TRIBUNAL ADMINISTRATIF
PARIS

N° 1808040/5-3

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION OUVRE-BOITE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Charzat
Rapporteur

Le tribunal administratif Paris

M. Buron
Rapporteur public

(5ème section – 3ème chambre)

Audience du 3 juin 2020
Lecture du 17 juin 2020

26-06-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 21 mai 2018 et le 3 mars 2019, l'association Ouvre-boîte, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de prendre acte de son désistement de sa demande de communication des échanges entre la direction générale de l'aviation civile et la commission d'accès aux documents administratifs préalablement à l'avis du 30 novembre 2017 ;

2°) d'annuler la décision par laquelle la direction générale de l'aviation civile a implicitement refusé de communiquer, par publication en ligne gratuite, le dernier export de la base des données aéronautiques, la carte géo-référencée de la région parisienne à échelle 1/250 000 dans sa version automne 2017 et le manuel de phraséologie ;

3°) d'enjoindre au ministre de la transition écologique et solidaire de publier en ligne gratuitement les documents demandés, sous astreinte de 5 000 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur le refus implicite de publication en ligne des documents demandés :

- si la direction générale de l'aviation civile (DGAC) se fonde sur le décret n° 2006-1810 du 23 décembre 2006 et sur l'arrêté du 19 décembre 2017 pour déterminer une redevance pour services rendus, la loi du 7 octobre 2016 a restreint la possibilité de

percevoir des redevances de réutilisation outre qu'en vertu des articles R324-4-1 et D324-5-1 du code des relations entre le public et l'administration, la DGAC ne fait pas partie des administrations pouvant percevoir des redevances ; les documents demandés ne figurent donc pas sur la liste des informations pouvant être soumises à redevance, qui est exhaustive ; dès lors, la fourniture de produits numériques standardisés ne peut pas donner lieu au versement d'une redevance en application du décret du 26 décembre 2006, les sommes réclamées par la DGAC ne constituent pas des redevances de réutilisations mais seulement des frais de mise à disposition ; l'administration n'est pas fondée à soutenir qu'elle serait exonérée de l'obligation de communiquer les documents demandés en application des articles L324-1 et R324-4-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- la DGAC méconnaît également les dispositions des articles L323-1, L323-2 et R323-3 du code des relations entre le public et l'administration dans la mesure où les données qu'elle vend ne sont soumises à aucune licence de réutilisation ;
- ce refus méconnaît les dispositions de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration dans la mesure où la mise à disposition d'un document en contrepartie du paiement d'une redevance ne constitue pas une publication en ligne au sens de cet article alors que sa demande porte en tout état de cause sur la communication via la publication en ligne gratuite et non sur la réutilisation des documents ;
- ce refus méconnaît les dispositions de l'article R311-11 du code des relations entre le public et l'administration dans la mesure où les frais de mise à disposition exigés par la DGAC sont supérieurs aux frais maximum précisés par un arrêté du 1er octobre 2001 ainsi que l'avis de la CADA du 30 novembre 2017 l'a souligné ;
- la décisions implicite de refus de sa demande ne comportait pas les mentions des voies et délais de recours.

Sur le refus implicite de communication des échanges avec la CADA préalablement à l'avis du 30 novembre 2017 :

- ces échanges constituent des documents administratifs communicables ;
- si la direction ne dispose pas de ces documents, elle est tenue, conformément à l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, de saisir le service ou l'administration compétente ;
- la décisions implicite de refus de sa demande ne comportait pas les mentions des voies et délais de recours.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 7 février 2019 et le 11 avril 2019, la ministre de la transition écologique et solidaire, représentée par la SCP Seban & associés, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 000 euros soit mise à la charge de l'association Ouvre-Boîte.

Elle fait valoir que :
- la requête est mal fondée dès lors que les documents sollicités sont disponibles en contrepartie du paiement d'une redevance ;
- la demande tendant à la communication de ses échanges avec la CADA préalablement à l'avis du 30 novembre 2017 est irrecevable ;
- les moyens soulevés par association Ouvre-boîte ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 1er juillet 2019 la clôture d'instruction a été fixée au 6 septembre 2019.

Vu :
- les autres pièces du dossier ;
- la décision par laquelle le magistrat désigné a, en application de l'article R. 222-19 du code de justice administrative, décidé d'inscrire la présente requête au rôle d'une formation collégiale.

