

## **Réponse des Autorités françaises à la consultation de la Commission européenne sur l'opportunité de réviser la directive 2003/98/CE relative à réutilisation des données du secteur public**

### **I. IMPLEMENTATION AND IMPACT OF THE DIRECTIVE**

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?

La directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public a été transposée en France par :

- l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques qui a introduit, dans la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, un chapitre II entièrement consacré à la réutilisation.
- le décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

Une circulaire n°5156/SG du Premier ministre du 29 mai 2006 a demandé à l'ensemble des services de l'Etat de veiller scrupuleusement à se conformer aux nouvelles obligations.

Au-delà des mesures prises et actions entreprises par chaque administration, deux entités administratives ont engagé des travaux et pris des mesures pour faciliter la mise en œuvre de la directive.

#### A. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Autorité administrative indépendante créée par la loi du 17 juillet 1978, la CADA veille au respect, par les administrations et les réutilisateurs, des règles de réutilisation introduites par l'ordonnance du 6 juin 2005. Elle s'est vue confier trois missions en matière de réutilisation des informations publiques :

- Elle émet des avis non contraignants sur saisine de toute personne qui s'est vue opposer une décision défavorable en matière de réutilisation des informations publiques. Il s'agit d'une procédure rapide (l'avis est rendu dans un délai d'environ un mois) et contradictoire, qui permet très souvent de concilier les positions respectives des réutilisateurs et des administrations et contribue plus largement à la construction d'un dialogue entre eux. La saisine de la CADA est un préalable obligatoire à tout recours contentieux contre la décision administrative. En 2007, elle a émis 33 avis en matière de réutilisation.
- Elle peut infliger des sanctions (amendes et interdiction de réutiliser des informations publiques pendant cinq ans) aux personnes qui réutilisent des informations publiques en méconnaissance des règles du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978. A ce jour, la CADA n'a été saisie qu'une seule fois d'une demande de sanction. Elle ne s'est pas encore prononcée sur ce cas.

- Elle répond aux demandes de conseil émanant des administrations (20 demandes lui ont été adressées en 2007) et fixe par ce biais une « doctrine de la réutilisation ». Plus généralement, elle s'implique dans la diffusion d'une culture de la réutilisation et la formation des autorités administratives aux règles qui la régissent : dans ce cadre, elle assure des stages et formations, informe les administrations par le biais d'une « lettre-réseau » et anime un réseau de « personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques », interlocuteurs uniques de la CADA au sein des différentes administrations. Parallèlement, la CADA tient à jour un site Internet où figurent les règles de réutilisation et les avis et conseils rendus en la matière, et publie un guide de l'accès et de la réutilisation des informations publiques actualisé ainsi qu'un rapport annuel, qui permettent aux administrations comme aux réutilisateurs de mieux appréhender les obligations qui leur incombent, mais aussi d'être informés des initiatives lancées en matière de réutilisation.

B. L'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) a engagé des actions concrètes en vue de favoriser la mise en œuvre de l'ordonnance du 6 juin 2005.

Créée le 23 avril 2007, l'APIE a une fonction interministérielle de coordination et d'assistance consistant à apporter aux gestionnaires publics une aide méthodologique et opérationnelle pour le recensement, la protection et la valorisation de leurs actifs immatériels et à les accompagner dans la conduite de projets spécifiques.

En ce qui concerne les informations publiques qui figurent au nombre de ces actifs immatériels, l'action de l'APIE vise à sensibiliser les administrations sur l'enjeu de la réutilisation en termes de développement de l'activité économique issue de l'exploitation de ces données par les entreprises. Il s'agit de faire émerger et connaître rapidement les gisements d'informations publiques existants et de faire en sorte que l'ensemble des ministères aient une démarche coordonnée et cohérente en ce qui concerne les conditions de réutilisation de leurs informations publiques.

Pour atteindre ces objectifs, l'APIE conduit depuis plusieurs mois une démarche globale, qui consiste à la fois à accompagner les ministères dans la mise en œuvre des textes et à conduire des projets spécifiques de façon coordonnée.

L'accompagnement des ministères se concrétise :

- par l'élaboration de cadre de référence et de guides méthodologiques et pratiques : mise au point d'une licence-type contenant des conditions générales, d'un guide des clauses particulières possibles, lignes directrices pour l'élaboration d'un répertoire, réalisation de « foires aux questions » par types de problématique.
- par l'initiation d'actions horizontales : analyse des marchés, veille sur l'actualité internationale et communautaire.

La conduite de projets spécifiques est réalisée de manière coordonnée afin d'aboutir à la mise en place de conditions de réutilisation de façon homogène et cohérente. Ces projets permettent en outre d'alimenter le travail d'élaboration des outils et d'enrichir la doctrine.

Pour conduire ces travaux, l'APIE a mis en place une organisation collaborative qui repose sur deux axes principaux :

- l'organisation d'ateliers associant l'ensemble des correspondants de l'APIE dans les ministères, qui permettent de partager les expériences et de s'approprier une démarche et des outils communs ;

- la conduite des consultations nécessaires à la sécurisation juridique des outils et l'organisation de rencontres avec des interlocuteurs incontournables : la CADA, avec qui une coopération informelle a été nouée, des contacts réguliers avec les représentants des professionnels, notamment le Groupement français des industries de l'information, qui représente les éditeurs de contenus dans un grand nombre de domaines de l'information.

Cette démarche et cette organisation, qui placent la coordination au centre des travaux, visent à mutualiser les compétences et à partager les connaissances afin de faire émerger rapidement, à côté de ce qui existe déjà, de nouveaux champs de réutilisation, dans un cadre cohérent et le plus large possible.

Les travaux sur la licence-type sont très avancés et un modèle devrait être disponible au second semestre 2008. Un groupe de travail interministériel a été organisé début juillet pour la mise au point du répertoire que les administrations doivent mettre à disposition des personnes souhaitant réutiliser des informations publiques. La démarche envisagée vise d'une part à faire en sorte que les administrations recensent les informations facilement identifiables qui pourront ainsi être rapidement portées à la connaissance des opérateurs, et d'autre part à entamer un travail de réflexion sur la définition de métadonnées qui permettront d'homogénéiser les répertoires et de mettre en œuvre un portail commun, incluant la possibilité d'effectuer des recherches et des tris en fonction des thématiques ou des types d'informations recherchées.

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

Compte tenu de la date récente de l'entrée en vigueur de la directive et des textes de transposition, il est prématuré de vouloir disposer d'un bilan quantitatif de l'impact qu'a pu avoir la Directive sur le marché de l'information.

Sur un plan qualitatif, il est incontestable en revanche que cette mesure a eu un impact positif du fait des nouvelles démarches qui ont été initiées chez les opérateurs mais également dans les administrations.

Tout d'abord, l'entrée en vigueur de ces textes a suscité des attentes fortes de la part des opérateurs intervenant dans les secteurs de l'information, quel que soit le domaine de cette information.

Elle a également permis au sein des pouvoirs publics une meilleure prise de conscience de l'enjeu de ce sujet pour le développement de nouvelles activités économiques tirées de la valorisation des informations publiques. La mesure de l'enjeu n'est cependant pas suffisante et l'application effective de l'ordonnance de 2005 par l'ensemble des administrations nécessite des réflexions et des travaux d'une certaine ampleur, impliquant des actions concrètes de coordination, de concertation et d'élaboration d'outils (cf. réponse à la question 1). Elle nécessite aussi en parallèle des analyses dans de nombreux domaines, techniques, économiques et bien entendu juridiques, en droit public, droit de la propriété intellectuelle et droit de la concurrence notamment.

En ce qui concerne les administrations et les établissements publics mettant déjà, traditionnellement et dans le cadre de leurs missions, des informations publiques à disposition des usagers en vue d'une réutilisation, commerciale ou non, la transposition de la directive leur a également permis de s'interroger sur leur politique globale en la matière afin d'une part de vérifier la conformité de cette politique avec les règles de l'ordonnance du 6 juin 2005, et d'autre part de replacer les actions développées dans ce domaine au regard de leurs autres activités, du contexte économique et des attentes des opérateurs sur le marché.

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

La parution de la directive et sa mise en œuvre dans les États membres ont sans aucun doute contribué à renforcer l'intérêt des opérateurs pour les informations publiques, qui y voient de nouvelles opportunités pour créer de nouveaux produits ou services à valeur ajoutée dans de nombreux domaines d'activité. L'environnement numérique de plus en plus prégnant dans la société va contribuer à renforcer ce mouvement de dynamisation des marchés.

La directive définit un certain nombre de principes, transposés à l'article 15 de la loi du 17 juillet 1978, quant à la fixation des redevances pouvant être perçues en contrepartie de la réutilisation des informations publiques.

Les administrations qui seront amenées à fixer des redevances devront le faire en tenant compte à la fois de ces principes et des règles de concurrence ainsi que de la situation des marchés. En tout état de cause, les redevances devront être fixées à des niveaux proportionnés, sous le contrôle du juge. Bien entendu, les redevances existantes pourront également faire l'objet de modifications tenant compte tant des principes fixés par la directive que de l'évolution de l'environnement économique des secteurs concernés.

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

Les principales difficultés évoquées dans les déclarations ou interventions des opérateurs sont la méconnaissance des informations publiques disponibles, la multiplicité des interlocuteurs, et, dans certains cas, un manque de réactivité dans le traitement des demandes de réutilisation.

Comme indiqué dans la réponse à la question 1, les autorités françaises ont impulsé une démarche collective pour mettre en œuvre les dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 afin de faciliter le travail des gestionnaires publics et d'en améliorer l'efficacité notamment du point de vue des délais et de la qualité des réponses apportées aux professionnels et au public en général.

En ce qui concerne la principale attente des opérateurs relative à la connaissance des gisements d'informations disponibles, l'APIE a engagé une action de sensibilisation de tous les ministères sur la nécessité de recenser les informations publiques disponibles pour la réutilisation. Compte tenu de la très grande diversité de ces informations et de leur champ très vaste, une démarche pragmatique conduisant à opérer ce recensement par étapes structurées successives est privilégiée.

Ce recensement permettra aux administrations de compléter les répertoires déjà existants ou d'élaborer ceux qui n'existent pas encore.

Parallèlement, des travaux sont en cours afin d'homogénéiser les répertoires et d'aboutir à la mise en œuvre de catalogues d'informations raisonnés. A cet effet, un système ou nomenclature commun d'organisation (métadonnées) sera proposé. Ce dispositif permettra d'envisager la mise en place d'un portail internet commun à l'ensemble des ministères à partir duquel les opérateurs pourraient effectuer des recherches pour trouver facilement et rapidement les informations qui leur seraient utiles.

Dans le même temps, la désignation de « personnes responsables » dans chaque administration se poursuit. A ce jour, 1300 « personnes responsables » ont été nommées sur environ 2500 administrations soumises à cette obligation de désignation (article 24 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée et titre IV du décret du 30 décembre 2005). Celles-ci sont destinataires des avis et conseils de la CADA ainsi que des principales décisions de justice rendues en matière de réutilisation.

## II. SCOPE OF THE DIRECTIVE

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

Les dispositions contenues dans l'article 1<sup>er</sup> de la directive ont été transposées dans l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978 aux termes duquel : « Par dérogation au présent chapitre, les conditions dans lesquelles les informations peuvent être réutilisées sont fixées, le cas échéant, par les administrations mentionnées aux a et b du présent article lorsqu'elles figurent dans des documents élaborés ou détenus par : a) Des établissements et institutions d'enseignement et de recherche ; b) Des établissements, organismes ou services culturels. ».

Les raisons de ces exclusions du champ d'application de la directive ont été explicitées dans le préambule de la proposition de directive : « certains organismes du secteur public dont les activités ont trait à la culture ou à l'enseignement ont droit à un traitement spécial en raison de plusieurs facteurs. L'application de la directive risque de leur imposer une charge administrative élevée par rapport aux avantages escomptés. Leurs informations échapperaient, du reste, en grande partie aux dispositions de la directive compte tenu des droits d'auteur détenus par des tiers. Enfin leur fonction dans la société en tant que vecteurs de culture et de connaissances leur confère un statut particulier. ».

En 2008, ces raisons de principe valent toujours.

Il est reconnu aux données culturelles et scientifiques une valeur spécifique et éminente justifiant leur conservation, leur transmission aux générations futures et leur diffusion au plus large public.

C'est pourquoi l'esprit d'ouverture de la directive rencontre totalement nos objectifs de maximisation de la diffusion et de l'appropriation des données culturelles et scientifiques. Concernant le secteur culturel, un groupe de travail a d'ailleurs actuellement pour mission d'éclaircir et d'optimiser les conditions de la réutilisation de ces données, dans le respect du droit en vigueur.

Ainsi, les éléments de ces collections (comme les cours des professeurs et les thèses des étudiants ou les reproductions d'oeuvres d'art) ne peuvent, a priori et sans précautions, être assimilés au vaste ensemble des informations publiques, assujetties au traitement de droit commun.

Par ailleurs, il semble essentiel de pouvoir conserver une certaine latitude concernant le régime applicable afin d'écarter ou de limiter la réutilisation de certaines données sensibles (fonds d'archives de guerre, collections d'oeuvres protégées, d'objets ou de monuments privés, données nominatives, etc.) ou certains types d'usages.

En outre, l'esprit de la directive, qui permet la réutilisation d'une partie seulement d'un ensemble cohérent de données, peut s'avérer contraire à l'atteinte des objectifs scientifiques ou culturels lorsqu'il y a lieu de maintenir l'exhaustivité d'une collection ou le contexte de délivrance d'une donnée.

Enfin, dans un contexte où les règles de droit commun de la réutilisation n'ont pas elles-mêmes été stabilisées et où leur mise en œuvre reste encore partielle, une telle extension serait assurément prématurée.

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?

Si l'on excepte l'identification de leurs contours exacts, l'exclusion des établissements pédagogiques, scientifiques et culturels n'a pas créé de difficultés particulières de mise en oeuvre et n'a pas fait obstacle à la réalisation de certains projets scientifiques ou commerciaux. Elle doit être maintenue car sa remise en cause ne manquerait pas de poser de nombreux et délicats problèmes ou serait inopérante.

D'une part, certaines bases de données sont alimentées par des organismes publics divers (établissements publics autonomes, collectivités territoriales). Par exemple, depuis la loi du 13 août 2004, les données de l'Inventaire général du Patrimoine sont collectées par les Régions (26) puis rassemblées par les services de l'État. L'État ne dispose que d'un droit de diffusion non commercial et la réutilisation commerciale ne peut être autorisée que par les Régions. Une phase de contractualisation est encore nécessaire pour clarifier le régime de propriété en vue d'une réutilisation plus fluide.

D'autre part, se poseraient de lourdes difficultés d'articulation avec les droits de propriété intellectuelle. En effet, s'il est acquis que la plupart des données culturelles et scientifiques sont grevées de droits d'auteur, ces difficultés doivent être réglées en dehors du cadre de la réutilisation des données publiques.

Enfin, le caractère personnel de certaines données (comme les diplômes ou les résultats d'examen), exclut la possibilité de les communiquer dans un but de réutilisation sans l'accord des personnes intéressées (article 13 de la loi de 1978).

En conclusion, les dispositions actuelles donnant satisfaction, il n'est pas nécessaire de les modifier pour élargir le champ d'application de la directive.

### III. LOOKING AHEAD

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)?

La mise en place d'un portail commun auquel pourraient se rattacher l'ensemble des administrations au sein de l'État peut constituer une avancée importante pour faciliter la réutilisation des informations publiques, simplifier les démarches pour les opérateurs et le public en général, et réduire leurs délais de recherche.

Cette orientation nécessite cependant des réflexions techniques et organisationnelles importantes qui ont d'ores et déjà été entamées au sein de l'APIE, en coopération avec les différentes administrations. Les questions techniques paraissent particulièrement sensibles ; elles nécessitent en particulier de prendre en compte des perspectives d'évolution du système vers des fonctionnalités nouvelles ou un niveau d'intégration croissant.

Ces réflexions s'appuieront bien entendu sur les expériences et réalisations déjà menées dans d'autres États membres ou au niveau européen.

A cet égard, les autorités françaises considèrent que la Commission a un rôle fondamental à jouer afin que l'objectif d'homogénéité des répertoires au niveau national puisse trouver un soutien au niveau communautaire, par exemple en favorisant le partage d'expériences entre les États membres.

En ce qui concerne le règlement des litiges, l'ordonnance du 6 juin 2005 a d'ores et déjà prévu un mécanisme précis. La CADA, autorité administrative indépendante, veille au respect des règles de réutilisation issues de la directive (voir réponse à la question 1). Elle dispose d'un délai d'un mois pour statuer. La décision défavorable peut résulter d'un refus d'accès, d'un refus de signature de licence ou encore d'un désaccord sur le montant de la redevance. Le juge administratif peut ensuite être saisi par toute personne lorsque l'administration persiste à refuser la réutilisation ou impose des conditions que le réutilisateur n'accepte pas.

L'activité de la CADA montre que la réutilisation des informations publiques ne donne pas lieu à un contentieux abondant : en 2007, sur les 5015 demandes adressées à la CADA, seules 53 portaient sur des questions de réutilisation (soit moins de 0,5 % de son activité).

A l'égard des utilisateurs, l'ordonnance de 2005 a instauré un mécanisme de sanctions, qui seront prononcées par la CADA, à l'encontre des personnes qui réutilisent des informations publiques en méconnaissance du principe d'intégrité des données (non altération, mention de l'origine et de la dernière mise à jour des informations) ou des termes de la licence de réutilisation. Le décret du 30 décembre 2005 prévoit la mise en œuvre d'une procédure contradictoire avant le prononcé de toute sanction, dans le respect des règles de droit interne et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ainsi qu'il a été dit, ces mécanismes n'ont été que rarement mis en œuvre à ce jour. Cette situation est principalement imputable au niveau encore modeste de la réutilisation des informations publiques en France et à la propension des administrations à convenir de modalités de réutilisation ad hoc avec chaque utilisateur. L'effectivité des procédures créées par l'ordonnance du 6 juin 2005 n'est manifestement pas en cause.

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 autorités françaises considèrent qu'il n'est pas nécessaire, à ce stade, de compléter ou de modifier la directive. Il est essentiel de stabiliser le cadre juridique pour permettre une mise en œuvre efficace et donner sa pleine portée à la directive. La modification de cette directive compliquerait en effet les efforts de formation et de sensibilisation des administrations, qui ont besoin de repères stables. Il ne leur apparaît pas non plus à ce stade nécessaire de publier des lignes directrices : en effet, la directive est claire, tant dans ses considérants que dans son dispositif.

En revanche, il serait sans doute utile que la Commission renforce la coordination et apporte un soutien aux États membres dans la mise en œuvre technique et concrète de la directive et qu'elle favorise l'échange et le partage des bonnes pratiques.

9. Additional comments

Aucun.