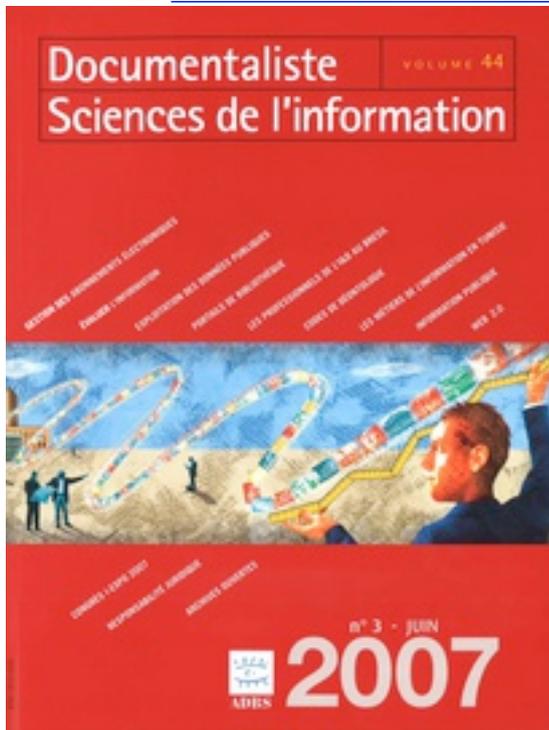


# 2007/3 La longue marche de l'information publique, de la liberté d'accès aux documents

administratifs à la réutilisation commerciale des informations publiques

- [Ruth Martinez, Bernard Marx](#)
- Dans [Documentaliste-Sciences de l'Information 2007/3 \(Vol. 44\)](#), pages 218 à 227



1 La longue marche de l'information...

- [Article](#)
- [Résumé](#)
- [Plan](#)
- [Auteurs](#)
- [Cité par](#)
- [Sur un sujet proche](#)
- [file\\_downloadTélécharger](#)

1 EN 2005, PLUS DE QUINZE ANS APRES LA publication du document communautaire *Lignes directrices pour améliorer la synergie entre secteur public et secteur privé sur le marché de l'information* [1][1][1] [Les références de tous les rapports et textes communautaires et...](#), la France a transposé par ordonnance et décret la directive communautaire concernant la réutilisation des informations du secteur public publiée deux ans auparavant.

2 Ces textes récents sont issus d'une longue et progressive évolution des conditions techniques, économiques et sociales qu'expriment les textes communautaires et nationaux successifs. Suivant les époques et les priorités politiques, les notions d'accès citoyen à l'information publique, de diffusion de cette information et de réutilisation commerciale sont soit bien identifiées avec une priorité donnée à l'une ou à l'autre, soit au contraire intégrées les unes aux autres sans claire définition d'une politique.

3 La France dispose aujourd'hui d'un cadre satisfaisant pour faciliter la réutilisation des informations émanant du secteur public. En impulsant une nouvelle dynamique pour le secteur de

l'information professionnelle, la nouvelle législation ouvre de nombreuses possibilités de développement économique tant pour les producteurs publics que pour les opérateurs privés. Il s'agit aussi pour l'administration, dans le cadre de la modernisation de l'État, de relever le défi de cette ouverture plus large au secteur concurrentiel par la qualité de l'information, par l'adaptation à l'évolution des formats et des méthodes de transmission et par le dialogue avec les sociétés privées et les utilisateurs.

4Malgré l'action des associations professionnelles dans le domaine de l'information, ces textes sont encore trop peu connus. Leur application par les services publics se fait très lentement et les sociétés privées ignorent très souvent les possibilités qui leur sont offertes, la richesse et la variété des ressources informationnelles qui sont accessibles.

5Il faut faire largement connaître les droits et les devoirs des différentes parties, institués par les textes de 2005, et apporter des réponses aux questions que pose leur mise en pratique.

## **1 – Du XX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle**

### **Une prise de conscience**

6La liberté d'accès aux documents administratifs est organisée en France par la loi du 17 juillet 1978 « portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal » [2][2][Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Journal officiel, 18 juillet...](#) ». Modifiée par celle du 12 avril 2000 [9] relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, cette loi définissait les documents administratifs, leurs conditions d'accès, ainsi que la fonction et la composition de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) chargée de veiller au respect de cette liberté d'accès.

7À la fin des années quatre-vingt, les méthodes d'accès et de diffusion ont évolué et la demande des utilisateurs professionnels, qui porte sur la commercialisation et la réutilisation des informations publiques [voir le hors texte « Qu'est-ce qu'une information publique ? » page 222], provoque la publication de rapports et de textes officiels communautaires et français dont les principaux sont mentionnés dans le tableau 3.

8En 1989, le premier document européen sur le sujet, déjà cité [1], indique le souci de la complémentarité et de l'équilibre entre les droits et les devoirs des deux parties. Il s'agit d'un document important mais dont la faiblesse, ultérieurement dénoncée, réside dans le statut peu contraignant.

9En France, trois ans plus tard, le rapport de Philippe Gaudrat pose, par son titre même, *Commercialisation des données publiques* [2], la question de la vente de ces données, soit directement par l'organisme public, soit en partenariat avec le secteur privé. Ce premier pas franchi, les contributions françaises au débat s'intensifient durant les années suivantes.

10La circulaire du 14 février 1994, dite « circulaire Balladur » [3], définit les règles générales de conduite : la diffusion des données publiques doit être confiée à des services spécialisés publics ou privés ; les services publics doivent plutôt faire faire que faire et respecter les règles de la concurrence ; les conditions permettant à un organisme public de diffuser des données à valeur ajoutée sont indiquées.