Vu :
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le décret n° 2006-1810 du 23 décembre 2006 ;
- l'arrêté du 15 mars 2017 portant organisation de la direction des services de la navigation aérienne (direction générale de l'aviation civile, direction des services de la navigation aérienne) ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de M. Charzat,
- les conclusions de M. Buron, rapporteur public,
- et les observations de [redacted] pour l'association Ouvre-boîte et de Me Conerardy pour la ministre de la transition écologique et solidaire.

Une note en délibéré présentée par l'association Ouvre-boîte a été enregistrée le 4 juin 2020.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courriel du 19 janvier 2018, l'association Ouvre-boîte a demandé à la personne responsable de l'accès aux documents administratifs du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et au directeur général de l'aviation civile d'assurer la publication en ligne du « dernier export en date des données aéronautiques », de « la carte géo référencée région parisienne – 1/250 000 version automne 2017 » et du « manuel de phraséologie ». A la suite d'une décision implicite de rejet sur cette demande, l'association requérante a saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) par un courriel enregistré à son secrétariat le 22 février 2018. Le 31 mai 2018, cette commission a émis un avis favorable à la publication en ligne gratuite des documents demandés. Par la présente requête, l'association Ouvre-boîte demande l'annulation de la décision implicite portant refus de publication des documents sollicités.

<u>Sur le désistement partiel</u> :

2. Dans son mémoire complémentaire, enregistré le 3 mars 2019, l'association requérante s'est désistée de ses conclusions à fin d'annulation et aux fins d'injonction sous astreinte tendant à obtenir la communication des échanges entre le ministère de la transition écologique et solidaire et la CADA. Ce désistement est pur et simple. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *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 l'Etat (...). 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 (...).* ». Aux termes de l'article L311-1 du même code : « *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 (...).* ». Aux termes de l'article L311-9 du même code : « *L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : (...) 4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L. 311-6.* ». Aux termes de l'article R311-11 du même code : « *A l'occasion de la délivrance du document, des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci peuvent être mis à la charge du demandeur (...).* ».

4. D'autre part, aux termes de l'article L324-1 du même code : « *La réutilisation d'informations publiques est gratuite. Toutefois, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 peuvent établir une redevance de réutilisation lorsqu'elles sont tenues de couvrir par des recettes propres une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public.* ». Aux termes de l'article L324-4 du même code : *« 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. La liste des catégories d'administrations est révisée tous les cinq ans* ». Aux termes de l'article R324-4-1 du même code : *« Sont seuls autorisés à établir des redevances de réutilisation en application de l'article L. 324-1 les services de l'Etat (...) 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*. ». Aux termes de l'article 2 du décret du 23 décembre 2006 instituant des redevances pour services rendus par la direction générale de l'aviation civile : « *Peuvent, en outre, donner lieu à rémunération les prestations de service rendues par la direction générale de l'aviation civile au profit de personnes publiques autres que l'Etat et de personnes privées, énumérées ci-après : (...) 2° La conception, l'élaboration ou la cession de bases de données ; 3° La vente de documents, d'ouvrages, de publications, sur support papier ou numérique, la reproduction et la mise à disposition de documents administratifs (...).* ». Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 15 mars 2017 susvisé : *« La direction des opérations (DSNA/DO) est chargée d'assurer l'écoulement sûr et régulier du trafic aérien en prenant en compte les objectifs fixés en termes de développement durable. A ce titre, elle est chargée, sous réserve, le cas échéant, des compétences des collectivités d'outre-mer :- de rendre les services de la circulation aérienne dans les zones de responsabilité des centres de contrôle en route, d'approche et d'aérodrome ; - d'exploiter les systèmes informatiques à caractère national concourant au contrôle de la circulation aérienne ; - de veiller à la cohérence des procédures, des méthodes, des moyens mis en œuvre par les services et les centres qui lui sont rattachés ; - de fournir l'information aéronautique au sens de l'Organisation de l'aviation civile*

internationale (OACI), notamment l'annexe 15 de la convention du 7 décembre 1944 ; - de recueillir, réaliser, éditer et diffuser l'information aéronautique. Elle est composée d'un échelon central, des services de la navigation aérienne de la région parisienne, des services de la navigation aérienne du grand sud-ouest, de trois centres en route de la navigation aérienne (CRNA) et de neuf services de navigation aérienne (SNA). / (...) 5° les services de la navigation aérienne du grand sud-ouest (SNA/ GSO) regroupent le CRNA sud-ouest, le SNA sud-ouest et les deux services spécialisés : le service de l'information aéronautique et le centre d'exploitation des systèmes de la navigation aérienne centraux. a) Le service de l'information aéronautique (DO/ SIA) est chargé d'assurer le service d'information aéronautique tel qu'il est défini à l'annexe 15 de la convention du 7 décembre 1944. Il assure :- le recueil, la synthèse, l'édition et la diffusion des renseignements aéronautiques nécessaires ; - l'élaboration d'informations de référence ; - l'alimentation et l'entretien de la base de données géo-référencées ; - la conception et l'entretien des supports d'information pour les organismes opérationnels ; - la réalisation et l'entretien du portail d'accès de services sur l'internet pour l'aviation générale et l'évolution du site de l'information aéronautique ; - l'édition et la diffusion pour le compte de la direction générale de l'aviation civile des textes réglementaires dans le domaine de la navigation aérienne ; - l'élaboration des procédures satellitaires ; - la coopération internationale dans ses domaines de compétence ; - la coordination des activités relatives à l'information aéronautique au sein de la direction des opérations ; - les relations avec les usagers (...). ».

5. Enfin, aux termes de l'article L324-5 du même code : « *Lorsqu'il est envisagé de soumettre au paiement d'une redevance la réutilisation d'informations publiques contenues dans des documents produits ou reçus par l'Etat, la liste de ces informations ou catégories d'informations est préalablement fixée par décret, après avis de l'autorité compétente. La même procédure est applicable aux établissements publics de l'Etat à caractère administratif. La liste des informations ou catégories d'informations est révisée tous les cinq ans.* ». Aux termes de l'article D324-5-1 du même code : « *Les informations et catégories d'informations susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance de réutilisation au sens de l'article L. 324-5 sont les suivantes :(...).* ».

6. Si l'article L324-1 du code des relations entre le public et l'administration pose le principe de la gratuité de la réutilisation des informations publiques, il autorise toutefois certaines administrations à établir des redevances de réutilisation. L'article L. 324-4 du même code prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat 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. L'article R. 324-4-1 du même code précise que seuls les services de l'Etat 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, sont autorisés à établir des redevances de réutilisation.

7. Par ailleurs, l'article L324-5 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que la réutilisation d'informations publiques contenues dans des documents produits ou reçus par l'Etat peut être soumise au paiement d'une redevance sous réserve d'une liste préalablement fixée par décret après avis de l'autorité compétente, ce que fait l'article D. 324-5-1 du même code dans sa rédaction résultant du décret n° 2016-1617 du 29 novembre 2016. Par suite et en tout état de cause, les articles L324-4, L324-5, D324-5-1 et R. 324-4-1 précités, entrés en vigueur le 1er janvier 2017, n'ont ni pour objet ni pour effet d'abroger, même implicitement, les dispositions du décret du 23 décembre 2006. Dans ces conditions, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) était autorisée à soumettre la réutilisation des données au paiement de redevances en vertu du décret du 23 décembre 2006 précité.

8. Contrairement à ce que soutient l'association requérante, qui se prévaut de l'avis de la CADA du 31 mai 2018, le service de l'information aéronautique (SIA), qui appartient à la direction des services de la navigation aérienne, service à compétence nationale rattaché à la DGAC, constituant elle-même une direction d'administration centrale du ministère de la transition écologique et solidaire, est chargé d'assurer le service d'information aéronautique au sens de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Le mémoire en défense fait valoir sans être contesté que le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » est financé en quasi-totalité par des recettes tirées des services rendus par la DGAC dont des redevances de réutilisation, qui entrent également dans le champ du décret du 23 décembre 2006.

9. Par suite, l'association requérante, qui invoque l'article D.324-5-1 précité procédant 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, n'est pas fondé à soutenir que les données concernées présentent un caractère achevé et qu'elles sont communicables de plein droit sans perception d'une redevance de réutilisation. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté.

10. En deuxième lieu, en application de l'article L324-1 du code précité, le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 a introduit dans le code des relations entre le public et l'administration l'article R324-4-1. Cet article, entré en vigueur à compter du 1er janvier 2017 comme énoncé au point 7, prévoit que les services dont les coûts liés à leur activité principale de collecte, de production, de mise à disposition ou de diffusion d'informations publiques sont couverts à plus de 25% par leurs recettes propres sont autorisés à percevoir une redevance.

