

Guide Juridique

Aquitaine Europe Communication
N°4 - DECEMBRE 2010

AEC

agence
des initiatives
numériques

› Les données publiques,

GUIDE JURIDIQUE & PRATIQUE



Vers la réutilisation des données détenues par les acteurs publics

Dématérialisation des processus internes, développement de l'e-administration, numérisation : les acteurs publics (services de l'État, collectivités, etc.) produisent et détiennent des gisements de données numériques de plus en plus riches et diversifiés.

Les données constituent le carburant qui alimente les services numériques dont on observe le développement rapide, sur internet et, de plus en plus, sur mobile. Leur agrégation, leur croisement, leur analyse, leur modélisation, leur représentation concourent à une création de valeur croissante, que ce soit en termes de services rendus à l'utilisateur ou de retombées économiques directes et indirectes. Les utilisations afférentes peuvent aller de la plus triviale (application cartographique sur *smartphone* pour repérer les toilettes publiques les plus proches ou une place de parking) aux plus élaborées (outil d'aide à la décision en matière d'immobilier, par exemple).

Dans ce cadre, les données détenues par les acteurs publics, essentiellement les données brutes, présentent un extraordinaire potentiel d'innovation, d'autant que l'effort consenti pour les collecter reste hors de portée de la majorité des acteurs privés de la filière et des *startups* en particulier. Ce « capital » initial en données brutes

exploitables

représente souvent un enjeu crucial pour le devenir d'un service nouvellement lancé.

Les acteurs publics, en favorisant la réutilisation des données qu'ils détiennent, peuvent donc jouer un rôle d'amorçage au-delà de la mission première qui les a conduits à en assurer la collecte.

Un tel mouvement vers la réutilisation des données des acteurs publics s'observe à l'échelle mondiale. Parce

qu'il trouve son origine dans l'univers anglo-saxon, on parle souvent d'*open data*. Outre les retombées en matière d'activité économique, l'enjeu réside dans le foisonnement de nouveaux services parmi lesquels le

“ Les données détenues par les acteurs publics présentent un extraordinaire potentiel d'innovation.”

citoyen pourra trouver une réponse à ses attentes particulières.

En marge de leurs missions de service public, les acteurs publics ne peuvent imaginer procurer cette satisfaction de manière à la fois exhaustive et individualisée, surtout au rythme des ruptures technologiques et d'usages qui accompagnent en rafales la « révolution » numérique.



L'objectif du présent guide est double

Tout d'abord, il vise à rappeler de façon synthétique et pratique les obligations légales auxquelles les acteurs publics sont soumis en matière d'accès et de réutilisation des données qu'ils produisent et détiennent dans le cadre de leurs missions de service public (les données publiques au sens propre). Il entend accompagner ces acteurs publics dans leur mise en conformité avec les prescriptions légales : si le cadre de la loi de 1978, dite *loi CADA*, n'est pas assorti de sanctions directes

à l'encontre des acteurs publics qui n'en respectent pas les prescriptions, l'appétence croissante des citoyens et des acteurs économiques à faire valoir leurs droits en la matière ouvre la voie à de nouveaux litiges. À cet égard, la *loi CADA* pose une série de principes et de conditions afin de permettre aux personnes privées d'accéder aux informations publiques et de les réutiliser.

Ensuite, ce guide s'adresse aux acteurs publics désireux de s'engager dans une démarche volontariste d'ouverture de leurs données, en leur proposant un cadre juridique et pratique afin d'opérer cette libération en toute sécurité. Il peut donc se lire indifféremment dans son ensemble ou selon la thématique souhaitée : il entend accompagner les acteurs publics dans une mise à disposition effective et sécurisée de leurs données, en présentant d'une part le cadre législatif minimal à respecter et en proposant d'autre part les précautions à prendre au-delà des prescriptions de la *loi CADA*.

Outre les bénéfices escomptés en termes de création de valeur nouvelle (économique, sociale, technologique, etc.) par la réutilisation des données publiques, une telle démarche aura sans doute pour premier effet de faciliter leur utilisation, c'est-à-dire leur circulation entre acteurs publics, facteur d'efficacité et de qualité du service public. ■



Sommaire



I - QUE SONT LES DONNÉES PUBLIQUES ?

p. 4

- a - Identification des données publiques p. 4
- b - Le caractère administratif des documents produits ou détenus par les acteurs publics p. 6

II - LES OBLIGATIONS DES ACTEURS PUBLICS

p. 8

- a - L'élaboration du répertoire d'informations publiques p. 8
- b - La désignation d'une PRADA, un « correspondant CADA » p. 9
- c - La mise à disposition p. 10
- d - La préparation d'une licence-type p. 11
- e - La signature d'une licence en cas de réutilisation soumise à redevance p. 11
- f - La mise à jour des données : une obligation de « bon sens » p. 12
- g - Le respect des informations personnelles p. 12
- h - La prise en compte des droits de propriété intellectuelle p. 13
 - 1 - Le respect des droits de propriété intellectuelle p. 13
 - 2 - La situation des agents publics auteurs de documents publics p. 13

III - QUE PEUT-ON FAIRE AVEC LES DONNÉES PUBLIQUES ?

p. 14

- a - L'utilisation des données publiques p. 14
- b - La mise à disposition des données publiques p. 14
 - 1 - La liberté d'accès aux documents administratifs p. 14
 - 2 - Le droit de réutilisation des informations publiques p. 15
 - 3 - Les limites à la réutilisation : « l'obligation de loyauté » p. 17
 - 4 - Le retraitement des données p. 17

IV - COMMENT METTRE LES DONNÉES PUBLIQUES À DISPOSITION DES PERSONNES PRIVÉES ?

p. 18

- a - Le format du répertoire d'informations publiques p. 18
- b - Les licences de réutilisation p. 18
 - 1 - Principes p. 18
 - 2 - La mise à disposition à titre gratuit p. 20
- c - La redevance de réutilisation p. 20
 - 1 - La raison d'être de la redevance p. 20
 - 2 - Les limites au montant de la redevance p. 21
 - 3 - Le calcul de la redevance p. 22
- d - Les licences-types déjà existantes p. 22
 - 1 - Les licences-types de l'APIE p. 22
 - 2 - Les licences Creative Commons p. 23
- e - Formalisation des demandes de licence de réutilisation p. 23

GLOSSAIRE

p. 26

I Que sont les données publiques ?

La loi autorise l'accès et/ou la réutilisation des données publiques par toute personne qui le souhaite et impose aux acteurs publics de mettre à disposition la plupart des données qu'ils produisent ou détiennent.

L'accès et la réutilisation des données publiques sont réglementés par la loi du 17 juillet 1978 (n° 78-753, dite **loi CADA** : Commission d'Accès aux Documents Administratifs), modifiée plusieurs fois pour être adaptée aux évolutions de la société et des technologies. La directive européenne du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 (n° 2003/98/CE), concernant la réutilisation des informations du secteur public, entend harmoniser les pratiques des États membres en la matière et améliorer les possibilités de réutilisation des informations publiques à l'échelle de l'Union européenne. 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, transpose cette directive en droit français. **Le décret (n° 2005-1755) du 30 décembre 2005**, pris en application de cette ordonnance, vient en préciser les modalités d'application et permet désormais une réutilisation à des fins commerciales ou non. Enfin, la circulaire (PM n° 5156/SG) du 29 mai 2006 apporte des précisions importantes en la matière.

La **loi CADA** opère une distinction entre documents administratifs et informations publiques. Elle aménage une **liberté d'accès aux documents et un droit de réutilisation des informations publiques**. Ces dernières se définissent comme les données brutes ou enrichies contenues dans les documents administratifs, qu'il s'agisse d'informations économiques, géographiques, sociales, commerciales, touristiques, etc. Ces données composent la matière première essentielle à l'émergence de nouveaux services aux usagers/utilisateurs.

a - Identification des données publiques

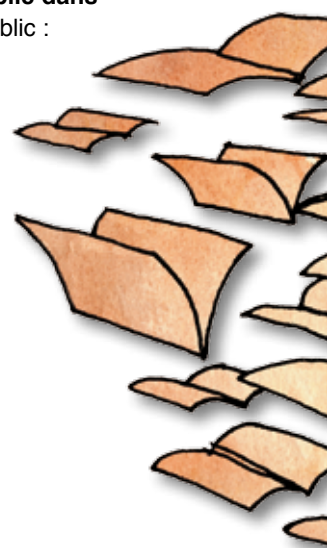
Au sens de la **loi CADA** du 17 juillet 1978, **les données publiques sont des informations contenues dans les documents produits ou reçus par un acteur public dans l'exercice de ses missions de service public**. On entend par acteur public :

- **L'État,**
- **Les collectivités territoriales** : Régions, Départements et Communes,
- **Les autres personnes** de droit public ou de droit privé **chargées d'une mission de service public.**

Les personnes privées disposent d'un droit d'accès et de réutilisation sur ces documents publics qui sont, entre autres :

- les dossiers,
- les rapports,
- les études,
- les statistiques,
- les instructions,
- les circulaires,
- les notes et réponses ministérielles,
- les comptes-rendus...

