droits.
11. Pour ce faire, Ouvre-boîte vulgarise les moyens à disposition de tous : demande gracieuse, recours gracieux, saisine de la CADA, saisine de l'AGD, recours contentieux... Ouvre-boîte est également une communauté d'entraide et de partage d'expertise sur la libération des documents administratifs. Qu'ils soient citoyen, associations, entreprises ou administrations, Ouvre-boîte apporte une aide à tous ceux qui souhaitent disposer d'un accès à un document détenu par une administration. Mais Ouvre-boîte cherche aussi à trouver des solutions aux obstacles rencontrés par les administrations quand elles souhaitent publier leurs documents. Ouvre-boîte précise le cadre juridique auquel sont astreints les fonctionnaires, qui n'ont pas toujours une vision claire de ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas libérer. Ouvre-boîte propose une expertise technique pour la libération de données ou de codes sources, lorsqu'un audit ou une extraction complexe est nécessaire. Enfin, Ouvre-boîte cherche à valoriser l'action des administrations qui s'engagent dans l'ouverture de leurs documents et leur donne les moyens de communiquer au mieux sur leurs efforts de transparence.

## 2. Détails de la procédure

1. Dans le cadre de son activité, Ouvre-boîte s’intéresse grandement aux données cadastrales. Ces données sont en effet essentielles pour la création de services innovants par la société civile et les associations, comme notamment les données de la base *OpenStreetMap[[17]](#footnote-16)* qui constitue une alternative libre et gratuite à Google Maps entièrement construite sur la base de telles données et des contributions individuelles.
2. C’est dans ce cadre que l’association Ouvre-boîte a appris l’existence de la base des fichiers fonciers ou « MAJIC » pour « Mise À Jour des Informations Cadastrales ». Ainsi qu’il ressort de la fiche officielle de cette base, « *sa richesse en informations thématiques, propriété publique/privée, logement (densité, forme, âge, vacance, confort, HLM), urbanisation et dates de construction, peut aussi permettre une amélioration de la connaissance des territoires dans le domaine de l’aménagement, de l’urbanisme et de l'habitat* »[[18]](#footnote-17).
3. Consciente du fait que la partie de cette base relative aux personnes physiques contient des données à caractère personnel non communicables par publication en ligne en vertu de l’article L. 312-1-2 du Code des relations entre le public et l'administration, Ouvre-boîte a toujours limité ses demandes aux seuls documents relatifs aux personnes morales. Même lorsque cela n’est pas précisé, les demandes de l’association s’entendent exclusivement des documents relatifs aux personnes morales.
4. Par le biais du formulaire à disposition sur le site du Ministère de l’économie et des finances, l’association a sollicité le 20 septembre 2017 la publication en ligne des fichiers nationaux des personnes morales et de leurs immeubles issus de l’application MAJIC.

***Pièce n°1 : Formulaire de demande rempli le 20 septembre 2017***

1. En l’absence de réponse de l’administration concernée, l’association a saisi la CADA pour avis par email du 15 décembre 2017. En parallèle, l’association réitérait sa demande à la DGFIP, se fondant notamment sur l’article 8 de l’arrêté du 16 mai 2011 relatif aux conditions de rémunération des prestations cadastrales rendues par la direction générale des finances publiques.

***Pièce n°2 : Échanges de mails avec la CADA fin 2017***

***Pièce n°3 : Nouvelle demande du 2 février 2018***

1. En effet, cet article dispose que « *La redevance de mise à disposition des fichiers nationaux des personnes morales et de leurs immeubles issus de l'application MAJIC est de 45 000 €* ». Adopté avant la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, cet arrêté ne prend pas en compte les limitations du prix de la réutilisation des informations du secteur public. Il ne fait en revanche aucun doute qu’il permet la mise à disposition de la base demandée, ce pourquoi l’association a réitéré sa demande. La demande était renouvelée le 7 février 2018 par email, le téléservice de l’administration concernée ne délivrant pas d’accusé de réception.

***Pièce n°4 : Réitération de la demande en date du 7 février 2018***

1. En l’absence de réponse de l’administration dans les délais impartis, l’association a, à nouveau, saisi la CADA pour avis par email du 18 mars 2018.

***Pièce n°5 : Deuxième saisine de la CADA en date du 18 mars 2018***

1. En réponse à sa première demande, la CADA a rendu le 19 avril 2018 un avis n° 20176168 négatif, estimant que « *l'article L.103 du livre des procédures fiscales fait ainsi obstacle à la communication des documents sollicités* ».

***Pièce n°6 : Avis de la CADA n° 20176168 du 19 avril 2018***

1. Décidée à permettre à l’administration concernée de publier ces documents de manière amiable, Ouvre-boîte réitérait sa demande le 18 décembre 2018, par le biais d’un long email argumenté. L’association demandait également, pour la première fois, la communication d’autres documents administratifs. Était ainsi demandée la communication par publication en ligne des documents suivants :
* les fichiers fonciers des personnes morales issus de l’application MAJIC (les « ***fichiers fonciers*** ») ;
* la licence d’utilisation de ces fichiers évoquée dans le BOFIP (la « ***licence d’utilisation*** ») ; et
* l’ensemble des documents budgétaires et financiers relatifs à la perceptions de redevances au cours de l’année 2017, fondées sur l’article 8 de l’arrêté du 16 mai 2011 relatif aux conditions de rémunération des prestations cadastrales rendues par la direction générale des finances publiques (les « ***documents budgétaires*** », ensemble avec les fichiers fonciers et la licence d’utilisation, « ***les documents demandés*** »).

***Pièce n°7 : Demande du 18 décembre 2018***

1. La réponse de la DGFIP, parvenue à peine 3 jours après cette dernière demande, n’a pas manqué de surprendre l’association : alors qu’un texte encadre et fixe le prix de la diffusion des fichiers fonciers demandés depuis 2011, l’administration concernée a affirmé avoir finalement « *décidé d’arrêter la production des fichiers des personnes morales, leur contenu ne présentant pas toutes les garanties juridiques requises pour leur diffusion* ». Elle omet par ailleurs de se prononcer sur le reste des documents demandés.

***Pièce n°8 : Réponse du 21 décembre 2018***

1. C’est dans ce contexte que l’association a, de nouveau, saisi la CADA le 5 février 2019. Par son avis n° 20190766 du 26 septembre 2019, la CADA a déclaré la demande irrecevable en ce qui concerne les fichiers fonciers, et a considéré que les documents budgétaires et la licence d’utilisation étaient des documents administratifs communicables.

***Pièce n°9 : Saisine de la CADA du 5 février 2019***

***Pièce n°10 : Avis CADA n° 20190766 du 26 septembre 2019***

1. Sans réaction de l’administration concernée à la suite de cet avis, l’association se voit contrainte de saisir le tribunal administratif de Paris en vue d’obtenir la communication des documents demandés.

\* \*

\*

# II. Discussion

1. La décision attaquée est entachée de plusieurs illégalités internes (**2**), qui seront développées après avoir traité de la recevabilité de la requête (**1**).

## 1. Sur la recevabilité de la demande

1. Il sera rappelé à titre liminaire que les juridictions administratives sont compétentes pour connaître de toute question relative à la communication de documents administratifs[[19]](#footnote-18). Même si, par extraordinaire, le tribunal de céans devait considérer un ou plusieurs des documents demandés comme non communicables, il n’en reste pas moins compétent pour se prononcer sur cette communicabilité. La compétence du tribunal de céans pour connaître de la demande ne fait donc aucun doute.

***Pièce n°11 : Autorisation d’ester***

1. Eu égard aux habitudes d’argumentation des administrations face à des demandes de communication de documents administratifs, il convient par ailleurs de rappeler qu’une demande ne peut être considérée comme abusive que lorsqu'elle vise de façon délibérée à perturber le fonctionnement d'une administration. Toute demande portant sur une quantité importante de documents ou le fait pour une même personne de présenter plusieurs demandes à la même autorité publique ne sont pas nécessairement assimilables à des demandes abusives.

***Pièce n°4 : Avis CADA n° 20183847 du 10 janvier 2019***

1. En l’espèce, notre demande porte sur la communication de documents qui sont en grande partie *déjà* diffusés (les fichiers fonciers), mais de manière payante. Il ne fait donc aucun doute que notre demande ne peut aucunement perturber le bon fonctionnement de l’administration concernée, déjà habituée à diffuser les documents demandés. Les documents budgétaires et la licence d’utilisation sont par ailleurs aisément communicables et directement liés aux fichiers fonciers demandés.
2. Le tribunal ne pourra donc que constater que nos demandes, qui n’ont ni pour objet de perturber le bon fonctionnement de l’administration sollicitée, ni pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose, ne sont pas abusives au sens de l’article L. 311-2 du CRPA et de son interprétation par le Conseil d’État.[[20]](#footnote-19)
3. En tout état de cause, l’absence de précisions dans les réponses de l’administration concernée sur les voies et les délais de recours permet au demandeur de saisir le tribunal dans un délai raisonnable d’un an, ce qui est manifestement le cas de l’espèce.[[21]](#footnote-20)

\* \*

\*

1. La décision litigieuse est également entachée de plusieurs erreurs de droit, constituant autant de moyens tirés de l’illégalité interne de cette décision.

## 2. Sur la communicabilité des documents demandés

1. Ainsi qu’exposé, l’association Ouvre-boîte a demandé la communication de trois documents :
* les fichiers fonciers des personnes morales issus de l’application MAJIC ;
* la licence d’utilisation de ces fichiers évoquée dans le BOFIP ; et
* les documents budgétaires d’exploitation de ces fichiers fonciers.
1. Aux termes de l’article L. 300-2 du CRPA, « *sont considérés comme documents administratifs [...] quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par [...] les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions*. »
2. L’article L. 311-1 du même Code précise que « *sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre*. »
3. Par son avis n° 20190766 du 26 septembre 2019, la CADA a confirmé le caractère de document administratif communicable de la licence d’utilisation et des documents budgétaires. Il s’agit en effet de documents produits par la Direction générale des finances publiques dans le cadre de ses fonctions relevant de la fiscalité et de la gestion publique, et qui ne sont couverts par aucunes des exceptions des articles L. 311-5 et L. 311-6.
4. La licence d’utilisation des fichiers fonciers est en effet un document produit par la DGFIP pour régir l’accès aux fichiers fonciers mis à disposition du public. Il ne fait donc aucun doute qu’il s’agit d’un document administratif communicable, *a fortiori* compte tenu du fait que sa communication est nécessaire pour pouvoir bénéficier de l’accès aux fichiers fonciers.
5. Il convient de rappeler que les licences de réutilisation sont régies par le Code des relations entre le public et l'administration : la licence d’utilisation doit soit faire partie de la liste limitative de l’article D. 323-2-1, soit être homologuée dans les conditions de l’article D. 323-2-2. Dans tous les cas, ces textes confirment le caractère de document administratif communicable de la licence d’utilisation.
6. De la même manière, les documents budgétaires d’exploitation de ces fichiers fonciers sont produits dans le cadre de l’exploitation de fichiers fonciers selon des modalités déclinées par arrêté, et relèvent donc de l’exercice de la mission de service public de la DGFIP. Ils ne peuvent par ailleurs tomber sous le coup d’aucunes des exceptions des articles L. 311-5 et 6 et sont donc librement communicables.
7. Enfin, en ce qui concerne les fichiers fonciers, il ne fait à nouveau aucun doute qu’ils sont produits par une administration dans le cadre de sa mission de service public : la fiche descriptive de ces fichiers indique ainsi que « *cette base de données qui renseigne sur les parcelles, les locaux et leurs propriétaires a ainsi une vocation fiscale : le calcul de la taxe foncière et l'envoi des avis d'imposition. Sa richesse en informations thématiques, propriété publique/privée, logement (densité, forme, âge, vacance, confort, HLM), urbanisation et dates de construction, peut aussi permettre une amélioration de la connaissance des territoires dans le domaine de l’aménagement, de l’urbanisme et de l'habitat* »[[22]](#footnote-21).
8. La position de la DGFIP, reprise par la CADA dans son avis n°20176168 du 19 avril 2018, est que ces fichiers sont couverts par le secret fiscal. Cette position ne peut cependant tenir face à un examen scrupuleux.
9. En effet, ainsi que le précise la fiche descriptive de la base, les données comprises dans cette base ont plusieurs utilités : si elles peuvent notamment être utiles au calcul de la taxe foncière et à l’envoi d’avis d’imposition, elles ont surtout une utilité sociétale de renseignement sur l’agencement du territoire et sont ainsi obtenues et exploitées à ces fins. Il ne s’agit donc pas d’informations recueillies à l’occasion de l’assiette, du contrôle, du recouvrement ou du contentieux des impôts, au sens de l’article L. 103 du Code des procédures fiscales.
10. Cela ressort tout d’abord des déclarations de la DGFIP elle-même à la CNIL lors de la constitution de la base MAJIC. Cette base a en effet fait l’objet d’une déclaration préalable sous l’empire de l’ancienne loi informatique et libertés. Par sa délibération n°84-10 du 24 mars 1984, la CNIL a autorisé la mise en œuvre de ce traitement, en ne manquant pas de préciser les données traitées relativement aux personnes morales et aux immeubles (« *pour les personnes morales, à leur raison sociale et forme juridique ; adresse ou siège social, numéro SIREN ou SIRET ; - pour les immeubles, aux informations nécessaires à leur identification, à leur localisation et à la détermination du revenu cadastral* ») et les destinataires de ces données :

« *Considérant que les destinataires de ces informations sont : - en dehors des agents de la direction générale des Impôts et de la direction de la Comptabilité publique dans le cadre de leurs attributions, les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics territoriaux ainsi que des organismes sous contrôle, mandat ou tutelle de l'Etat ou des collectivités locales, dans le cadre d'accords passés avec la Direction Générale des Impôts ; que dans ces différents cas, le fichier peut être communiqué en tout ou partie sur support-papier ou sur support magnétique ;*

*Considérant que* ***tout usager qui en fait la demande peut également obtenir communication ponctuelle d'un extrait des informations cadastrales sur support papier***» (le gras est de nous)[[23]](#footnote-22).

1. Il ressort de la déclaration faite par la DGFIP à la CNIL que non seulement les fichiers fonciers demandés ne contiennent aucune donnée dont la sensibilité pourrait justifier un refus de communication (étant rappelé en tout état de cause que les fichiers fonciers demandés ne contiennent que des données relatives à des personnes morales et ne comprennent donc pas de données à caractère personnel), mais qu’en sus la CNIL elle-même avait spécifiquement autorisé la communication de ces fichiers à des tiers.
2. Cette position a été confirmée par une délibération ultérieure d’autorisation de modification du traitement de la base MAJIC, par laquelle la CNIL a constaté que « *la communication aux usagers du cadastre des informations que celui-ci contient* » faisait partie des finalités du traitement de données personnelles effectué[[24]](#footnote-23).
3. De la même manière, avant son étonnant avis n°20176168 du 19 avril 2018, la CADA avait autorisé la communication et la diffusion en ligne d’une base de données dénommée « Fichiers fonciers » et éditée par une autre administration à partir des fichiers fonciers demandés. La CADA avait alors précisé que l’origine fiscale des données n’était pas un obstacle à l’application des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, dissociant ainsi clairement les types d’usages et autorisant la diffusion des mêmes données dont elle a considéré deux ans plus tard qu’elles étaient couvertes par le secret fiscal[[25]](#footnote-24).
4. Il ressort ainsi de ces éléments que les documents demandés sont clairement communicables au public : la communication a non seulement été l’une des finalités du traitement déclarées à la CNIL depuis 1984, elle a en plus été légitimée par la CADA dans un conseil à une autre administration. C’est d’ailleurs en application de ces délibérations que l’article BOI-CAD-DIFF-30-60 du BOFiP précise que « *la communication de ces extractions peut être assurée pour tout demandeur qui a rempli ses obligations déclaratives de traitements auprès de la CNIL et souscrit préalablement une licence d’utilisation auprès du bureau GF-3A de la DGFIP* ».
5. On comprend donc pourquoi ces fichiers sont communiqués par la DGFIP, moyennant rémunération, depuis bientôt deux décennies. En effet, la commercialisation de ces fichiers est prévue dès l’arrêté du 28 août 2000 relatif aux conditions de rémunération des prestations rendues par la direction générale des impôts. Plus récemment, la commercialisation de ces fichiers a été fixée à un montant de 45 000 euros par l’article 8 de l’arrêté du 16 mai 2011 relatif aux conditions de rémunération des prestations cadastrales rendues par la direction générale des finances publiques, qui précise que « *La redevance de mise à disposition des fichiers nationaux des personnes morales et de leurs immeubles issus de l'application MAJIC est de 45 000 €* ».
6. Dans ces conditions, on ne peut comprendre l’invocation du secret fiscal pour s’opposer à la communication des fichiers fonciers : ces derniers sont commercialisés depuis près de 20 ans, pour des sommes non modiques. Il est impensable d’imaginer que la DGFIP ait pu porter atteinte au secret fiscal pendant une si longue période. Cette hypothèse incongrue est même contredite par l’article BOI-CAD-DIFF-30-60 du BOFiP précité, qui dispose que : « *les fichiers nationaux des personnes morales sont des extractions particulières de données cadastrales limitées aux seules personnes morales et à leur patrimoine foncier,* ***sans aucune information de nature fiscale***» (le gras est de nous). En l’absence de toute information de nature fiscale, les fichiers fonciers demandés sont donc bien des documents administratifs communicables.
7. Sans qu’il soit nécessaire de s’attarder longuement sur les possibles raisons ayant incité la DGFIP à refuser la communication des fichiers fonciers, puis à arrêter leur production, l’on notera simplement que depuis l’entrée en vigueur 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 et de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, il n’est plus possible pour la DGFIP de soumettre la communication des fichiers fonciers au paiement de la somme de 45 000 euros, l’article L. 324-1 du Code des relations entre le public et l'administration précisant désormais que « *la réutilisation d'informations publiques est gratuite* », sauf exceptions ne s’appliquant pas au cas d’espèce. Tout juste est-il possible, comme précisé par l’association dans sa demande du 18 décembre 2018, de facturer le prix de la copie du cédérom.
8. Dans tous les cas, il est bien évident que l’arrêt de *production* des données demandées ne dispense nullement l’administration de communiquer l’ensemble de la base consolidée à date de fin de production. Cet arrêt de production dispense seulement l’administration de mettre à jour régulièrement la base concernée, en application de l’article L. 312-1-1 du Code des relations entre le public et l'administration, qui oblige les administrations dont le nombre de salariés est supérieur à 50 à publier en ligne « *les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu’elles produisent ou qu’elles reçoivent et qui ne font pas l’objet d’une diffusion publique par ailleurs* » et les « *données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental*. »
9. Tous les documents demandés sont donc des documents administratifs librement communicables selon le régime classique de communication de documents administratifs, notamment par voie de publication en ligne. **Le tribunal de céans annulera donc la décision de refus de communication sur ce fondement et enjoindra à la DGFIP de nous communiquer les documents demandés, par voie de publication en ligne.**

## 3. Sur la communicabilité en vertu du Code du patrimoine

1. L’article L. 211-1 du Code du patrimoine définit les archives comme « *l'ensemble des documents, y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité* » et les archives publiques comme « *les documents qui procèdent de la gestion d'un service public ou de l'exercice d'une mission de service public par des personnes de droit privé*. »
2. Ainsi que préalablement démontré, il ne fait aucun doute que la DGFIP est investie d’une mission de service public et que les documents demandés procèdent de l’exercice de cette mission. Ils constituent donc des archives publiques.
3. L’article L. 213-1 du Code du patrimoine consacre un principe de communicabilité de plein droit des archives publiques, sous réserves d’exceptions listées à l’article L. 213-2, dont aucune n’est applicable à l’espèce.
4. Les documents demandés sont donc des archives publiques communicables de plein droit. **Le tribunal de céans annulera donc la décision de refus de communication des documents demandés, entachée d’une illicéité interne sur ce fondement, et enjoindra à la DGFIP de communiquer les documents demandés.**

## 4. Sur les dépens et les frais exposés

1. L’association Ouvre-Boîte œuvre de manière non lucrative, grâce à l’engagement de ses membres en sus de leurs activités professionnelles respectives. Son budget de fonctionnement ne comprend que les cotisations et les dons ponctuels de ses membres, notamment à l’occasion d’actions en justice. Conformément à l’article R761-1 du CRPA, il serait donc inéquitable de lui laisser la charge des dépens, quelle que soit l’issue de ce recours.
2. L’association a par ailleurs exposé des frais afférents à la procédure menée devant le tribunal, et demande ainsi, sur le fondement de l’article L761-1 du CRPA, que la DGFIP soit condamnée à la somme de 1 000 euros. Cette somme correspond à 10 heures de travail juridique, facturées au taux horaire de 100 EUR.[[26]](#footnote-25)
3. **Le tribunal condamnera donc la DGFIP aux dépens et au paiement de la somme de 1 000 euros.**

# Par ces motifs,

et tous autres à produire, déduire, suppléer au besoin même d’office,

**L’association Ouvre-boîte demande au Tribunal administratif de Paris de bien vouloir :**

*Vu l’article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,*

*Vu l’article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne,*

*Vu l’article 15 de la Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen de 1789,*

*Vu la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public,*

*Vu les articles L. 112-1, L. 300-2 et L. 311-1 du Code des relations entre le public et l’administration,*

*Vu les articles L. 211-1 et L. 213-1 du Code du patrimoine,*

*Vu l’article 8 de l’arrêté du 16 mai 2011 relatif aux conditions de rémunération des prestations cadastrales rendues par la direction générale des finances publiques,*

**À titre principal,**

* **Annuler** la décision de refus de communication de la DGFIP en date du 21 décembre 2018 de communiquer les documents demandés ;

**En conséquence,**

* **Enjoindre** à la DGFIP de nous communiquer, dans un délai de 15 jours à compter de la signification de la décision à intervenir, les documents demandés par voie de publication en ligne ;

**En tout état de cause**,

* **Prendre** toute autre mesure d’exécution qu’il jugerait nécessaire,
* **Condamner** la DGFIP aux dépens et à la somme de 1 000 euros au titre de l’article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Fait à Paris, le [XXX],

Association Ouvre-Boîte

# Bordereau de communication des pièces

1. Formulaire de demande rempli le 20 septembre 2017
2. Échanges de mails avec la CADA fin 2017
3. Nouvelle demande du 2 février 2018
4. Réitération de la demande en date du 7 février 2018
5. Deuxième saisine de la CADA en date du 18 mars 2018
6. Avis de la CADA n° 20176168 du 19 avril 2018
7. Demande du 18 décembre 2018
8. Réponse du 21 décembre 2018
9. Saisine de la CADA du 5 février 2019
10. Avis CADA n° 20190766 du 26 septembre 2019

# Liste des jurisprudences citées

* CEDH, Gde ch., 8 nov. 2016, n° 18030/11, Magyar Helsinki Bizottság c/ Hongrie.
* CEDH, Cour (Grande Chambre), 8 nov. 2016, n° 18030/11.
* CJUE, Gde ch., 24 sept. 2019, aff. C-136/17
* CE, 10e - 9e ch. réunies, 14 nov. 2018, n° 420055, 422500
* CE, 28 novembre 2016, n° 390776
* CE, 13/07/2016, n° 387763, Publié au recueil Lebon.
* CE, 27 avril 2001, n° 183391
* TC, 2 juillet 1984, Vinçot et Leborgne, n° 2324.
* CADA, avis n° 20176168 du 19 avril 2018
* CADA, avis n° 20190766 du 26 septembre 2019
* CADA, conseil n° 20165891, 22 juin 2017.
* CNIL, Délibération n° 95-130 du 7 nov. 1995.
* CNIL, Délibération n°84-10 du 24 mars 1984.
1. Elle est d’ailleurs décrite par la CADA comme « *l’une des pierres angulaires de toute société démocratique* » - <https://www.cada.fr/lacada/la-liberte-dacces-en-europe-et-dans-le-monde>. [↑](#footnote-ref-0)
2. « *L’accès aux archives publiques et aux documents administratifs sont deux piliers du « droit de savoir », qui, comme on le sait, a fait l’objet dans notre pays d’une reconnaissance et d’une première organisation à la fin des années 1970. Après la loi du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés », qui a posé le principe d’un droit d’accès du citoyen aux informations le concernant contenues dans des fichiers informatiques, le législateur a, avec les lois du 17 juillet 1978 sur l’accès aux documents administratifs et du 3 janvier 1979 relative aux archives, achevé en moins d’un an la réalisation d’un « tryptique de la transparence » (expression empruntée à Guy Braiban, in Guy Braibant, Rapport au Premier Ministre sur les archives en France, La documentation française, 1996) qui a fait du secret administratif, non plus la règle, mais l’exception* » - « *Pour une harmonisation des textes en matière de données publiques* », rapport du Conseil d’État, 19 mars 2009. [↑](#footnote-ref-1)
3. Considérant 1 de la Directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public. [↑](#footnote-ref-2)
4. Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. [↑](#footnote-ref-3)
5. Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs. [↑](#footnote-ref-4)
6. Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. [↑](#footnote-ref-5)
7. Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. [↑](#footnote-ref-6)
8. Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques. [↑](#footnote-ref-7)
9. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/06/06/eu-stimulates-digital-innovation-by-increasing-the-availability-of-publicly-funded-data/> [↑](#footnote-ref-8)
10. Texte disponible au lien suivant :

<http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0352_FR.html> [↑](#footnote-ref-9)
11. *Le Premier ministre veut un bilan de l’Open Data et la fin des redevances à horizon 2022*, par Xavier Berne pour NextINpact,

<https://www.nextinpact.com/news/107708-le-premier-ministre-veut-bilan-lopen-data-et-fin-redevances-a-horizon-2022.htm> [↑](#footnote-ref-10)
12. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-valorisation-des-donnees-de-lign-de-meteo-france-et-du-cerema> [↑](#footnote-ref-11)
13. Ce droit a déjà été mis en oeuvre par les deux cours européennes à plusieurs reprises : V. not. CEDH, Gde ch., 8 nov. 2016, n° 18030/11, Magyar Helsinki Bizottság c/ Hongrie. – CJUE, Gde ch., 24 sept. 2019, aff. C-136/17. [↑](#footnote-ref-12)
14. Listés ici : <https://ouvre-boite.org/ils-ont-ouvert.html> [↑](#footnote-ref-13)
15. *Sous pression, Bercy ouvre les codes sources des modèles Mésange, Opale et Saphir*, par Xavier Berne pour NextINpact, <https://www.nextinpact.com/news/107001-sous-pression-bercy-ouvre-codes-sources-modeles-mesange-opale-et-saphir.htm> [↑](#footnote-ref-14)
16. *Documents administratifs : "nous demandons l'application du droit, tout simplement..."*, par Bruno Texier pour Archimag,

<https://www.archimag.com/archives-patrimoine/2019/02/06/donn%C3%A9es-publiques-nous-demandons-application-droit-tout-simplement> [↑](#footnote-ref-15)
17. <https://www.openstreetmap.org> [↑](#footnote-ref-16)
18. Fiche descriptive officielle de la base MAJIC, accessible à l’URL suivante :

 <http://www.etudes-normandie.fr/upload/crbn_cat/1/1084_3311_MAJIC.pdf> [↑](#footnote-ref-17)
19. CE, 28 novembre 2016, n° 390776; CE, 27 avril 2001, n° 183391 ; TC, 2 juillet 1984, Vinçot et Leborgne, n° 2324. [↑](#footnote-ref-18)
20. Conseil d’État, 10e - 9e ch. réunies, 14 nov. 2018, n° 420055, 422500. [↑](#footnote-ref-19)
21. Conseil d'État, 13/07/2016, n° 387763, Publié au recueil Lebon. [↑](#footnote-ref-20)
22. Fiche descriptive officielle de la base MAJIC, accessible à l’URL suivante :

 <http://www.etudes-normandie.fr/upload/crbn_cat/1/1084_3311_MAJIC.pdf> [↑](#footnote-ref-21)
23. CNIL, Délibération n°84-10 du 24 mars 1984. [↑](#footnote-ref-22)
24. CNIL, Délibération n° 95-130 du 7 nov. 1995. [↑](#footnote-ref-23)
25. CADA, conseil n° 20165891, 22 juin 2017. [↑](#footnote-ref-24)
26. Une telle facturation a été jugée comme raisonnable par la Cour européenne des droits de l’Homme, CEDH, Cour (Grande Chambre), 8 nov. 2016, n° 18030/11. [↑](#footnote-ref-25)