11Durant les années suivantes, plusieurs rapports précisent les statuts des différents organismes publics diffusant des données (administrations et établissements publics dont cette activité est la mission principale : Institut géographique national, Institut national de la propriété industrielle,

Météo France, La Documentation française, etc.), signalent les secteurs d'activité particulièrement sensibles (données géographiques et météorologiques, informations juridiques et informations sur les entreprises, etc.) et proposent la création d'une instance de concertation paritaire et indépendante [4] [5] [8].

### Une Europe directive

12 Près de dix ans après son premier document, la Commission européenne publie en 1998 un *Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information* [6]. Les nombreuses réponses des opérateurs privés, des organismes publics et des associations professionnelles aux questions posées par ce document [3] [3] Voir : [Bernard Marx, en collaboration avec Michèle Battisti,...](#) permettent à la Commission de publier la directive du 17 novembre 2003 [11] concernant la réutilisation des informations du secteur public.

13 Dans l'objectif de permettre aux entreprises européennes d'exploiter et de valoriser le potentiel des informations publiques et de contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois [voir le hors texte « Valorisation des informations publiques » page 223], la directive fixe un ensemble minimal de règles et de moyens pratiques pour faciliter la réutilisation de ces informations : principe général, traitement des demandes, principes de tarification, licences, non-discrimination, etc. Cet objectif de croissance prend en compte les limites actuelles du marché de l'information.

### Un enjeu économique important

14 Parmi les pays qui ont transposé la directive européenne [voir le hors texte « La transposition dans les pays de l'Union » page 225], le Royaume-Uni a effectué un travail particulièrement intéressant. L'Office of Fair Trading, équivalent britannique du Conseil de la concurrence, a publié en décembre 2006 un rapport intitulé *The commercial use of public information* [4] [4] [Office of Fair Trading, The commercial use of public...](#). Ce rapport évalue à 870 millions d'euros les revenus issus en 2005 de l'information publique, soit par vente directe, soit par vente issue de la réutilisation de cette information au Royaume-Uni. Il évalue aussi le manque à gagner, c'est-à-dire le montant du chiffre d'affaires qui serait réalisé si étaient levés les différents freins actuellement mis par les administrations et les organismes publics à la réutilisation de leurs données : prix de vente trop élevé (30 M €), restrictions d'accès (206 M €) et non-accessibilité de l'information (529 M €). Le déficit de l'activité économique est donc évalué à 765 M €, soit 88 % du marché actuel, ce qui correspond à un marché potentiel de 1,635 milliard d'euros [tableau 1].

### Tableau 1

Le potentiel du marché de l'information publique au Royaume-Uni en 2005. Évaluation en millions d'euros

	Chiffre d'affaires de l'information publique	Limites à la réutilisation de l'information publique			Chiffre d'affaires potentiel de l'information publique
		Prix trop élevés	Restrictions d'accès	Inaccessibilité de l'information	
Établissements publics	736	30	147		913
Administrations	30				30
Autres (informations peu diffusées)	104	59	529	692	
<b>Total</b>	<b>870</b>	<b>30</b>	<b>206</b>	<b>529</b>	<b>1 635</b>
			765 (88%)		

Source : *The commercial use of public information (CUPI). Étude de l'Office of Fair Trading 2006*<sup>4</sup>.

[15](#)Un calcul analogue peut être effectué pour le marché français sur la base de l'étude Serda-Archimag réalisée pour le GFII : *L'information électronique professionnelle en France* [\[5\]\[5\]](#) [Serda-Archimag, L'information électronique professionnelle en...](#) Le chiffre d'affaires 2005 est de 1,336 milliard d'euros, le chiffre d'affaires provenant de l'information publique est évalué pour l'ensemble des secteurs d'activité à 53 % du chiffre total, soit environ 708 M € [tableau 2]. En appliquant à ce chiffre, comme dans l'étude anglaise, le rapport de 88 % correspondant au déficit imputable aux freins mis par les administrations à la réutilisation des données publiques, on peut évaluer le manque à gagner à environ 623 M € et donc le marché potentiel à environ 1,331 milliard d'euros. Étant donné la moindre ouverture actuelle des gisements publics français, la proportion de 88 % figurant dans le rapport anglais peut être considérée comme une hypothèse basse pour la France.

## Tableau 2

Le marché de l'information publique en France en 2005. Évaluation en millions d'euros

	Chiffre d'affaires global de l'information électronique professionnelle	Part de l'information publique *	Chiffre d'affaires de l'information publique
Information financière	271	50 %	136
Information de presse	234	0 %	0
Information juridique	186	100 %	186
Information scientifique, technique et médicale	147	80 %	118
Information de solvabilité	112	100 %	112
Information multisectorielle	111	50 %	55
Information images	94	0 %	0
Information marketing	83	50 %	41
Information économique	76	50 %	38
Information de propriété industrielle	22	100 %	22
<b>Total</b>	<b>1 336</b>	<b>53 %</b>	<b>708</b>

Source : *L'information électronique professionnelle en France : le marché en 2006 et les tendances. Étude Serda-Archimag réalisée pour le GFII, 2007*.

\* Pourcentage du chiffre d'affaires réalisé à partir de l'information publique (vente directe et vente par des opérateurs privés).