Loi CADA
art. 1^{er} et 10





service public - données brutes acteurs publics - loi CADA documents administratifs - SPIC...

Cependant, certains documents échappent à cette obligation légale. L'acteur public est alors libre de les mettre à disposition ou non des usagers :

- les **documents qui n'existent plus**, parce qu'ils ont été détruits, transmis à une autre autorité administrative, voire parfois perdus ;
- les **documents préparatoires** ou qui ne sont pas achevés. L'acteur public est en droit de les communiquer mais devra rester attentif à l'usage qui en sera fait ¹.

Ces documents deviennent immédiatement communicables aux usagers dès lors qu'ils prennent une forme définitive ou achevée.

Enfin, d'autres documents sont interdits à la communication :

- les **documents dont certaines lois interdisent ou règlementent la communication**. Il s'agit, par exemple, des avis du Conseil d'État, des avis des juridictions administratives ou de certains documents de la Cour des comptes ;
- les **documents susceptibles de porter atteinte à des secrets d'État, à la sûreté ou à la sécurité du territoire**. Il s'agit, par exemple, des délibérations du gouvernement, de la politique extérieure ou de secrets protégés par la loi.

Passé un certain délai, ces documents deviennent communicables. Ces délais varient de 25 à 100 ans selon les documents concernés. Cependant, les archives publiques dont la communication peut entraîner la diffusion d'informations pouvant porter atteinte à la sécurité intérieure échappent à tout droit de consultation.

Si les **documents** demandés ont déjà été **rendus publics**, l'acteur public sollicité n'a pas l'obligation de les fournir car ils sont librement accessibles par tous. Il en va de même des documents qui ont déjà été transmis à la personne qui en fait la demande, l'acteur public n'est pas tenu de les fournir à nouveau.

Lorsqu'il considère la **demande** comme **abusive**, l'acteur public peut refuser de communiquer le document. Le caractère abusif s'apprécie en fonction du nombre de documents demandés et du caractère répétitif ou systématique de la demande. Cette disposition a été prise pour éviter les demandes ayant manifestement pour objet de perturber le fonctionnement du service public.

¹ Cf. partie II, f, p. 12

Articles, 6, l, 1
et 6, l, 2

Code du
patrimoine, art.
L. 213-1
et L. 213-2

Article 2

I Que sont les données publiques ? (suite)

b - Le caractère administratif des documents produits ou détenus par les acteurs publics

› Généralités

Seuls les documents qui sont produits ou détenus par les acteurs publics dans le cadre d'une mission de service public sont soumis à une obligation de mise à disposition. Ces documents ne sont soumis à la *loi CADA* que s'ils possèdent un caractère administratif. Le caractère administratif d'un document est déterminé par la réalisation d'une **mission de service public**.

Le service public est une activité assurée ou assumée par un acteur public dans le but de satisfaire l'intérêt général de la Nation. La valorisation et la libération des données publiques entrent dans le cadre de cet intérêt général. Cette notion de service public est essentielle.

› Le cas particulier des SPIC

Même si les documents produits ou reçus par un acteur public dans l'exercice d'une mission de Service Public à caractère Industriel et Commercial (**SPIC**) présentent un caractère administratif, ils sont spécifiquement exclus du droit à réutilisation par la *loi CADA*. **Une personne privée ne peut en exiger la communication pour réutilisation**. La décision de communiquer ou non le document revient à l'acteur public. Toutefois, les acteurs publics sont obligés de garantir les droits d'accès et de consultation de ces documents.

Il existe un grand nombre d'établissements chargés d'un SPIC en France : la SNCF, la RATP, l'EFS (Établissement Français du Sang), etc.

Article 1

Article 10, b



service public - données brutes
acteurs publics - loi CADA
documents administratifs - SPIC...

› Documents soumis ou exclus des droits d'accès et de réutilisation

		DOCUMENTS PRODUITS OU DÉTENUS PAR LES ACTEURS PUBLICS	
		DANS LE CADRE DE LEURS MISSIONS DE SERVICE PUBLIC	HORS CADRE DE LEURS MISSIONS DE SERVICE PUBLIC
PRODUCTEUR DES DOCUMENTS	Services de l'État et collectivités	<p>Documents soumis aux droits d'accès et de réutilisation</p> <p>Excepté certaines restrictions concernant les documents exclus du droit d'accès et/ou de réutilisation par la <i>loi CADA</i> (art. 1er, 6 et 10) dont la mise à disposition est interdite ou laissée à la libre appréciation de l'acteur public concerné ¹.</p> <p>ET</p> <p>À condition que les documents aient un lien direct avec le service public (exemples : comptes, budget, protocoles d'accord, conventions...). S'ils en sont détachables, ce sont des documents privés (exemples : lettres, bulletins de salaire...) non soumis aux contraintes de la <i>loi CADA</i>.</p>	<p>Documents exclus des droits d'accès et de réutilisation</p> <p>Exemples de documents produits par l'acteur public en dehors de ses missions de service public : documents relatifs à la gestion de biens appartenant à des particuliers ; gestion du domaine privé des collectivités territoriales, etc.</p>
	Prestataires de l'acteur public		
	<p>Personnes privées (personnes physiques, sociétés ou associations) en charge d'une mission de service public</p>		
	<p>Établissements/personnes publics ou privés <i>en charge d'un service public industriel et commercial (SPIC)</i></p>	<p>Documents soumis au droit d'accès mais exclus du droit de réutilisation</p> <p>Soumis au droit d'accès, excepté certaines restrictions concernant les documents exclus du droit d'accès et/ou de réutilisation par la <i>loi CADA</i> (art. 1er, 6 et 10), dont la mise à disposition est interdite ou laissée à la libre appréciation de l'acteur public concerné</p> <p>ET</p> <p>à condition que les documents aient un lien direct avec le service public (exemples : comptes, budget, protocoles d'accord, conventions...). S'ils en sont détachables, ce sont des documents privés (exemples : lettres, bulletins de salaire...) non soumis aux contraintes de la <i>loi CADA</i>.</p> <p>Mais spécifiquement exclus du droit de réutilisation par l'article 10b de la <i>Loi CADA</i></p>	

¹ Cf. partie I, a, p. 4



Les obligations des acteurs publics

La mise à disposition des données produites ou détenues par les acteurs publics est un processus ouvert. La *loi CADA* et le décret du 30 décembre 2005 fixent les règles minimales à respecter pour accompagner l'ouverture des données publiques au sens strict (produites ou détenues par l'acteur public dans le cadre d'une mission de service public).

a - L'élaboration du répertoire d'informations publiques ¹

Les acteurs publics ont l'obligation de constituer un répertoire des informations publiques qu'ils produisent ou détiennent. Ce répertoire recense les principaux documents (et données) publics en leur possession ². Quelle que soit la taille de la collectivité ou de l'acteur public concerné, ce répertoire doit obligatoirement être tenu à disposition des administrés. En cela, il a vocation à favoriser l'ouverture (pour accès et/ou réutilisation). Il permet, en outre, aux utilisateurs d'affiner leur demande.

Le répertoire doit contenir, *a minima*, les 5 éléments suivants :

- titre exact,
- objet,
- date de création,
- conditions de réutilisation (par exemple : aucune condition, avec une demande préalable ou une obligation de licence),
- date et objet des mises à jour (le cas échéant).

Certains documents administratifs détenus ou produits par les acteurs publics peuvent ne pas figurer dans ce répertoire ; d'autres sont interdits à la communication. Il s'agit respectivement de :

- ceux n'étant pas achevés ou ne présentant pas un caractère définitif,
- ceux étant légalement exclus du droit d'accès et de réutilisation.

Si l'acteur public concerné dispose d'un site internet, il est obligé de produire une version électronique du répertoire d'informations publiques et de la mettre en ligne. Pour les collectivités, la constitution d'un tel répertoire représente, certes, un effort, mais souvent moindre qu'il n'y paraît à première vue. En effet, une grande partie de leurs documents administratifs est déjà répertoriée (cadastre, listes électorales, cartographies, aménagements des sols, urbanisme, etc.).

Au-delà de ces prescriptions légales, il peut s'avérer intéressant de mettre à disposition un échantillon de certaines données afin que le réutilisateur intéressé puisse en tester l'utilité avant de solliciter la base complète. De même, en vue d'assurer une mise à disposition effective des données, il est recommandé d'assurer une mise à jour régulière de ce répertoire, surtout s'il est consultable par internet. La création et la mise en ligne d'un tel répertoire s'avèrent cohérentes, non seulement avec la logique d'ouverture des données, mais également avec la politique de communication en ligne des collectivités. Il est également préférable que ce répertoire soit progressivement enrichi de nouveaux renseignements et contienne notamment les informations suivantes :

- nom de la personne à contacter pour obtenir la donnée recherchée,
- format de mise à disposition des données,
- présence ou non de droits de propriété intellectuelle,
- principales conditions de réutilisation (licence, redevance, limites),
- format de mise à disposition.

¹ Cf. partie IV, a, p. 18

² Cf. partie I, a, p. 4

Article 17

Article 2
Alinéa 2
Articles 6 et 10

Décret du 30
décembre
2005
Art. 36, Al. 2



données personnelles propriété intellectuelle - mises à jour répertoire - responsabilité - numérisation...

