



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.01.1999  
COM(1998) 585 final

L'INFORMATION EMANANT DU SECTEUR PUBLIC:  
UNE RESSOURCE CLEF POUR L'EUROPE

LIVRE VERT SUR L'INFORMATION EMANANT DU SECTEUR PUBLIC  
DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

(présenté par la Commission)

## TABLE DES MATIERES

<b>Introduction:</b>	<b>L'enjeu</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre I :</b>	<b>Pourquoi l'information du secteur public est une ressource clef pour l'Europe</b>	<b>3</b>
I.1	L'importance de l'accès pour les citoyens européens	3
I.2	L'information du secteur public : des opportunités pour la croissance économique et l'emploi	5
<b>Chapitre II :</b>	<b>La société de l'information et le secteur public</b>	<b>9</b>
II.1	L'administration électronique	9
II.2	L'administration électronique et l'information du secteur public	10
II.3	Un accès électronique pour tous?	11
<b>Chapitre III :</b>	<b>Questions soulevées par l'accès et l'exploitation de l'information du secteur public</b>	<b>12</b>
III.1	Définitions	12
III.2	Conditions d'accès à l'information du secteur public	13
III.3	Instruments pratiques visant à faciliter l'accès	14
III.4	Aspects liés à la tarification	14
III.5	Aspects de concurrence	17
III.6	Aspects liés au droit d'auteur	18
III.7	Aspects liés à la protection de la vie privée	18
III.8	Aspects liés à la responsabilité	19
III.9	L'information de l'Union européenne	19
<b>Remarques finales</b>		<b>20</b>
<b>Annexe 1:</b>	<b>Situation actuelle dans les États membres en ce qui concerne la législation et les politiques relatives à l'accès à l'information émanant du secteur public</b>	<b>22</b>
<b>Annexe 2:</b>	<b>Actions de la Commission européenne dans le domaine de l'information du secteur public - Le contexte du présent livre vert</b>	<b>28</b>
<b>Annexe 3 :</b>	<b>Situation actuelle aux Etats-Unis : le cadre juridique</b>	<b>30</b>

## L'enjeu

1. L'information émanant du secteur public<sup>1</sup> joue un rôle fondamental dans le bon fonctionnement du marché intérieur et dans la libre circulation des marchandises, des personnes et des services. En l'absence d'une information publique de nature administrative, législative, financière ou autre, disponible dans des conditions faciles et conviviales, les acteurs économiques ne sont pas en mesure de prendre les décisions d'une façon pleinement informée.

2. L'information du secteur public en Europe est souvent fragmentée et dispersée, à un point tel que la transparence en est affectée. Cette situation résulte principalement de législations nationales différentes<sup>2</sup> régissant l'accès et l'exploitation à l'information ainsi qu'à des pratiques divergentes qui entravent la mise à disposition des données. L'enjeu n'est pas pour les États membres de produire plus d'informations mais d'assurer que l'information déjà disponible au public soit mieux accessible et plus claire pour les utilisateurs potentiels.

3. Une mise à disposition sans entrave de l'information publique est une condition absolument préalable à la compétitivité de l'industrie européenne. A cet égard, les entreprises européennes souffrent d'un sérieux désavantage compétitif vis-à-vis de leurs concurrents américains qui bénéficient d'un système d'information publique efficace et hautement développé à tous les niveaux de l'administration.<sup>3</sup> Une disponibilité de l'information du secteur public dans les meilleurs délais est de plus en plus importante afin de soutenir l'économie en réseau et valoriser son potentiel économique.

4. En Europe, le problème est particulièrement crucial pour les PME qui ont peu de ressources à consacrer à la recherche souvent difficile d'une information fragmentée. Cette situation a pour conséquence ultime un effet négatif sur la création d'emplois. Il en va de même plus spécifiquement des entreprises européennes de l'industrie du contenu, qui connaissent de

grandes difficultés en comparaison de leurs concurrents américains, lorsqu'il s'agit d'exploiter l'information du secteur public.

5. En outre, dans la société et l'économie actuelles, dans lesquelles l'euro joue un rôle moteur dans le processus d'intégration, le fait que les citoyens et les consommateurs de l'Union ne peuvent faire un meilleur usage de l'information publique disponible dans d'autres États membres relève quelque peu de l'anachronisme. En effet, une telle situation constitue un défi aux droits conférés aux citoyens dans le cadre des traités communautaires.

6. L'utilisation grandissante des médias électroniques afin de conserver et de diffuser l'information du secteur public peut certes aider à améliorer cette situation, mais tend d'un autre côté à amplifier encore davantage les différences existantes entre les États membres. Un certain nombre d'États membres ont commencé à examiner les effets des nouvelles technologies sur les services publics et en particulier, sur l'accès et l'exploitation de l'information du secteur public.<sup>4</sup>

7. Le sujet est également d'importance dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, dans laquelle les pays candidats à l'adhésion devront adapter leurs systèmes juridiques ainsi que leurs services publics afin de se conformer aux exigences leur incombant en qualité d'Etat membre. Un meilleur accès à l'information du secteur public peut contribuer à ce processus.

8. La nécessité de lancer un débat concerté au niveau européen est aujourd'hui plus claire et plus urgente que jamais. L'objectif de ce livre vert est d'entreprendre une large consultation publique impliquant l'ensemble des acteurs concernés, afin d'examiner les principales questions qui se posent et de stimuler la discussion politique au niveau européen. Le livre vert se fonde sur les résultats d'un long processus de consultation préliminaire qui a été engagé en juin 1996 et auquel furent conviés des représentants des États membres, des groupes de citoyens et d'utilisateurs ainsi que des représentants du secteur privé et plus spécifiquement, de l'industrie de l'information. Tous ceux qui ont été consultés ont considéré approprié le lancement d'un débat sur ce sujet.

9. Les sujets abordés dans ce livre vert sont tirés des résultats de cette large consultation. Les réactions au livre vert ainsi qu'aux questions qu'il soulève guideront l'action future sur ce

---

<sup>1</sup> La définition du secteur public est un des points de la discussion et est analysée au chapitre III. Toutefois, les entreprises dont le capital appartient au secteur public et qui opèrent dans des conditions de marché en étant soumises au droit privé et commercial, ne sont pas entendues comme couvertes par le présent livre vert.

<sup>2</sup> L'annexe présente un résumé des législations

<sup>3</sup> Depuis l'adoption du «Freedom of Information Act» (loi sur la liberté d'information) en 1966, le gouvernement des États-Unis mène une politique très active en matière d'accès à l'information du secteur public et d'exploitation commerciale de celle-ci. Cette politique a fortement stimulé le développement de l'industrie de l'information américaine. L'annexe 3 donne un aperçu général du cadre réglementaire existant aux États-Unis.

---

<sup>4</sup> Par exemple, le livre blanc sur la liberté d'information au Royaume-Uni, la communication «Vers l'accessibilité de l'information du secteur public» aux Pays-Bas et le programme d'action «Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information» en France.

problème. Il est clair qu'une discussion approfondie et un échange des meilleures pratiques seront nécessaires entre les États membres et les autres principaux acteurs.

10. Certaines des questions soulevées peuvent requérir des solutions techniques ; d'autres peuvent être traitées par le biais de l'amélioration de procédures administratives ; d'autres encore requerront des solutions politiques. A la lumière des résultats du processus de consultation publique, des propositions d'action pourraient être formulées par la Commission afin d'améliorer la situation au niveau européen dans des domaines spécifiques. De telles propositions ne seront bien entendu considérées que si elles sont conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le type et l'intensité de toute réponse doivent être limités à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des Traités.

11. Rien dans ce livre vert ni dans d'éventuelles actions de suivi ne devrait être vu comme préjugant le régime de la propriété ou la mission reconnue aux organismes publics dans les États membres.

Toutes les parties intéressées appartenant aux secteurs public et privé, sont instamment invitées à commenter les questions traitées dans le présent document. La Commission sera heureuse de répondre à toute demande d'information complémentaire concernant les politiques nationales ou communautaires régissant l'accès à l'information publique. Les commentaires et les demandes devront parvenir à l'adresse suivante avant le 1<sup>er</sup> juin 1999:

Commission européenne  
Attn. M. Huber  
Chef d'Unité DG XIII/E-1  
Bâtiment EUROFORUM  
Bureau 1174  
Rue Alcide de Gasperi  
L-2920 Luxembourg  
Adresse E-mail: [pubinfo@cec.be](mailto:pubinfo@cec.be)

Des copies papier de toutes les contributions seront disponibles au terme de la consultation, à moins qu'une demande de non-divulgence ait été introduite. Le livre vert et les contributions seront placés sur un site Web créé à cet effet, dont l'adresse est la suivante:

<http://www.echo.lu/legal/en/access.html>

## Chapitre I : Pourquoi l'information du secteur public est une ressource clef pour l'Europe

### I-1 L'importance de l'accès pour les citoyens européens

#### Tirer avantage des droits existants dans le cadre communautaire

12. Le traité instituant la Communauté européenne confère un certain nombre de droits aux citoyens de l'Union. Il existe cependant **des difficultés pratiques considérables** qui empêchent les gens d'exercer ces droits. Ces difficultés résultent principalement d'un **manque de transparence pour les citoyens, les entreprises et les administrations, à tous les niveaux**.<sup>5</sup>

13. Dans bien des cas, l'information peut être répartie entre différentes bases de données ou points d'information maintenus par les administrations au niveau local. Une plus grande transparence de l'information émanant du secteur public peut par conséquent renforcer les droits conférés par les traité communautaire en améliorant les conditions pratiques à leur mise en œuvre.

14. L'existence de langues différentes continuera à gêner dans une certaine mesure un accès à l'information du secteur public élargi à l'Europe. La mise à disposition d'une information multilingue pourrait cependant être facilitée, en particulier par l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication.<sup>6</sup>

15. L'accès à l'information du secteur public est **essentielle pour la mobilité** des travailleurs, des étudiants et des personnes à la retraite, au sein de l'Union européenne. Mieux connaître les opportunités, les circonstances et les procédures qui existent dans les différents pays à travers l'Europe peut les aider à faire des choix en toute connaissance de cause en matière de mobilité et à tirer pleinement avantage du droit de circuler d'un État membre à l'autre.

16. L'exemple qui suit montre les efforts qui ont été faits au niveau européen afin d'améliorer les flux d'information, offrant ainsi aux **travailleurs** des perspectives élargies de mobilité au sein de l'Union.

<sup>5</sup> Tableau d'affichage du Marché unique, mai 1998, p.14 et s.

<sup>6</sup> Les activités relatives à l'ingénierie linguistique au sein des 4ème et 5ème Programmes cadre de Recherche-Développement traitent des aspects technologiques de la question. A ces actions de recherche-développement, vient en complément le programme MLIS orienté sur le marché et qui est destiné à promouvoir la diversité linguistique de la Communauté dans la société de l'information, J.O. n° L306, 28.11.1996, p. 40.

*La Commission européenne a créé de concert avec les États membres le réseau EURES, avec le soutien du programme d'échange de données entre les administrations (IDA). Ce réseau vise à connecter les bases de données contenant les offres d'emploi dans chaque pays européen à un réseau européen commun. Ce système fournit non seulement des offres d'emploi aux personnes à la recherche d'un emploi mais également l'information pertinente dont ils auront besoin pour travailler dans un autre pays. En même temps, il fournit aux employeurs la possibilité de rechercher à travers l'Europe les compétences correspondant à leurs besoins.*

<http://europa.eu.int/jobs/eures/>

17. L'accès à l'information du secteur public va cependant au-delà des aspects liés à la mobilité. Cela a également un impact sur la façon dont les citoyens tirent avantage du **marché intérieur**. Le manque d'information sur les procédures administratives ou sur les prix, la qualité ou les conditions de sécurité des produits, est l'une des barrières empêchant les consommateurs d'acheter des biens ou des services en provenance des autres États membres. Il est par exemple très difficile d'obtenir de l'information sur l'importation des véhicules dont la conduite est à droite (ou ceux dont la conduite est à gauche selon le cas) à partir des îles britanniques vers le continent ou vice-versa.<sup>7</sup> Un autre exemple est le domaine fiscal, où les contribuables sont confrontés à de sérieuses difficultés pour obtenir une information d'ensemble sur les accord fiscaux internationaux.<sup>8</sup>

18. Lors du Conseil européen de Cardiff, un programme a été lancé qui a pour titre "Dialogue avec les citoyens et les entreprises". Ce programme communautaire fait suite à l'initiative "Citoyens d'abord". Il concerne à la fois les citoyens et les entreprises et représente un effort pour encourager une plus grande sensibilisation sur les opportunités qu'offre le marché unique. Un meilleur accès à l'information détenue par le secteur public est extrêmement important à cet égard.

#### Participer au processus d'intégration européenne

19. Une **Europe des Citoyens** n'advient que si les citoyens participent effectivement à la construction de l'Union européenne. Une telle participation implique que les citoyens soient correctement informés sur les sujets liés au fonctionnement de l'Union européenne et à ses activités. L'accès à l'information tant au niveau

<sup>7</sup> "A l'écoute des citoyens : les difficultés auxquelles doivent faire face les personnes dans l'exercice de leurs droits au sein du marché intérieur".

<sup>8</sup> Ibidem. Ce rapport contient plus d'un exemple où le manque d'information rend la vie plus difficile pour les citoyens qui exercent les droits qui sont les leurs dans le cadre du marché intérieur.

européen qu'au niveau national, peut grandement faciliter cet objectif.

*Lors des dernières élections du Parlement européen, le manque d'informations sur les nouveaux droits électoraux conférés aux citoyens européens a eu une influence négative: la participation des non-nationaux en droit de voter dans l'Etat membre de résidence a été relativement basse et seulement un candidat a été élu dans l'Etat membre où il résidait et dont il n'avait pas la nationalité.<sup>9</sup>*

20. Un accès adéquat à l'information de l'Union européenne ne peut qu'être bénéfique au processus d'intégration européenne. Les conclusions du Conseil européen de Cardiff ont une fois de plus souligné l'importance du besoin de rapprocher l'Union européenne des citoyens en la rendant **plus transparente et plus proche de la vie quotidienne**, qui se traduit par la résolution de l'Union à permettre le plus large accès possible à l'information concernant ses activités.<sup>10</sup> Il s'agit là d'une préoccupation commune à l'Union européenne et aux États membres, dans la mesure où une partie significative de l'information ayant trait aux activités de l'Union est en réalité détenue au niveau national. Il semble ainsi important que les citoyens européens aient un droit d'accès non seulement aux documents détenus par les institutions mais également à l'information relative à l'Union, au sens le plus large, disponible dans les États membres.

