

Association Ouvre-boîte
23 rue Greneta
75002 Paris
ouvrez-moi@ouvre-boite.org

représentée par XXXXX
XXXX
XXXX

A Paris, le 21 mai 2018

Objet : dépôt d'une requête visant à la publication de documents aéronautiques

Madame, Monsieur,

Je vous formule la présente requête suite au refus implicite de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) de publier gratuitement en ligne une liste de documents administratifs.

L'association à intérêt à agir par son objet (pièce 6). L'article 9 des statuts de l'association (pièce 6) donne pouvoir au conseil d'administration pour me mandater à cette fin (pièce 7).

1 Faits

a) L'accès en ligne des documents du SIA contre paiement

Par son Service de l'Information Aéronautique (SIA), la DGAC communique contre paiement une liste de « Produits numériques téléchargeables » à l'adresse :

<https://www.sia.aviation-civile.gouv.fr/produits-numeriques-telechargeables.html>

A titre indicatif, l'abonnement pour un an aux données aéronautiques est proposé contre un paiement de 651,14€ TTC, la carte Région Parisienne est proposée à 14,80€ TTC et le manuel de phraséologie est proposé à 15,89€ TTC.

b) Demande de communication à l'association

L'association Ouvre-boîte a envoyé à la DGAC le 2 mai 2017 une première demande de communication d'une liste de documents (pièce 1).

Sans réponse de la DGAC dans un délai d'un mois, l'association a saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) le 27 juin 2017. La CADA a rendu son avis n° 20172847 du 30 novembre 2017 considérant la demande comme irrecevable (pièce 2).

Ce refus n'est pas contesté par la présente requête.

c) Demande d'abrogation

L'association requérante a demandé le 29 mai 2017 (pièce 3) à la DGAC d'abroger l'arrêté du 7 décembre 2016 portant tarification des publications d'information aéronautique pour l'année 2017, et l'arrêté du 13 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 7 décembre 2016 portant tarification des publications d'information aéronautique pour l'année 2017. La DGAC a refusé implicitement la demande.

Ce refus n'est pas attaqué par le présente requête. Un tel recours serait d'ailleurs de la compétence du Conseil d'État.

d) Demande de publication en ligne

L'association Ouvre-boîte a demandé à la DGAC la publication gratuite en ligne du dernier export en date des données aéronautiques, de la carte géoréférencée Région Parisienne - 1/250 000 Version Automne 2017 et du manuel de phraséologie. La demande mentionne également les échanges ayant eu lieu avec la CADA lors du traitement de la précédente saisine, dont elle réclame la communication à l'association. La demande a été envoyée le 19 janvier 2018 par le téléservice du ministère de l'environnement (pièce 4).

Sans réponse de la DGAC dans un délai d'un mois, l'association a saisi la CADA le 21 février 2018 (pièce 4). La CADA a accusé réception de la saisine le 11 mai 2018 (pièce 5). En revanche, la CADA n'a pas encore rendu son avis à ce jour malgré le délai d'un mois prévu par le CRPA.

C'est le refus implicite de publier gratuitement en ligne les documents aéronautiques demandés et le refus implicite de communiquer à l'association les échanges ayant eu lieu entre le ministère de l'écologie et la CADA lors du traitement de la saisine n°20172847, qui sont attaqués par la présente requête.

2 Moyens de droit

Les parties c) et d) suffisent à établir l'illégalité des refus attaqués. Les discussions qui précèdent et qui suivent mettent en évidence l'ignorance de la DGAC de l'ensemble des règles garantissant le droit d'accès aux documents administratifs.

a) Redevances de réutilisation

La DGAC fonde sa prétention à exiger un paiement contre l'accès aux documents demandés sur le décret n°2006-1810 du 23 décembre 2006 instituant des redevances pour services rendus par la direction générale de l'aviation civile, et en particulier son article 2, alinéas 2 et 3 :

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'État 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 ;

Les montants exigés sont précisés dans un arrêté mis à jour tous les ans. Le dernier en date est l'arrêté du 19 décembre 2017 portant tarification des publications d'information aéronautique pour l'année 2018.

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a restreint pour les administrations la possibilité de percevoir des redevances de réutilisation. Malgré le refus de la DGAC de partager son interprétation intéressante du droit d'accès aux informations publiques, l'avis 20172847 de la CADA renseigne que son directeur « se prévaut des dispositions de l'article R324-4-1 » du CRPA. Pourtant, l'article D324-5-1 prévu par l'article R324-4-1 et listant la liste des administrations pouvant percevoir des redevances, ne mentionne pas la DGAC.

Malgré le flou sur la qualification des recettes provenant de « la cession de bases de données », de « la vente de documents » sur support numérique et de « la mise à disposition de documents administratifs », on peut toutefois conclure qu'il ne peut s'agir de redevances de réutilisation. Il doit donc s'agir de frais de mise à disposition.

b) Frais de mise à disposition

L'article R311-11 du CRPA encadre la fixation des frais de mise à disposition :

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.

Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur.

Les frais autres que le coût de l'envoi postal sont établis dans des conditions fixées par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre du budget. Ils ne peuvent excéder des montants définis dans les mêmes conditions.

L'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter dont le paiement préalable peut être exigé.

Les frais maximum sont définis par l'arrêté du 1er octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif. En particulier, les frais ne peuvent excéder :

- 0,18 € par page de format A 4 en impression noir et blanc ;
- 1,83 € pour une disquette ;
- 2,75 € pour un cédérom.

L'arrêté du 1er octobre 2001 ne fixe pas de montant dans le cadre d'une copie dématérialisée, car en l'absence de support, ces frais ne sauraient être que nuls.

La DGAC n'est donc pas fondée à exiger les montants qu'elle fixe par arrêté. Si la DGAC était saisie d'une demande de communication contestant les frais exigés, elle ne pourrait la refuser sans excéder son pouvoir. Dans son avis n° 20172847, la CADA n'a pas manqué d'alerter la DGAC sur ce point :

La commission précise toutefois que dans l'hypothèse, qui n'apparaît pas au vu des éléments qui lui ont été fournis, où les tarifs pratiqués ne seraient pas conformes aux dispositions de l'article R311-11 du code des relations entre le public et l'administration, la demande serait alors recevable et qu'elle émettrait un avis favorable à la demande, moyennant l'acquittement du seul prix de vente conforme à ces dispositions.

La DGAC n'a pas jugé nécessaire de tenir compte de cet avis.

c) Publication en ligne

La demande dont le refus est ici attaqué porte sur la publication en ligne de documents.

D'après l'article L311-1 du CRPA, « 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 ».

La mise à disposition de documents contre paiement ne saurait constituer une publication en ligne.

La DGAC a donc excédé son pouvoir en refusant la demande.

d) Échanges avec la CADA

Les échanges entre le ministère de l'écologie et la CADA portant sur le traitement de la saisine 20172847 de la CADA, sont bien des documents administratifs au sens du CRPA. La DGAC est donc tenu de communiquer ces documents sur demande d'après l'article L311-1 du CRPA.

L'article L311-2 précise que « Lorsqu'une administration mentionnée à l'article L. 300-2 est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration mentionnée au même article, elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé. » La DGAC ne saurait donc justifier son refus du fait qu'un éventuel service du ministère de l'écologie extérieur à la DGAC ait été impliqué dans le traitement de la saisine de la CADA.

La DGAC a donc excédé son pouvoir en refusant la demande.

e) Modalités du refus

Sur l'ensemble des demandes effectuées par l'association, la DGAC n'a jamais accusé réception. Pourtant, d'après les articles L112-11, R112-11-1 et R112-11-2 du CRPA, un accusé de réception comportant notamment la date de réception de la demande, l'identité du service chargé du dossier et les délais et voies de recours, doit être communiqué dans un délai de dix jours ouvrés.

Alors que l'article L311-14 du CRPA prévoit que « Toute décision de refus d'accès aux documents administratifs est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de recours. », l'ensemble des demandes ont été ignorées.

3 Conclusions

Par ces motifs, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, l'association requérante conclue à ce qu'il plaise au tribunal administratif de :

- annuler la décision implicite de refus de la DGAC de publier en ligne les documents aéronautiques demandés,
- annuler la décision implicite de refus de la DGAC de communiquer à l'association les échanges demandés,
- soumettre l'État à une astreinte de 5.000 euros par jour de retard pris dans la publication en ligne des documents demandés,
- soumettre l'État à une astreinte de 200 euros par jour de retard pris dans la communication des échanges demandés,
- prendre toute autre mesure d'exécution qu'il jugerait nécessaire,
- mettre à la charge de l'État la somme de 2000 euros sur le fondement de l'article L761-1 du code de justice administrative.

4 Liste des pièces justificatives

Pièce 1 : Demande de communication du 2 mai 2017

Pièce 2 : Avis de la CADA n° 20172847 du 30 novembre 2017

Pièce 3 : Demande d'abrogation du 29 mai 2017

Pièce 4 : Saisine de la CADA du 21 février 2018, demande de publication du 19 janvier 2018 et accusé d'enregistrement électronique

Pièce 5 : Accusé de réception de la CADA

Pièce 6 : Statuts de l'association Ouvre-boîte

Pièce 7 : Mandat