L'Agence du Patrimoine Immatériel de l'État (APIE) ³ met à disposition sur son site internet les répertoires des informations publiques déjà constitués par certains acteurs publics sensibilisés à l'ouverture des données publiques. Ces répertoires visent à permettre au secteur public mais aussi - et surtout - aux personnes privées, de disposer d'une meilleure connaissance des informations publiques disponibles. Cette visibilité dégage des opportunités de création, de développement et de commercialisation de nouveaux produits ou services à valeur ajoutée dans de nombreux domaines. Dans cette optique, l'APIE travaille actuellement, dans le cadre du plan *France Numérique 2012*, à la création d'un portail unique d'accès aux informations publiques.

b - La désignation d'une PRADA, le « correspondant CADA »

Créée en 2005, la **Personne Responsable de l'Accès aux Documents Administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA)** est chargée de veiller au respect de la réglementation en matière de documents administratifs.

La présence d'une PRADA est obligatoire dans :

- les Ministères et les Préfectures,
- les Communes (à partir de 10 000 habitants), les Départements et les Régions,
- les établissements publics employant au moins 200 agents,
- les EPCI regroupant 10 000 habitants ou plus,
- les autres personnes de droit public ou privé chargées de la gestion d'un service public ⁴ et employant au moins 200 agents.

Au sein de son établissement, **les missions de la PRADA** consistent à favoriser et veiller au respect des bonnes pratiques des acteurs publics en matière d'informations publiques ainsi qu'à apporter une véritable expertise juridique sur l'accès et la réutilisation des données :

- identifier les données devant être mises à disposition en maintenant un dialogue constant avec les services et les élus,
- assurer une veille juridique permanente afin d'être en mesure de mettre en œuvre les prescriptions légales actualisées, quel que soit le domaine (par exemple : obligation de mise à disposition des données environnementales spécifiquement prévues dans le Code de l'environnement),
- coordonner la constitution du répertoire des informations publiques,
- recevoir et traiter les demandes de communication (accès et/ou réutilisation),
- recevoir les réclamations en la matière et les traiter,
- être en relation directe avec la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) ⁵ et son réseau de PRADA,
- établir un bilan annuel des demandes d'accès et de réutilisation qui sera présenté à la CADA,
- toute autre compétence peut lui être accordée à condition qu'elle concerne des documents administratifs ou des informations publiques et qu'elle soit conforme à la loi CADA.

La PRADA est désignée par l'autorité responsable du service dans lequel elle intervient (ministre, préfet, maire, président de Conseil, directeur général ou de service, etc.). Cette désignation doit obligatoirement être portée à la connaissance de la CADA et du public (sur le site internet s'il en existe un). Elle doit mentionner certaines informations sur la PRADA :

- son **nom**,
- ses **prénoms**,
- sa **profession** et ses **fonctions**,
- ses **coordonnées professionnelles**,
- l'**autorité qui l'a désignée** (avec ses coordonnées).

³ Cf. partie IV, d, note APIE, p. 23

POUR PLUS D'INFORMATIONS

www.francenumerique2012.fr

www.apiefrance.com

ou directement

<http://bit.ly/a5rRk0>

Article 24

Décret du 30
décembre
2005
Article 42

⁴ Cf. partie I, b, note service public, p. 6

⁵ Cf. note CADA ci-après, p. 10

POUR EN SAVOIR PLUS, SUR LE SITE DE LA CADA

www.cada.fr/fr/annuaire/prada.pdf

et

<http://bit.ly/aSSDal>



Les obligations des acteurs publics (suite)

Chapitre III
Article 20 et s.

Article 18 et 22

POUR PLUS D'INFORMATIONS
<http://www.service-public.fr/actualites/001744.html>

¹ Cf. partie III, b, 3, p. 17

² Cf. partie I, p. 4

Articles
1^{er}, 6, 10 et 11

Article 1^{er}, Al. 2
Article 4

› La CADA (www.cada.fr)

La Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la bonne application de la loi CADA. En tant que référent en matière de droits d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques, elle agit autant en faveur des administrés que des acteurs publics :

- c'est une autorité administrative indépendante créée par la loi CADA,
- elle est indépendante de l'État. À cet égard, elle agit au nom de l'État mais n'est pas soumise à l'autorité hiérarchique d'un ministre et ses membres ne sont pas révocables,
- elle peut contrôler les pratiques en matière de données publiques (accès, conditions de réutilisation, licences de réutilisation, tarifications, etc.),
- elle ne peut s'autosaisir et agit uniquement sur saisine d'une administration ou d'un demandeur,
- en cas de refus de communication, elle doit toujours être saisie en premier. Si le refus persiste, le juge administratif peut alors être saisi (en recours en excès de pouvoir),
- elle rend des « avis » non contraignants juridiquement, qu'elle publie toutefois sur son site internet (rôle dissuasif et d'exemplarité),
- elle peut être consultée par tout acteur public concernant l'application de la loi CADA ; dans ce cadre, elle rend des « conseils »,
- elle est toujours en relation avec les PRADA et anime un réseau avec elles,
- elle peut prononcer des sanctions à l'encontre des réutilisateurs en cas de non respect des règles de réutilisation, notamment celles fixées par l'article 12 de la loi CADA ¹. En revanche, elle ne peut pas prononcer de sanctions à l'encontre des acteurs publics.

c - La mise à disposition

Tous les documents produits ou détenus par l'acteur public (dans le cadre de ses missions de service public) doivent être mis à disposition des administrés pour accès et/ou réutilisation, à condition qu'ils présentent un caractère administratif ². Les établissements et institutions d'enseignement et de recherche, les établissements, organismes ou services culturels ainsi que les archives départementales, peuvent fixer leurs propres conditions de mise à disposition en matière de réutilisation, s'ils le souhaitent. Au-delà des prescriptions de la loi CADA, les acteurs publics sont libres de communiquer les autres données qu'ils possèdent, sauf celles spécifiquement exclues par la loi.

› Le format de la mise à disposition :

Quels que soient leurs supports et leurs formes (papier, électronique, sonore, vidéo, etc.), les documents administratifs doivent être mis à disposition par les acteurs publics. Ces derniers n'ont pas l'obligation d'adapter le format de leurs données aux demandes qui leur sont présentées et peuvent limiter le format de la communication à leurs possibilités techniques. Cependant, pour favoriser l'ouverture des données, il est conseillé de privilégier les formats numériques « ouverts », permettant une exploitation par le plus grand nombre possible de réutilisateurs.



données personnelles
propriété intellectuelle - mises à jour
répertoire - responsabilité - numérisation...

› La numérisation des données :

L'un des leviers de la valorisation des données publiques est leur mise à disposition sous format électronique. Leur réutilisation passe avant tout par le développement de produits ou services numériques. De plus, la numérisation présente plusieurs avantages :

- réduction des coûts de stockage, de mise à disposition, de communication, etc.,
- facilité et simplicité d'accès,
- rediffusion à distance, plus large et plus rapide,
- plus grande souplesse dans le traitement des données (mise à jour, modifications, ajouts, retraitements),
- meilleure préservation des documents papier numérisés,
- disponibilité des données à tout moment et en tout lieu,
- dispense de la nécessité de créer un guichet physique attaché à chaque acteur public afin d'accueillir les demandes.

d - La préparation d'une licence-type

La loi CADA impose aux acteurs publics de rédiger une licence-type dès lors que la réutilisation des données est soumise à redevance ³. Ils sont par ailleurs tenus de la mettre à disposition des réutilisateurs potentiels, sous format papier et/ou électronique. De préférence, cette licence-type doit comporter des zones laissées blanches qui seront remplies en fonction des besoins. L'un des objectifs de la licence-type réside dans la rédaction, à l'avance, de clauses communes et de conditions générales de réutilisation, quel que soit le réutilisateur intéressé. Ce dernier, en consultant les termes de la licence-type, sera informé des principales conditions générales de réutilisation des données produites ou détenues par l'acteur public, notamment ses propres obligations et les sanctions qu'il encourt en cas de manquements ainsi que les références juridiques applicables.

Pour autant, si les acteurs publics sont tenus de préparer des licences-types et de les mettre à disposition, ils ne sont pas obligés de les utiliser à la lettre lors d'une réutilisation encadrée par une licence. En effet, des licences plus spécifiques peuvent être rédigées et adaptées à chaque type de réutilisation ou de données. Elles peuvent être totalement différentes de la licence-type issue de l'article 16. Elles seront préparées en fonction de la donnée réutilisée, du réutilisateur et/ou de la réutilisation envisagée.

e - La signature d'une licence en cas de réutilisation soumise à redevance

⁴

La loi CADA impose la conclusion d'une licence de réutilisation des données publiques en cas de réutilisation contre le versement, au profit des acteurs publics, d'une redevance. Cette licence doit, notamment, toujours indiquer le montant de la redevance et, le cas échéant, la périodicité de son versement (par anticipation et généralement annuel). Elle peut faire figurer la base de calcul. Si cette mention n'est pas obligatoire, elle reste fortement recommandée pour des raisons de transparence et de respect des règles de la concurrence.

D'autant que les acteurs publics sont tenus de rendre leurs bases de calcul disponibles à toute personne qui en fait la demande. Cette obligation vise à prévenir les abus relatifs à la redevance (respect des règles de la concurrence, proportionnalité, objectivité, etc.) et à garantir la transparence du travail de l'acteur public.

³ Cf. partie IV, b, p. 18

Article 16
Alinéa 3

⁴ Cf. partie IV, b, p. 18

Article 16
Article 17
Alinéa 2



Les obligations des acteurs publics (suite)

f - La mise à jour des données : une obligation de « bon sens »

Des données régulièrement mises à jour s'avèrent plus pertinentes et répondent mieux aux besoins des réutilisateurs. Les acteurs publics doivent donc effectuer ce travail qui peut parfois demander beaucoup de temps. Cette actualisation confère une valeur ajoutée importante aux données, **gage de qualité**, surtout en situation de réutilisation commerciale. Enfin, **ces mises à jour leur permettent de se mettre à l'abri de certains risques juridiques** susceptibles d'engager leur responsabilité et/ou celle des réutilisateurs.

› Mise en jeu de la responsabilité des acteurs publics

Si des erreurs sont commises, la responsabilité pour faute de l'acteur public peut être engagée. Des données fausses ou incomplètes peuvent engendrer des préjudices moraux, matériels ou commerciaux importants pour les personnes affectées par ces erreurs (par exemple, en cas d'omission de la mention des droits de propriété intellectuelle sur un document administratif). Pour se prémunir de tout risque pouvant engager leur responsabilité, il est recommandé aux acteurs publics de rester attentifs à la qualité des données qu'ils transmettent et d'effectuer des mises à jour régulières. Le rythme demeure fonction des données concernées et des capacités de chaque acteur. Il est recommandé de procéder à cette mise à jour au moins une fois par an.

Si ces erreurs sont produites par **le réutilisateur**, la responsabilité de l'acteur public pourrait accessoirement être engagée. À cet égard, **les acteurs publics sont en droit de saisir la CADA dès lors qu'ils constatent un manquement du réutilisateur aux prescriptions de la loi CADA ou aux termes de la licence de réutilisation.** Il est conseillé aux acteurs publics de prévoir, dans leurs licences de réutilisation, des clauses de réserve de responsabilité quant aux manquements éventuels des réutilisateurs et de rappeler au licencié ses propres obligations en la matière. Les acteurs publics peuvent procéder à des contrôles, si cela leur est matériellement possible, afin de prévenir et éliminer les erreurs éventuelles.

Chacune des opérations suivantes peut se révéler source d'erreurs :

- collecte,
- traitement,
- enregistrement,
- mise à disposition,
- anonymisation,
- réutilisation,
- retraitement,
- non respect des droits de propriété intellectuelle,
- etc.

g - Le respect des informations personnelles

La confidentialité des informations relatives aux personnes doit toujours être assurée.

Au sens de la loi *Informatique et Libertés* du 6 janvier 1978 (art.2), les données personnelles sont des informations permettant d'identifier une personne physique par un ou plusieurs éléments qui lui sont propres (nom, adresse, caractéristiques personnelles, etc.). Les documents publics qui contiennent le nom d'une personne ou qui permettent son identification ne peuvent pas être réutilisés en l'état.

Cependant, cela n'empêche pas la mise à disposition de ces documents. Un document public contenant des données à caractère personnel peut être réutilisé, mais uniquement après avoir procédé à l'une des formalités suivantes :

- **L'anonymisation** : les informations à caractère personnel doivent être retirées, effacées ou masquées (y compris au risque de vider les documents de leur sens premier) par les acteurs

Articles
3, 10 et 13



données personnelles propriété intellectuelle - mises à jour répertoire - responsabilité - numérisation...

publics eux-mêmes. Les réutilisateurs peuvent toujours exiger cette anonymisation de la part de l'acteur public, préalablement à la réutilisation.

- **L'autorisation** (consentement) des personnes concernées, explicite et signifiée par écrit, doit être préalable à la réutilisation d'un document qui n'a pas été rendu anonyme. Cette formalité permet de conserver une trace écrite du consentement, qui servira de preuve en cas de contestation.

h - La prise en compte des droits de propriété intellectuelle

1 - Le respect des droits de propriété intellectuelle

Les informations contenues dans les documents publics peuvent être grevées de droits de propriété intellectuelle (droits d'auteur, droits voisins des droits d'auteur ou droits spécifiques – dits *sui generis* – des producteurs de base de données). Ainsi, les acteurs publics peuvent posséder des données sur lesquelles des tiers (personnes privées) détiennent des droits de propriété intellectuelle. Ces données présentent un caractère privé ¹. Elles ne sont donc pas soumises aux prescriptions de la *loi CADA* en matière de réutilisation mais à un régime de droit commun. Dans le cadre de la *loi CADA*, le droit d'accès à ces données reste effectif, mais uniquement dans le but de les consulter.

L'acteur public est en droit de les mettre à disposition des réutilisateurs à condition :

- de signaler clairement la présence de droits de propriété intellectuelle sur ces documents, et
- d'indiquer expressément l'identité des propriétaires pour permettre aux réutilisateurs potentiels d'entrer en contact avec eux s'ils souhaitent exploiter de tels documents. Si les acteurs publics ne connaissent pas le (ou les) titulaire(s), ils doivent au moins indiquer la source des documents qu'ils détiennent.

2 - La situation des agents publics auteurs de documents publics

Les documents produits par un agent public sont-ils soumis au code de propriété intellectuelle ? Le droit de la propriété intellectuelle attribue aux personnes qui conçoivent des œuvres de l'esprit des droits (d'ordre moral et patrimonial) sur ces créations. Pour cela, **il faut que l'œuvre présente un caractère d'originalité**. Elle doit être issue de l'activité intellectuelle de création de son auteur, présenter un caractère d'originalité et ne pas ressembler à une œuvre déjà existante.

Dans le cadre de leurs activités, les agents publics (fonctionnaires ou contractuels) peuvent concevoir des documents soumis à un droit de propriété intellectuelle. Ces agents disposent alors de droits moraux et patrimoniaux sur ces créations, à condition qu'il s'agisse d'œuvres originales et individuelles, créées par le seul agent, par opposition aux œuvres collectives.

Dans un tel cas, si les données convoitées sont dissociables de l'œuvre produite, l'acteur public est tenu de mettre ces données brutes à disposition des tiers pour accès et réutilisation. En effet, les données brutes ne présentent aucun caractère d'originalité ; elles ne sont donc pas soumises aux dispositions du Code de la propriété intellectuelle. Il peut s'agir, par exemple, d'horaires, de données chiffrées, de listing, etc. Dans ce cas, ces données sont consultables et réutilisables dans les conditions « normales ».

Si les données sont indissociables de l'œuvre produite, **leur consultation par des tiers** (droit d'accès) doit être autorisée à la seule condition de citer le nom de l'agent qui a conçu le document (droit de paternité), s'il en fait la demande. En revanche, **la mise à disposition pour réutilisation** ne pourra s'effectuer qu'avec le consentement préalable et exprès de l'agent concerné.

¹ Cf. partie I, b, tableau, p. 7

Article 10, c
Article 9
Article 25

Code de
la propriété
intellectuelle,
art. L. 112-1

POUR PLUS D'EXPLICATIONS

Guide juridique AEC
« Comprendre et respecter
le droit d'auteur » sur le site
www.aecom.org
ou directement
<http://bit.ly/bcYGda>

Code de la
propriété
intellectuelle
art. L.111-1
et L.113-2



Que peut-on faire avec les données publiques ?

La *loi CADA* favorise l'ouverture des données publiques au profit de toute personne qui le souhaite. Son objectif est de valoriser les gisements de données publiques qui existent. Elle offre un cadre légal minimal que les acteurs publics et les réutilisateurs doivent respecter pour assurer cette ouverture. Au-delà de ce cadre légal, les acteurs publics sont souverains en matière de libération des données qu'ils détiennent. À cet égard, l'utilisation, l'accès et la réutilisation des données publiques doivent être clairement différenciés.

a - L'utilisation des données publiques

La finalité première des documents administratifs est leur utilisation par les acteurs publics eux-mêmes. Dans le cadre de l'ouverture des données publiques, ceux-ci ont tout intérêt à échanger les informations qu'ils détiennent. L'échange d'informations publiques, aux fins de l'exercice d'une mission de service public, n'est pas considéré comme une réutilisation au sens de la *loi CADA*.

Toutefois, **les principes de liberté d'accès et de droit de réutilisation des informations publiques s'appliquent lorsqu'un acteur public détient des données produites par un autre acteur public.** L'acteur public en possession d'un document administratif produit par un autre acteur public est donc obligé d'en assurer la mise à disposition.

Les droits de propriété intellectuelle qu'un acteur public est susceptible de détenir sur un document qu'il a produit et transmis à un autre acteur public ne doivent pas faire obstacle à sa réutilisation par des tiers. **Les acteurs publics peuvent conclure entre eux des conventions précisant les modalités de réponse à une demande de réutilisation d'un document qu'ils ont échangé.** En l'absence de règles préétablies, il conviendra soit de recueillir le consentement de l'acteur public titulaire des droits, soit de lui transférer directement la demande de réutilisation après en avoir avisé le demandeur.

b - La mise à disposition des données publiques

1 - La liberté d'accès aux documents administratifs

Principes ¹

Tous les documents publics (y compris les informations et données) produits ou détenus par les acteurs publics dans le cadre de leurs missions de service public sont librement accessibles à toute personne qui demande à les consulter :

- l'article 6 de la *loi CADA* dresse la liste des documents qui ne sont pas consultables ou qui le sont sous certaines conditions ;

- par ailleurs, il convient de mentionner, le cas échéant, la présence de droits de propriété intellectuelle sur les documents soumis à consultation et de veiller à ne pas transmettre sans l'autorisation des personnes concernées des données à caractère personnel ;

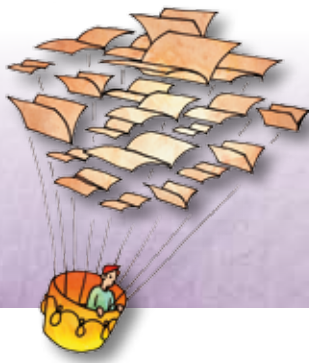
- les demandeurs n'ont pas besoin de justifier d'un intérêt particulier ou d'une qualité spéciale pour pouvoir consulter un document administratif.

Les acteurs publics ne peuvent interdire, ni même restreindre, l'accès à un document public, sauf lorsque la loi les y autorise. Si une demande présente un caractère abusif, en particulier par son caractère répétitif ou systématique, les acteurs publics ne sont pas obligés d'y donner suite. Si le document demandé a déjà été transmis une première fois à la personne, l'acteur public peut refuser une nouvelle communication.

Article 10

¹ Cf. partie I, p. 4

Articles 1 à 4



liberté d'accès - droit de réutilisation loyauté - intégrité - preuve - consentement - Europe...

Toute décision de refus doit être présentée en respectant certaines règles de forme :

- être motivée,
- être rendue par écrit,
- être délivrée par courrier recommandé avec accusé de réception,
- mentionner les voies et délais de recours applicables.

L'absence de réponse de l'acteur public pendant plus d'un mois après réception de la demande vaut refus implicite de communication, même en l'absence de motivation. À l'expiration de ce délai, le demandeur peut alors engager une procédure contre ce refus auprès de la CADA ². Le demandeur y est même invité car toute nouvelle demande de communication pourrait être considérée comme abusive par l'acteur public concerné. Il est donc préférable que chaque acteur public réponde aux demandes qui lui sont adressées, expressément et dans le mois. En cas de contestation par le demandeur, cette réponse motivée pourra faire office de preuve.

Il convient de bien distinguer l'accès à une information de sa réutilisation, notamment si l'acteur public décide d'encadrer la réutilisation par une licence. Dans un tel cas, une personne privée qui demande à consulter un document public ne pourra en aucun cas réutiliser les informations qu'il contient sur ce seul fondement. Pour disposer d'un droit à réutilisation, elle devra formuler une demande de réutilisation. Cette demande peut être adressée conjointement à la demande d'accès. A contrario, si un acteur public n'a pas fixé de redevance ni imposé de licence, il ne peut s'opposer à la libre réutilisation des informations qu'il met à disposition, sur son site internet par exemple.

Les acteurs publics concernés

Toutes les autorités administratives ³ doivent rendre accessibles les documents administratifs qu'elles produisent ou détiennent dans le cadre de leurs missions de service public. Une telle obligation s'adresse également aux personnes privées (associations ou sociétés) en charge de la gestion d'un service public. L'élément principal à prendre en compte pour savoir quels sont les acteurs concernés est la gestion d'un service public. ⁴

2 - Le droit de réutilisation des informations publiques

Par principe, **toute information publique est réutilisable**, à titre commercial ou non, même si des restrictions restent possibles. **Le régime de réutilisation existe principalement dans le but de favoriser la valorisation, notamment économique, des données contenues dans les documents administratifs.**

La réutilisation des données est définie comme leur utilisation par d'autres personnes que les acteurs publics et pour d'autres fins que celles répondant à des missions de service public. L'échange d'informations entre acteurs publics ne constitue pas une réutilisation au sens de la loi CADA ⁵. Par exemple, l'exploitation des données relatives aux transports en commun publics (horaires, trajets, arrêts, etc.) constitue une réutilisation uniquement si cette exploitation est réalisée par des personnes privées.

Article 25

² Cf. partie II, note CADA, p. 10

Article 2

³ Cf. partie I, p. 4

⁴ Cf. partie I, tableau, p. 7

Article 1
Alinéa 2

Article 10

⁵ Cf. partie III, a, p. 14



Que peut-on faire avec les données publiques ? (suite)

1 Cf. partie I, tableau, p. 7

Les données publiques **produites** sont réutilisables par toute personne qui le souhaite lorsque : **1**

- elles sont produites dans le cadre d'une mission de service public,
- elles sont produites par un prestataire extérieur (en général une personne privée) pour le compte d'un acteur public (qui est alors maître d'ouvrage), à condition qu'elles soient produites dans le cadre d'une mission de service public.

Les données **détenues** par les acteurs publics sont réutilisables par toute personne qui le souhaite. Elles le sont à condition d'avoir été produites par un autre acteur public (directement ou en maîtrise d'ouvrage), dans le cadre de ses missions de service public.

Les données exclues du droit de réutilisation prescrit par la *loi CADA* sont : **2**

- celles exclues de tout droit d'accès ou de réutilisation selon la *loi CADA*,
- celles produites ou détenues en dehors de toute mission de service public,
- celles produites dans le cadre d'un SPIC.
- celles sur lesquelles il existe des droits de propriété intellectuelle, sauf si leur propriétaire en autorise l'exploitation.

Certains acteurs publics peuvent fixer eux-mêmes les conditions de réutilisation des données qu'ils produisent ou détiennent. Il s'agit :

- des établissements et institutions d'enseignement et de recherche,
- des établissements, organismes ou services culturels.

Indépendamment des demandes de réutilisation, les acteurs publics ont l'obligation de communiquer, à toute personne qui en fait la demande :

- les conditions de réutilisation des informations publiques,
- les bases de calcul du montant des redevances.

Les droits d'accès et de réutilisation sont universels. Les données publiques détenues par les acteurs publics français peuvent être réutilisées « par toute personne qui le souhaite », sans condition de nationalité. À l'instar d'un réutilisateur français, il est préférable que la réutilisation par une personne de nationalité étrangère soit encadrée par la signature d'une licence, même en l'absence de redevance. Les termes de la licence devront respecter la législation française. Il est conseillé aux acteurs publics de sensibiliser tout réutilisateur étranger sur le respect de la législation en vigueur dans son pays de résidence.

Au niveau européen, deux textes complémentaires concernent expressément les données publiques :

- **La directive du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public.** Elle offre un cadre minimal permettant l'accès et la réutilisation des données publiques à l'échelle de l'Union européenne. Cette directive a été transposée en droit français et dans la plupart des États membres de l'Union Européenne.
- **La directive INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in the European Community) du 14 mars 2007** vise à faciliter et organiser le partage des données géographiques entre acteurs publics. À terme, l'objectif est de permettre au grand public de consulter gratuitement les données collectées sur l'ensemble des territoires européens. Cette directive n'a pas encore été totalement transposée en France, ce qui n'empêche pas son application par les acteurs publics.

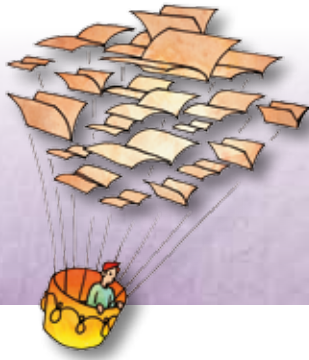
2 Cf. partie I, p. 4

Article 6
Article 10, b

Article 11

Article 17
Alinéa 2

Article 10



liberté d'accès - droit de réutilisation
loyauté - intégrité - preuve - consentement - Europe...

3 - Les limites à la réutilisation : « l'obligation de loyauté »

Lors de la réutilisation, l'intégrité des données publiques doit être préservée. Conformément à l'article 12 de la *loi CADA*, celles-ci ne *doivent pas être altérées et leur sens ne doit pas être dénaturé* sans le consentement de l'acteur public, auteur des données. *Leurs sources et date de dernière mise à jour doivent être indiquées.* De fait, si l'acteur public donne son accord, ces données pourront subir certaines modifications. Dans un tel cas, les acteurs publics doivent formuler leur accord expressément. Réciproquement, les acteurs publics doivent communiquer ces données accompagnées de leurs sources et date(s) de dernière mise à jour. De plus, dans le cadre d'une licence de réutilisations successives de données, les acteurs publics doivent transmettre les mises à jour en respectant la périodicité indiquée dans la licence. Par exemple, s'il est convenu une réutilisation mensuelle de données publiques produites par un acteur public, celui-ci est tenu de livrer, chaque mois, le document contenant les données publiques mises à jour.

Dans tous les cas, il est conseillé aux acteurs publics de dialoguer avec les réutilisateurs pour définir conjointement les modalités pratiques de la réutilisation.

4 - Le retraitement des données

Malgré l'obligation de loyauté présentée ci-dessus, **ce serait une erreur d'interdire aux réutilisateurs toute possibilité de retraitement des données publiques.** Il en va de leur valorisation. L'acteur public peut autoriser le réutilisateur à retraiter les données afin d'en permettre l'exploitation, en apportant par exemple des modifications de forme et de présentation. Dans ce cas, il serait préférable d'encadrer la réutilisation par une licence, même en l'absence de redevance ³. Cette licence pourra rappeler au réutilisateur l'obligation de respecter l'intégrité des données fondée sur l'article 12.

Article 12

Code
de propriété
intellectuelle,
art. L. 121-1

³ Cf. partie IV, b, p. 18

IV Comment mettre les données publiques à disposition des personnes privées ?

La *loi CADA* vise à organiser la mise à disposition des données publiques dans un cadre pratique et sécurisé. D'autres acteurs, comme l'Agence du Patrimoine Immatériel de l'État (APIE) et la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) concourent à cet objectif et aident les acteurs publics à organiser au mieux la mise à disposition de leurs données. S'il peut apparaître contraignant à certains égards, le formalisme préconisé ici reste nécessaire à une mise à disposition efficace et sûre des données publiques.

1 Cf. partie II, a, p. 8 et d, p. 11

Article 17

Décret du 30 décembre 2005
Article 36
Alinéa 2

POUR PLUS D'INFORMATIONS

www.francenumerique2012.fr
www.apiefrance.com

ou directement
<http://bit.ly/a5rRk0>

Article 16

2 Cf. partie II, d, p. 11

a - Le format du répertoire d'informations publiques 1

Chaque acteur public doit constituer un répertoire présentant les données publiques qu'il produit ou détient et mettre ce répertoire à disposition des usagers. Pour faciliter sa mise à jour régulière et les recherches, il est préférable qu'il soit **disponible sous forme électronique**. Le cas échéant, lors d'une demande de communication (accès et/ou réutilisation), les acteurs publics peuvent fournir ce répertoire sous format électronique et à distance (via internet et/ou courrier électronique).

S'ils disposent d'un site internet, les acteurs publics ont l'obligation de mettre ce répertoire en ligne, accompagné d'une licence-type lorsque la réutilisation est soumise à redevance.

L'APIE met en ligne sur son site la liste des répertoires d'informations publiques créés par certains ministères et prépare actuellement la création d'un portail unique d'accès aux informations publiques dans le cadre du plan *France Numérique 2012*.

b - Les licences de réutilisation

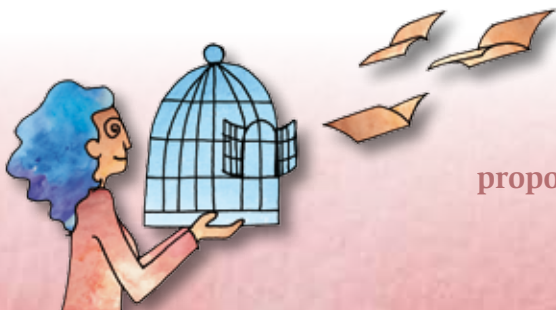
Il est préférable d'adapter les licences en fonction des données publiques réutilisées : des données statistiques, géographiques ou météorologiques peuvent difficilement être réutilisées de la même façon.

1 - Principes

L'objectif de toute licence de réutilisation des données publiques est d'en fixer les conditions de réutilisation. Une réutilisation accordée gratuitement peut se faire sans licence. Cependant, il reste préférable de prévoir, *a minima*, la souscription à des conditions générales de réutilisation pour des raisons de sécurité juridique.

Chaque acteur public mettant ses données à disposition des usagers a l'obligation de préparer une licence-type définissant les conditions de réutilisation des informations publiques soumise à redevance 2. Cette licence-type doit être mise à libre disposition des réutilisateurs potentiels. **La mise à disposition d'une licence-type s'avère très utile, quel que soit le régime de réutilisation envisagé (avec ou sans redevance).**

La licence de réutilisation doit reprendre toutes les obligations légales prévues par la *loi CADA*. De plus, les acteurs publics peuvent apporter des restrictions supplémentaires à leur réutilisation. **Cependant, toute restriction doit impérativement être motivée par l'intérêt général, respecter le droit de la concurrence et être proportionnée à la réutilisation envisagée.**



licences - redevance - APIE proportionnalité - réutilisation commerciale gratuité - non discrimination...

Par principe, il est **interdit d'accorder des licences à titre exclusif** ou qui risquent d'empêcher le libre jeu de la concurrence. Toutefois, un droit d'exclusivité peut être accordé à un réutilisateur s'il s'avère nécessaire à l'exercice d'une mission de service public ³. Pour établir cette condition d'exclusivité dans la licence, l'acteur public concerné doit justifier d'un **intérêt général effectif à satisfaire**.

Toute exclusivité doit obligatoirement être limitée dans le temps et son renouvellement doit toujours être accordé par l'acteur public au travers d'une décision explicite et motivée (une exclusivité strictement nécessaire et proportionnée). Le réutilisateur ne doit cependant pas être placé dans une situation de position dominante dont il pourrait abuser. Le bien-fondé de l'octroi d'un tel droit d'exclusivité doit être réexaminé au moins tous les trois ans.

Toute demande de licence doit préciser l'objet et la destination, commerciale ou non, de la réutilisation envisagée. Elle peut être présentée en même temps ou faire suite à la demande d'accès ⁴.

Toute licence de réutilisation doit comporter les éléments suivants :

- les **informations** faisant l'objet de la réutilisation,
- leur source et leur **date de mise à disposition**,
- le **caractère commercial ou non** de leur réutilisation,
- les **droits et obligations du licencié** (la personne privée),
- le **montant de la redevance** et les **modalités de son paiement** (le cas échéant).

Il est cependant souhaitable d'y faire également figurer, notamment :

- les **références juridiques applicables** (principales dispositions de la *loi CADA*),
- la ou les **réutilisation(s) envisagée(s)**,
- la période et la durée de **validité de la licence**,
- la **périodicité de la livraison** des données en cas de livraisons successives (hebdomadaires, mensuelles, pluri-mensuelles, à partir d'un événement, lors d'une mise à jour, etc.),
- les possibles **restrictions d'utilisation** que l'acteur public demande,
- les **autorisations de modification et/ou de retraitement** des données, si de tels retraitements s'avèrent nécessaires, dans le respect de l'article 12,
- la possibilité, ou non, pour le licencié, de concéder à des tiers le droit de réutiliser les informations en l'état. Ces **sous-licences de réutilisation**, accordées à titre commercial ou non, doivent être conclues en respectant les termes de la licence initiale accordée par l'acteur public,
- les conditions de **mise en jeu de la responsabilité** de l'acteur public et du réutilisateur,
- les possibilités de **règlement de litige(s)** entre les parties (règlement amiable, tribunal compétent, loi applicable, etc.),
- si nécessaire, les **conditions de reconduction** de la licence : tacite reconduction ou non.

Article 14

³ Cf. partie I, b, note Service public, p. 6

⁴ Cf. partie III, b, note Demande de réutilisation, p. 15

Décret du 30
décembre 2005
Art. 37 et 41

IV

Comment mettre les données publiques à disposition des personnes privées ? (suite)

Article 15

2 - La mise à disposition à titre gratuit

Chaque acteur public peut décider de mettre ses données à disposition, librement et gratuitement. La réutilisation gratuite peut s'effectuer avec ou sans licence.

Cependant, ne pas encadrer *a minima* une réutilisation peut conduire à certaines insécurités juridiques pour chacune des parties. Les acteurs publics peuvent parfaitement soumettre toute réutilisation gratuite à l'acceptation de conditions générales de réutilisation.

En outre, l'acceptation de ces conditions générales de réutilisation par le demandeur présente certains intérêts :

- clarté des modalités de réutilisation,
- flexibilité,
- souplesse d'utilisation,
- simplification des procédures,
- rapidité dans les démarches,
- sécurité juridique pour chaque partie.

À cet effet, l'APIE a préparé un modèle type de conditions générales de réutilisation qui peut être utilisé en l'état ou adapté aux besoins de chaque acteur public ¹.

› La réutilisation gratuite sans licence

Dans cette situation, puisque les acteurs publics n'imposent pas de convention (licence ou conditions générales de réutilisation), toute personne peut librement réutiliser les données publiques. Par principe et pour des raisons de sécurité juridique, **l'acteur public devrait informer les réutilisateurs potentiels des dispositions de la loi**. Avant tout, il s'agit des règles issues de l'article 12 de la *loi CADA* : non dénaturation, non altération du sens, indication de la source et de la date de dernière mise à jour. ²

› La réutilisation gratuite avec licence

Même lorsque les acteurs publics mettent leurs données à disposition gratuitement, **ils peuvent choisir d'encadrer tout type de réutilisation gratuite par une licence**. A défaut d'une licence, ils peuvent soumettre des conditions générales de réutilisation. Certes, la conclusion de licences exige un effort financier ou humain complémentaire, **mais elle garantit une sécurité juridique** supplémentaire face aux obligations de la *loi CADA*. Les conditions d'application de la licence de réutilisation à titre gratuit sont celles présentées au paragraphe précédent ³.

c - La redevance de réutilisation

1 - la raison d'être de la redevance

La redevance de réutilisation vise à compenser les investissements consentis par les acteurs publics dans la mise à disposition de leurs données publiques et à favoriser de nouveaux efforts (financiers ou humains) d'ouverture des données.

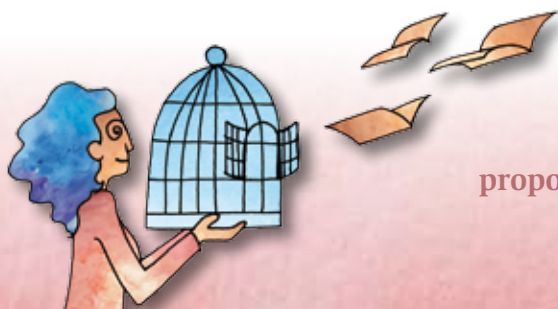
Le montant des redevances a vocation à couvrir les coûts de collecte, de production, de mise à disposition ainsi qu'une rémunération « raisonnable » des investissements engagés par l'acteur public.

¹ Cf. partie IV, d, 2, p. 23

² Cf. partie III, b, 3, p. 17

³ Cf. partie IV, b, 1, p. 18

Article 15



licences - redevance - APIE
proportionnalité - réutilisation commerciale
gratuité - non discrimination...

Il appartient à chaque acteur public de décider d'accorder la réutilisation de ses données publiques soit gratuitement, soit contre le versement d'une redevance de la part du réutilisateur. **En cas de redevance, il est obligatoire qu'une licence de réutilisation soit conclue et que son montant soit fixé par avance et de façon non discriminatoire** ⁴.

⁴ Cf. partie II, e, p. 11

2 - les limites au montant de la redevance

Sur le long terme, **le produit total des redevances ne doit pas permettre aux acteurs publics de dégager des bénéfices grâce aux réutilisations de leurs données**. Dans la mesure où l'instauration même de cette redevance conduit nécessairement à des coûts de gestion, il convient de les anticiper. Ces coûts peuvent être amortis sur le long terme, grâce à la perception de multiples redevances.

De plus, la redevance doit être calculée dans le **respect des règles de la concurrence et de la liberté du commerce et de l'industrie**. Il n'est donc pas possible d'appliquer des redevances différentes entre deux réutilisateurs qui obtiennent les mêmes données pour les réutiliser de la même façon. En effet, **les conditions de réutilisation doivent être équitables, proportionnées et non discriminatoires pour des réutilisations comparables**. De fait, le montant de la redevance doit pouvoir être calculé à l'avance et être accessible (de préférence via internet) par toute personne qui souhaite en connaître la base de calcul.

Article 16
Alinéa 2

Décret du 30
décembre 2005
Article 38

Toute différence de tarification de la redevance doit reposer sur des critères objectifs et transparents, à savoir :

- le cas échéant, se justifier par la satisfaction d'intérêts généraux différents ;
- ne pas apparaître comme discriminatoire ;
- être opérée en fonction d'une différence effective entre les réutilisateurs et la réutilisation prévue.

Il existe deux plafonds destinés à limiter la rémunération demandée par les acteurs publics, afin qu'elle reste « raisonnable » :

- lorsque l'acteur public utilise ses propres données publiques dans le cadre d'activités commerciales, il ne peut imposer aux réutilisateurs une redevance plus élevée que les coûts qu'il a lui-même pris en charge pour l'utilisation de ces données ;
- le produit total des redevances perçues par l'acteur public ne doit pas dépasser, sur la période d'amortissement, le montant total des investissements qu'il a consentis pour la collecte, la production, la mise à disposition et la rémunération éventuelle des droits de propriété intellectuelle sur les données concernées (voir ci-après, « calcul de la redevance »). Ainsi, plus la période d'amortissement des investissements est longue, plus le montant de la redevance imposé aux réutilisateurs sera faible. Il en résulte également que les personnes privées souhaitant réutiliser les informations au-delà de la période d'amortissement ne seront pas astreintes au paiement d'une redevance. Pour autant, dans la mesure où il s'inscrit dans une période de temps prédéfinie, le principe de proportionnalité ne pose pas de difficulté au regard du principe de non discrimination. Il est simplement conseillé à l'acteur public qui applique une redevance de mentionner à l'avance la période d'amortissement au-delà de laquelle la réutilisation deviendra gratuite.

IV

Comment mettre les données publiques à disposition des personnes privées ? (suite)

Article 15

Code de la propriété intellectuelle
Art. L. 131-4

¹ Cf. partie II, e, p. 11

Article 17
Alinéa 2

Article 16

POUR PLUS D'INFORMATIONS

www.apiefrance.com
ou directement
<http://bit.ly/cYijj2>

POUR PLUS D'INFORMATIONS

www.apiefrance.com
ou directement
<http://bit.ly/a4Qzs4>

² Cf. partie IV, b, 2, p. 20

3 - le calcul de la redevance

Les acteurs publics décident seuls des éléments à insérer dans la base de calcul de la redevance qu'ils soumettent aux réutilisateurs. Cette base peut comprendre :

- les coûts de collecte et de production,
- les coûts de mise à disposition des données publiques,
- les coûts de traitement et d'anonymisation, si cela s'avère nécessaire,
- la rémunération des droits de propriété intellectuelle s'il en existe,
- une « *rémunération raisonnable* » des investissements consentis.

De plus, la redevance ne doit pas être disproportionnée. Pour cela, en fonction d'une période comptable donnée, elle ne doit pas dépasser un total formé par :

- les coûts de collecte, de production et de mise à disposition,
- la rémunération raisonnable des investissements et des droits et propriété intellectuelle.

Il n'est pas obligatoire de faire figurer la base de calcul du montant de la redevance dans la licence de réutilisation. Toutefois, les acteurs publics sont tenus de communiquer cette base de calcul à toute personne qui en fait la demande ¹. Cette obligation procède de la transparence du travail accompli par les personnes publiques et permet de lutter contre toute discrimination tarifaire. Le calcul de cette redevance doit toujours s'effectuer sur les mêmes bases pour une même donnée publique.

Enfin, **le montant de la redevance doit toujours être indiqué dans la licence de réutilisation**. S'il n'est pas mentionné, cela signifie que la réutilisation est consentie à titre gratuit. Le réutilisateur n'aura donc pas l'obligation de s'acquitter d'une quelconque redevance demandée après la signature de la licence ou lors de la réutilisation.

d - Les licences-types déjà existantes

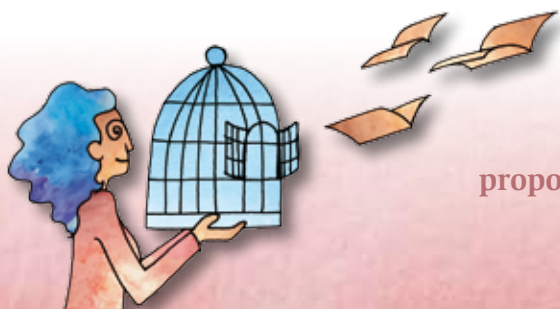
1 - les licences-types de l'APIE

L'Agence du Patrimoine Immatériel de l'État (APIE) a élaboré deux modèles de licences-types ainsi qu'un modèle de conditions générales de réutilisation. Créés en collaboration avec différents ministères et professionnels, ces modèles ont pour objectif de répondre aux besoins des acteurs publics dans l'ouverture de leurs données. Dans la mesure où il est préférable d'adapter les licences en fonction des données publiques réutilisées, ces licences-types ne seront pas nécessairement applicables en l'état par chaque acteur public. Elles offrent des repères utiles dans la rédaction de leurs propres licences-types. Pour ces raisons, elles sont mises à disposition librement et gratuitement, avec autorisation de modifications.

La première licence-type concerne la **livraison unique** d'informations publiques. **Elle permet de communiquer les données en une seule fois et en vue de leur réutilisation**. Le demandeur ne pourra donc pas invoquer cette licence pour recevoir de nouvelles informations.

La seconde licence-type concerne les **livraisons successives** d'informations publiques régulièrement mises à jour. **Elle permet d'éviter le renouvellement des demandes** de communication et de systématiser aisément les livraisons de données lors de leurs mises à jour.

Enfin, l'APIE a élaboré un modèle de **Conditions générales de réutilisation des informations publiques mises à disposition à titre gratuit**. Elles reprennent les principales dispositions de la *Loi CADA*. À ce titre, l'APIE présente ces conditions générales de réutilisation comme un outil permettant aux personnes privées de connaître leurs droits et obligations lors de la réutilisation de données publiques à titre gratuit. L'intérêt de ce modèle réside dans la souplesse et la rapidité de sa mise en œuvre, tout en garantissant sa sécurité juridique ².



licences - redevance - APIE
proportionnalité - réutilisation commerciale
gratuité - non discrimination...

› L'APIE

Créée en 2007, l'Agence du Patrimoine Immatériel de l'État dépend des ministères de l'Économie et du Budget mais conserve une mission interministérielle. Elle poursuit plusieurs objectifs, notamment :

- sensibiliser les acteurs publics quant aux biens immatériels qu'ils détiennent,
- valoriser ces biens immatériels pour moderniser et soutenir les services publics,
- conseiller et accompagner les acteurs publics dans la gestion de leur patrimoine immatériel.

Sa mission est tout autant opérationnelle que juridique. Elle apporte assistance méthodologique et conseil aux gestionnaires publics dans la conduite de leurs projets, cela afin d'unifier et de mutualiser leurs pratiques.

2 - les licences Creative Commons

Même si de nombreuses collectivités territoriales ouvrent actuellement leurs données au moyen de licences *Creative Commons* (CC), de telles licences ne sont pas nécessairement les mieux adaptées. Elles ont été créées selon des lois américaines (règles du *Copyright*) et sont destinées à encadrer l'utilisation d'œuvres artistiques (littérature, œuvres d'art, musique, etc.). En France, leur application reste possible mais doit être choisie avec prudence. La *loi CADA* interdit aux réutilisateurs de dénaturer ou d'altérer les informations sans préalablement obtenir le consentement formel de l'acteur public concerné ³. Cette interdiction n'est pas compatible avec les versions de licences CC autorisant par avance et sans réserve la modification des données.

Afin d'éviter toute insécurité juridique ou tout risque d'erreurs, il est préférable de ne pas recourir aux licences CC dans le cadre des données publiques. Il est ainsi conseillé aux acteurs publics de rédiger eux-mêmes leurs propres licences en se référant aux licences-types et conditions générales de réutilisation de l'APIE.

Issues des règles anglo-saxonnes relatives au *Copyright*, les licences CC constituent un outil juridique permettant à l'auteur d'une œuvre artistique de définir à l'avance les conditions dans lesquelles il autorisera les utilisations de sa création.

e - Formalisation des demandes de licence de réutilisation

Afin de faciliter les démarches de mise à disposition, il est conseillé aux acteurs publics de proposer un formulaire destiné aux réutilisateurs intéressés. Ce formulaire devrait prévoir un accusé de réception et préciser :

- les noms et coordonnées du réutilisateur potentiel,
- les données qui seront réutilisées,
- la ou les réutilisation(s) prévue(s),
- la finalité commerciale ou non de la réutilisation.

À titre d'exemple, le ministère de la Justice met à disposition des fiches de demande de réutilisation. Ces formulaires sont destinés aux institutions publiques, aux acteurs de la presse et aux acteurs privés.

³ Cf. partie III, b, 3, p. 17

POUR PLUS D'EXPLICATIONS

Guide juridique AEC
« Comprendre et respecter le droit d'auteur » sur le site www.aecom.org
ou directement <http://bit.ly/bcYGda>

POUR PLUS D'INFORMATIONS

<http://www.rip.justice.fr/les-formulaires-de-demande-de-reutilisation>

IV Comment mettre les données publiques à disposition des personnes privées ? (suite)

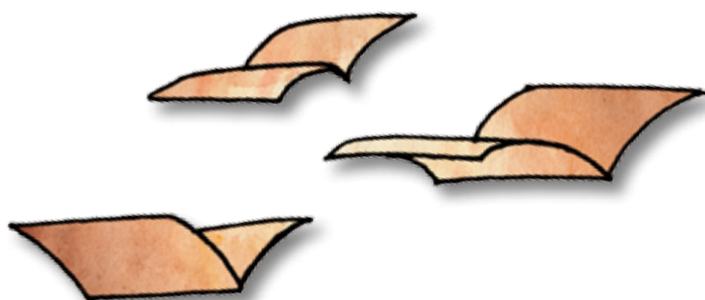
4 Cf. partie II, d, p. 11

Décret du 30
décembre 2005
Art. 17 et 37

Par défaut, c'est la licence-type préparée par l'acteur public ⁴ qui sera présentée en réponse à la demande de réutilisation soumise à redevance. Mais l'acteur public reste libre de présenter une licence spécifique (ou de simples conditions générales de réutilisation s'il consent à accorder la réutilisation gratuitement).

Au-delà d'un mois suivant la réception d'une demande de réutilisation, toute absence de réponse de la part de l'acteur public concerné vaut refus implicite de réutilisation. Ce délai peut être rallongé, à titre exceptionnel et par décision motivée, d'un mois supplémentaire en cas de ralentissement de la procédure (en cas de demandes nombreuses ou de complexité dans le traitement de la demande).

Toute contestation de la part du demandeur doit être formulée auprès de la CADA, qui rend alors un avis. Que ce dernier soit favorable ou non au demandeur, il est en droit de saisir le juge administratif si l'acteur public persiste dans son refus.



Remerciements

Nous souhaitons remercier
tout particulièrement les services
de l'APIE (www.apiefrance.com),
ainsi que Mme Aude BANABERA, PRADA de
la Communauté Urbaine
de Bordeaux, pour leur amicale collaboration
dans l'élaboration de ce guide.



Glossaire

Accès aux documents administratifs

Le droit d'accès aux documents administratifs se définit comme le droit de se voir communiquer ces documents et la liberté d'en consulter le contenu.

APIE

Acronyme communément utilisé pour désigner l'Agence du patrimoine immatériel de l'État. L'APIE est un service rattaché aux ministères de l'Économie et du Budget. Cette agence a une fonction interministérielle de coordination et d'assistance dans la gestion et la valorisation du patrimoine immatériel de l'État.

CADA

Acronyme communément utilisé pour désigner la Commission d'accès aux documents administratifs. La CADA est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la bonne application de la *loi CADA*.

Copyright

Le droit du copyright, tel qu'appliqué dans les pays de Common Law, s'attache davantage à la protection des droits patrimoniaux qu'à celle des droits moraux. Ainsi, le droit moral (droit de paternité et droit au respect de l'œuvre) accordé par le copyright est limité dans le temps et son titulaire (l'auteur de l'œuvre) est en droit d'y renoncer.

Données brutes

Il s'agit d'informations publiques n'ayant fait l'objet d'aucun enrichissement, d'aucune analyse, d'aucun apport. Ces données ne présentent aucun caractère d'originalité. Il peut s'agir, par exemple, d'horaires, de données chiffrées, de listing...

Licence de réutilisation

Convention conclue entre l'acteur public et le tiers réutilisateur afin d'encadrer les modalités d'exploitation des données publiques réutilisées.

Licences Creative Commons (CC)

Les licences CC constituent un outil juridique permettant à l'auteur d'une œuvre de l'esprit de définir à l'avance et dans quelles conditions il autorisera les utilisations de son œuvre.

Loi CADA

Il s'agit de 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*. Modifiée à plusieurs reprises pour être adaptée aux évolutions de la société et des technologies, cette loi aménage en France une liberté d'accès aux documents administratifs et un droit de réutilisation des informations publiques.

Open data

Littéralement « donnée ouverte », cette expression désigne la mise à disposition de données pouvant être exploitées librement par des tiers.

PRADA

Acronyme communément utilisé pour désigner la *Personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques*. La PRADA est chargée de veiller, au sein de chaque organisme public où elle exerce, au respect de la réglementation en matière d'accès et de réutilisation des documents administratifs et informations publiques.

Redevance de réutilisation

Désigne le tarif que l'acteur public impose au tiers réutilisateur pour pouvoir exploiter les données publiques concernées.

Réutilisation des données publiques

Exploitation des données publiques par d'autres personnes que les acteurs publics et pour d'autres fins que celles répondant à des missions de service public.

Smartphone

Littéralement « téléphone intelligent », le *smartphone* désigne un téléphone mobile possédant des fonctions proches d'un ordinateur personnel notamment doté d'un système d'exploitation, d'un accès à internet et offrant la possibilité de télécharger des applications.

SPIC

Acronyme communément utilisé pour désigner un service public industriel et commercial. Un SPIC est une forme de gestion de service public principalement soumise aux règles de droit privé. Par exemple, la SNCF, l'Opéra national de Paris ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sont des établissements en charge d'un SPIC.

Startup

Définie en langue française comme « jeune pousse », une *startup* désigne une jeune entreprise innovante dans le domaine des TIC, à fort potentiel de développement économique et industriel.

Utilisation des données publiques

L'utilisation des données publiques est ici définie comme l'exploitation par un acteur public de données produites par un autre acteur public, dans le cadre d'une mission de service public. Une telle utilisation procède d'un échange d'informations entre acteurs publics.



**AQUITAINE
EUROPE
COMMUNICATION**

137 rue Achard / 33300 Bordeaux
Tél. 05 57 57 01 01 / Fax 05 57 57 97 17

www.aecom.org
juridique@aecom.org



Le présent document « Les données publiques, guide juridique et pratique » rédigé par Cédric Favre et Yann Mareschal, juristes TIC à AEC, est mis à disposition sous licence Creative Commons :
Paternité - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification.



Cédric Favre et Yann Mareschal - AEC 2010