21. Afin d'accroître la transparence de l'action de l'Union aux yeux des citoyens européens, le Traité d'Amsterdam a fermement ancré dans le Traité instituant la Communauté européenne le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.<sup>11</sup> Les dispositions ainsi insérées sont un élément particulièrement important du processus démocratique et contribuent à une meilleure compréhension de l'intégration européenne. Elles représentent une étape importante

<sup>9</sup> Voir le second rapport de la Commission européenne sur la citoyenneté de l'Union, COM/97/230 final.

<sup>10</sup> Conclusions du du Conseil européen de Cardiff, 15-16 juin 1998

<sup>11</sup> Nouvel article 191 A du Traité instituant la Communauté européenne (article 255 dans la version consolidée). Cet article dispose que :

- "1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.
2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.
3. Chaque institution visée ci-dessus élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents."

La déclaration n° 17 annexée au Traité de Maastricht avait déjà préparé le terrain à ce développement.

notamment en raison du grand nombre de plaintes déposées auprès du Médiateur européen concernant la transparence et l'accès à l'information.

22. Les institutions de l'Union européenne poursuivent une **politique active en matière de diffusion de l'information** sur leur fonctionnement ainsi que sur les sujets relevant de leur responsabilité. L'annexe 2 donne un aperçu général des initiatives prises en ce domaine. Le site web EUR-Lex en est un exemple.

*EUR-Lex affiche, par exemple, le Journal officiel pendant une période de quarante-cinq jours, ainsi que les traités, la législation en vigueur et la jurisprudence. Le site est mis à jour quotidiennement dans les 11 langues avec les dernières éditions parues du Journal officiel. Celles-ci sont disponibles sur Internet quelques heures après la publication de la version papier.*

*<http://europa.eu.int/eur-lex>*

23. En dépit de ces efforts, beaucoup de citoyens européens souhaiteraient avoir plus d'informations sur l'Union européenne. Il existe à l'évidence un intérêt grandissant pour les questions européennes ayant un impact sur la vie des citoyens.

*68% des personnes interrogées ont besoin ou souhaitent davantage d'informations sur l'Union européenne. Les Européens sont particulièrement désireux d'en savoir plus sur leurs droits en tant que citoyens de l'Union (49%), sur la monnaie unique (45%) et sur l'emploi (42%), qui sont des priorités absolues pour l'Union européenne.*

*Source : Eurobaromètre n°49, septembre 1998*

24. Un meilleur accès à l'information portant sur les autres États membres constitue un autre aspect d'une Europe des Citoyens. Cela contribuera à aider les citoyens à mieux connaître les autres pays européens, ce qui permettra en retour d'éveiller un **intérêt encore plus grand dans le processus d'intégration européenne**. A cette fin, les organismes du secteur public pourraient rendre plus accessible l'information qui revêt un intérêt particulier pour les non-nationaux.

### I.2 L'information du secteur public : des opportunités pour la croissance économique et l'emploi

#### Pourquoi l'accès à l'information du secteur public est important pour les entreprises

25. L'accès à l'information du secteur public dans les États membres constitue une nécessité pour **tirer avantage des possibilités qui s'offrent à toutes les entreprises** dont l'activité s'étend au-delà d'un Etat membre.

26. L'information pertinente pour les entreprises est en premier lieu une information de nature **administrative**. A l'heure actuelle, il est souvent difficile d'avoir une image complète des procédures, droits ou obligations qui permettent à une entreprise d'étendre ses activités sans difficulté à d'autres pays européens.

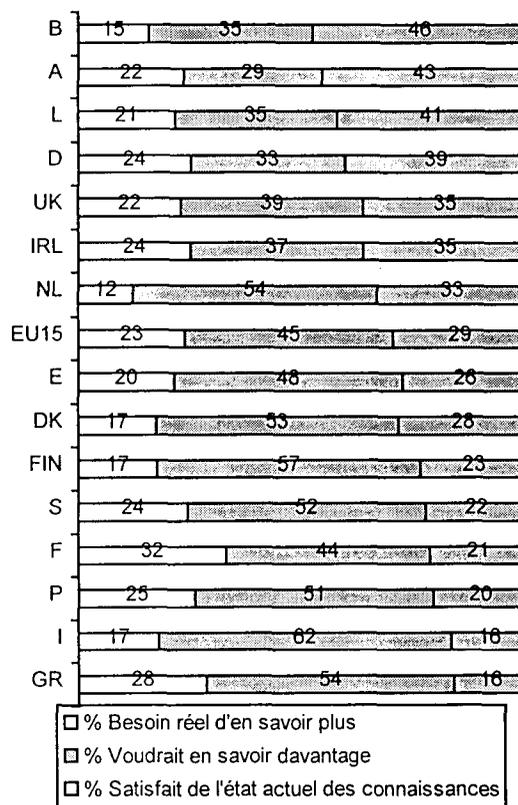
*58% des sociétés interrogées considèrent que l'accès à l'information leur permettrait sans doute d'étendre leurs activités au sein de l'Union. Ainsi, par exemple, 66% des sociétés déclarent avoir besoin d'informations précises sur les procédures administratives en général. De même, 25% des entreprises pensent que la persistance des entraves aux échanges et aux activités commerciales peut être attribuée à un manque d'information sur les règles européennes.*

*Source : Tableau d'affichage du Marché unique, octobre 1998*

27. Le manque d'information administrative nuit en particulier aux PME qui n'ont souvent pas les moyens pour se consacrer à la recherche d'informations souvent dispersées.

28. L'information de nature **non-administrative** peut de même se révéler extrêmement importante pour les entreprises. L'information statistique, financière ou géographique en sont des exemples. Cette information joue un **rôle clef pour les entreprises** dans tous les secteurs d'activité, et en particulier lorsqu'il s'agit de définir des stratégies d'affaires, de prendre des décisions en matière commerciale ou d'arrêter des plans d'exportation et d'investissement. Un accès rapide et aisé à une telle information aide les entreprises à faire des choix informés. Un manque d'information peut au contraire retarder considérablement des décisions relatives à d'éventuelles opérations transfrontières.

**Fig.1 :Souhait d'en savoir plus au sujet de l'Union européenne**



Source : Eurobaromètre 49, 1998

29. L'information pertinente sur les entreprises à travers l'Europe, telle qu'elle est collectée par les Chambres de commerce, n'est pas toujours d'un accès facile. Une initiative a été prise au niveau européen pour améliorer la situation en ce domaine (voir l'encadré suivant).

#### Le projet EBR II

*Le projet EBR II (European Business Register ou registre européen des sociétés) a été mis en œuvre en raison de l'absence d'un service d'information pleinement intégré sur les entreprises européennes, ce qui représente un risque potentiel pour le fonctionnement effectif du marché intérieur européen.*

*Le projet vise à assurer que l'information de base sur l'ensemble des sociétés en Europe soit disponible à travers l'Europe sans barrières liées à des différences de technologie, de langues, de systèmes d'enregistrement, de réseaux, etc.*

*Le projet EBR qui a été financé dans le cadre du programme de l'Union européenne "Applications télématiques" (TAP) est devenu pleinement opérationnel en décembre 1998 et permet maintenant d'accéder électroniquement aux données relatives aux sociétés dans 10 États membres de l'Union plus la Norvège.*

<http://www.ebr.org>

30. De même, l'information statistique sur les marchés européens ou les tendances économiques n'est pas toujours disponible dans les meilleurs délais. Le problème est davantage lié à la collecte des statistiques nationales (différentes méthodologies nationales, délais de soumission à Eurostat, qualité des indicateurs, réduction de la charge pesant sur les PME, ...) qu'à l'accès en lui-même.

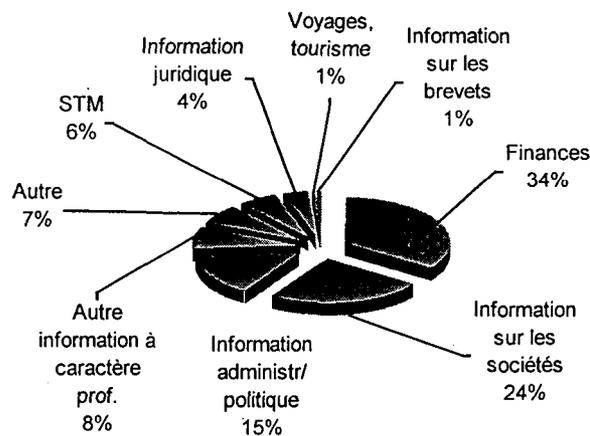
31. L'absence d'une information du secteur public accessible peut **créer un désavantage compétitif** pour les firmes étrangères vis-à-vis d'entreprises domestiques qui tirent parti de l'expérience qu'elles ont de la situation locale. Cela est vrai, par exemple, pour les services d'assurance qui dépendent très largement d'une information spécifique sur les risques locaux, etc.

32. L'impact est également négatif sur les entreprises qui par leur nature ont une vocation transnationale. Les compagnies de transport international qui offrent leur services à travers l'Europe ont par exemple besoin d'une information exacte sur la situation locale – notamment : information géographique, information sur le trafic, information météorologique – dans la conduite quotidienne de leurs activités.

33. L'information de nature administrative comme celle de caractère non administratif revêtent également un intérêt pour la passation des **marchés publics**<sup>12</sup>. La transparence de l'action administrative est une condition préalable à la réalisation effective d'un marché intérieur en ce domaine mais il est aussi nécessaire d'assurer l'accès aux données locales pour que les règles fonctionnent effectivement et que toutes les sociétés impliquées aient les mêmes chances, de façon loyale et équitable. L'information nécessaire n'étant cependant pas toujours transparente, les marchés publics restent souvent encore en pratique une affaire nationale, en dépit de la législation communautaire.

34. L'information sur les brevets constitue un autre exemple qui démontre les effets négatifs de l'absence de transparence au niveau européen. L'Office européen des brevets estime en effet que chaque année près de 18 milliards d'euro sont dépensés dans des travaux de recherche qui ont déjà été entrepris. Une information plus accessible sur l'état de l'art dans la recherche contribuerait à diminuer cette somme.

Fig.2 : Revenus des services d'information électroniques dans l'espace économique européen, par secteur d'activités



Source : Etude sur les marchés de services d'information électroniques dans les EM au sein de l'EEE, 1994 (Revenus totaux en 1994 : 5517 MECU)

#### Esp@cenet

Ensemble avec les États membres de l'Organisation européenne des brevets et la Commission européenne, l'Office européen des brevets a lancé un nouveau service dénommé *esp@cenet* accessible via Internet. Le but principal de ce nouveau service est de fournir aux utilisateurs une source facile d'accès et gratuite, d'informations relatives aux brevets (plus de 30 millions de brevets). Il vise également à améliorer la sensibilisation aux niveaux national et international, en particulier parmi les petites et moyennes entreprises, quant au type d'informations publiquement accessibles.

<http://www.european-patent-office.org/>

35. La conclusion selon laquelle **l'accès aux données du secteur public est d'une grande importance pour les entreprises à travers l'Europe** est appuyée par le récent rapport "Gérer le changement" du Groupe d'experts de haut niveau sur les implications économiques et sociales des mutations industrielles.<sup>13</sup> Le rapport indique comme priorité immédiate "une ouverture totale du marché européen des services de télécommunications et de données et une liberté accrue d'accès à l'information administrative et aux autres données détenues par les pouvoirs publics, afin d'améliorer la compétitivité".

<sup>12</sup> Le Rapport Spécial Sectoriel n° 1 sur les Marchés Public de novembre 1997 illustre l'importance de l'accès à l'information pour ce sujet. Voir le rapport sur le site web de la Commission européenne, DG XV à l'adresse <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/publproc/>

<sup>13</sup> "Gérer le changement", Groupe d'experts de haut niveau sur les implications économiques et sociales des mutations industrielles, Rapport Final, novembre 1998. Le Conseil européen spécial sur l'emploi de Luxembourg (21-22 novembre 1997) a invité ce Groupe à analyser les mutations industrielles dans l'Union européenne et à étudier les voies pour anticiper et faire face à ces mutations ainsi qu'à leur effets économiques et sociaux.

**L'information du secteur public : un potentiel à explorer et à exploiter davantage**

36. Le secteur public par sa nature et par l'étendue de ses activités, représente la **plus grande ressource d'informations** pour la création de services d'information à valeur-ajoutée. Les études ont montré que la plupart des services d'information à caractère commercial sur le marché européen de l'information correspondent à des domaines où le secteur public détient de très importantes ressources.

37. La figure 2 montre clairement que l'information du secteur public est **une ressource clef pour une large partie des services d'information**, en étant soit le sujet central (information administrative/politique, information juridique), soit la matière première essentielle (profil des entreprises, informations sur les brevets, information à caractère scientifique, technique ou médical -STM-, etc.).

38. L'information émanant du secteur public constitue ainsi un **contenu d'information de premier ordre**, essentiel à l'industrie de l'information et un moteur décisif pour les applications du commerce électronique<sup>14</sup>.

39. L'industrie du contenu d'information croît à un rythme rapide et quelque 4 millions de personnes sont employées dans le secteur du contenu en Europe.<sup>15</sup> Une grande part de cette croissance est entre les mains des PME qui essayent d'ajouter de la valeur et de gérer l'information pour en exploiter le potentiel. L'émergence et le développement de ces entreprises hautement dynamiques nécessitent d'être soutenus car elles seront particulièrement **au coeur de la création de nouveaux emplois au siècle prochain**.

40. L'industrie européenne de l'information évolue sur un marché mondial. Lors du processus de préparation de ce livre vert, les représentants de l'industrie européenne de l'information ont répété avec force leurs inquiétudes quant à l'existence de **désavantages compétitifs des éditeurs européens vis-à-vis de leurs concurrents**.