11. Il ressort toutefois des pièces du dossier que la carte aéronautique à l'échelle 1 : 150 000 est consultable gratuitement sur le site « Géoportail » de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), que le manuel de phraséologie fractionné par chapitres en documents « au format pdf » est également mis en ligne gratuitement sur le site internet du SIA, et que, s'agissant de la base des données aéronautiques, la partie « aeronautical information publication » (AIP) est publiée 13 fois par an « au format pdf » alors que les informations temporaires ou urgentes sous forme de supplément à l'AIP ou de « notice to airmen » (NOTAM) figurent gratuitement au format pdf sur le site du SIA ou sur celui d'Eurocontrol. Les autres documents demandés par l'association représentent pour le SIA un travail de conception spécifique répondant notamment à des impératifs de sécurité aérienne.

12. Ces réalisations engendrent des coûts pour le SIA ainsi qu'il ressort du tableau synthétique relatif aux coûts de production des données produit en défense. La carte aéronautique à l'échelle 1 : 250 000 ayant fait l'objet de l'agrégation de données cartographiques provenant de différents supports de l'IGN ou de différents aéroports franciliens est produite pour améliorer la sécurité aéronautique en région parisienne. La version agrégée du manuel de phraséologie, document servant à la formation initiale et continue du personnel des organismes de la circulation aérienne reprenant les termes et les expressions utilisés par les contrôleurs aériens dans leurs relations avec les pilotes, est destinée à un public professionnel de l'aéronautique et « l'export xml » de la base de données requiert notamment des autorisations ou des conventions émanant notamment des organismes de la direction de la sécurité de l'aviation civile, des organismes homologues de pays tiers, de l'IGN ou des aéroports. Dans ces conditions, ces travaux entrent dans le champ du décret du 23 décembre 2006.

13. Si l'association soutient également que la DGAC méconnaît les dispositions des articles L323-1, L323-2 et R323-3 du code des relations entre le public et l'administration dans

la mesure où les données qu'elle vend ne sont soumises à aucune licence de réutilisation, un tel moyen, qui a trait aux conditions générales et particulières de la vente et qui relève d'un autre litige, est sans influence sur la légalité de la décision de ne pas communiquer à titre gratuit les documents sollicités. Au demeurant, la ministre fait valoir en défense que l'abonnement à la base de données garantit l'intégrité des informations qui y sont contenues. Lors de l'achat de la carte aéronautique et du manuel de phraséologie, le téléchargement emporte contrat de licence et pour « l'export de données xml », les conditions générales de vente, disponibles sur le site, et les mentions légales valent contrat de vente et licence d'utilisation dont elles détaillent la portée.

14. En troisième lieu, aux termes de l'article L312-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 peuvent rendre publics les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent* ». Ces dispositions doivent être regardées comme ayant entendu déroger, notamment, aux dispositions de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, lesquelles énoncent le principe général de publication et de communication des documents administratifs.

15. En quatrième lieu, en vertu du décret n° 2006-1810 du 23 décembre 2006 instituant des redevances pour services rendus par la direction générale de l'aviation civile, le montant des redevances est fixé par l'arrêté du 19 décembre 2017 portant tarification des publications d'information aéronautique pour l'année 2018. Ces tarifs répercutent notamment les redevances que la DGAC doit elle-même acquitter auprès de l'IGN. La DGAC peut ainsi percevoir des redevances supérieures à 20 000 euros. Ces documents demandés par l'association requérante sont disponibles en ligne après paiement d'une redevance et non de frais de mise à disposition. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R311-11 doit être écarté comme inopérant.

16. En dernier lieu, l'absence de mention dans une décision administrative des voies et délais de recours n'a d'effet que sur le délai de recours contentieux et non sur la légalité de la décision. Une telle absence est sans influence sur sa légalité.

17. Il résulte de ce qui précède que la requête de l'association Ouvre-boîte doit être rejetée, y compris les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte et celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

18. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la ministre de la transition écologique et solidaire présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Il est donné acte du désistement partiel de l'association Ouvre-boîte.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la ministre de la transition écologique et solidaire présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Ouvre-boîte et à la ministre de la transition écologique et solidaire.

Délibéré après l'audience du 3 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Ladreyt, président,
M. Charzat, premier conseiller,
Mme Alidière, conseiller.

Lu en audience publique, le 17 juin 2020.

Le rapporteur, Le président,

J.M. CHARZAT J.P. LADREYT

Le greffier,

L. VALCY

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui la concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.