### Au secours, l'accès revient !

[16](#)Les différents rapports français et la directive européenne avaient, à juste raison, bien différencié l'accès citoyen (éventuellement gratuit) et la réutilisation commerciale qui demande d'autres conditions techniques et tarifaires [\[6\]\[6\]](#) [Voir : Jean-Michel Bruguière, Les données publiques et le...](#)

[17](#)Les premiers travaux français de transposition, en 2004, ne font pas cette distinction ; ils intègrent les deux notions et s'intéressent particulièrement à l'accès citoyen gratuit à l'information publique, ce qui n'est pas l'objectif de la directive européenne. Il est aussi rapidement indiqué que la transposition sera effectuée par ordonnance et décret et ne fera donc pas l'objet d'un débat parlementaire. En effet, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit a autorisé le gouvernement à modifier et à compléter par ordonnance les dispositions de la loi de 1978.

[18](#)Après différentes mises au point des autorités publiques en charge du dossier est publiée l'ordonnance du 6 juin 2005 [13], suivie de son décret d'application du 30 décembre 2005 [14]. Ces

deux textes, qui ont des contenus très proches de celui de la directive européenne, voire dans certains cas identiques, sont complétés par une lettre du Premier Ministre en date du 29 mai 2006 [15]. Leurs dispositions simplifient et modernisent le régime d'accès aux documents administratifs, encadrent la réutilisation des informations publiques et renforcent les attributions de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui devient une autorité administrative indépendante.

19Ces trois textes s'intègrent néanmoins dans une modification de la loi du 17 juillet 1978 concernant la liberté d'accès aux documents administratifs à laquelle s'ajoute un chapitre II, « De la réutilisation des informations publiques », et ne prévoient pas la création d'un organisme paritaire de concertation comme cela était à nouveau proposé[7][7][Voir : Quelle politique de diffusion des données publiques ?...](#)

20C'est un mélange des genres préjudiciable à une définition efficace de la réutilisation commerciale des informations publiques contre lequel se sont élevées les associations professionnelles qui avec le GFII ont constitué un groupe de travail interassociations « Diffusion des données publiques » [voir le hors texte « Les associations professionnelles actives au sein du groupe inter-associations » page 226]. Ces associations participent depuis plus de dix ans aux différents projets communautaires et français. Elles recueillent les réactions de leurs adhérents aux textes proposés, expriment ces positions et font part de leurs propositions par des communiqués de presse, des lettres aux organismes concernés et des journées d'information[8][8][Voir notamment :- « La réutilisation des données publiques : un... \[tableau 4\].](#)

## **2 – Les acquis de la nouvelle législation**

### **Le principe général de réutilisation**

21Il s'agit d'une profonde modification de la loi de 1978 puisque la possibilité d'accès à l'information publique et de réutilisation de celle-ci se substitue aux conditions d'accès et à l'interdiction de réutilisation[9][9][Voir : Bénédicte Delaunay, « Liberté d'accès aux documents... : « Les informations figurant dans des documents élaborés ou détenus par les administrations mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus. Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent chapitre, même si ces informations ont été obtenues dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs régi par le chapitre I<sup>er</sup>. \[10\]\[10\]Article 10 de l'ordonnance du 6 juin 2005 \[13\]. »](#)

### **Qu'est-ce qu'une information publique ?**

Les informations publiques sont des informations détenues par l'État, les collectivités territoriales et les personnes publiques ou privées chargées de la gestion d'un service public et qui sont considérées comme accessibles au public et donc réutilisables (circulaire du Premier Ministre du 29 mai 2006).

Ces informations sont ainsi issues de producteurs publics institutionnels dont l'activité est organisée en vue de leur diffusion (IGN, Météo France, INPI, etc.) ou de services auxquels les textes assignent comme mission principale la diffusion de données produites par d'autres administrations (Direction des journaux officiels, Documentation française). Au total, les organismes sources d'information publique sont extrêmement nombreux : ministères, préfetures, communes, départements, régions, établissements publics nationaux et locaux, organismes chargés de la gestion d'un service public, etc.

Les secteurs d'activité pour lesquels la réutilisation de l'information publique est particulièrement importante pour les opérateurs privés sont :

- l'information géographique avec le marché de l'information cartographique ;
- l'information juridique qui alimente le marché de l'édition juridique ;
- l'information sur les entreprises avec les données d'identification des entreprises et de leurs dirigeants et les données économiques et financières ;
- l'information météorologique avec une dimension internationale obligatoire ;
- l'information de propriété industrielle avec les données de brevets, de marques et de dessins et modèles.

[22](#)Le législateur prend acte de l'enjeu économique que constituent les informations publiques, en raison de leur potentiel commercial : « À la préoccupation de la transparence administrative qui a inspiré la loi du 17 juillet 1978, vient ainsi s'ajouter un objectif de développement de l'activité économique par une meilleure valorisation des gisements de données dont dispose l'administration.[\[11\]\[11\]Lettre du Premier Ministre du 29 mai 2006 \[15\].](#) »

#### **Des licences types pour préciser les conditions de réutilisation**

[23](#)L'ordonnance du 6 juin 2005 stipule que, « lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à la délivrance d'une licence. Cette licence fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques. Ces conditions ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Elles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence. Les administrations qui élaborent ou détiennent des documents contenant des informations publiques pouvant être réutilisées [...] sont tenues de mettre préalablement des licences types, le cas échéant par voie électronique, à la disposition des personnes intéressées par la réutilisation de ces informations.[\[12\]\[12\]Article 16 de l'ordonnance.](#) »

[24](#)Une société qui avait estimé trop restrictives les conditions d'une licence a obtenu gain de cause à la suite d'un avis favorable de la CADA qu'elle avait sollicitée.

[25](#)En revanche, lorsqu'elle n'est pas subordonnée à la délivrance d'une licence, la réutilisation d'informations publiques ne nécessite pas de recueillir l'autorisation préalable de l'administration.

[26](#)Si un refus est opposé à une demande de réutilisation, « il convient en tout état de cause de motiver une décision de rejet[\[13\]\[13\]Réponse de la CADA à une demande d'avis.](#) ».

#### **Des répertoires des principales informations disponibles**

[27](#)L'établissement de tels répertoires est imposé : « Les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent.[\[14\]\[14\]Article 17 de l'ordonnance.](#) » Ce répertoire doit « précise[r], pour chacun des documents recensés, son titre exact, son objet, la date de sa création, les conditions de sa réutilisation et, le cas échéant, la date et l'objet de ses mises à jour[\[15\]\[15\]Article 36 du décret du 30 décembre 2005 \[14\].](#) » Le décret d'application prévoit encore que, « lorsque l'autorité administrative dispose d'un site internet, elle rend le répertoire accessible en ligne ».

[28](#)L'établissement de ce répertoire est obligatoire pour toute autorité administrative sans considération de sa dimension. Les collectivités territoriales de petite taille ne sont pas exclues de cette obligation. Le fait que celles-ci n'entendent pas soumettre l'utilisation de leurs informations à

des conditions particulières de réutilisation dans le cadre de licences ne les dispense pas davantage d'établir ce répertoire.

[29](#) En revanche, ces dispositions ne confèrent pas un caractère exhaustif à ce répertoire. Les administrations disposent donc d'une marge d'appréciation pour définir les documents qui doivent y figurer, en tenant notamment compte de l'intérêt que pourrait présenter leur réutilisation.

### **Les nouvelles fonctions de la CADA**

[30](#) La modification apportée à la loi de 1978 par l'ordonnance et le décret de 2005 élargit la compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs à la réutilisation des informations publiques. « *Autorité administrative indépendante* », la CADA est chargée « *de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application du chapitre II relatif à la réutilisation des informations publiques dans les conditions prévues par le présent titre et par le titre I<sup>er</sup> du livre II du code du patrimoine. Elle émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication d'un document administratif en application du chapitre I<sup>er</sup>, un refus de consultation des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au c de l'article L. 214-4 du code du patrimoine, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques.* » [\[16\]](#)  
[\[16\]](#) [Article 20 de l'ordonnance.](#)

[31](#) Par ailleurs, alors que la CADA n'avait jusqu'alors qu'un rôle purement consultatif, l'ordonnance a instauré un mécanisme de sanction à l'encontre des personnes qui réutilisent les informations publiques en méconnaissance des nouvelles dispositions.

[32](#) Les avis demandés à la CADA pour l'application de la loi sont, d'une part, des demandes d'éclaircissement sur le contenu de ces textes et, d'autre part, des questions pratiques de réutilisation posées soit par des organismes publics qui interrogent sur la possibilité de réutilisation de leurs données, soit par des sociétés privées qui demandent cette utilisation ou qui font appel à la suite d'un refus.

### **La nomination du responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques**

[33](#) Les ministères, préfetures, communes de dix mille habitants ou plus, départements, régions, établissements publics, etc., sont tenus de nommer une « *personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques* ». En cette qualité, celle-ci est chargée de :

[34](#) « *1° Réceptionner les demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques ainsi que les éventuelles réclamations et de veiller à leur instruction ;*

[35](#) « *2° Assurer la liaison entre l'autorité auprès de laquelle elle est désignée et la commission d'accès aux documents administratifs.*

[36](#) « *Elle peut être également chargée d'établir un bilan annuel des demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques qu'elle présente à l'autorité qui l'a désignée et dont elle adresse copie à la commission d'accès aux documents administratifs.* » [\[17\]](#)[\[17\]](#) [Article 44 du décret.](#) »

[37](#) Chaque organisme est libre de l'organisation de cette nomination, qu'il s'agisse d'une personne seule ou du responsable d'un réseau, soit géographique soit sectoriel, suivant la mission de l'organisme public.

[38](#) Il appartient donc à chaque organisation concernée d'évaluer si les questions qui vont être posées à ce correspondant portent plutôt sur l'accès ou sur la réutilisation des informations publiques pour déterminer en conséquence le « profil » le plus adapté du responsable.

### **La tarification**

[39](#) L'ordonnance précise que « la réutilisation d'informations publiques peut donner lieu au versement de redevances ».

[40](#) « Pour l'établissement des redevances, l'administration qui a élaboré ou détient les documents contenant des informations publiques susceptibles d'être réutilisées tient compte des coûts de mise à disposition des informations, notamment, le cas échéant, du coût d'un traitement permettant de les rendre anonymes.

[41](#) « L'administration peut aussi tenir compte des coûts de collecte et de production des informations et inclure dans l'assiette de la redevance une rémunération raisonnable de ses investissements comprenant, le cas échéant, une part au titre des droits de propriété intellectuelle. Dans ce cas, l'administration doit s'assurer que les redevances sont fixées de manière non discriminatoire et que leur produit total, évalué sur une période comptable appropriée en fonction de l'amortissement des investissements, ne dépasse pas le total formé, d'une part, des coûts de collecte, de production et de mise à disposition des informations et, d'autre part, le cas échéant, de la rémunération définie au présent alinéa. [\[18\]](#)[\[18\]](#) [Article 15 de l'ordonnance.](#) »

### **Qu'est-ce que la valorisation des informations publiques ?**

« Les informations émanant du secteur public constituent une matière première importante pour les produits et les services de contenu numérique et deviendront une ressource de plus en plus importante sur le plan du contenu numérique à mesure que les services de contenu sans fil se développeront. » (Considérant 5 de la directive européenne 2003/98/CE du 17 novembre 2003 [11])  
« L'enjeu des données publiques dépasse celui de leur consultation par les usagers du service public. Elles constituent en effet la matière première d'un marché très important pour le secteur privé, qui peut faire un usage commercial de la production d'informations publiques. » (Rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel [16])

Les opérateurs privés réutilisent ces données avec différents niveaux de valeur ajoutée : addition de données, intégration, calculs, classements, marketing, etc.

Quelques exemples de valorisation :

- données sur les entreprises : calculs des ratios financiers, classement et notation d'entreprises, indice de solvabilité, assurance-crédit, cartographie des dirigeants et des actionnaires, études de marché, aides à l'implantation d'entreprises, marketing ciblé par données financières, secteurs d'activité, localisations, etc. ;
- données géographiques : représentation topographique et cartographique, techniques de positionnement satellite, systèmes de navigation, géolocalisation et calcul de chemins, modélisation, géomarketing, etc. ;
- données de propriété industrielle : veille technologique et concurrentielle, intégration dans le processus d'intelligence économique, indicateurs sectoriels et géographiques, création de nouveaux noms de marques, analyse automatique de textes de brevets, etc. ;
- données juridiques : commentaires, liens entre textes, etc.

**Tableau 3**

**Chronologie des textes communautaires et français relatifs à la diffusion des données publiques : 1989-2007**

Textes communautaires		Textes français Tous les textes législatifs et réglementaires cités peuvent être consultés sur le site <a href="http://www.legifrance.gouv.fr/">www.legifrance.gouv.fr/</a>	
[1] Lignes directrices pour améliorer la synergie entre secteur public et secteur privé sur le marché de l'information. <a href="http://europa.eu.int/ISPO/legal/fr/acces/synergie.html">http://europa.eu.int/ISPO/legal/fr/acces/synergie.html</a>	1989		
	1992	[2] Commercialisation des données publiques, rapport / Philippe Gaudrat. La Documentation française, 1992. 96 p.	
	1994	[3] Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques. <i>Journal officiel</i> , 19 février 1994, p. 2864-2868	
	1997	[4] La commercialisation des données publiques, atelier de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Ministère de l'Économie et des Finances, 29 janvier 1997. 182 p.	
		[5] Diffusion des données publiques et marché de l'information, rapport Pierre Soubie. Paris, Communication publique, 1997. 34 p.	
[6] L'information émanant du secteur public : une ressource clef pour l'Europe. Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information. 30 p. COM (1998) 585. <a href="ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp_fr.pdf">ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp_fr.pdf</a>	1998	[7] Programme d'action gouvernemental pour préparer la société de l'information (PAGSI). Voir <a href="http://www.admi.net/literacy/pagsi/">http://www.admi.net/literacy/pagsi/</a>	
	1999	[8] Diffusion des données publiques et révolution numérique : rapport de l'atelier « Des moyens nouveaux au service de la diffusion des données publiques » / Commissariat général du Plan ; président Dieudonné Mandelkern ; rapporteur Bertrand du Marais. La Documentation française, 1999. 123 p. <a href="http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994001620/0000.htm">http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994001620/0000.htm</a>	
	2000	[9] Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. <i>Journal officiel</i> , n° 88, 13 avril 2000, p. 5646	
[10] eEurope 2002 : créer un cadre communautaire pour l'exploitation de l'information émanant du secteur public. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. 23 octobre 2001. 17 p. COM (2001) 607 final. <a href="http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/news_library/new_documents/public_sector/public_sector_fr.pdf">http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/news_library/new_documents/public_sector/public_sector_fr.pdf</a>	2001		
[11] Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public. <i>Journal officiel de l'Union européenne</i> n° L 345 du 31 décembre 2003, p. 90-96, <a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2003/l_345/l_34520031231fr00900096.pdf">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2003/l_345/l_34520031231fr00900096.pdf</a>	2003		
	2004	[12] Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. <i>Journal officiel</i> , n° 287, 10 décembre 2004, p. 20857 et n° 51, 2 mars 2005, p. 3697 (rectificatif)	
	2005	[13] Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. <i>Journal officiel</i> , n° 131, 7 juin 2005, p. 10022	
		[14] Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. <i>Journal officiel</i> , n° 304, 31 décembre 2005, p. 20827	
	2006	[15] Réforme des dispositions régissant l'accès aux documents administratifs et institution d'un droit de réutilisation des informations publiques. Lettre du Premier Ministre n° 5156/SG du 29 mai 2006. Consultable sur le site du Gfii ( <a href="http://www.gfii.asso.fr">www.gfii.asso.fr</a> ) dans la rubrique « Données publiques »	
		[16] L'économie de l'immatériel : la croissance de demain, rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel ; Maurice Lévy, Jean-Pierre Jouyet. La Documentation française, 2007. 170 p. <a href="http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000880/index.shtml">www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000880/index.shtml</a>	
	2007	[17] Arrêté du 23 avril 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence du patrimoine immatériel de l'État ». <i>Journal officiel</i> , n° 110, 12 mai 2007, p. 8684	
Réexamen de la directive 2003/98/CE par la Commission européenne	2008		

42 La loi encadre la fixation du montant des redevances tout en laissant une marge d'appréciation importante, mais l'administration ne peut pas intégrer dans la fixation de la redevance un paramètre

permettant de tenir compte des recettes que dégagera la réutilisation des informations par l'entreprise.

