

Javier Hernández-Ros  
European Commission  
Head of Unit  
Digital Libraries and Public Sector  
Information  
Rue Alcide de Gasperi  
L - 2920 Luxembourg

Objet : Révision de la Directive 2003/98/CE relative à la réutilisation des Informations du Secteur public

Monsieur Hernandez -Ros,

En réponse à votre demande du 19 mai 2008, de procéder à une consultation de tous les acteurs concernés par la directive, je vous informe par la présente des résultats de celle-ci.

En qualité d'organisme chargé de mettre en œuvre les obligations et les recommandations de la directive en Belgique, nous avons procédé à une consultation auprès de nos interlocuteurs naturels. Il s'agit :

- des membres du Comité de la transparence (secteur public)
- des fonctionnaires dirigeants de la fonction publique fédérale
- des personnes chargées de la transposition de la directive dans les entités fédérées
- des membres du Comité d'orientation de l'Agence pour la simplification administrative (organe tripartite)
- des représentants du secteur privé ayant manifesté un intérêt lors du processus de transposition
- des représentants de la presse.

Cela n'empêchera pas que des réponses individuelles vous parviennent séparément.

En ce qui nous concerne, il ne semble pas que l'intérêt que la directive devrait susciter auprès des entreprises et des réutilisateurs potentiels, ait été très prononcé. Si ce n'est nos efforts de publicité demandée par les consultants auxquels la Commission a confié le suivi de la directive, nous constatons plutôt un manque de connaissance. Si la Commission poursuivait ses efforts de promotion, pourrait-elle les orienter vers la responsabilisation des entreprises autant que vers les obligations des services publics ?

Un dialogue serein entre la Commission et les Etats sur la manière de promouvoir serait plus fructueux en associant les entreprises et leurs représentants. Il revient aux Etats de constituer des registres, des catalogues de produits (article 9) à mettre à disposition des entreprises, certes dans la mesure de leurs moyens et de leur priorité. En Belgique, un réseau a été créé pour remplir cette tâche.

Mais le coût de la collecte des informations, la manière de les cataloguer, la production d'outils électroniques, n'obtiennent pas l'unanimité parmi les décideurs. La Commission pourrait-elle donner les moyens aux Etats pour obtenir un résultat appréciable au plan européen (harmonisation des rubriques, interprétation commune de l'information réutilisable, ...)

Par ailleurs, les questions de compréhension soulevées lors du séminaire que nous avons mené en décembre 2007, sont toujours d'actualité. Nous y revenons ci dessous.

## **Réponses aux questions de la Commission**

### **Question 1. In addition to transposition measures, could you please indicate additional practical/deployment measures (e.g. national portals, asset lists, etc.), that have been taken in your State or by the main Public Sector Content Holders in your country to facilitate the re-use of PSI?**

Suivant le domaine, plusieurs initiatives ont été prises pour faciliter la réutilisation par des tiers des informations contenues dans les Services fédéraux respectifs :

1. Ainsi le SPF P&O a créé un catalogue commun des collections de 22 bibliothèques fédérales (SPF et Etablissements scientifiques); l'application permet des consultations en ligne et des demandes d'ouvrages à distance; il contient les publications des organisations participantes qui ont été cataloguées ([www.bib.belgium.be](http://www.bib.belgium.be)).
2. Dans le secteur de la santé publique, les informations relatives aux hôpitaux et à leurs activités sont mises en commun et réutilisées par tous les hôpitaux belges, ce qui leur permet d'élaborer des stratégies plus efficaces et de développer de nouvelles activités (en tant que sociétés). En dehors de ceci, aucune mesure supplémentaire n'a été prise jusqu'à présent.
3. Les données géographiques à usage environnemental que possède l'AGDP, SPF Finances, doivent être structurées et diffusées, en collaboration avec les autres institutions possédant de l'information géographique, sur une structure nationale encore à déterminer, suite à la directive INSPIRE. Ces données sont également incluses dans les informations du secteur public destinées à être réutilisées. En matière d'informations géographiques également, l'ING présente les informations qu'il possède dans un portail exemplaire [www.ngi.be](http://www.ngi.be).
4. Dans le domaine social, le SPP Intégration sociale est également une source authentique et unique. Les informations collectées par ce Service public sont à la disposition de tiers, que se soient des organisations travaillant dans le secteur social, des institutions de recherche, des services publics et toute personne intéressée, sur le site web. Les conditions d'utilisation y sont également exposées en toute transparence. Le SPP Intégration sociale n'a pas attendu l'obligation découlant de la Directive pour mettre à disposition toute information réutilisable à disposition de tiers.
5. A Transparency comity has been set up by the Royal Decree of 29 October 2007 <sup>1</sup> on the procedure and delays of treatment of demands of re-use of public sector information and the control of the obligation to give at the disposal of administrative documents.
6. L'ASA a conçu un questionnaire, validé par tous les services publics, afin de recueillir toutes leurs informations réutilisables – au sens de la directive. En attendant la production d'un catalogue

---

<sup>1</sup> Moniteur belge du 6 novembre 2007

électronique accessible sur le portail fédéral belge, une version synthétique sera disponible sur le site de l'ASA fin 2008.

7. La Belgique s'est dotée d'une Commission fédérale de recours pour la réutilisation des informations du secteur public.

Cette Commission a pour mission de se prononcer avec un pouvoir de décision sur les recours formés par les particuliers lorsqu'ils se voient opposer un refus à la demande qu'ils introduisent auprès d'une autorité publique aux fins d'être autorisés à réutiliser des informations dont cette autorité dispose ou encore, lorsque l'une des clauses de la licence délivrée à des fins de réutilisation n'est pas respectée.

**Question 2. Do you consider that the Directive has had an impact on the information market in your country? If so, how?**

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de la Directive sur le marché de l'information, à cause de la transposition tardive de la Directive. Dans certains domaines et particulièrement dans le domaine des informations concernant l'immobilier, (valeur vénale, revenus cadastraux, etc.), la Directive a aiguisé la conscience des services publics, en l'occurrence l'Administration Générale de la Documentation Patrimoniale, AGDP, de sa richesse en tant que mine d'informations, ce qui lui permet un développement plus axé vers une diffusion et un accès rapide à ces informations. The public sector hasn't organised at this moment herself: a lot of strategic and operational decisions has to be taken.

*Also the private market isn't full aware at this moment of the possibilities the new legislation could have.*

**Question 3. Has the implementation of the Directive resulted in a revised charging policy by public sector bodies?**

La plupart des services publics estiment qu'il n'y a pas de recul suffisant pour évaluer l'impact de la Directive à cet égard.

Néanmoins, les avis sont partagés : l'ADGP (administration générale de la documentation patrimoniale) par exemple, estime que la Directive a eu un impact sur la stratégie en matière de redevance : L'AGDP prévoit de rédiger une loi fédérale sur l'information géographique avec l'IGN. Cette loi tiendra compte de l'obligation que l'AGDP va devoir diffuser les informations demandées par la directive INSPIRE.

Des banques de données ont été mises à la disposition du secteur public, gratuitement en général. Mais selon le secteur public, il n'y aurait pas de lien direct avec le processus initié par la Directive.

En matière de sécurité sociale, la Directive ne semble pas avoir jusqu'à présent un impact sur la stratégie en matière de redevance : seul un produit « payant » ayant été mis jusqu'à présent à disposition du public.

Il y a un certain nombre de difficultés quant à l'implémentation de la Directive :

- ✓ there are a lot of strategic decisions to be made;

There is a problem to calculate the remunerations for public sector information because according to the Directive this remunerations should be based on the real costs. Prices should according to the directive be consistent with applicable accounting principles and the relevant cost calculation method of the public sector body concerned;

- ✓ The way a register is to be made of all reusable public sector information.

**Question 4. What kind of problems do you believe private companies in your country are encountering when wishing to reuse public sector information?**

- ✓ La possibilité de réutilisation: For private companies it is not clear when they can re-use public sector information because each public authority can design if they like to make possible re-use. It would be better that all administrative documents that are public or can be made public were reusable. Only the conditions of the re-use should be made flexible: each public body should have the possibility to impose conditions on the re-use of their public information. But the principle should be that existing public information that is public accessible should also be in principle reusable.
- ✓ La dispersion des informations du secteur public.
- ✓ La disparité et dans certains cas, le manque de clarté des conditions de réutilisation.
- ✓ Le champ d'application de la Directive.
- ✓ L'accès à l'information.

La presse, et implicitement tous les réutilisateurs, plaident pour que les redevances que les pouvoirs publics peuvent demander ou des licences trop contraignantes ne servent pas à dresser des obstacles qui limiteraient l'accès à l'information.

- ✓ La réglementation relative à la protection de la vie privée.

**Question 5. Would it be appropriate to include cultural establishments, education and research organisations and public service broadcasters, within the scope of the Directive?**

Les avis sont partagés: si certains n'ont pas d'opinion ou sont d'opinion défavorable comme le SPF Santé publique, d'autres trouvent que les organisations de recherche et des domaines non marchands doivent participer à la réutilisation des informations du secteur public.

Ainsi le SPF Finances, dont le projet OSIRIS visant à implémenter une plate-forme pour la valorisation et la diffusion des informations contenues dans les bases de données de la Documentation patrimoniale auprès du monde académique, est mené en collaboration avec la politique scientifique.

Le SPF Intérieur est d'avis qu'il serait très important d'inclure aussi les établissements culturels et les services publics de diffusion de radio-télévision dans le champ d'application de la Directive ; il estime par contre que l'éducation et les organismes publics de recherche devraient en être exclus.

D'autres encore ne voient aucun inconvénient à inclure les établissements culturels, les établissements d'enseignement ainsi que les services publics de diffusion de radio-télévision dans le champ d'application de la Directive, le principe étant, selon eux, que toute information du secteur public non-individuelle et non-sensible doit être accessible à des tiers.

**Question 6 - What would be the impact and societal benefits of including these sectors within the scope of the Directive? What are the problems these excluded sectors may encounter should they be included within the scope of the Directive?**

Very interesting information could be made accessible for re-use under de conditions of the Directive. These conditions are more transparent than the conditions today. It would also help to attack the semi or full monopolised situation in which Cultural establishments and public service broadcasters are working. For public service broadcasters the same rules should also be applicable to private broadcast companies.

**Question 7 - What technical, organisational, legal and practical measures could be established by national administrations and/or at European level to optimise the re-use of PSI (e.g. efficient dispute settlement mechanisms)?**

**Nous citons ici les points soulevés par les répondants, même s'ils sont redondants avec les considérations ci avant :**

- ✓ Awareness should be raised
- ✓ Doter les administrations publiques belges d'une comptabilité analytique

- ✓ Il serait utile que les CE proposent un éventail de bonnes pratiques. Nous sommes également désireux de rencontrer des collègues européens de façon à comparer les approches.
- ✓ Adaptation de la législation relative à la vie privée,
- ✓ A clarification of the wording of the directive has priority to any enlargement of the scope. “commercial and non-commercial use”, “return on investment”, “marginal cost”, ... are by no means clear and leave many interpretations open. A different interpretation in different Member States will not enhance the internal market.
- ✓ Mise en place d’une cellule de traitement des demandes au niveau du département
- ✓ Etablissement d’un catalogue des informations disponibles par organisation au niveau de l’Etat et de l’EU.
- ✓ The same goes for obtaining fast legal advice in matters concerning privacy (is it allowed to re-use certain PSI within the framework of privacy legislation).
- ✓ Legal measures concerning the re-use of databases with (e-mail) addresses by private companies would be a useful addition too.
- ✓ National metadata on a central website ;ensure that the data is up-to-date; develop web-services; develop a number of standard data models for GI (geographic informations) modules (interoperability)
- ✓ A portal should be established; a good structure and index are very important
- ✓ It may be too ambitious but a common European portal would be worth considering with data that is commonly available in all Member States. This would allow easy comparison between and merger of key data in different countries
- ✓ An efficient dispute settlement mechanism would be of great value.

**Question 8 - Should legislative amendments be introduced in the Directive to make it more efficient? If so, which ones and why? Would guidelines on proper implementation and application of the Directive be useful?**

Les services publics et les réutilisateurs potentiels ont régulièrement demandé une clarification de certains concepts et des lignes de conduite plus détaillées au sujet de l’application de la Directive.

La directive 2003/ 98 bien que transposée apparemment correctement par les Etats membres, pose un certain nombre de problèmes d’ordre pratique mais aussi conceptuel.

1. **La notion de ‘ réutilisation ’** nous paraît insuffisamment étayée pour permettre de déterminer ce qui l’est ou ne l’est pas. Définir la « réutilisation » comme ‘ l’utilisation ‘ des documents à des fins **autres** que l’objectif **initial** de la mission de service public pour lequel les documents ont été produits (article ASA/DDV/CH/ 07-2008

2, 4)) est extrêmement large. En effet, cela couvre **toutes les utilisations** d'informations publiques des personnes physiques ou morales étrangères aux services publics, hors la relation individuelle entre un service et un particulier - laquelle est toujours couverte par la mission initiale du service public.

Par ailleurs, l'échange de documents entre services publics, dans le cadre de leur mission, n'est pas considéré comme de la « réutilisation » au sens de la directive. Ici, l'exception vide la définition de son effet : les services publics ne peuvent agir *que* dans le cadre de missions légalement attribuées ; il n'y aura donc jamais de réutilisation entre service publics, sauf des pratiques 'hors la loi', donc proscrites.

Les considérants de la directive ajoutent à la confusion : « ...la réutilisation devrait inclure l'utilisation ultérieure des documents au sein de l'organisation même pour des activités ne relevant pas de sa mission de service public. » (considérant 9). A quelles activités, hors mission publique, la Commission a-t-elle songé ?

Pour concrétiser la définition (une définition alternative n'est pas simple à dégager), nous pensons qu'il serait très instructif de procéder à un exercice de comparaison entre des données / informations d'un domaine que tous les Etats membres connaissent, pour clarifier sa compréhension et sa portée par les services publics,

2. **Le champ d'application** de la directive est truffé d'exceptions institutionnelles superposées à la possibilité d'appréciation des organismes du secteur public d'autoriser, ou non la réutilisation de documents.

Les documents détenus par des établissements culturels, des établissements d'enseignement et de recherche, et des radios publiques sont d'office non couverts par la directive. Or, à l'heure actuelle, certains de ces établissements donnent à réutiliser à des tiers. Leur exclusion les exempte donc de se soumettre aux principes que la directive entend généraliser. La philosophie de la directive battue en brèche, la promotion de ces principes devient difficile. Ces exclusions entrent *également en contradiction avec la recommandation d'encouragement de la mise à disposition par les services publics*, énoncée par le considérant 9.

The definition of re-use is problematic in the light of the legislation of freedom of information. Legislation on freedom of information guarantees access to public held information of administrative documents. The goal of that kind of legislation is that everybody also can use this information of these documents. The definition of the re-Directive makes it possible that public bodies can prevent that persons that have received information on behave of the legislation of freedom of information can have a normal use if that use is different for the reason a public authority has collect the information. Although the intention of the directive is in the first place to promote the reuse of a large quantity of public sector information by the so called information industry, that intention is not reflected in the definition and the rules in the Directive. The Directive builds on the existing access regimes in the

Member States and does not change the national rules for access to documents. But because of the broad definition of re-use the Directive on re-use of public sector information can have or has already a negative influence on the use people can make with the information they receive on base of the access legislation. All access regimes start that a use of the information or documents received by public authorities can be used without the need to consent by the public authority.

*Nous avons livré les réponses individuelles de plusieurs départements fédéraux à la question 5. La plupart sont favorable à leur inclusion, pour des raisons diverses, à reconsidérer.*

3. **Valeur ajoutée** ( voir considérants - article 11) : les informations publiques constituent une matière première , donc à exploiter , transformer , par les réutilisateurs en vue d’offrir de nouveaux produits transformés pour des clients potentiels. Ce qui n’exclut pas la responsabilité de certains services publics d’adapter leurs données brutes, toujours dans le cadre de leur mission, pour construire des produits consommables également (ex. des offices statistiques sous la houlette d’Eurostat). Les registres des personnes physiques, des entreprises, des biens terriens, immobiliers, etc...ont de telles missions. Ils sont par ailleurs tenus de garantir une qualité de données maximales, puisqu’il entre dans leurs obligations essentielles de gérer leurs données **pour les mettre à disposition** d’autres services publics (qui ne peuvent dès lors plus demander les mêmes informations aux personnes déjà identifiées). Cette mission de « collecte unique de données » leur attribue le rôle de ‘ source authentique ‘ unique dans la chaîne de la simplification administrative<sup>2</sup>.

Ce qu’ils autorisent à la réutilisation par des tiers représentent une strate de produits destinés à d’autres clients. Il apparait fondamental pour la clarification des relations public/ privé de pouvoir décider à qui , des services publics ou des entreprises privées, revient la tâche « de la mise à disposition » de produits issus des données publiques, à quel moment et sous quelle forme. On ne peut pas ad vitam éluder cette question de la frontière entre la mission d’Etat et les tâches qui pourraient être confiées à des entreprises désireuses d’en faire leur business.

4. **Egalité de traitement entre entreprises** : en tant que service central d’interprétation de la directive, nous avons reçu des questions relatives aux exceptions à l’interdiction de la discrimination.

---

<sup>2</sup> Sur ce principe et les conséquences, voir e.a. le “guide de simplification” sur le site de l’Agence pour la simplification administrative [www.simplification.be](http://www.simplification.be)

Quels vont être les critères de prestations d'intérêt général qui pourraient être évoqués pour justifier un accord *d'exclusivité* (article 11) ? Par analogie, quelle procédure la Commission va-t-elle suivre pour réexaminer les accords d'exclusivité subsistant au-delà de 2009 ?

Dans quels cas (exemplatif) la commission va-t-elle pouvoir estimer que les *conditions de mise à disposition* et de réutilisation limitent « indûment » les possibilités de réutilisation (article 8) ?

5. **Tarification excessive -retour sur investissement, raisonnable** (article 6).

La question a été débattue à de multiples reprises dans les Etats. La loi belge a opté pour une prise en compte dans le prix, des *coûts marginaux*. Mais il s'agit moins de la hauteur du prix des informations réutilisables que de la manière de calculer, les paramètres essentiels à inclure dans le prix ( article 7 ), donc la standardisation de ces paramètres, l'évitement d'un benchmarking entre Etats sans point de comparaison objectif. La comptabilité des services publics est conçue pour garantir un équilibre entre les recettes et les dépenses dans la plupart des cas, équilibre à sauvegardée annuellement. Elle connaît peu les concepts d'investissement, pluriannuel, d'amortissement. La commercialisation d'informations publiques n'est pas une mission fréquente et leur mise à disposition est souvent gratuite pour le particulier. L'obligation pour un service public de communiquer les bases de calcul d'une redevance (article 7), peut se révéler actuellement insurmontable, à défaut de comptabilité analytique. Celle-ci devrait être reconsidérée à la lumière des principes et de la réalité budgétaire des services publics.

Sur ce dernier point, nous avons déjà plaidé pour une analyse transfrontalière des mécanismes et règles de comptabilité des organismes publics, ou pour une sélection d'organismes qui entrent dans le champ d'application de la directive et qui offrent leurs informations à des tiers réutilisateurs.

J'espère que nous avons répondu au mieux à vos attentes.

Je reste bien évidemment à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Dominique De vos  
Directrice générale adjointe  
Rue ducale, 4 à 1000 Bruxelles  
Tel: 0032 (0)2 289 00 68  
Fax: 0032 (0)2 289 00 76  
GSM: 0474 987500  
[www.simplification.be](http://www.simplification.be)

ASA/DDV/CH/ 07-2008