

**CONSEIL D'ETAT**

CA

statuant

au contentieux

**N° 403916**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

ASSOCIATION REGARDS CITOYENS

M. Stéphane Hoynck

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 10ème et 9ème chambres réunies)

Mme Aurélie Bretonneau

Rapporteur public

Sur le rapport de la 10ème chambre

de la Section du contentieux

Séance du 17 octobre 2018

Lecture du 26 octobre 2018

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 30 septembre et 29 décembre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Regards Citoyens demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 096 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 ;
- le code des relations entre le public et l'administration;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 ;
- le décret n° 2015-464 du 23 avril 2015 ;
- la décision du 10 mars 2017 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux n'a pas renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association Regards citoyens ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Stéphane Hoyneck, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Si l'article L. 324-1 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. Le décret du 28 juillet 2016, dont l'association Regards Citoyens demande l'annulation pour excès de pouvoir, détermine 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 les établir.

Sur la légalité externe du décret attaqué :

2. Il ressort de l'extrait du registre des délibérations du Conseil d'Etat du 12 juillet 2016, produit par le Premier ministre dans le cadre de la présente instance, que le texte du décret attaqué ne diffère pas de celui adopté par le Conseil d'Etat. Dès lors, le moyen tiré de ce que le texte du décret attaqué ne serait pas conforme à la version transmise par le Gouvernement au Conseil d'Etat ou à celle adoptée par le Conseil d'Etat doit être écarté.

3. Aux termes du I de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales : *« Le Conseil national d'évaluation des normes est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables. / Il est également consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (...) »*. Il résulte de ces dispositions que doivent être regardées comme des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics soit les normes qui les concernent spécifiquement ou principalement, soit les normes qui affectent de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances.

4. Il ressort des pièces du dossier que le décret attaqué ne comporte pas de norme spécifiquement ou principalement applicable aux collectivités locales et à leurs établissements publics, pas plus qu'il ne contient de norme affectant de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances. La consultation du Conseil national d'évaluation des normes sur le projet de décret n'était, dès lors, pas obligatoire. Au demeurant, il ressort des pièces du dossier que ce conseil a été consulté et que cette consultation a été accompagnée d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact faisant apparaître les incidences techniques et financières des mesures proposées pour les collectivités territoriales, ainsi que le prévoit l'article R. 1213-27 de ce code. Le moyen tiré de la méconnaissance de ces prescriptions ne peut par suite, en tout état de cause, qu'être écarté.

5. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 324-4 et R. 324-7 du code des relations entre le public et l'administration que le conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative devait être consulté préalablement à l'édiction du décret attaqué. Contrairement à ce que soutient l'association requérante, il ressort des pièces du dossier que la convocation de ce conseil pour l'examen du décret attaqué comportait l'ordre du jour et les documents nécessaires à son examen, ainsi que le prévoit l'article R. 133-8 de ce code.

6. Aux termes de l'article R. 133-12 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les membres d'une commission ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à l'affaire qui en est l'objet* ». Ces dispositions n'interdisent pas de délibérer sur les dossiers touchant les intérêts généraux de la profession à laquelle appartient un membre d'une commission. La seule circonstance que M.A..., gérant d'une société d'édition utilisant des informations publiques, ait participé à la délibération du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative qui s'est prononcée sur le décret attaqué, ne suffit pas à caractériser un intérêt personnel lui interdisant de prendre part à cette délibération.

7. La circonstance que le conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative ait délibéré dans les locaux de la direction de l'information légale et administrative placée auprès du Premier ministre est sans incidence sur la légalité du décret attaqué.

#### Sur la légalité interne du décret attaqué :

8. En premier lieu, par décision du 10 mars 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a jugé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association Regards Citoyens, mettant en cause les articles L. 324-1, L. 324-2, L. 324-4 et L. 324-5 du code des relations entre le public et l'administration. Dès lors, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait illégal en tant qu'il fait application de dispositions législatives méconnaissant les droits et libertés garantis par la Constitution ne peut qu'être écarté.

9. En deuxième lieu, aux termes de l'article 6 de la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public modifiée : « *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. / 2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas dans les cas suivants:/ a) 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; / b) par exception, aux documents pour lesquels l'organisme du secteur public concerné est tenu 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. Ces exigences sont définies par la loi ou par d'autres règles contraignantes en vigueur dans l'État membre. En l'absence de telles règles, ces exigences sont définies conformément aux pratiques administratives courantes dans l'État membre; (...)/ 3. Dans les cas visés au paragraphe 2, points a) et b), les organismes du secteur public concernés calculent le montant total des redevances en fonction de critères objectifs, transparents et vérifiables*

*définis par les États membres. Le total des recettes desdits organismes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents pendant la période comptable appropriée ne dépasse pas le coût de collecte, de production, de reproduction et de diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable. Les redevances sont calculées conformément aux principes comptables applicables aux organismes du secteur public concernés. (...) ».*

10. Aux termes de l'article L. 324-1 du code des relations entre le public et l'administration pris pour la transposition des dispositions de l'article 6 de la directive citées au point 9 : *« 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./ Le produit total du montant de cette redevance, évalué sur une période comptable appropriée, ne dépasse pas le montant total des coûts liés à la collecte, à la production, à la mise à la disposition du public ou à la diffusion de leurs informations publiques ».* Aux termes de l'article L. 324-4 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 ».*

11. Le décret attaqué a introduit dans le code des relations entre le public et l'administration un article R. 324-4-1 aux termes duquel : *« 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».* En prévoyant ainsi que sont autorisés à percevoir une redevance les services dont les coûts liés à leur activité principale de collecte, production, mise à disposition ou diffusion d'informations publiques sont couverts à plus de 25% par leurs recettes propres, cette disposition n'a pas méconnu la condition posée tant par l'article 6 de la directive cité au point 9 que par l'article L. 324-1 du code des relations entre le public et l'administration cité au point 10, selon laquelle ces services sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions.

12. En troisième lieu, l'article 4 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose que : *« La rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat 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 ».* Cette procédure de ratification n'a pour objet que d'autoriser, au-delà de la date d'entrée en vigueur de la prochaine loi de finances, la perception des rémunérations d'un service rendu par l'Etat, lesquelles sont des ressources budgétaires de l'Etat distinctes des revenus courants de ses activités industrielles et commerciales ainsi que de ceux de son domaine. La circonstance que, conformément à l'article 4 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le décret attaqué,

entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, doit devenir caduc en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finance afférente à cette année, est sans incidence sur sa légalité.

13. En dernier lieu, si l'article L. 324-4 du code des relations entre le public et l'administration, cité au point 10, renvoie à un décret le soin de fixer 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 décret attaqué n'a pas méconnu cette disposition en ne prévoyant qu'une seule catégorie d'administrations autorisées à établir des redevances.

14. Il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation du décret qu'elle attaque. Ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées par voie de conséquence.

DECIDE :

-----

Article 1er : La requête de l'association Regards Citoyens est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association Regards Citoyens et au Premier ministre.