*43* « Enfin le fait que l'administration ne serait pas en mesure de faire payer une redevance, faute de texte l'instituant ou de licence type en définissant les conditions, ne saurait faire obstacle au droit de réutilisation institué par la loi : cette réutilisation sera, en pareil cas, gratuite. [\[19\]\[19\]Lettre du Premier Ministre.](#) »

#### **L'interdiction d'un droit d'exclusivité**

*44* Les principes de non-discrimination, de commerce équitable, d'interdiction d'exclusivité et de réexamen des droits d'exclusivité existants, déjà énoncés dans la directive européenne, sont repris dans les textes français de transposition. L'ordonnance indique que « *la réutilisation d'informations publiques ne peut faire l'objet d'un droit d'exclusivité accordé à un tiers, sauf si un tel droit est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public. Le bien-fondé de l'octroi d'un droit d'exclusivité fait l'objet d'un réexamen périodique au moins tous les trois ans.* [\[20\]\[20\]Article 14 de l'ordonnance.](#) » Le décret d'application précise que « *l'autorité qui a accordé un droit d'exclusivité en application de l'article 14 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée procède au réexamen de son bien-fondé avant tout renouvellement de celui-ci. Le titulaire du droit d'exclusivité est informé de ce réexamen un mois au moins avant l'échéance de ce droit. Le renouvellement d'un droit d'exclusivité ne peut résulter que d'une décision explicite et motivée.* [\[21\]\[21\]Article 39 du décret.](#) »

#### **La transposition dans les pays de l'Union**

À ce jour, six pays n'ont pas encore transposé la directive concernant la réutilisation des informations publiques : Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Portugal et Roumanie.

En **Allemagne**, la transposition a été complétée et est entrée en vigueur le 19 décembre 2006.

En **Autriche**, la transposition demande un texte fédéral et neuf textes pour les différentes régions.

Le problème est le même en **Belgique** où chaque région ou communauté doit transposer la directive.

En **Estonie**, la transposition n'a pas présenté de difficulté par rapport aux lois nationales concernant la diffusion et la réutilisation des données publiques.

De même en **Hongrie** où la Constitution prévoit l'accès et la diffusion des informations.

En **Lettonie**, la transposition a été faite par un amendement de la loi sur la liberté de l'information.

Le **Luxembourg** a transposé en mettant à jour une loi de 1994 « *encourageant la production et la diffusion d'information à valeur ajoutée* ».

La transposition se termine aux **Pays-Bas** avec une législation qui intègre l'accès, l'accessibilité, l'échange et la réutilisation pour les données des différents types d'organismes gouvernementaux.

La transposition en **Pologne** s'est faite difficilement en intervenant dans les domaines de la société de l'information, du développement économique et des affaires administratives.

En **République tchèque**, un amendement a été apporté à la loi de 1999 sur la liberté d'accès à l'information.

Au **Royaume-Uni**, la mobilisation publique et associative est très importante depuis la publication de la directive européenne : mise en place de l'Office of Public Sector Information (OPSI) et transposition de cette directive (2005), création de l'association Locus, représentant essentiellement les sociétés privées, rapports de l'Office of Fair Trading (2006) et de l'OPSI (2007).

Pour plus d'information : [www.epsiplus.net](http://www.epsiplus.net), réseau thématique européen sur la réutilisation des informations publiques.

### **3 – Les questions toujours d'actualité**

#### **La propriété intellectuelle et la tarification**

<sup>45</sup>« Les informations contenues dans des documents détenus par des services publics et sur lesquelles des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle, par exemple les informations issues d'un marché public, ne sont pas considérées comme des informations publiques. » [22]

[22] Réponse de la CADA à une demande d'avis. » L'ordonnance fait intervenir les droits de propriété intellectuelle dans la part des investissements, facteurs possibles de tarification. Cela représente une incertitude importante en l'absence de méthode de calcul de cette partie de tarification. Des précisions doivent être apportées pour éviter que cet élément soit un facteur arbitraire et incohérent dans une tarification qui, par ailleurs, a des limites précises.

#### **Les associations professionnelles actives au sein du groupe inter-associations « Diffusion des données publiques »**

**AFIGÉO** L'Association française pour l'information géographique rassemble l'ensemble des acteurs français de ce secteur pour en assurer un développement optimal en France et en Europe. Elle déploie ses actions sur l'ensemble du territoire français par une représentation au niveau local où elle a mis en place un réseau actif d'acteurs de l'information géographique.

[www.afigeo.asso.fr/](http://www.afigeo.asso.fr/)

**ACSEL** L'Association pour le commerce et les services en ligne joue le rôle d'un club d'entreprises et de réflexion dont l'objectif est de rassembler une communauté d'intérêts. Sa mission est triple : être une force de proposition, être le porte-parole de la communauté des professionnels et demeurer une source d'informations incontournable sur les services en ligne.

[www.acsel-net.org](http://www.acsel-net.org)

**FIGEC** La Fédération nationale de l'information d'entreprises et de la gestion de créances représente les principales sociétés dans le recouvrement de créances et le renseignement commercial.

[www.figec.com](http://www.figec.com)

**GESTE** Le Groupement des éditeurs de services en ligne a pour objet et but principal de créer les conditions favorables au développement des services en ligne. Il œuvre ainsi pour l'organisation et le développement de la profession d'éditeur de services en ligne.

[www.geste.fr](http://www.geste.fr)

**GFII** Le Groupement français de l'industrie de l'information réunit les principaux acteurs publics et privés de l'industrie de l'information : producteurs, serveurs, intermédiaires, diffuseurs d'information, prestataires. Le GFII est pour ses adhérents un lieu d'information, d'échange d'expériences, de réflexion et d'action.

[www.gfii.asso.fr](http://www.gfii.asso.fr)

**SPDG** Le Syndicat professionnel de la géomatique, créé en mai 1993 par des professionnels et utilisateurs de systèmes d'information à référence spatiale, entend promouvoir l'utilisation et la diffusion de l'information géographique et favoriser le développement harmonieux de cette activité économique. Carrefour de compétences, il traduit une volonté d'échange et de collaboration entre les industriels, les collectivités locales et territoriales, les sociétés privées et les administrations et services publics.

[www.spdg.org](http://www.spdg.org)

#### **Le délai de réponse à une demande de licence**

<sup>46</sup>L'article 37 du décret, qui concerne le délai de réponse de l'administration à une demande de licence, renvoie à des articles relatifs à l'accès aux documents. Ces délais, définis par deux durées maximales de silence de l'administration encadrant la saisie de la CADA, peuvent atteindre une durée de cinq à six mois incompatibles avec l'activité efficace d'une entreprise. Ce refus, exprimé par une non-réponse de l'administration, n'est pas motivé.

<sup>47</sup>Ces conditions sont en contradiction avec l'article 25 de l'ordonnance : « Toute décision de refus d'accès aux documents administratifs ou décision défavorable en matière d'informations publiques

*est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de recours. »*

### **Le traitement des données à caractère personnel**

[48](#)La loi de 1978 modifie la composition de la CADA qui compte maintenant parmi ses membres une personnalité qualifiée en matière de protection des données à caractère personnel, proposée par le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), et une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations. Les champs de compétence de la CADA et de la CNIL ne sont pas clairement définis et une divergence d'interprétation d'un même problème par ces deux instances est possible : position plus orientée sur la diffusion des informations par la CADA, position plus orientée sur la protection des données par la CNIL.

[49](#)Des règles de traitement et de communication entre ces deux instances doivent être définies afin que le demandeur d'un avis sache à qui s'adresser et que sa demande soit traitée dans un délai raisonnable.

### **La mise en œuvre des textes**

[50](#)Nul n'est censé ignorer la loi ! Certes, ce principe est fondateur et il permet l'accès gratuit à l'information juridique, mais force est de reconnaître que, un an et demi après leur publication, les textes de transposition et les conséquences qui en résultent pour les différentes parties sont peu connus et/ou peu mis en pratique.

[51](#)Les demandes d'avis reçues par la CADA montrent que le principe même de droit de réutilisation n'est pas connu, que le nombre de licences types actuellement répertoriées est de l'ordre de la dizaine, que peu de répertoires d'information sont disponibles et que seulement 160 responsables de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques ont été nommés, alors que les textes en prévoient environ 2.500 ! *« Dans la plupart des ministères et des établissements publics, ce travail de recensement et de valorisation n'a pas encore été effectué »*, constate le rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel [16].

[52](#)Les efforts actuels des associations professionnelles sont insuffisants par rapport à l'ampleur de la tâche. Il faut en effet rapidement produire et diffuser les outils indispensables : contenu des licences types, annuaire des responsables de l'accès et de la réutilisation, répertoires des informations disponibles, etc.

[53](#)Il est de la responsabilité des différents organismes publics en charge de ces questions – la CADA, la CNIL, la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) tout récemment créée [17] – de fournir les moyens d'une application rapide de la loi que tous les organismes publics concernés ont l'ardente obligation de mettre rapidement en œuvre[23][23]Voir : [Perica Sucevic, « La diffusion des données publiques »](#),... La Commission sur l'économie de l'immatériel rappelle à ce sujet que *« les services administratifs [doivent] notamment : mettre au point un répertoire des informations produites par leurs soins et le mettre en ligne ; élaborer des accords de licences types pour définir les conditions de concession de l'usage et de l'exploitation des données par le secteur privé ; mettre au point des bases de calcul retenues pour la perception éventuelle de redevance pour service rendu. [16] »*

### **Volonté politique et moyens d'action sont indispensables pour aller plus loin**

[54](#)Après deux ans d'un débat national en 2004 et 2005, la France dispose depuis 2006 d'un cadre satisfaisant pour faciliter la réutilisation des informations publiques.

[55](#) Les textes de la transposition française de la directive européenne ont ajouté à la préoccupation de transparence de la loi du 17 juillet 1978 un objectif de développement de l'activité économique par une meilleure valorisation des gisements de données dont dispose l'administration. Cet objectif est bien celui de la directive européenne.

[56](#) Certes, des précisions devront progressivement être apportées par l'usage en fonction des secteurs d'activité et du statut des organismes publics. Mais, dès à présent, les conditions de réutilisation sont clairement définies par les textes.

#### Tableau 4

#### Contributions des associations professionnelles au débat sur la diffusion des informations publiques

Juillet 1999	Réponses au Livre vert de la Commission européenne
Février 2002	Réponse à la consultation de la Commission européenne « Vers la définition d'un cadre pour l'Union européenne relatif à l'exploitation de l'information émanant du secteur public »
Mai 2002	Communiqué du secteur de l'information concernant l'exploitation des informations du secteur public
Août 2002	Prise de position sur la diffusion des données publiques
Janvier 2004	Communiqué sur l'amendement « Diffusion des données publiques » adopté dans le cadre de la loi sur l'économie numérique
Novembre 2004	Organisation d'une journée d'étude à l'Assemblée nationale : « La réutilisation des données publiques, un enjeu majeur pour la société européenne de l'information » [voir note 8], et proposition d'un texte de transposition de la directive européenne
Juin 2005	Communiqué de presse et lettre au Secrétariat général du Gouvernement suite à la publication de l'ordonnance transposant la directive
Novembre 2005	Lettre au Premier Ministre sur le projet de décret d'application de l'ordonnance
Janvier 2006	Organisation d'une journée d'étude à la Maison de l'Europe : « Diffusion et réutilisation des données publiques : un nouveau marché à haut potentiel » [voir note 8]
Janvier 2007	Réunion avec la Commission d'accès aux documents administratifs
Avril 2007	Réunion avec la Direction générale de la modernisation de l'État

[57](#) Ces textes et leur implication économique sont encore largement méconnus, comme l'indique le faible nombre de responsables nommés pour l'accès et la réutilisation des informations publiques, de licences types disponibles et de répertoires d'informations publiques. Toutes les parties concernées doivent agir ensemble pour participer rapidement au développement de la diffusion des informations publiques.

58 Les instances politiques doivent exprimer nettement leur volonté de fournir les moyens nécessaires à une mise en pratique rapide de ces textes, faute de quoi ce long cheminement vers une valorisation économique de l'information publique ne conduira à aucun résultat.

59 Cet effort national doit être réalisé en liaison avec les autres pays de l'Union et avec la Commission européenne – un effort qui doit permettre aux entreprises européennes d'exploiter le potentiel de ces informations et contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois.

60 JUIN 2007

## Notes

- [1] Les références de tous les rapports et textes communautaires et réglementaires cités dans cet article figurent dans le tableau 3, page 224.
- [2] Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. *Journal officiel*, 18 juillet 1978, p. 2851.
- [3] Voir : Bernard Marx, en collaboration avec Michèle Battisti, Bernard Humbaire et Michèle Lemu, « Données publiques, les réponses au Livre vert de la Commission européenne », *Documentaliste - Sciences de l'information*, 2000, vol. 37, n° 1, p. 36-41.
- [4] Office of Fair Trading, *The commercial use of public information (CUPI)*, OFT861, December 2006, 183 p. + 11 annexes.
- [5] Serda-Archimag, *L'information électronique professionnelle en France : le marché en 2006 et les tendances*, IDP, 2007, 165 p.
- [6] Voir : Jean-Michel Bruguière, *Les données publiques et le droit*, Litec, 2002, 208 p.
- [7] Voir : *Quelle politique de diffusion des données publiques ?* Recommandation du Forum des droits sur l'internet, 14 avril 2003, 60 p., [www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-donpub-20030414.pdf](http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-donpub-20030414.pdf)
- [8] Voir notamment :
  - - « La réutilisation des données publiques : un enjeu majeur pour la société européenne de l'information », séminaire organisé par le groupe inter-associations « Diffusion des données publiques » ACSEL, AFIGeO, GESTE, FIGEC, GFII, SPDG, 19 novembre 2004, Assemblée Nationale. Voir le site du GFII à l'adresse [www.gfii.asso.fr/article.php3?id\\_article=1335](http://www.gfii.asso.fr/article.php3?id_article=1335) et le compte rendu paru sous la signature de Michèle Battisti dans *Documentaliste - Sciences de l'information*, 2004, vol. 41, n° 6, p. 349-355 ;
  - - « Diffusion et réutilisation des données publiques : un nouveau marché à haut potentiel », journée d'étude organisée par le groupe inter-associations « Diffusion des données publiques » ACSEL, AFIGeO, GESTE, FIGEC, GFII, SPDG, 27 janvier 2006, Maison de l'Europe. Voir le site du GFII à l'adresse [www.gfii.asso.fr/article.php3?id\\_article=1483](http://www.gfii.asso.fr/article.php3?id_article=1483) et le compte rendu paru sous les signatures de Michèle Battisti et Ruth Martinez dans *Documentaliste - Sciences de l'information*, 2006, vol. 43, n° 1, p. 57-62 ;
  - - « Le nouvel environnement juridique de l'information géographique : aspects opérationnels et économiques », séminaire du Conseil national de l'information géographique, 30 novembre 2006, Paris, CNIG, 2006, 60 p., [www.cnig.gouv.fr/upload/ressource/r1170244833.PDF](http://www.cnig.gouv.fr/upload/ressource/r1170244833.PDF)

- [\[9\]](#) Voir : Bénédicte Delaunay, « Liberté d'accès aux documents administratifs et réutilisation des informations publiques », *Actualité juridique du droit administratif* (Dalloz), 10 juillet 2006, p. 1377-1385.
- [\[10\]](#) Article 10 de l'ordonnance du 6 juin 2005 [13].
- [\[11\]](#) Lettre du Premier Ministre du 29 mai 2006 [15].
- [\[12\]](#) Article 16 de l'ordonnance.
- [\[13\]](#) Réponse de la CADA à une demande d'avis.
- [\[14\]](#) Article 17 de l'ordonnance.
- [\[15\]](#) Article 36 du décret du 30 décembre 2005 [14].
- [\[16\]](#) Article 20 de l'ordonnance.
- [\[17\]](#) Article 44 du décret.
- [\[18\]](#) Article 15 de l'ordonnance.
- [\[19\]](#) Lettre du Premier Ministre.
- [\[20\]](#) Article 14 de l'ordonnance.
- [\[21\]](#) Article 39 du décret.
- [\[22\]](#) Réponse de la CADA à une demande d'avis.
- [\[23\]](#) Voir : Perica Sucevic, « La diffusion des données publiques », *in* : « Information, médias et internet », *Cahiers français* (La Documentation française), mai-juin 2007, n° 338, p. 54-60.