41. Des **possibilités plus grandes d'exploitation de l'information du secteur public pourraient en partie redresser cette situation** et conduiraient à de nouvelles opportunités pour la création d'emplois. Aux Etats-Unis, les conditions favorables à

l'exploitation ont propulsé les industries de l'information.

42. Il n'y a en Europe **quasiment aucune règle sur les conditions d'exploitation de l'information du secteur public par le secteur privé**. Des lignes directrices pour la synergie entre les secteurs public et privé sur le marché de l'information ont été publiées par la Commission en 1989. Le ministère du commerce et de l'industrie au Royaume-Uni a également produit des lignes directrices semblables en 1985. En 1994, une circulaire du Premier ministre français a été publiée sur le sujet et un Mémoire a été adopté par le gouvernement néerlandais en 1997.

43. En dépit de ces initiatives positives, il n'existe pas en Europe un ensemble de principes clairs et cohérents. Cette **absence de principes clairs et cohérents** a pour effet de mettre l'industrie européenne dans une situation compétitive désavantageuse vis-à-vis de ses concurrents américains. Dans certains cas, cela a conduit des compagnies européennes à la pointe dans leur domaine à investir dans des produits basés sur l'information du secteur public disponible aux Etats-Unis.

*Le groupe anglo-néerlandais Reed Elsevier plc. a acquis la compagnie LEXIS-NEXIS basée aux Etats-Unis, leader dans la fourniture de services d'informations et d'instruments de gestion en-ligne à destination d'une large gamme de professionnels (1,4 milliard de documents contenus dans plus de 8.692 banques de données, 1,5 million d'abonnés, 1.200 employés à travers le monde). Elle est entre autres spécialisée dans l'information juridique.*

44. Les projets pilotes menés dans le cadre du programme européen INFO2000<sup>16</sup> ont mis en évidence l'**intérêt des partenaires privés à nouer des collaborations transfrontières avec les organismes du secteur public** dans le but d'exploiter l'information du secteur public et qu'il y a un **réel potentiel à explorer ainsi qu'à exploiter davantage au niveau européen**.

<sup>14</sup> Pour une analyse complémentaire des tendances récentes et des rôles critiques du contenu et de l'industrie du contenu au sein de l'économie en réseau, consulter l'étude CONDRINET (CONtent and Commerce DRiven Strategies in Global NETworks), octobre 1998, commandée par la Commission européenne et exécutée par Gemini Consulting, <http://www2.echo.lu/condrinet/>

<sup>15</sup> Observatoire européen des technologies de l'information, 1998. Les données du contenu englobent les secteurs médias/éditions, marketing et publicité.

<sup>16</sup> Programme INFO2000 (Décision du Conseil du 20 mai 1996, J.O. n° L 129, 30.5.1996, p. 24)

***Le potentiel de l'Union européenne tel que le  
montre l'appel à propositions INFO 2000***

*En 1998, dans le cadre du programme INFO2000, la Commission européenne a lancé un appel à propositions pour des projets pilotes ou exploratoires à frais partagés. L'objectif de cet appel était de rendre plus facilement accessible les ressources d'information détenues par le secteur public, en vue d'une exploitation à travers les services de contenu multimédia en européens.*

*Un total de 141 propositions a été soumis avant la date de clôture. Le coût global des projets proposés se montait à 109,7 MEURO, et le total de la contribution de l'Union européenne demandée était de 50,6 MEURO. Le rapport entre les ressources budgétaires disponibles, de l'ordre de 7 MEURO, et la souscription suscitée par l'appel a ainsi été de 7.*

45. Dans certains cas, la réutilisation à des fins commerciales peut cependant soulever des questions liées à la **délimitation des rôles des acteurs**. Une fois le secteur privé introduit sur le marché de l'information publique, il devient plus difficile de maintenir un **accès général** à l'information. Dans le même temps, si le secteur public valorise ses propres informations et lance des produits sur un marché de l'information jusqu'alors privé, le problème du respect du principe de **concurrence loyale** peut se poser.

46. Toutes ces questions ainsi que les obstacles potentiels à l'exploitation de l'information du secteur public existant au niveau européen, font l'objet du chapitre III.

## Chapitre II : La société de l'information et le secteur public

47. La discussion sur l'information du secteur public devrait être placée dans le contexte de la **société de l'information émergente**. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication font rapidement évoluer la façon dont opèrent les organismes du secteur public. **Un débat sur l'information émanant du secteur public vient donc à point** et en est rendu d'autant plus important.

### II.1 L'administration électronique

48. La société de l'information qui émerge et qui est largement conduite par une utilisation toujours plus grande et répandue des technologies de l'information et de la communication, affecte de plus en plus le secteur public. Les administrations suivent l'exemple du secteur privé et tirent profit du potentiel énorme qu'offrent ces technologies afin d'améliorer leur efficacité. On fait couramment référence à ce développement en utilisant l'expression d' "administration électronique", expression recouvrant à la fois les applications internes et externes des technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein du secteur public.

49. L'importance de ce développement est de plus en plus reconnue dans nombre de pays à travers le monde. Des expériences sont conduites en Europe, à tous les niveaux de l'administration -local, régional, national et européen-, afin d'améliorer le fonctionnement des services publics et d'étendre leur interaction avec le monde extérieur.

50. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication facilite en effet non seulement les opérations internes des administrations publiques mais renforce également la communication entre différentes administrations ainsi que l'interaction avec les citoyens et les entreprises. C'est l'un des éléments clef de l'administration électronique: elle rend les organismes du secteur public plus proches des citoyens et des entreprises et permet au secteur public de proposer de meilleurs services. Au niveau de l'Union européenne, des programmes tels qu'IDA (Echange de données entre administrations) et les actions au sein du 5ème Programme cadre de Recherche-Développement portant sur les administrations soutiennent les avancées en ce domaine.

51. Les services d'administration électronique peuvent généralement être distingués selon trois fonctions principales.

**Les services d'information** pour rechercher, à la demande, l'information classée et ordonnée (par exemple sites Web).

**Les services de communication** pour interagir avec les individus ou les entreprises ou des groupes de personnes (par exemple, par le biais du courrier électronique ou des forums de discussion).

**Les services de transaction** permettant d'acquérir des produits ou des services en-ligne ou de soumettre des données (par exemple, formulaires administratifs, votes).

Le tableau 1 donne un aperçu des services possibles et de leur domaines d'application.

Tableau 1  
Une typologie des services de l'administration électronique

	services d'information	services de communication	services de transaction
Vie quotidienne	information sur le travail, le logement, l'éducation, la santé, la culture, les transports, l'environnement, etc.	Forum de discussion consacré à des sujets sur la vie de tous les jours; "bulletin boards" sur l'emploi ou le logement	Par exemple, réservation de tickets, inscription à des cours
Télé-administration	Annuaire des services publics Guide des procédures administratives Registres et banques de données publics	Contact par courrier électronique avec les fonctionnaires	Envoi électronique de formulaires
Participation politique	Lois, documents parlementaires, programmes politiques, documents de consultation Documentation à l'appui des processus de décision	Forum de discussion consacré à des sujets politiques Contact par courrier électronique avec les responsables politiques	référendum élections sondages d'opinion

Source: Institut d'évaluation des technologies, Académie autrichienne des Sciences et Centre pour l'innovation sociale, Document d'appui à la conférence "Rapprocher les administrations des citoyens", Novembre 1998 (organisé par le Centre d'innovation sociale pour le compte du Forum sur la Société de l'Information/Groupe de Travail 5 sur les administrations publiques).

52. Les services de transaction sont généralement considérés comme le futur de l'administration électronique dans la mesure où les formulaires jouent un rôle clef dans tous les processus administratifs. Selon une étude récente menée par Delphi-Allemagne et suivant l'avis des experts consultés, les services de transaction sont en voie de devenir une réalité dans les dix prochaines années. On estime qu'aux Etats-Unis, 40% de l'ensemble des formulaires administratifs sont déjà disponibles électroniquement. Ce mode d'interaction avec l'administration peut considérablement alléger le fardeau administratif qui pèse sur les citoyens comme sur les entreprises.

*Le projet TESS (Télématique pour la sécurité sociale), soutenu dans le cadre du programme IDA, vise à simplifier et à accélérer les procédures administratives afin que les citoyens aient accès aux prestations sociales auxquelles ils ont droit. Le but recherché est de remplacer les formulaires sur papier par un échange électronique de données. Les domaines d'application sont les pensions de retraite (assurer que les travailleurs migrants reçoivent leur retraite) et l'accélération du remboursement des prestations en nature de l'assurance maladie (lorsque l'assuré a bénéficié d'une prestation en-dehors de son pays de rattachement)*

53. L'adaptation des services publics peut exiger des investissements substantiels de la part des administrations, à tous les niveaux, ainsi qu'un changement de culture. Les résultats attendus en valent cependant la peine. L'administration électronique doit mener à un service public plus proche des citoyens et plus performant.

54. L'Union européenne elle-même développe des efforts importants pour s'adapter et tirer profit des possibilités offertes par l'administration électronique. L'information fournie aux citoyens ainsi que les transactions passées avec eux revêtiront de plus en plus un caractère électronique. Par exemple, la Commission sera sous peu capable de traiter des propositions de projets soumises de façon électronique dans le cadre du 5ème Programme cadre de Recherche-Développement. Les obstacles juridiques doivent être réglés au niveau européen afin que ces transactions deviennent réalité.

55. Un des aspects généralement oubliés de l'administration électronique est son **impact potentiel sur le marché de l'information**. En mettant en œuvre les nouvelles technologies et des concepts innovants, les pouvoirs publics peuvent à tous les niveaux de l'administration jouer un **rôle moteur de la société de l'information**. Le Rapport sur les perspectives

d'emploi dans la société de l'information <sup>17</sup> présenté au Conseil européen de Vienne de décembre 1998 a insisté à nouveau sur ce rôle des gouvernements. En se comportant comme clients d'avant-garde, ils devraient par leur exemple convaincre les citoyens et les entreprises à adopter eux-mêmes les nouvelles technologies et inviter par là les industries des TIC à explorer de nouvelles voies.

## II.2 L'administration électronique et l'information du secteur public

56. L'utilisation des nouvelles technologies peut de façon importante accroître l'efficacité de la **collecte d'information**. Elle offre aux organismes publics la possibilité de partager l'information disponible, lorsque cela est conforme aux règles de protection des données, plutôt que d'en dupliquer la collecte auprès des citoyens et des entreprises. Cela peut **réduire de façon notable le poids administratif** supporté par les citoyens et les entreprises, et en particulier les PME.

57. Le partage de l'information peut en même temps conduire à des organismes publics eux-mêmes mieux informés ayant un accès à toutes les données intéressant leur fonctionnement. Dans le contexte de l'Union européenne, de plus en plus d'information est échangée entre les États membres dans des domaines tels que les douanes, l'agriculture, l'environnement, la santé, les statistiques, etc.

58. La "révolution électronique" a également un impact majeur sur la façon **d'accéder et de diffuser l'information**. Internet recèle un potentiel énorme et peut constituer une plateforme où les citoyens et les entreprises peuvent trouver sans difficulté l'information du secteur public. Tous les États membres dans l'Union européenne sont en train de tirer avantage de ce potentiel.

59. Les institutions de l'Union européenne utilisent elles aussi de plus en plus les possibilités offertes par Internet, comme un des éléments de leur politique de diffusion de l'information. Elles maintiennent ainsi une famille de sites web qui offrent un vaste choix d'information sur l'Union et sur ses activités.

60. Ces sites sont de plus en plus visités, ainsi que le montre l'exemple suivant: en septembre 1998 près de 7 millions de documents de la Commission ont été consultés par voie électronique, soit plus du double du nombre de consultations de septembre 1997.

<sup>17</sup> "Les perspectives d'emploi dans la société de l'information : Exploiter le potentiel de la révolution de l'information" COM (1998) 590 final

61. Les nouvelles technologies permettront également de fournir de l'information et des services sous une **forme plus intégrée**. Une telle intégration est particulièrement souhaitable lorsqu'à un besoin d'information spécifique, correspond la nécessité d'établir des contacts avec un certain nombre d'administrations. L'existence de points d'entrée unique ou de kiosques universels rencontre cet objectif. Le site web Europa (europa.eu.int) représente un exemple de point d'accès unique pour l'information sur l'ensemble des institutions de l'Union.

62. La numérisation de l'information du secteur public n'est pas seulement synonyme d'accès plus aisé mais représente aussi de nouvelles **possibilités pour son exploitation**. Un meilleur accès à l'information couplé à une mise en disposition sous forme numérique facilite la combinaison de données issues de sources différentes. Peuvent ainsi être créés de nouveaux produits d'information qui prennent l'information du secteur public comme matériau de base.

63. Le processus de numérisation rend les différences existantes en Europe entre les organismes publics en ce qui concerne l'accès et l'exploitation de l'information du secteur public, d'autre plus visibles et marquantes. Ces différences empêchent de saisir pleinement les opportunités qu'offrent les nouvelles technologies et rendent un débat sur l'information émanant du secteur public au niveau européen d'autant plus important.

### **II.3 Un accès électronique pour tous?**

64. Nos sociétés évoluent vers une situation dans laquelle chacun aura accès aux nouveaux instruments électroniques. La pénétration d'Internet se fait à un rythme beaucoup plus rapide que celui qu'ont connu auparavant au cours du siècle, d'autres outils de communication comme le téléphone ou la télévision. Il n'en demeure pas moins qu'il **faudra un certain temps avant que n'advienne un accès généralisé**.

65. La diffusion de l'information sur Internet, par exemple, n'implique pas automatiquement que tous les citoyens en ont un égal accès. Des différences substantielles subsistent dans l'accès aux instruments de la société de l'information (ordinateurs/modems, etc.) ainsi que dans la capacité à les utiliser. Le Rapport sur les perspectives d'emploi dans la société de l'information<sup>18</sup> souligne à cet égard qu'il faut accorder la priorité à l'accès aux outils de la

<sup>18</sup> "Les perspectives d'emploi dans la société de l'information : Exploiter le potentiel de la révolution de l'information" COM (1998) 590 final

société de l'information et aux compétences qui permettent de les utiliser.

66. Cette observation met en relief la nécessité d'**investir dans des infrastructures** qui assurent à tous un accès aux réseaux électroniques. A ce titre, les bibliothèques semblent être particulièrement bien placées pour remplir ce rôle public, mais d'autres possibilités devraient également être explorées.

#### *Infocid*

*Au Portugal, un réseau de "Cyber-kiosques" a été mis en place à travers le pays pour donner aux citoyens un accès à Internet et en particulier à l'information du secteur public. Infocid qui est un système multimédia global et intégré donne accès à un large choix de sujets comme l'emploi et la formation, l'éducation, la législation et la jurisprudence, l'habitation, etc.*

*<http://www.infocid.pt/>*

67. Cette constatation amène en outre à souligner l'importance de l'**investissement dans les connaissances liées aux technologies de l'information et de la communication**. Une insuffisance en la matière pourrait conduire à une société coupée en deux, entre d'une part ceux qui peuvent utiliser les nouveaux instruments d'information et d'autre part ceux qui ne le peuvent pas. Plusieurs projets européens traitent déjà de ce problème, en essayant de l'attaquer à la base.

#### *EUN – Le réseau européen Schoolnet*

*L'objectif du projet financé par la Task-Force "Multimédia Educatif" et coordonné au sein du programme SOCRATES, est d'établir un réseau européen d'information des écoles –le réseau Schoolnet– qui soit une plate-forme de communication multimédia au service des écoles en Europe ainsi qu'un cadre pour la collaboration entre autorités nationales d'éducation, universités et entreprises pour développer au niveau européen les technologies de la communication et de l'information dans les écoles appliquées au contenu et aux approches pédagogiques.*

*<http://www.eun.org/>*

68. A long terme, des connaissances plus approfondies signifieront une **meilleure utilisation de l'information du secteur public**. Des citoyens mieux informés et plus familiers avec les outils informatiques seront demandeurs d'une information plus grande et de meilleure qualité, et inciteront en retour le secteur public à fournir de meilleurs services d'information ainsi que l'industrie de l'information à créer davantage de produits et services à valeur-ajoutée.

### Chapitre III : Questions soulevées par l'accès et l'exploitation de l'information du secteur public

69. L'accès à l'information du secteur public ainsi que l'exploitation commerciale de cette information soulèvent un certain nombre de questions qui méritent d'être considérées de façon attentive. Elles vont de la définition de l'information du secteur public aux aspects liés à la vie privée et à la responsabilité.

70. Les questions qui suivent chaque section n'ont qu'un caractère indicatif. Les lecteurs sont invités à adopter une approche ouverte et novatrice de la question, en tenant compte de tous les domaines analysés dans le présent document et d'autres sujets qu'ils jugent importants.

#### III.1 Définitions

##### Information du secteur public

71. Il est important de définir ce qu'on entend par information du secteur public dans la mesure où cela contribue à déterminer le champ des réponses apportées à ce livre vert ainsi qu'un éventuel suivi.

72. La définition du **secteur public** varie d'un Etat membre à l'autre. Dans les législations ainsi que les discussions sur l'accès à l'information du secteur public, au moins trois approches sont possibles:

- l'**approche fonctionnelle**, dans laquelle le secteur public est défini par le droit administratif comme les organismes auxquels le droit confère explicitement l'autorité de l'État ou l'exécution de tâches de service public<sup>19</sup>;
- l'**approche institutionnelle**, qui énumère explicitement les organismes inclus dans le champ d'application d'une loi spécifique (ministères, collectivités locales, tribunaux, organes législatifs);

<sup>19</sup> La directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement exclut de la définition du secteur public les organismes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Elle dispose que les autorités publiques au niveau national, régional ou local ayant des responsabilités et étant en possession d'informations relatives à l'environnement sont tenues de mettre ces informations à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt. Comme son objectif est de promouvoir la protection de l'environnement, les aspects commerciaux ne sont pas abordés. Des dispositions particulières de la directive sont mentionnées dans les sections correspondantes du chapitre II. Toute action issue du présent livre vert ne remettra pas en cause l'accès à l'information concernant l'environnement prévu par la directive, qui devrait être revue en 1999, ni l'acquis communautaire correspondant.

- l'**approche financière**, dans laquelle le secteur public inclut tous les organismes essentiellement financés par des fonds publics (c'est-à-dire ne fonctionnant pas selon les règles normales du marché).

Quelle que soit l'approche méthodologique retenue pour la définition du secteur public, l'information des autorités aussi bien centrales, régionales que locales devra être prise en considération.

Dans tous les cas, les entreprises dont le capital appartient au secteur public et qui opèrent dans des conditions de marché en étant soumises au droit privé et commercial, ne sont pas entendues comme couvertes par l'une ou l'autre de ces définitions.

##### Catégories d'informations du secteur public

73. L'information émanant du secteur public peut être classée en suivant différentes distinctions. Une première distinction possible est celle qui existe entre information **administrative** et information **non administrative**. La première catégorie a trait à la fonction même du gouvernement et de l'administration tandis que la seconde regroupe l'information sur le monde extérieur qui est rassemblée dans l'exécution des tâches publiques (information géographique, informations sur les entreprises, la recherche-développement, etc.).

74. Au sein de l'information de nature administrative, une distinction supplémentaire peut être faite entre l'**information qui est fondamentale au fonctionnement de la démocratie** (telle que les lois, les jugements des tribunaux, l'information parlementaire) et l'**information qui ne revêt pas un tel caractère**.

75. Une autre distinction possible est celle existant entre une information qui revêt un **intérêt pour le public en général** (par exemple, l'information parlementaire) et celle qui n'a de pertinence que pour un nombre très restreint de **personnes ayant un intérêt direct**.

76. Enfin, dans une perspective de marché, l'information peut être classée en fonction de sa **valeur (potentielle) économique**. La définition de catégories suivant ce critère peut avoir un effet sur des questions telles que la tarification ou le droit d'auteur. Il est à noter que l'information à caractère administratif tout comme celle de nature non-administrative peuvent représenter une valeur considérable sur le marché.

77. Les distinctions précédentes peuvent avoir des conséquences sur la façon dont sont traités différents types d'information. Elles peuvent exercer une influence importante sur des aspects tels que la tarification et le droit d'auteur

et touchent à des questions sensibles comme la protection des données.

#### Question 1 :

Quelle est la définition du secteur public qui vous semble la plus appropriée?

Quelles catégories d'information du secteur public devraient-elles être utilisées dans le débat?

### III.2 Conditions d'accès à l'information du secteur public

78. L'existence d'un droit d'accès ne signifie pas automatiquement un accès illimité et inconditionnel à l'information du secteur public. De ce point de vue, les États membres et l'Union européenne appliquent différentes règles et suivent des pratiques différentes.

79. Les différentes conditions d'accès soulèvent un certain nombre de questions pertinentes à la fois pour les **citoyens** et la compétitivité des **entreprises**. Les opinions exprimées quant aux deux perspectives sont les bienvenues.

#### L'existence d'un intérêt

80. La grande majorité des législations nationales n'exigent pas de la part d'une personne ou d'une société de démontrer un intérêt particulier pour accéder à l'information du secteur public. Cela pouvant être cependant le cas dans certaines circonstances, le sujet appelle une discussion.

#### Dérogations au droit d'accès

81. Tous les cadres réglementaires nationaux prévoient des dérogations au droit d'accès. Pour simplifier, on peut les classer en quatre catégories:

- dérogations dans l'**intérêt de l'État**, liées par exemple à la sécurité nationale, à l'ordre public, aux intérêts économiques, aux relations internationales, aux procédures législatives, etc. Il s'agit essentiellement de compétences exclusives de l'État membre;
- dérogations dans l'**intérêt de tiers**, par exemple en matière de protection de la vie privée, de propriété intellectuelle, de secrets commerciaux, de procédures judiciaires, etc.;
- dérogations pour **protéger le processus de prise de décision**, en ce qui concerne, par exemple, des informations particulières préliminaires ou «à usage interne», etc.;
- dérogations pour **éviter une charge de travail ou des coûts déraisonnables** dans les administrations concernées, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'informations déjà publiées ou de demandes excessives.

La directive 90/313/CEE prévoit une liste de dérogations possibles qui couvrent tous les domaines critiques mentionnés ci-dessus.<sup>20</sup>

82. Les dérogations et leur interprétation varient dans une certaine mesure d'un État membre à l'autre. Cette situation pourrait selon certains commentateurs compromettre la possibilité, pour les entreprises et les citoyens, d'accéder partout en Europe à l'information dont ils ont besoin.

#### Délai, volume, format

83. Avec l'émergence des nouvelles technologies et de réseaux assurant une augmentation de la vitesse, de la qualité, de la capacité et des possibilités de transmission de données, les questions liées aux délais, aux volumes et aux formats des données fournies par le secteur public perdent souvent en importance. Si l'information est immédiatement disponible sur des réseaux électroniques, les citoyens peuvent télécharger toutes les données qu'ils désirent au moment où elles leur sont nécessaires.

84. Mais comme toutes les informations du secteur public ne seront pas disponibles en format électronique dans un avenir prévisible, la question du délai s'imposant aux autorités pour répondre ainsi le volume d'informations devant être fournies reste pertinente. Ces aspects sont liés à la dernière justification des dérogations susmentionnée, c'est-à-dire à la nécessité d'éviter des demandes déraisonnables et une charge de travail excessive.

#### Délais

85. Les législations nationales diffèrent en ce qui concerne les délais imposés au secteur public pour répondre aux demandes d'accès. La législation française prévoit une durée de deux mois, tandis qu'en Suède la loi exige une réponse «rapide». Dans certains cas, aucune disposition n'est prévue en la matière. La directive 90/313/CEE fixe un délai de deux mois.

#### Volume et format

86. La question d'une éventuelle limitation du volume des informations demandées est plus difficile. En principe, on peut imposer certaines limites au volume d'informations sur papier lorsque leur collecte et leur fourniture requièrent un effort excessif. La nécessité d'assurer un accès à faible coût aux informations doit être mesurée en fonction de l'exigence d'éviter d'imposer des charges excessives aux services publics. Dans les cas où l'information du secteur public est disponible et accessible sous forme électronique, les limitations de quantité sont plus difficiles à justifier.

<sup>20</sup>Voir note de bas de page 19, p 12

87. Dans le cadre de la réalisation de ses tâches essentielles, le secteur public produit une grande quantité de données brutes. Le format de ces informations peut souvent se révéler peu attrayant et difficile d'accès. Prenant en compte cette réalité, de nombreux organismes du secteur public adaptent les données brutes qu'ils détiennent aux besoins de leurs utilisateurs.

88. Inversement, l'attention peut se porter sur un autre aspect qui est le droit des citoyens d'avoir accès aux données brutes et aux données intermédiaires et non uniquement aux données sous leur forme élaborée finale.

#### Question 2 :

Est-ce que des conditions différentes d'accès à l'information du secteur public dans les États membres créent des barrières au niveau européen?

Dans un tel cas, quels éléments sont en cause: l'exigence d'un intérêt, les exemptions, le délai, le format, le volume?

Quelles solutions peuvent être envisagées?

#### III.3 Instruments pratiques visant à faciliter l'accès

89. Les citoyens tout comme les entreprises peuvent être considérés comme les "clients" des services d'information offerts par le secteur public. Or, le concept de client implique que les besoins des citoyens et des entreprises soient pris en compte au stade même de la conception des services et que des **mécanismes de recherche conviviaux** soient mis en place.

90. Les ressources disponibles dans le secteur public sont très nombreuses.

*Selon une estimation récente, il y aurait quelques 36.000 bases de données publiques aux seuls Pays-Bas<sup>21</sup>*

Pour aider ceux qui sont intéressés par cette information à trouver leur chemin dans cette masse de données, il peut être nécessaire d'établir des méta-données et des annuaires. Cela amène à poser la question suivante:

#### Question 3 :

L'établissement de méta-données (information sur l'information disponible) au niveau européen pourrait-il aider les citoyens et entreprises européens à trouver leur chemin dans l'information du secteur public disponible à travers l'Europe?

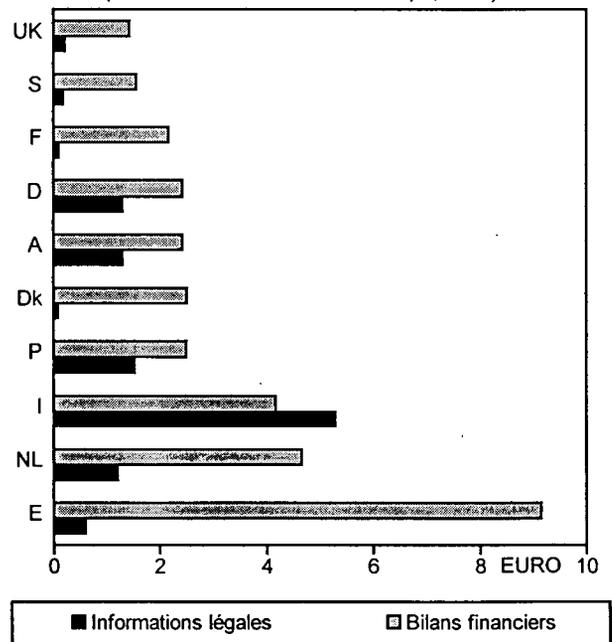
Dans l'affirmative, comment cela pourrait-il être réalisé le mieux?

Quel catégories d'information, des annuaires de ressources d'information du secteur public devraient-ils contenir?

#### III.4 Aspects liés à la tarification

91. Les prix de même que les modèles de tarification diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, ainsi que d'un organisme du secteur public à l'autre dans un même Etat membre. La figure 3 montre par exemple l'échelle relativement large de prix que Dun&Bradstreet, qui fournit de l'information sur les entreprises, doit payer lorsqu'il accède aux informations légales et aux bilans financiers des entreprises à travers l'Europe.

Fig.3 : Prix unitaire de l'information sur les entreprises dans différents pays  
(Source : Dun & Bradstreet Europe, 1998)



<sup>21</sup> BDO Consultants, Electronische bestanden van het bestuur, 1998

### **Modèles de tarification**

*La circulaire française de 1994 différencie les coûts liés à la collecte et à la production de l'information (qui ne sont pas facturés) des autres coûts, tels que ceux qui résultent de l'impression, de la mise à jour, de la recherche et de la transmission des données (qui peuvent être facturés). Elle distingue en outre plusieurs types d'informations et d'utilisations.*

*Les Lignes directrices établies par le Royaume-Uni en 1985 privilégient une approche de marché: "Lorsqu'il existe un marché établi pour des informations commercialisables détenues par le gouvernement et déjà fournies par ceux-ci, les ministères devraient facturer un prix de marché raisonnable. Dans le cas d'informations commercialisables qui n'ont pas encore été exploitées, des contrats peuvent initialement prendre pour base une facturation liée aux coûts induits supérieurs à ceux qu'auraient entraînés le traitement normal des données ou de l'information pour leur propre finalité".*

*Les Lignes directrices de la Commission européenne datant de 1989 sont favorables à une approche liée aux coûts de distribution : "Les politiques de tarification peuvent varier selon la nature de l'information. Le prix fixé devrait répercuter les coûts induits par les travaux préparatoires et la mise à la disposition du secteur privé, mais sans nécessairement inclure la totalité des coûts de collecte et de traitement des données, lorsque celles-ci sont produites dans le cadre des opérations courantes d'une administration. Le prix peut être réduit quand la prestation du service d'information qui en résulte est jugée nécessaire dans l'intérêt général."*

*Aux États-Unis, la législation en vigueur permet la facturation des frais de recherche, de reproduction et d'analyse, mais non de la valorisation des données brutes par le secteur public. Celle-ci doit être considérée par le secteur public américain comme un outil permettant d'accroître son efficacité et non comme le moyen de réaliser des bénéfices.*

92. A long terme, la tendance actuelle de rendre l'information du secteur public de plus en plus disponible gratuitement sur Internet peut avoir un effet sur les prix ainsi que sur les modèles de tarification.

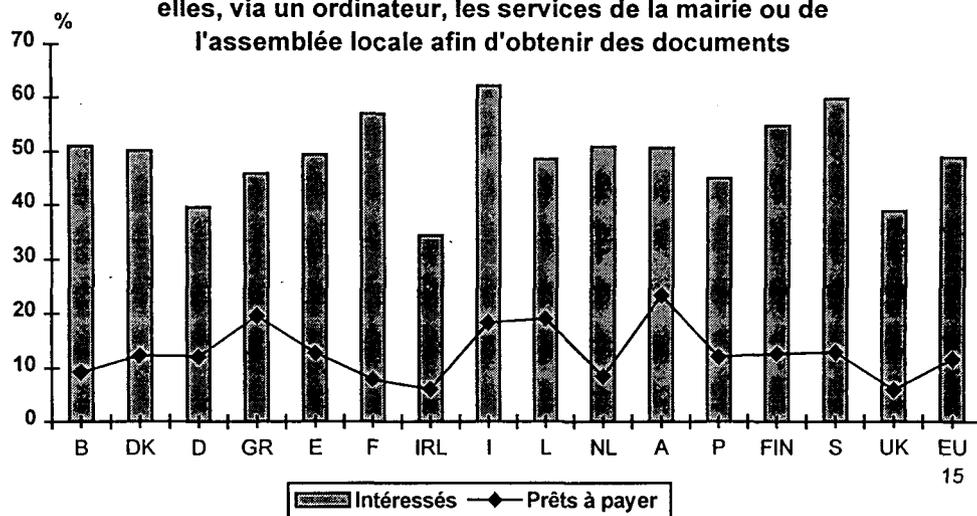
93. Les études et discussions ont montré que la double finalité d'une politique d'accès à l'information du secteur public – accès par les citoyens et les entreprises ainsi qu'exploitation commerciale par le secteur privé – appelle une politique de prix qui devrait prendre en compte un certain nombre d'intérêts:

- **un accès abordable pour tous**
- **un potentiel en termes d'exploitation**
- **une concurrence loyale** (aspect traité dans la section qui suit)

94. Les conditions de prix revêtent une importance particulière par rapport à l'accès. L'information du secteur public est produite aux frais des contribuables. La question se pose de savoir si les organismes publics ont le droit de faire payer ces informations. On peut toutefois affirmer que ce n'est bien souvent qu'un public restreint qui souhaite utiliser un produit d'information particulier du secteur public et qu'il ne doit pas être subventionné par le reste de la population. Sous certaines conditions, les gens sont en fait prêts à payer pour les services (d'information) qui leur sont proposés comme le démontre la figure 4.

95. Les prix doivent cependant être tels qu'ils n'empêchent pas un accès pour tous. Dans ce contexte, il convient de signaler l'initiative française consistant à identifier les catégories d'informations du secteur public considérées comme "essentiels" à l'exercice des droits démocratiques des citoyens. Lorsqu'elle répond à cette définition, l'information du secteur public est fournie gratuitement.

**Figure 4: Personnes intéressées à consulter à partir de chez elles, via un ordinateur, les services de la mairie ou de l'assemblée locale afin d'obtenir des documents**



Source : Eurobaromètre 47

96. Au niveau de l'**exploitation**, il est important que les efforts faits par le secteur public afin de rendre l'information plus accessible en vue d'une exploitation commerciale, soient reconnus et récompensés. En même temps, si le secteur privé doit développer des produits compétitifs à partir de l'information du secteur public, les matériaux de base doivent lui être accessibles à un prix raisonnable.

97. La tarification est de même une question cruciale pour les industries du contenu. Elle détermine largement l'intérêt qu'elles trouveront ou non, à investir dans des produits et services fondés sur l'information du secteur public. Les entreprises américaines profitent par exemple de ce que l'information du secteur public peut être obtenue gratuitement aux Etats-Unis.

*Une société américaine produisant des logiciels est sur le point de proposer un logiciel de cartographie pour les entreprises, permettant aux utilisateurs de trouver et d'illustrer les points situés sur une carte, d'intégrer des cartes dans leurs documents et d'identifier les tendances de leur activités commerciales sur la carte. L'objectif est de rendre plus facile l'utilisation des cartes à toutes les entreprises utilisatrices quelle que soit leur taille, afin de faire les choix en connaissance de cause. Plus de 15 millions d'adresses sont contenues et ainsi que des informations démographiques et prospectives pour l'ensemble des Etats-Unis. Le produit devrait être offert au prix de 109 US \$.*

*Par comparaison, on peut relever l'exemple d'une entreprise allemande d'informations géographiques, qui propose des données géographiques correspondant au territoire d'un seul Land allemand, au prix de 9.728 DM + TVA à 16%.*

*Un groupe de pression environnemental basé au Royaume-Uni, s'est plaint de ce qu'Ordnance Survey, l'institut national de cartographie, a essayé de faire payer à l'organisation plus de £ 365.000 pour des données cartographiques de base du pays, sous forme numérique.*

#### Question 4:

Quel est l'impact des différentes politiques de tarification sur l'accès et l'exploitation de l'information du secteur public?

Est-ce que cela crée des différences dans les opportunités qui s'offrent aux citoyens et aux entreprises au niveau européen?

### III.5 Aspects de concurrence

98. Les organismes publics ont des structures de coûts qui peuvent différer nettement de celles des entreprises privées. Dans certaines circonstances, il est donc possible qu'ils offrent des produits à un prix inférieur à celui du marché ou qu'ils financent d'autres secteurs de leurs activités par la vente d'informations.

99. La situation de la concurrence risque donc d'être affectée lorsque des organismes du secteur public offrent sur le marché des produits d'information à valeur ajoutée. Il peut en aller de même lorsque des droits d'exploitation ou des contrats exclusifs sont accordés à des organismes semi-publics ou privés. Des situations de concurrence déloyale peuvent également se présenter si toutes les parties ne reçoivent pas l'information dans les mêmes délais.

#### *Législation nationale*

100. Tous les États membres font respecter des règles générales de concurrence. Certaines législations traitent spécifiquement des aspects de concurrence liés à la commercialisation de l'information du secteur public. Les lignes directrices du Royaume-Uni disposent que les administrations ne doivent pas concurrencer le secteur privé. Selon la réglementation française, un organisme public ne peut pas intervenir directement sur le marché sauf lorsque la diffusion de l'information constitue un service public. Une application divergente des règles de concurrence dans les différents États membres pourrait entraîner des distorsions du marché.

#### *Les règles de concurrence dans l'Union européenne*

101. Les règles de concurrence de l'Union européenne sont fixées par les articles 85 à 94 du traité CE. Plusieurs aspects sont à prendre en compte dans ce domaine:

- les aides accordées par l'État<sup>22</sup>: il convient d'éviter une distorsion du marché par des subventions publiques;
- l'abus d'une position dominante<sup>23</sup>: l'accès aux données, pour autant qu'elles ne soient

<sup>22</sup> Article 92.

pas disponibles ailleurs, s'effectuera dans des conditions raisonnables sur la base de leur coût (doctrine de la facilité essentielle);

- accords entre entreprises<sup>24</sup>;
- droits exclusifs<sup>25</sup>.

102. En ce qui concerne les dispositions relatives à l'aide de l'État, les fournisseurs d'information publique peuvent entrer, dans certaines conditions, en concurrence avec le secteur privé. Le financement public pourrait alors constituer une aide de l'État<sup>26</sup> qui pourrait bénéficier de certaines dérogations<sup>27</sup>. L'article 6 du Traité CE qui interdit toute discrimination du fait de la nationalité est également d'application. Les lignes directrices en matière de synergie, publiées par la Commission en 1989, font également référence aux règles de concurrence.

103. Aux fins de la politique de concurrence, une distinction est souvent opérée entre l'information pour laquelle n'existe qu'une source, qui doit être généralement mise à disposition à des conditions raisonnables, et l'information disponible par ailleurs, à laquelle peuvent s'appliquer les prix du marché.

104. La concurrence est également un principe essentiel des marchés publics. Elle s'applique tant aux contrats d'édition (l'institution publique payant la publication ou subventionnant celle-ci) et aux marchés de distribution (dans les cas où existent des limites au nombre de distributeurs, de manière à atteindre certains objectifs, par exemple une couverture géographique).

105. Les nouvelles technologies modifient les coûts fixes et variables, de nouveaux acteurs nationaux et multinationaux apparaissent sur le marché, ce rend possible de réduire les prix ou d'accroître les objectifs de distribution. Ceci peut exiger des changements dans les politiques de fourniture et dans les conditions de passation des marchés.

<sup>23</sup> Article 86.

<sup>24</sup> Article 85.

<sup>25</sup> Article 90

<sup>26</sup> Au sens de l'article 92(1).

<sup>27</sup> Non seulement au sens des articles 92(2) et 92(3) (catégories d'aide qui sont ou peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun), mais aussi au sens de l'article 90(2), si l'entreprise est chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général. Dans ce dernier cas, l'ensemble des conditions posées à l'article 90(2) doivent être remplies : l'entreprise est chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général ; le montant de l'aide ne doit pas excéder le coût net permettant d'assurer le service d'intérêt économique général ; et le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

### Question 5 :

Dans quelle mesure et sous quelles conditions, les activités des organismes du secteur public sur le marché de l'information pourraient-elles créer une concurrence déloyale au niveau européen?

### III.6 Aspects liés au droit d'auteur

106. La Convention de Berne (article 2, point 4) laisse aux États membres toute latitude pour déterminer la protection à accorder aux textes officiels de nature législative, administrative ou juridique et à leur traduction.

107. La grande majorité des États membres a usé de cette disposition pour exclure ces documents de toute protection au titre du droit d'auteur. Cette exclusion a généralement été étendue aux informations de nature différente produites par le secteur public. La mesure dans laquelle ces matériaux sont soumis au droit d'auteur ne limite toutefois pas, en elle-même, l'accès du public à l'information.

108. Le secteur public a deux raisons principales de protéger son information. En premier lieu, le droit d'auteur peut être une source de revenus. Ceci pose toutefois des questions liées au domaine de la concurrence. Il peut en effet apparaître des distorsions sur le marché entre les entreprises dans différents États membres, qui veulent réutiliser cette information.

109. Le souhait de maintenir l'intégrité du contenu peut constituer une autre raison pour laquelle les organismes du secteur public protègent leur information. Ceci est pertinent lorsque des questions liées à la responsabilité sont soulevées.

### Question 6 :

Est-ce que différents régimes de droit d'auteur portant sur l'information du secteur public en Europe représentent des barrières à l'exploitation de cette information?

### III.7 Aspects liés à la protection de la vie privée

110. L'information détenue par le secteur public et qui revêt un intérêt commercial est en partie un information à caractère personnel, c'est-à-dire qu'elle se réfère à des individus ou permet leur identification. C'est, par exemple, le cas des registres de population, des entreprises, des véhicules ou de crédit ainsi que des données médicales, de l'emploi ou de l'assurance sociale. L'accès à de telles informations peut être sollicité à des fins de commercialisation, de recherche ou autres. Dans ce cas, le droit du citoyen et des

entreprises à l'information doit être concilié avec le droit de l'individu au respect de la vie privée. Tous les textes nationaux réglementant l'accès prennent cette exigence en considération.

111. La directive 95/46/CE<sup>28</sup> relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données a été adoptée le 24 octobre 1995. Cette directive établit des règles obligatoires pour les secteurs public et privé et réalise l'équilibre nécessaire entre le principe de l'accès à l'information du secteur public et la protection des données à caractère personnel. Elle est pleinement d'application dans les cas où des données à caractère personnel sont détenues par le secteur public.

112. Il incombe aux organismes publics responsables d'appliquer les équilibres convenus entre la nécessité de garantir un accès ouvert à des fins commerciales ou autres d'une part, et la protection de la vie privée d'autre part, compte tenu des principes institués par la directive CE, notamment celui qui prévoit la limitation des transferts de données à une finalité spécifique. Les autorités de contrôle nationales et les tribunaux ont également un rôle important à jouer en cas de litige.

113. Dans le cas spécifique de données statistiques, le principe bien établi de confidentialité statistique renforce la protection des individus au regard de leur droit au respect de la vie privée. La confidentialité statistique empêche non seulement que l'accès soit accordé à tout autre utilisateur privé mais également la transmission des données confidentielles à des organismes administratifs autres que les offices statistiques.

114. L'émergence de la société de l'information pourrait poser de nouveaux risques pour la vie privée des individus si des registres publics venaient à être accessibles sous forme électronique (en particulier en-ligne et sur Internet) et dans de larges quantités.

### Question 7 :

Est-ce que des considérations liées au respect de la vie privée méritent une attention particulière au regard de l'exploitation de l'information du secteur public?

De quelle façon, les intérêts commerciaux pourraient-ils justifier un accès aux données personnelles détenues par le secteur public ?

<sup>28</sup> JO L281 du 23.11.1995, p. 31 à 50.

### III.8 Aspects liés à la responsabilité

115. Une plus grande clarté quant aux règles de responsabilité peut avoir un impact positif sur l'accès et l'exploitation de l'information du secteur public. En fait, la responsabilité peut constituer un des raisons poussant le secteur public à être prudent dans sa politique de diffusion. Si l'information est transmise directement à un citoyen, l'organisme fournisseur devrait, en principe, être considéré comme responsable (conformément aux législations nationales en matière de responsabilité) pour tout dommage causé au citoyen concerné.

116. La situation se complique lorsque deux parties (organisme public, demandeur) participent au traitement et à la diffusion de l'information. C'est le cas, par exemple, lorsque le secteur public fournit l'information en ligne par l'intermédiaire d'un réseau de télécommunications public ou lorsqu'il a cédé l'information à une entreprise privée. Dans un tel cas, l'organisme public pourrait toujours être responsable pour l'information mise à disposition, à moins que la responsabilité n'ait été limitée par le contrat.

117. Plus nombreux sont les participants, plus il est difficile, en cas de litige, d'identifier celui qui a failli à ses engagements ou agi illégalement. Certains commentateurs préconisent des approches européennes coordonnées en la matière, en raison de la difficulté qu'il y a à établir la législation nationale qui s'applique aux affaires concernant plusieurs pays.<sup>29</sup>

#### Question 8 :

Dans quelle mesure les différents régimes portant sur la responsabilité dans les États membres représentent-ils un obstacle à l'accès ou à l'exploitation de l'information du secteur public?

### III.9 L'information de l'Union européenne

118. Ainsi que cela est indiqué dans la section I.1 et à l'annexe 2 du présent livre vert, l'Union européenne met en oeuvre des politiques visant à améliorer l'accès à l'information qu'elle détient

<sup>29</sup> La proposition de directive relative à certains aspects juridiques du commerce électronique dans le marché intérieur soumise par la Commission le 18 novembre 1998 reconnaît le besoin de clarifier la responsabilité des fournisseurs de services en-ligne dans la transmission et l'hébergement de l'information de tiers. (c'est-à-dire lorsque les fournisseurs de services agissent en tant qu'"intermédiaires") dans le contexte des communications commerciales. Afin d'éliminer l'insécurité juridique existante et d'assurer une cohérence entre les différentes approches qui émergent au niveau des États membres, la proposition établit une exception dans le cas de "simple transport" et limite la responsabilité du fournisseur de services pour les autres activités exercées en tant qu'intermédiaire.

et la diffusion de celle-ci. Toutes les institutions de l'Union maintiennent par exemple une famille de sites web accessibles via une passerelle unique (<http://europa.eu.int>) et offrant des informations en large quantité.

119. De telles politiques ne pourraient qu'être aidées si, en réponse à ce livre vert, étaient reçus des commentaires sur les actions entreprises par l'Union en ce domaine et sur la façon dont elles sont perçues. Cela amène à la question suivante

#### Question 9 :

Dans quelle mesure les politiques poursuivies par les institutions de l'Union européenne dans le domaine de l'accès et de l'exploitation de l'information sont-elles adéquates ?

De quelle façon peuvent-elles être améliorées ?

## Remarques finales

120. Le manque de transparence de l'information émanant du secteur public à travers l'Europe constitue une barrière substantielle pour les citoyens comme pour les entreprises qui veulent exercer les droits reconnus par le Traité communautaire et bénéficier des avantages du marché intérieur.

121. Simultanément, l'industrie européenne de l'information est confrontée à une pléthore de lois et pratiques différentes qui, de l'opinion de la Commission, sont susceptibles de les freiner lorsqu'il s'agit d'exploiter pleinement le potentiel d'information en Europe.

122. En fonction des réponses apportées au livre vert et, en particulier des commentaires sur les barrières et obstacles de nature réglementaire et autre, pouvant affecter les possibilités d'accès et d'exploitation de l'information du secteur public, on considérera une réponse éventuelle au niveau européen.

123. Une telle réponse pourrait porter par exemple sur :

- **La législation** (par exemple par le biais de recommandations, de lignes directrices ou des mesures contraignantes).
- **L'échange d'information** à travers l'Europe, permettant aux organismes publics de tirer parti des expériences des autres.
- **Une sensibilisation accrue**, à tous les niveaux (citoyens, entreprises et administrations), concernant les sources d'information existantes.
- **Les projets pilotes et de démonstration** permettant la diffusion des technologies soutenant les nouveaux services d'informations et expériences avec de nouveaux modèles de partenariats entre le public et le privé.
- Des initiatives en matière d'**éducation et la formation** pour améliorer les capacités de gestion de l'information, des administrations et des particuliers.

124. Les commentaires sont les bienvenus sur ces différents domaines possibles d'action ou sur tout autre type de mesures jugées appropriées.

### Question 10 :

Quelles sont parmi les actions possibles, celles qui appellent une attention prioritaire au niveau européen?

## Liste des questions

La liste suivant récapitule l'ensemble des questions soulevées.

- 1 Quelle est la définition du secteur public qui vous semble la plus appropriée?  
Quelles catégories d'information du secteur public devraient-elles être utilisées dans le débat?
- 2 Est-ce que des conditions différentes d'accès à l'information du secteur public dans les États membres créent des barrières au niveau européen?  
Dans un tel cas, quels éléments sont en cause: l'exigence d'un intérêt, les exemptions, le délai, le format, le volume?  
Quelles solutions peuvent être envisagées?
- 3 L'établissement de méta-données (information sur l'information disponible) au niveau européen pourrait-il aider les citoyens et entreprises européens à trouver leur chemin dans l'information du secteur public disponible à travers l'Europe?  
Dans l'affirmative, comment cela pourrait-il être réalisé le mieux?  
Quel catégories d'information, des annuaires de ressources d'information du secteur public devraient-ils contenir?
- 4 Quel est l'impact des différentes politiques de tarification sur l'accès et l'exploitation de l'information du secteur public?  
Est-ce que cela crée des différences dans les opportunités qui s'offrent aux citoyens et aux entreprises au niveau européen?
- 5 Dans quelle mesure et sous quelles conditions, les activités des organismes du secteur public sur le marché de l'information pourraient-elles créer une concurrence déloyale au niveau européen?
- 6 Est-ce que différents régimes de droit d'auteur portant sur l'information du secteur public en Europe représentent des barrières à l'exploitation de cette information?
- 7 Est-ce que des considérations liées au respect de la vie privée méritent une attention particulière au regard de l'exploitation de l'information du secteur public?  
De quelle façon, les intérêts commerciaux pourraient-ils justifier un accès aux données personnelles détenues par le secteur public ?
- 8 Dans quelle mesure les différentes régimes portant sur la responsabilité dans les États membres représentent-ils un obstacle à l'accès ou à l'exploitation de l'information du secteur public?
- 9 Dans quelle mesure les politiques poursuivies par les institutions de l'Union européenne dans le domaine de l'accès et de l'exploitation de l'information sont-elles adéquates ?  
De quelle façon peuvent-elles être améliorées ?
- 10 Quelles sont parmi les actions possibles, celles qui appellent une attention prioritaire au niveau européen?

## **Annexe 1: Situation actuelle dans les États membres en ce qui concerne la législation et les politiques relatives à l'accès à l'information émanant du secteur public**

### Allemagne

L'Allemagne n'a pas de loi générale réglementant l'accès ni de loi concernant la commercialisation de l'information du secteur public. Un grand nombre de textes sectoriels régissent l'accès à des types d'information spécifiques (par exemple, les plaintes administratives et l'information relative à l'environnement). Dans certains Länder, des dispositions constitutionnelles traitent de ce sujet et des lois d'accès générales sont en préparation. Les différentes autorités ont élaboré leurs propres pratiques de commercialisation. Dans certains cas (par exemple, les statistiques financières et commerciales), il existe des exemples de coopération réussie entre les secteurs public et privé, tandis que dans d'autres (par exemple, l'information sur les entreprises) des difficultés se sont manifestées. Les orientations en matière de tarification varient également de manière considérable, selon la base juridique de la demande, l'organisme public concerné et l'utilisation prévue de l'information. Ces différences d'approche sont accentuées par la structure fédérale de l'État.

### Autriche

Une loi constitutionnelle (n° 285 de 1987) du 15.5.1987 prévoit un droit d'accès de portée générale. Ce texte constitue un cadre minimal. En effet, tous les fonctionnaires fédéraux, régionaux et locaux chargés de tâches administratives, ainsi que ceux qui appartiennent à d'autres organismes de droit public, sont tenus de communiquer des informations sur les questions relevant de leur domaine de compétence dans la mesure où cela n'entre pas en conflit avec une obligation légale de confidentialité. L'accès des citoyens est généralement gratuit mais, dans certains cas, une redevance est perçue afin de couvrir, en particulier, les frais de reproduction et de diffusion. Chaque ministère définit au cas par cas sa politique de commercialisation, sous l'autorité du ministre compétent. Il existe des exemples de coopération entre les secteurs public et privé, notamment dans le domaine des télécommunications, du recouvrement de créances, de l'information judiciaire et de celle des pouvoirs publics.

### Belgique

Il existe des textes législatifs, aux niveaux fédéral (11.4.1994) et régional (Flandre, 23.10.1991 et 13.6.1996), relatifs à la publicité de l'administration, qui garantissent

un droit général d'accès aux documents détenus par les pouvoirs publics. Ces actes disposent toutefois que les documents administratifs ainsi obtenus ne peuvent ni faire l'objet d'une nouvelle diffusion ni être utilisés à des fins commerciales. Il n'existe aucune loi relative à la commercialisation de l'information du secteur public. Dans le cadre de la loi sur la publicité de l'administration, l'accès est accordé gratuitement ou à un coût réduit. Certains ministères appliquent des politiques de commercialisation basées sur des relations contractuelles ponctuelles. Des coopérations entre les secteurs public et privé ont été établies, par exemple en ce qui concerne l'immatriculation des véhicules, les statistiques et l'information géographique. Dans ce dernier domaine, cependant, des litiges sont survenus, mettant en cause l'organisme public compétent.

En ce qui concerne la diffusion active, Postbus 3000 distribue des informations du gouvernement fédéral par la télévision et la radio ainsi que par voie de publicité dans les journaux et magazines. Ces formes de communication contiennent des renvois à des brochures mises gracieusement à la disposition du public. Les brochures contiennent des informations de contact ainsi que des éléments supplémentaires sur les sujets et services concernés. De plus, les citoyens peuvent obtenir des informations complémentaires via Postbus 3000. Postbus 3000 est un service fourni par le service fédéral d'information.

Depuis le 24 mars 1995, le gouvernement fédéral dispose d'un vaste site Internet quadrilingue (néerlandais, français, anglais et allemand) à l'adresse <http://belgium.fgov.be>. Ce site "parapluie" contient des pointeurs vers tous les services fédéraux. Une large gamme d'informations est disponible telle que: informations générales sur la Belgique, décisions du Conseil des ministres, adresses utiles d'organisations gouvernementales et initiatives concernant l'information du secteur public. Les communautés et régions disposent également de leur propre site Internet. Ceux-ci sont accessibles via le site fédéral au moyen d'hyperliens.

La mise en place d'un centre d'appels est actuellement en préparation (au niveau fédéral), permettant aux citoyens de poser leurs questions au gouvernement. La communauté flamande entreprend des initiatives comparables; en région wallonne, un tel centre est déjà en service.

En vertu d'une recommandation du Conseil de l'Europe, le Conseil d'État se trouve depuis

1997 dans l'obligation juridique de publier la plupart de ses décisions, qui sont diffusées au moyen de CD-ROM et par Internet.

#### Danemark

Une loi, actuellement en préparation, remplacera deux textes concernant la liberté d'information, qui établissent un droit général d'accès aux documents des pouvoirs publics. Le projet de loi qui couvre tous les secteurs de la société est proche des dispositions de la directive 95/46/CE. Il est prévu de réaliser des projets pilotes visant à mettre à la disposition du public les listes d'adresses détenues par les administrations; une norme concernant l'édition électronique est en cours de publication et toutes les publications du secteur public seront progressivement accessibles électroniquement. Toutes les institutions publiques disposent d'une adresse électronique et sont représentées sur Internet. Il existe encore d'autres possibilités de se procurer électroniquement des informations publiques en libre-service. L'accès aux données et aux informations juridiques électroniques est gratuit.

En ce qui concerne les documents sur papier, le principe est de ne faire payer aux citoyens que les frais d'accès, qui sont fixés à 10 DKK pour la première page et à 1 DKK pour chaque page supplémentaire. Il n'existe pas de loi spécifique traitant de la commercialisation de l'information du secteur public, bien que le programme "Société de l'information de l'an 2000" contienne certaines références à ce sujet. En 1992, un guide budgétaire du ministère des finances couvrant l'ensemble du secteur public a arrêté les principes de "coûts moyens à long terme" et de "concurrence loyale". Comme le marché danois des services d'information électronique est encore relativement limité, l'essentiel de la diffusion d'informations du secteur public, tant sur papier qu'électroniquement, est effectué par les pouvoirs publics. Un certain intérêt commercial s'est manifesté dans le domaine des registres fonciers, de la population et des entreprises, ainsi que dans celui du droit et des statistiques, où il y a eu des exemples de coopération et de concurrence entre les secteurs public et privé.

Un nouveau système de tarification applicable à la vente de données publiques a été inclus dans le guide budgétaire qui couvre le secteur public; les principes régissant la qualité des données publiques et l'accès à celles-ci, ainsi que l'activité de développement en cours ont été adoptés. La tendance actuelle est de prendre

rapidement de nouvelles mesures afin de créer une société de l'information ouverte.

#### Espagne

L'Espagne a une loi générale d'accès à l'information (n° 30 du 26.11.1992) qui, actuellement, ne s'applique pas à l'information informatisée. L'accès dépend de l'existence d'un intérêt juridique de la part du demandeur. Un décret royal adopté récemment règle l'utilisation des techniques d'information électronique par l'administration centrale. Ce texte fait référence aux relations entre l'administration et le citoyen. Des études récentes ont montré que le public peut obtenir des informations sur 34% des services publics, l'accès étant parfois fourni en collaboration avec le secteur privé. Aucune politique générale de commercialisation n'a été définie. Les tarifs vont de la gratuité totale (40% des cas) aux prix du marché. De nombreuses coopérations entre les secteurs public et privé ont été instaurées, particulièrement aux niveaux régional et local, dans des domaines comme le commerce extérieur, la finance, la culture, l'éducation et la science, mais dans d'autres domaines, comme les informations sur les entreprises et la statistique, il n'y a pas eu d'initiatives de ce genre ou celles-ci ont été un échec.

#### Finlande

Une loi relative à la publicité des documents officiels (n° 83 du 9.2.1951) assure un droit général d'accès à tout document élaboré et publié par les pouvoirs publics, ainsi qu'à tout document, envoyé ou remis à ceux-ci, dont ils sont en possession. En 1987, ce droit a été étendu aux documents produits "par perforation, magnétisation ou autres moyens comparables et destinés à être lus, entendus ou déchiffrés de quelque autre manière que ce soit à l'aide de procédés techniques." Cette loi est en cours de révision et d'actualisation. La nouvelle loi favorisera l'usage d'informations des pouvoirs publics en dehors de l'administration.

En Finlande, le marché et la situation en matière de commercialisation sont semblables à ceux du Danemark. L'intérêt du secteur privé est encore assez faible et les principales initiatives de diffusion émanent du secteur public.

Un rapport intitulé "Développer la société de l'information en Finlande", publié en 1995, fait brièvement référence à la promotion de la réutilisation commerciale par le secteur privé. Les politiques en matière de prix ont été fixées en 1992 par la loi relative aux critères de tarification du secteur public, qui distingue trois types de biens et services des pouvoirs publics: a) ceux qui sont d'intérêt public, fournis

gratuitement; b) ceux qui sont proposés par des organismes bénéficiant d'un monopole ou en vertu d'une obligation légale, vendus à prix coûtant; c) les autres, facturés au prix du marché.

#### France

Une loi générale sur l'accès aux documents administratifs (qui fait partie d'un texte plus vaste concernant les relations entre l'administration et le public: n° 753, du 17.7.1978, modifiée en 1979), exclut la possibilité de reproduire, diffuser ou exploiter commercialement les documents concernés. L'accès "in situ" est gratuit, les frais de reproduction étant à la charge du demandeur. Par ailleurs, la circulaire du premier ministre du 14.2.1994, relative à la diffusion des données du secteur public, détermine certains principes d'action concernant la commercialisation de ce type de données. Ainsi, distingue-t-elle les données brutes (accessibles gratuitement) des données à valeur ajoutée (qui, dans certains cas, sont protégées par le droit d'auteur) et examine le rôle des secteurs public et privé en ce qui concerne la diffusion de l'information, et notamment les aspects de la concurrence et de la tarification.

Le secteur privé participe largement au marché de l'information du secteur public. C'est davantage le cas dans certains domaines (informations géographiques et sur les entreprises) que dans d'autres (informations agricoles et judiciaires). Selon certains commentateurs, la politique d'attribution de droits d'exploitation à des entreprises privées pose des problèmes de concurrence.

Le gouvernement français a annoncé dans le programme d'action "Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information", publié le 16 janvier 1998, que les "données publiques essentielles" seront accessibles gratuitement sur Internet. Cette initiative reconnaît que le développement des réseaux a profondément modifié la distinction traditionnelle entre l'accès à l'information du secteur public et sa diffusion. Elle souligne, en outre, le fait que la possibilité d'avoir accès à des sources d'information du secteur public est vitale pour la croissance du marché de l'information et donc de l'industrie correspondante.

#### Grèce

En Grèce, la loi assurant l'accès (n° 1599 de 1986) n'autorise pas l'exploitation commerciale des documents du secteur public concernés. S'il n'existe pas de loi ni

de politique générale relative à la diffusion commerciale d'informations du secteur public, le ministère de l'intérieur et l'administration publique élaborent actuellement un cadre juridique en la matière. Le marché de l'information électronique est très réduit et le potentiel commercial de l'information du secteur public n'a pas encore été déterminé (à quelques exceptions près, dans le domaine culturel, touristique, agricole et juridique).

Plusieurs organismes publics sont déjà en train de mettre au point des systèmes d'information visant à rendre leur contenu accessible aux entreprises et aux citoyens.

#### Irlande

La loi sur la liberté de l'information (Freedom of Information Act) de 1997 a été le premier texte important obligeant les ministères et les administrations publiques à publier des renseignements détaillés sur les informations dont ils disposent. Cette loi consacre le droit du public à obtenir l'accès le plus large possible aux informations officielles, pour autant que cela ne soit pas contraire à l'intérêt public et au respect de la vie privée.

En vertu de cette loi, les organismes publics sont tenus de publier certaines informations qui les concernent et de mettre à la disposition du public des renseignements détaillés sur les règles et procédures internes, les interprétations, etc. sur lesquelles ils se basent pour prendre des décisions. Beaucoup de ministères et d'administrations publient ces informations sur Internet. L'objectif principal de cette disposition est d'aider les citoyens à déterminer les informations détenues par chaque organisme et la manière d'y accéder.

Dans le cas des informations qui ne sont pas à caractère personnel, les pouvoirs publics peuvent percevoir une redevance, qui correspond au temps passé à rechercher efficacement les fichiers, calculée selon un tarif horaire standard. Les frais de photocopie peuvent également être facturés. En ce qui concerne les données à caractère personnel, seuls les frais de reproduction sont perçus, sauf si un grand nombre de fichiers doivent être traités. Aucune redevance n'est due pour le temps que les organismes publics consacrent à l'examen des demandes.

La plupart des ministères et des administrations publiques éditent également des publications traitant de sujets qui relèvent de leur domaine de compétence. Elles sont généralement diffusées gratuitement, pour les besoins des politiques menées, ou facturées à prix coûtant.

Bien qu'il n'existe pas de loi ni de politique générale régissant la commercialisation de l'information du secteur public, certains

organismes, (par exemple le bureau du cadastre ou le service de cartographie de l'État) diffusent leurs données contre redevance. Dans de tels cas, la politique tarifaire est généralement déterminée par le marché et le prix du marché est appliqué. Les opérations de commercialisation et les coopérations entre le secteur public et le secteur privé concernent principalement le droit et les statistiques.

Le rapport "Information Society Ireland - Strategy for Action" (Société de l'information en Irlande - Stratégie d'action) de 1996 prévoit un accès gratuit ou à faible coût aux bases de données et aux services d'information publics, ainsi que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le secteur public afin d'offrir des applications centrées sur le citoyen. Toutes les informations des pouvoirs publics publiées récemment devront être disponibles en même temps sur support électronique et sur papier, à partir d'une date donnée; des liaisons téléphoniques à tarif réduit ("lo-call") avec les ministères et les administrations publiques ont déjà été mises en place et seront complétées par un système de libre-service sur Internet, de télécopie à la demande, etc. Les sites Web des pouvoirs publics seront développés afin d'accroître l'interactivité et le potentiel de fourniture de services.

#### Italie

Une loi générale (n° 241 du 7.8.1990) régit l'accès, bien que dans de nombreux cas celui-ci dépende de l'existence d'un intérêt juridique. Il n'y a pas de loi ni de politique générale en matière de commercialisation d'informations du secteur public. L'accès en vertu de la loi précitée est gratuit. Les politiques de tarification appliquées aux demandes ayant un objectif commercial varient selon les différents organismes publics. Il existe des exemples de coopération entre les secteurs public et privé dans des domaines tels que l'information sur les entreprises et la statistique. Dans certains cas, des plaintes en matière de concurrence ont été déposées.

#### Luxembourg

Il n'existe pas de loi générale sur l'accès ni de dispositions relatives à l'exploitation commerciale d'informations du secteur public, mais un groupe de travail chargé d'étudier cette question a été constitué. Dans la pratique, lorsque l'information publique est disponible, elle est communiquée soit gratuitement soit à un

prix couvrant les frais de diffusion. On n'observe pas encore d'exemples de coopération des secteurs public et privé. Les dimensions extrêmement réduites du marché découragent probablement les initiatives strictement nationales.

#### Pays-Bas

Une loi sur l'information des pouvoirs publics (entrée en vigueur en 1980 et modifiée en 1992) oblige les administrations publiques à diffuser activement l'information des pouvoirs publics et à fournir des renseignements sur demande. Des dérogations et des restrictions sont toutefois prévues, comparables à celles d'autres lois générales sur l'accès à l'information (dérogations dans l'intérêt de l'État ou de tiers, protection du processus décisionnel).

Le ministère de l'intérieur joue un rôle de coordination de la politique d'information du secteur public. Il n'existe pas, à ce jour, de politique générale relative à l'exploitation ou à la réutilisation commerciale de l'information du secteur public. En conséquence, les administrations publiques définissent leur propre ligne d'action. Des dispositions ont toutefois été prises en vue d'élaborer une politique générale.

Pour ce faire, le gouvernement a tout d'abord publié, en juin 1997, une communication intitulée "Vers l'accessibilité de l'information du secteur public - Cadre d'action réglementaire visant à accroître l'accessibilité de l'information des pouvoirs publics au moyen des technologies de l'information et de la communication". Ce texte cherche essentiellement à déterminer quelle information du secteur public doit être disponible électroniquement, pour qui, pourquoi, comment et à quel prix. Le gouvernement estime que ce que l'on appelle "l'information de base de l'État démocratique constitutionnel" (législation et réglementation, décisions du pouvoir judiciaire et information parlementaire) doit être rendue accessible autant que faire se peut car il s'agit d'une catégorie d'informations à caractère public au sens général du terme. Les TIC pourraient constituer un instrument important dans ce contexte. En ce qui concerne les fichiers électroniques des administrations publiques, le gouvernement remarque dans la communication qu'il convient de mettre au point des lignes directrices régissant l'accès, notamment du secteur privé, aux données qu'ils contiennent.

À la suite de cette communication, on examine actuellement les fichiers électroniques des administrations publiques afin de déterminer le type, l'utilisation, l'origine des données et leur statut juridique. L'objectif est de classer les

fichiers par catégories, afin de prendre des mesures concernant l'accès à des types spécifiques de fichiers. Des mesures de cette nature sont jugées nécessaires car il est peu probable, compte tenu de la diversité des fichiers électroniques du secteur public, que leur exploitation et leur réutilisation commerciale puissent être couvertes par une réglementation générale.

### Portugal

Une loi générale régit l'accès à l'information du secteur public (n° 65 du 26.8.1993), mais il n'y a pas de règles ou de politiques générales en ce qui concerne la commercialisation. L'information est généralement facturée au prix le plus bas possible, eu égard à la mission de service public de l'administration. Un projet en cours prévoit l'accès par des kiosques publics à certains domaines de l'information du secteur public. Sa réalisation technique est en partie confiée au secteur privé. D'autres exemples de coopération entre les secteurs public et privé existent dans le domaine des informations juridiques et sur les entreprises, bien que les dimensions réduites du marché et l'absence relative de bases de données électroniques des pouvoirs publics n'encouragent pas ce type d'initiatives commerciales.

### Royaume-Uni

Aucune loi ne prévoit un droit général d'accès aux informations détenues par l'administration centrale. Un code d'instructions pratiques, publié en 1994, accorde des droits d'accès à l'information qui sont à peu près comparables aux régimes juridiques des autres pays. Les services administratifs s'engagent, en particulier, à divulguer volontairement certains types d'informations présentant un intérêt pour le public. Le code n'est pas juridiquement contraignant, mais le médiateur parlementaire, indépendant des pouvoirs publics, est chargé de veiller à son application. Un autre code d'instructions pratiques, relatif à l'ouverture des services de santé du Royaume-Uni, a été publié en 1995.

Le gouvernement actuel est entré en fonction en mai 1997 avec la ferme intention d'élaborer une loi sur la liberté de l'information. Un livre blanc intitulé "Your right to know" (Vous avez le droit de savoir), publié en décembre 1997, contient des propositions à ce sujet, qui vont nettement au-delà de celles du code d'instructions pratiques pour ce qui est des exigences en matière d'ouverture.

Un projet de loi sur la liberté de l'information doit être présenté par le gouvernement en 1999.

Le gouvernement a également créé un service Internet consacré à l'information du secteur public (adresse: [www.open.gov.uk](http://www.open.gov.uk)). Toutes les nouvelles lois et les nouveaux instruments législatifs sont publiés sur Internet (adresse: [www.hmso.gov.uk](http://www.hmso.gov.uk)). Il existe un droit d'accès aux informations des collectivités locales (Local Government Act - loi sur les collectivités locales - de 1985) ainsi qu'à divers types d'informations personnelles, telles que les dossiers médicaux et les données des services sociaux.

Les lignes directrices du ministère du commerce et de l'industrie relatives aux informations commercialisables détenues par les pouvoirs publics ont été publiées pour la première fois en 1986 afin de fournir aux ministères une orientation sur la manière de mettre leurs données à la disposition du secteur privé. Ce document a été révisé pour la dernière fois en 1990 et, en raison d'évolutions récentes, le gouvernement estime aujourd'hui qu'une nouvelle révision pourrait être nécessaire. Ces lignes directrices couvrent des aspects tels que la détermination de l'information commercialisable, les coûts et les tarifs, les questions contractuelles, les obligations de la couronne en matière de droit d'auteur, la sécurité et la protection de la vie privée, la responsabilité, la concurrence, la non-exclusivité et la non-discrimination vis-à-vis des fournisseurs de services de la CE.

L'établissement d'organismes exécutifs des pouvoirs publics tenus de couvrir leurs dépenses par leurs recettes a contribué à renforcer la tendance des pouvoirs publics à rendre disponibles des informations de différentes manières, commercialement ou non. Le niveau de tarification dépend du type d'informations et de la mesure dans laquelle elles sont destinées à une réutilisation commerciale.

Le secteur privé a demandé une libéralisation du régime de licences du droit d'auteur afin de pouvoir reproduire plus facilement différents types d'informations sous licence et de manière non exclusive. Le gouvernement a annoncé plusieurs initiatives dans le domaine de la politique de droit d'auteur qui régit la reproduction de données résultant d'une obligation légale et de l'utilisation de licences par catégorie. Au Royaume-Uni, qui constitue le marché de l'information électronique le plus vaste et le plus ancien de l'UE, il existe de nombreux exemples de coopération entre les secteurs public et privé, tels que les informations géographiques, juridiques et sur les entreprises. Un livre vert intitulé "Crown Copyright in the Information Age" (Droit

d'auteur de la couronne à l'ère de l'information), qui traite de l'accès à l'information du secteur public, a été publié en janvier 1998.

### Suède

La Suède a la plus ancienne loi au monde en matière d'accès (la loi de 1766 sur la liberté de la presse, modifiée en dernier lieu en 1994), qui concerne les documents détenus par les pouvoirs publics, y compris sous forme électronique. Elle s'applique à tous les documents élaborés ou reçus par une administration. L'accès aux documents est gratuit, sauf s'ils excèdent neuf pages, auquel cas une redevance est perçue. Les administrations ne sont pas tenues de fournir autrement que sur papier des fichiers destinés à être traités électroniquement.

L'accès ne peut être refusé qu'en vertu d'une clause spécifique de la législation en matière de confidentialité (la loi sur le secret).

Cette législation couvre également, en principe, les informations contenues dans les bases de données et les registres des pouvoirs publics. L'accès à ces informations est en pratique limité à celles qui peuvent être extraites et fournies par des procédures de routine. La loi sur la protection des données comprend des dispositions spéciales permettant aux citoyens de savoir quelles informations les concernant se trouvent dans les registres publics.

Une nouvelle loi sur les données personnelles entrera en vigueur en octobre 1998. Elle repose largement sur la directive de l'UE concernant la protection des données à caractère personnel, mais n'affecte pas le droit constitutionnel du public d'avoir accès aux documents officiels.

La loi prévoit qu'un nombre limité de bases de données nationales et de registres publics importants peuvent être utilisés dans le cadre de services d'information commerciaux (adresses de personnes et de sociétés, informations immobilières, foncières ou sur les véhicules). Le secteur des entreprises peut donc employer ces informations pour fournir des services à valeur ajoutée. La tarification de l'information publique repose normalement sur le principe de couverture des dépenses par les recettes. Aucune autre commercialisation d'informations tirées des registres publics n'est autorisée.

Les autorités centrales et municipales sont en train d'organiser leurs ressources d'informations afin de pouvoir communiquer davantage de renseignements

électroniquement. Cette opération va au-delà du respect de la loi sur la liberté de la presse (qui, à l'heure actuelle, ne garantit l'accès qu'aux documents sur papier) et vise à proposer un service au public et aux entreprises.

Une commission a été chargée d'examiner, dans la perspective des TI, les règles constitutionnelles concernant le droit d'accès du public aux documents officiels.

Le projet de loi du gouvernement sur les TI, adopté par le parlement au printemps 1996, trace les grandes lignes de la politique du gouvernement en vue d'élargir encore l'accès électronique dans le secteur public. Ce texte souligne que les TI peuvent contribuer à renforcer la transparence ainsi que la démocratie et offrir des avantages économiques à la société. Il présente, en outre, des orientations générales concernant l'accès du public et du secteur des entreprises à l'information.

Les services d'information du secteur public constituent l'un des principaux thèmes abordés par le projet de loi du gouvernement sur l'administration publique de 1998. Le principe de base est que la tarification de l'information publique doit servir à couvrir les frais de distribution. Le gouvernement présente également les grandes orientations des travaux futurs dans ce domaine, notamment la définition des données de base nationales et l'étude des moyens de rendre les informations contenues dans les registres publics plus accessibles par voie électronique. Les administrations dont la tâche comprend essentiellement des contacts avec les entreprises et les citoyens doivent offrir, en plus de leurs services traditionnels, des services électroniques en libre-service.

Le ministère de la Justice a publié une proposition, qui fait actuellement l'objet de consultations, visant à actualiser le système d'information juridique, Rixlex 2000. La structure de ce système est décentralisée. Chaque fournisseur d'informations est responsable de l'exactitude des données qu'il fournit.

Dans le cadre de la structure générale brièvement exposée ci-dessus, un certain nombre d'activités pratiques et législatives continuent d'adapter et de développer la gestion de l'information, l'ouverture, la synergie et la responsabilité dans le nouvel environnement électronique.

## **1. Les étapes clefs**

En septembre 1996, dans sa résolution sur le plan d'action de la Commission pour la société de l'information, le Parlement européen a demandé que l'on utilise les nouvelles formes de distribution électronique pour la diffusion de l'information publique à l'ensemble des citoyens aux niveaux national et européen.

En novembre 1996, dans sa résolution sur les nouvelles priorités politiques concernant la société de l'information, le Conseil "Industrie" a invité instamment les États membres à améliorer l'accès à l'information publique en accélérant l'utilisation des outils de la société de l'information et l'établissement de partenariats entre les secteurs public et privé.

L'accès à l'information du secteur public est l'une des priorités retenues par la déclaration ministérielle publiée à l'issue de la conférence sur les réseaux d'information mondiaux qui s'est déroulée à Bonn, du 6 au 8 juillet 1997.

Des intervenants non gouvernementaux ont eux aussi activement encouragé les actions dans ce domaine. Le Forum sur la société de l'information s'est fermement prononcé en faveur d'une initiative pour l'accès à l'information publique (Déclaration de Vienne du 13 novembre 1998).

Par ailleurs, il convient de mentionner d'autres initiatives prises dans ce domaine par d'autres organismes internationaux, tels que le Conseil de l'Europe.

## **2. La transparence des institutions européennes**

Depuis la signature du Traité de Maastricht, la transparence au sein des institutions de l'Union européenne a été substantiellement améliorée. Des efforts considérables ont été faits afin d'assurer un accès plus facile aux documents détenus par les institutions. En 1994, la Commission a par exemple adopté une décision concernant l'accès du public à ses documents (décision du 8 février 1994 telle que modifiée le 19 septembre 1996).

Dans le Traité d'Amsterdam, l'importance de cette question est soulignée par l'inclusion d'une disposition spécifique concernant la transparence des institutions européennes. Un nouvel article a été inséré dans le Traité en vertu duquel, tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un Etat

membre a un droit à l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sous réserve des principes et des conditions fixés par le Conseil et par le règlement intérieur de chaque institution, en visant à assurer la plus grande transparence possible. Au regard du principe de transparence, le Traité d'Amsterdam marque ainsi une nouvelle étape dans le processus créant une Union sans cesse plus étroite entre les peuples des États membres, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens.

Le Traité dispose également que lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, les résultats et les explications des votes ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal sont rendus publics.

Un guide de l'utilisateur disponible sur papier et sur la toile (adresse: <http://europa.eu.int/en/comm/accdoc/content.s.html>) expose les détails pratiques de la politique d'accès de la Commission.

## **3. Une politique active en matière de diffusion de l'information**

Toutes les institutions de l'UE disposent d'une famille de sites WWW accessibles via une passerelle unique (<http://europa.eu.int>) proposant un volume important d'informations.

Dans le cadre de PRINCE, le programme d'information à destination des citoyens européens, trois actions d'information prioritaires ont été lancées :

- Le site web "Construire l'Europe ensemble" met à disposition une information thématique sur les défis posés par l'intégration européenne (<http://europa.eu.int/en/comm/dg10/build/build.htm>);
- <http://europa.eu.int/euro/> est le site de la Commission européenne consacré à l'euro ;
- un dialogue avec les citoyens et les entreprises est maintenu à l'adresse <http://citizens.eu.int/>. Cette initiative fait suite à l'initiative « Citoyens d'abord ».

L'Office des Publications officielles des Communautés européennes (EUR-OP) est l'éditeur officiel des institutions de l'Union européenne. Les trois fonctions principales de l'Office sont la publication, le support technique et administratif et la distribution. EUR-OP crée un Forum rassemblant des

éditeurs de l'Union européenne en coopération avec un certain nombre de maisons d'édition européennes. Agissant au nom de l'ensemble des institutions de l'Union européenne, EUR-OP donne accès aux informations actuellement disponibles dans ses bases de données et encouragent les éditeurs à utiliser l'information sur l'Union qui n'est pas publiée. EUR-OP a toujours recommandé aux institutions de suivre les Lignes directrices de la Commission de 1989 relatives à la synergie. Les conditions auxquelles est soumise la diffusion de l'information dépendent de la valeur-ajoutée à l'information. Par exemple, EUR-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex/>) affiche gratuitement pendant une durée de 45 jours le Journal officiel et est mis à jour quotidiennement dans les 11 langues avec les dernières éditions du Journal officiel qui sont disponibles sur Internet quelques heures après la publication de la version papier.

CELEX (<http://europa.eu.int/celex/>) est un système de documentation inter-institutionnel sur le droit communautaire fonctionnant par abonnement ; il contient l'ensemble du droit de l'Union : CELEX est disponible pour un forfait annuel de 960 euro par an.

#### **4. Les initiatives antérieures**

L'importance potentielle de l'information du secteur public en tant que ressource a attiré pour la première fois l'attention de la Commission au milieu des années quatre-vingt quand, dans le contexte du programme IMPACT visant à créer un marché de l'information communautaire et en réponse à un besoin ressenti par l'industrie de l'information, elle a lancé un processus de consultation des représentants des fournisseurs d'information des secteurs public et privé ainsi que des utilisateurs. Des études ont en outre porté sur ces questions. La Commission a mené un certain nombre de discussions préparatoires avec l'aide du Groupe consultatif juridique (LAB) (pour toute information complémentaire, voir la page d'accueil du LAB sur le serveur WWW de la Commission européenne, I\*M Europe, à l'adresse suivante: <http://www2.echo.lu/legal/en/labhome.html>).

Ces initiatives ont débouché sur dix-neuf "Lignes directrices pour améliorer la synergie entre secteur public et secteur privé sur le marché de l'information". Des études ultérieures ont toutefois démontré que leur impact avait été plutôt décevant. Dans la plupart des États membres, ce document ne semble avoir eu qu'un effet limité, voire nul.

Les 27 et 28 juin 1996, la Commission a organisé une réunion à Stockholm, au cours

de laquelle ont été examinées différentes questions en rapport avec le présent livre vert. Les mesures prises à ce jour ont fait l'objet d'un large consensus parmi les participants (le compte rendu est disponible sur demande).

La première initiative législative dans ce domaine a été l'adoption de la directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, qui garantit à toute personne, physique ou morale, le droit d'accéder aux données de ce type qui sont disponibles auprès des autorités publiques (JO L158 du 23.6.1990, p.56). L'UE a mené d'autres actions dans le domaine de l'environnement. Rappelons, par exemple, les travaux réalisés en la matière par l'Agence européenne pour l'environnement. En outre la présidence du Conseil et la Commission ont signé, le 25 juin 1998, la convention de la CEE/NU sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement.

Les Etats-Unis ont acquis une longue expérience à travers leur **politique active en matière d'information du secteur public**. En 1966, la loi sur la liberté de l'information a été adoptée (Freedom of Information Act). Elle a par la suite été modifiée par la loi sur la liberté de l'information électronique (Electronic Freedom of Information Act) qui garantit **un accès public par voie électronique, à l'information détenue par l'administration fédérale**.

Des services de localisation de l'information gouvernementale (Government Information Locator Services - GILS) ont mis en place avec pour objectif d'assurer **l'accès à l'information au niveau fédéral** en identifiant les ressources recherchées par les utilisateurs, en décrivant l'information disponible et apportant une aide dans l'accès (voir <http://www.gils.net/>).

A travers un certain nombre de lois qui se sont ajoutées à la loi sur la liberté de l'information (comme la loi sur la réduction des charges administratives -Paperwork Reduction Act-), ainsi que des documents décrivant de façon détaillée les politiques à suivre tels que la circulaire A130 de l'Office of Management and Budget (OMB), les Etats-Unis ont **fortement encouragé le secteur privé à exploiter commercialement l'information du secteur public**.

Les Lignes directrices sur les coûts uniformes en relation avec la loi sur la liberté de l'information, adoptées par l'OMB en 1986 traitent des **aspects liés à la tarification** parmi d'autres sujets. Selon ces dispositions, les coûts liés à la recherche, à la reproduction et éventuellement à la collecte peuvent être facturés mais non ceux qui sont en rapport avec la valeur ajoutée par le secteur public aux données de base. La **philosophie suivie par les Etats-Unis en matière de tarification** est

que le secteur public devrait voir l'ajout de valeur, seulement comme un outil permettant d'accroître son efficacité et non comme le moyen de réaliser des bénéfices. D'un autre côté, si le secteur privé doit proposer des services ou des produits commercialement viables, il devrait être en mesure d'ajouter de la valeur en plus de celle apportée par le secteur public, et les vendre à un prix leur permettant de réaliser un profit. Il n'y a pas de droit d'auteur sur l'information détenue par le gouvernement au niveau fédéral.

Aux Etats-Unis, la référence la plus importante s'agissant des **aspects liés à la concurrence** se trouve dans le Paperwork Reduction Act du 4 janvier 1995, Section 3506, qui porte sur les responsabilités incombant aux administrations fédérales. Il dispose que :

" chaque administration doit assurer au public un accès équitable et à temps, à l'information publique qu'elle détient... "

mais il est également indiqué que l'administration « ne devrait pas, sauf exception prévue par la loi :

- A. établir un accord de distribution exclusif, restreint ou autre, qui interfère avec une mise à disposition équitable et en temps, de l'information au public ;
- B. restreindre ou réglementer l'utilisation, le revente ou la diffusion de l'information par le public ;
- C. facturer des frais ou des droits pour le revente ou la diffusion de l'information ; ou
- D. établir des droits à la charge de l'utilisateur de l'information qui excède le coût de la diffusion.»

ISSN 0254-1491

COM(98) 585 final

# DOCUMENTS

FR

15 16 06 01

---

N° de catalogue : CB-CO-99-021-FR-C

---

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg