

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

MÉMOIRE COMPLÉMENTAIRE

N° 489 973

POUR : **L'association « Ouvre-boîte »**, dont le siège est à Paris 1er arrondissement au 5 bis rue du Louvre, prise en la personne de son administrateur, M. X. Y., domicilié en cette qualité audit siège

CONTRE : La décision implicite par laquelle le Premier Ministre a rejeté sa demande du 11 juillet 2023 tendant à la publication d'un décret d'application de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

FAITS ET PROCÉDURE

1. L'association « Ouvre-boîte », exposante, a pour objet 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.

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.

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 citoyens, 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. Le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 2 octobre 2015 a constaté qu'après douze années de baisse continue, la mortalité routière avait l'année précédente augmenté de 3,5% pour atteindre 3 384 décès en 2014. Ce CISR a confirmé l'objectif de descendre à moins de 2 000 tués par an en 2020 et a annoncé 22 mesures fortes pour atteindre cet objectif.

Parmi ces mesures annoncées par le Premier Ministre le 2 octobre 2015 se trouvait la suivante :

« Mesure n° 17 : Bâtir à échéance de 2 ans une base de données nationale des vitesses maximales autorisées, en libre accès, enrichie progressivement par l'ensemble des autorités ayant la compétence pour fixer ces vitesses. » (prod. 3)

Pendant la procédure législative d'adoption de la Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, un amendement du Gouvernement a été introduit, participant à mettre en œuvre cette décision du CISR. Il a été ainsi défendu par la Secrétaire d'État au Numérique devant le Sénat lors de la séance du 27 avril 2016 :

« Cet amendement tend à créer une base de données en ligne recensant les vitesses maximales autorisées sur le territoire national. Pratique et utile, il participe à la mise en œuvre d'une décision prise lors du comité interministériel de la sécurité routière, le 2 octobre dernier.

Une telle base de données permettra à tout conducteur de connaître en temps réel, notamment via des outils d'aide à la conduite, la limite de vitesse du tronçon routier qu'il emprunte. Les données recueillies seraient donc accessibles à tout éditeur de logiciel, pour une information la plus fiable possible.

Le Gouvernement s'engage fermement en faveur de la sécurité routière. Le ministre de l'intérieur a encore très récemment mobilisé les préfets et les maires pour accentuer les contrôles routiers. Mais au-delà des contrôles et, éventuellement, des sanctions, il faut renforcer le volet prévention de la stratégie en matière de sécurité routière. C'est le sens de cette mesure : permettre que chacun, en définitive, soit acteur du sujet.

La création de la base a vocation à impliquer tous les gestionnaires du domaine public routier, avec un soutien fort de l'État pour faciliter au mieux sa réalisation.

Nous mettrons à disposition un moyen électronique simple de transmission pour opérer le recueil d'informations, avec, pour laisser du temps à chacun, une entrée en vigueur prévue au 1er janvier 2018. »

La Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a été publiée au Journal Officiel de la République Française (JORF) n° 0235 du 8 octobre 2016. L'article 22, issu de cet amendement du Gouvernement, dispose :

« I. - Le chapitre IX du titre Ier du code de la voirie routière est complété par un article L. 119-1-1 ainsi rédigé :

Art. L. 119-1-1. - Il est institué, sous la responsabilité du ministre chargé de la sécurité routière, une base de données nationale des vitesses maximales autorisées sur le domaine public routier.

« Cette base de données a pour finalités de fiabiliser les informations relatives à la circulation routière et de développer des services innovants.

« Les gestionnaires du domaine public routier communiquent à l'autorité prévue au premier alinéa les informations relatives à la vitesse maximale autorisée en vigueur sur leurs réseaux routiers, au travers d'un mode de transmission électronique qui est mis gratuitement à leur disposition par l'État. Cette communication est facultative pour les gestionnaires du domaine public routier des collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants.

« Un décret en Conseil d'État fixe la liste des informations à transmettre et les modalités de ces transmissions. »

II. - Le troisième alinéa de l'article L. 119-1-1 du code de la voirie routière entre en vigueur le 1er janvier 2018 en tant qu'il concerne les collectivités territoriales et leurs groupements. »

3. Il s'avère que le décret d'application prévu par l'article 22 de la loi n° 2016-1321 pour une République numérique initialement annoncé pour 2017, puis pour 2018 (prod, 4), n'est jamais paru au JORF.

Dans le cas d'espèce, il ne fait aucun doute que le décret prévu par l'article 22 de la loi n° 2016-1321 pour une République numérique est indispensable pour permettre l'application des dispositions législatives. C'est en effet ce décret qui doit fixer la liste des informations à communiquer et déterminer les modalités de transmission au travers d'un portail numérique par les autorités concernées.

Par conséquent, l'absence de publication de ce décret prive d'application les dispositions législatives précitées et empêche la mise à disposition de la base de données nationale des vitesses maximales autorisées sur le domaine public routier.

4. L'association « Ouvre-boîte » a adressé, le 11 juillet 2023, la demande suivante à la Première Ministre via la plateforme <http://www.gouvernement.fr/contact/crire-au-premier-ministre> :

« Madame la Première Ministre,

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a créé l'article L. 119-1-1 du code de la voirie routière. L'article prévoit un décret en Conseil d'État qui fixe la liste des informations à transmettre par les gestionnaires du domaine public routier au ministère chargé de la sécurité routière afin de constituer une base de données nationale des vitesses maximales autorisées sur le domaine public routier, ainsi que les modalités de ces transmissions.

Nous vous prions de bien vouloir procéder à la publication de ce décret.

Pour votre parfaite information, le Conseil d'État avait déjà enjoint à notre demande au Ministre de la justice de publier d'autres décrets issus de cette loi (CE, 10e - 9e ch. réunies, 21 janv. 2021, n° 429956).

Association Ouvre-boîte

RNA W751238177 »

5. Le Chef de Cabinet de la Première Ministre a accusé réception de la demande sous référence « CAB/2023A/16576 - HP » le 29 août 2023 et a indiqué avoir transmis la demande à Monsieur Gérald DARMANIN, ministre de l'Intérieur et des Outre mer, sans mentionner de délais ou voies de recours. (prod, 5)

L'association requérante n'a jamais reçu de réponse à cette demande. Une décision implicite de rejet est ainsi née, du silence gardé par l'administration, le 11 septembre 2023.

Par le présent recours pour excès de pouvoir, l'association « Ouvre-boîte » demande au Conseil d'État d'annuler cette décision implicite de rejet et d'enjoindre au Premier Ministre de publier le décret d'application de l'article L. 119-1-1 du code de la voirie routière dans un délai de deux mois à compter de la décision à intervenir et sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

DISCUSSION

6. En droit, le pouvoir réglementaire est tenu de prendre les mesures d'application de la loi dans un délai raisonnable, sous peine de commettre une illégalité et d'engager la responsabilité de l'État (13 juillet 1962, Kevers-Pascalis, nos 45891, 45892, Rec. 475 ; Ass. 27 novembre 1964, Ministre des finances et des affaires économiques c/ Renard, n° 59068, Rec. 590, AJDA 1964.678, chron. M. Puybasset et J-P. Puissochet).

Le Conseil d'État considère ainsi qu' :

« en vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre "assure l'exécution des lois" et "exerce le pouvoir réglementaire" sous réserve de la compétence conférée au Président de la République pour les décrets délibérés en Conseil des ministres par l'article 13 de la Constitution ; que l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle » (28 juillet 2000, Association France nature environnement, n° 204024, Rec. 322, BJDU 2000.306, concl. F. Lamy).

7. Il en résulte qu'au-delà d'un certain délai qualifié de « raisonnable », la décision par laquelle le Premier ministre refuse de prendre les décrets d'application d'une loi est entachée d'illégalité et doit être annulée.

Dans la circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois (prod, 6), la Première Ministre fixe comme objectif une publication dans un délais de 6 mois :

« Il est important de veiller à prendre rapidement les décrets d'application des lois. Ainsi, lorsque la loi ne prévoit pas une entrée en vigueur différée, les mesures réglementaires nécessaires à la pleine application des réformes adoptées par le Parlement sont élaborées et publiées dans un délai de six mois suivant la publication de la loi. »

La durée de ce délai raisonnable dépend néanmoins des circonstances et s'apprécie au regard des difficultés liées à l'élaboration des décrets d'application de la loi.

Le Professeur Chapus observait ainsi que :

« Ce qu'est, dans chaque espèce, le délai raisonnable doit être concrètement apprécié par l'autorité compétente, sous le contrôle du juge - compte tenu des difficultés d'élaboration des règlements et de l'ensemble des circonstances. Il pourra arriver, dans des cas extrêmes, que des délais d'un an ou même de l'ordre d'un an et demi à deux ans soient jugés n'avoir pas excédé le délai raisonnable » (E. Chapus, Droit administratif général, Tome 1, Montchrestien, 15e éd., n° 884-3, p. 687).

Le délai de deux ans est donc le maximum maximorum qui peut être admis, quelles que soient par ailleurs les difficultés rencontrées par le Gouvernement pour prendre les mesures d'application de la loi (pour un délai de trois ans jugé excessif : 8 juin 1994, Syndicat des services publics parisiens CFDT, n° 123291, Tab. 766 ; pour un délai de quatre ans jugé excessif « à supposer même que l'élaboration de cet arrêté présente des difficultés particulières » : 9 février 2000, Syndicat national unitaire et indépendant des officiers de police, n° 202077, Rec. 41 ; pour un délai de 20 mois jugé excessif : 21 janvier 2021, association Ouvre-boîte, n° 429956).

8. En l'espèce, comme on l'a vu dans l'exposé des faits et de la procédure, le décret d'application de l'article L. 119-1-1 du code de la voirie routière n'a toujours pas été publié plus de six ans après la promulgation de la loi du 7 octobre 2016.

Cette seule constatation suffit déjà à entraîner l'illégalité de la décision implicite de rejet du 11 septembre 2023 et à justifier son annulation.

9. En défense, le Gouvernement ne devrait pas manquer de faire valoir que l'élaboration de ce décret présente des difficultés particulières.

On répondra, par avance, à cette objection qui ne retiendra pas le Conseil d'État.

10. En premier lieu, on l'a vu, les difficultés d'élaboration des décrets d'application d'une loi ne saurait en aucun cas justifier un retard de publication de plus de six ans, même dans les cas extrêmes (cf., R. Chapus, préc.).

Ce motif d'excuse n'est donc pas valable.

11. En second lieu, plusieurs dispositifs réglementaires très similaires ont été mis en œuvre depuis 2016, illustrant s'il en était besoin que la publication des textes fixant la liste des informations à communiquer et déterminant les modalités de transmission au travers d'un portail numérique par les autorités concernées est faisable dans un délai raisonnable.

On pourra citer par exemple la base adresse nationale prévue par les articles L. 321-4 et R. 321-5 du code des relations entre le public et l'administration. Pour la constitution de cette base de données, l'article 169 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, modifie l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales pour y insérer :

« Les communes mettent à disposition les données relatives à la dénomination des voies et la numérotation des maisons et autres constructions dans le cadre de la mise à disposition des données de référence prévue à l'article L. 321-4 du code des relations entre le public et l'administration.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;

Dans ce contexte très similaire, le décret n° 2023-767 du 11 août 2023 relatif à la mise à disposition par les communes des données relatives à la dénomination des voies et à la numérotation des maisons et autres constructions, fixant la liste des informations à

communiquer et déterminant les modalités de transmission au travers d'un portail numérique par les autorités concernées, a été publié par le Ministère de l'intérieur dans les 6 mois suivant la promulgation de la loi.

12. Il résulte ainsi de ce qui précède qu'à la date de la décision attaquée, le délai raisonnable pour prendre le décret d'application de l'article L. 119-1-1 du code de la voirie routière issu de la loi du 7 octobre 2016 était expiré.

La décision implicite de rejet du 11 septembre 2023 est entachée d'illégalité et devra être annulée.

13. Cette annulation implique nécessairement qu'il soit enjoint au Gouvernement, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de prendre ce décret d'application dans un délai de deux mois à compter de la décision à intervenir et sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

*

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, l'association « Ouvre-boîte » persiste, avec confiance, dans les conclusions de son recours.

Productions complémentaires :

3 – Dossier de presse du Comité interministériel de la sécurité routière du 2 octobre 2015

4 – Article de presse « La base nationale des limitations de vitesse accuse du retard »
Xavier Berne, Next, 18 avril 2018

5 – Courrier du Chef de Cabinet de la Première Ministre du 29 août 2023

6 – Circulaire n° 6387/SG du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois