

# ACCÈS ET RÉUTILISATION DES DONNÉES PUBLIQUES

## *État des lieux en France*

JOUMANA BOUSTANY

Cet article retrace l'état des lieux et des pratiques en France concernant les données publiques à partir des années 1970 jusqu'à nos jours. Il s'agit d'un travail empirique qui se base sur une exploitation des différentes ressources disponibles à ce sujet. Il en résulte que même si la France a été le troisième pays au monde à avoir adopté une loi sur l'accès aux documents administratifs, elle n'a toujours pas ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics et des difficultés subsistent. Quant à la réutilisation des données publiques, malgré l'ouverture de la plateforme data.gouv.fr et l'action de plusieurs collectivités territoriales, le nombre de jeux de données mis à disposition reste minime et le mouvement est lent.

DOI:10.3166/LCN.9.1.21-37 © 2013 Lavoisier

## 1. IntrEductiEn

Si la première loi au monde sur l'accès aux *dEcuments publics*<sup>1</sup> remonte à 1766<sup>2</sup>, la problématique de la réutilisation des données contenues dans ces documents a émergé dans les années 1990 avec la généralisation de l'Internet. Ces deux questions sont souvent traitées séparément. Dans cette étude, nous partons du postulat que si les lois d'accès à l'information publique étaient inexistantes, il ne serait pas envisageable de réutiliser ces données. La différence réside dans les enjeux : l'accès aux documents publics relève de la démocratie et de la transparence des institutions ; la réutilisation des données pour produire des services ou pour la connaissance présente des enjeux socio-économiques. D'un point de vue politique, l'accès à ces données est censé permettre aux individus de protéger leurs droits ; d'ériger une barrière contre les abus, la mauvaise gestion et la corruption dans les États ; et, surtout, d'améliorer les modes de gouvernance. D'un point de vue économique, ces mêmes données peuvent favoriser l'innovation et créer des opportunités pour les entreprises. Au niveau européen, ce marché a été estimé en 2006 à 27 milliards d'euros (Dekkers *et al.*, 2006)<sup>3</sup>.

Aujourd'hui, la problématique liée à l'accès et à la réutilisation des données publiques est récurrente en Europe et dans plusieurs pays. Dès 2009, plusieurs portails de données publiques sont créés notamment le

---

1. *SEnt cEnsidérés cEmme dEcuments administratifs [...], les dEcuments prEduits Eu reçus, dans le cadre de leur missiEn de service public, par l'État, les cEllectivités territoriales ainsi que par les autres persEnnes de drEit public Eu les persEnnes de drEit privé chargées d'une telle missiEn. CEnstituent de tels dEcuments nEtamment les dEssiers, rappErts, études, cEmptes rendus, prEcès-verbaux, statistiques, directives, instructiEns, circulaires, nEtes et répEnses ministérielles, cErrespEndances, avis, prévisiEns et déciisiEns* (Legifrance, 2010).

2. En 1766, le Finlandais Anders Chydenius, pasteur et député au Parlement de Suède (la Finlande était alors sous domination suédoise) réussit à faire adopter un décret relatif à la liberté de la presse et au droit d'accès aux documents publics. (Mustnen, 2006).

3. Selon une étude de SerdaLab de 2007 citée par Berthault et Marx ci-après, le marché de l'information en France « a été estimé à près de 3,7 milliards d'euros en 2007 (dont 1,6 milliard d'euros pour les données électroniques), dont 60 %, soit 2,2 milliards d'euros, sont issues de données publiques à la base (informations légales, financières, économiques, etc.).

« data.gov » aux États-Unis et le « data.gov.uk » en Grande-Bretagne. Le 30 juin 2010, la France décide de rejoindre le mouvement et acte la création de la plateforme « data.gouv.fr ». Compte tenu de cette ébullition autour des données publiques, un état des lieux et des pratiques en France à partir des années 1970 jusqu'à nos jours s'imposait. Il est important de connaître le passé pour comprendre le présent et surtout en tirer les leçons pour éviter les erreurs.

Ce travail est empirique. Il se base essentiellement sur une exploration des différentes ressources disponibles à ce sujet : les textes de loi et plus spécialement la base de données Legifrance ; les rapports d'activités de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ; les quelques rares publications françaises à ce sujet, ainsi que les différents rapports récents relatifs à la modernisation de l'état.

Pour éviter toute confusion, il est important de souligner que plusieurs expressions sont utilisées dans les textes de loi et les documents officiels relatifs à ce domaine :

- *informations du secteur public* (Union européenne et EUR-Lex, 2003),
- *documents administratifs* (Legifrance, 2010),
- *documents publics* (Conseil de l'Europe, 2009),
- *données publiques* (Groupe de travail sur le patrimoine culturel numérisé, 2009).

Ces expressions sont employées souvent pour désigner les données, les informations et les documents produits par les autorités publiques. Dans cet article, elles sont utilisées indifféremment, bien qu'une réflexion épistémologique devrait être menée à ce propos !

Une première partie présente le contexte européen compte tenu de l'incidence des décisions et directives européennes sur les pays membres. Une deuxième partie traite du contexte législatif à travers les différents textes de loi européens et français. Une troisième partie fait un état des lieux en France depuis l'adoption 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* jusqu'à nos jours.

## 2. Le cEntexte eurEpéen

La France étant membre de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe<sup>4</sup>, il était nécessaire de retracer les actions de ces deux instances. Leurs décisions ont des implications directes sur la vie politique et économique en France.

### 2.1. L'Union européenne (UE)

Le seul texte de l'UE relatif à l'accès aux *documents publics* concerne la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005, ayant trait à la conclusion au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>5</sup>. Cette décision est une transposition de la Convention d'Aarhus adoptée en juin 1998. Cependant, à travers ses différents programmes sur la société de l'information<sup>6</sup>, l'UE œuvre pour *la promotion de l'accès à l'information des administrations nationales et européennes, pour en généraliser l'exploitation*. C'est ainsi qu'elle a adopté la *Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public*<sup>7</sup> fixant les règles et les conditions de réutilisation de ces données publiques.

Il est important de noter que les données géographiques ont fait l'objet d'une directive à part, *INSPIRE*, entrée en vigueur le 15 mai 2009 et qui  *vise à fixer les règles générales destinées à établir l'infrastructure d'information*

---

4. Organisation intergouvernementale créée en 1949 le CE regroupe aujourd'hui 47 pays membres. Il est constitué d'un *Comité de ministres* composé des ministres des affaires étrangères des adhérents et d'une *assemblée consultative*. Son objectif est de « créer sur tout le continent européen un espace démocratique et juridique commun, en veillant au respect de valeurs fondamentales : les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit », in *Le Conseil de l'Europe en bref: Nos objectifs*. <http://goo.gl/TaiGt>

5. Accès à l'information, participation du public et accès à la justice <http://goo.gl/7vSVZ>

6. Le programme *eEurope: Une société de l'information pour tous* en 1999 suivi de *eContenu* pour la période 2001-2005 et *eContentplus* pour la période 2005-2008

7. *Directive 2003/98/CE*. <http://goo.gl/MczWm>

géographique dans la Communauté européenne, aux fins des politiques environnementales communautaires et des politiques ou des activités de la Communauté susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (Ministère de l'écologie, de l'énergie, 2009). Compte tenu de leur caractère spécifique, ces données, qui sont évoquées dans la première partie de ce numéro ont été exclues de notre étude.

## 2.2. Le conseil de l'Europe

Dès le 1<sup>er</sup> février 1979, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CE) a suggéré au Comité des ministres d'inviter les états membres à introduire *un système de liberté d'information, c'est-à-dire d'accès aux documents gouvernementaux y compris le droit de demander et de recevoir des informations des organismes et services gouvernementaux, le droit d'examiner et de corriger les dossiers qui contiennent des renseignements d'ordre personnel, le droit au respect de la vie privée, et le droit d'agir rapidement devant les tribunaux dans ces domaines*<sup>8</sup>. Ce n'est que le 25 novembre 1981 que la recommandation n° R (81) 19<sup>9</sup> sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques a été adoptée. Elle reprend les principes énoncés dans la recommandation du Parlement européen à l'exception du *droit d'examiner et de corriger des dossiers qui contiennent des renseignements d'ordre personnel*. Ce texte sera suivi, le 21 février 2002, par la recommandation Rec (2002)<sup>2</sup><sup>10</sup> sur l'accès aux documents publics. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, ouverte à la ratification le 18 juin 2009, reprend l'essentiel des différentes recommandations. Elle entrera en vigueur lorsque dix pays l'auront ratifiée. En octobre 2012<sup>11</sup>, il n'y avait que 14 pays qui l'avaient signée et six qui l'avaient signée et ratifiée.

8. Recommandation 854 (1979) relative à l'accès du public aux documents gouvernementaux et à la liberté d'information. <http://goo.gl/0s0jq>

9. Recommandation R (81) 19 du comité des ministres aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques, 1981. <http://goo.gl/zKXUC>

10. Recommandation Rec (2002) 2 du Comité des Ministres et exposé des motifs. <http://goo.gl/7Lrhh>

11. Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics STCE no 205 : Traité ouvert à la signature des États membres et à l'adhésion des États non membres et de toute organisation internationale. <http://goo.gl/w9uMo>

### 3. Les dispEsitiEns légales en France

Si la France a transposé les deux directives de l'UE dans la loi française, elle n'a toujours pas ratifié la convention du CE. Pourtant l'engagement de la France en faveur de l'accès aux documents publics n'est pas récent. Dès le 11 février 1977, le gouvernement a publié le décret n° 77-127 *instituant une commission chargée de favoriser la communication au public des documents administratifs* dans un souci d'améliorer la relation entre l'administration et le public. Il incombait à cette commission Ordonneau, du nom de son président, de déterminer les documents qui sont communicables et d'émettre un avis lorsqu'un particulier rencontre des difficultés pour obtenir un document administratif. Mais très rapidement, il s'est avéré *qu'il était pratiquement impossible de dresser la liste des documents communicables*<sup>12</sup> et qu'il était préférable de dresser la liste des documents non communicables. C'est en examinant un amendement à ce décret que le Parlement a proposé de voter 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* faisant ainsi de la France le troisième pays à accorder à ses citoyens la liberté d'accès aux documents publics après la Suède (1766) et les États-Unis (1966)<sup>13</sup>.

Depuis, plusieurs modifications – décrets, lois ou ordonnances – sont venues adapter ou compléter ce texte ; la dernière remonte au 29 mars 2011. Certaines ont apporté des améliorations minimales, ce fut le cas du décret du 28 avril 1988. Il a réduit, de 2 mois à un mois, le délai accordé à l'administration pour décider de la suite qu'elle donne à une requête. D'autres ont apporté des changements majeurs, citons :

– le réaménagement du 12 avril 2000 qui a permis de prendre en considération les fichiers informatiques et les documents numérisés et mis les textes en accord avec la pratique administrative. Par la même occasion, le législateur a exclu certains types de documents, entre autres les actes des assemblées parlementaires. Il a également élargi *le champ de compétence de*

---

12. Rapport d'activité de cette commission publié en juin 1978. Cité par le rapport d'activité de la CADA. 1980

13. Il est important de noter que la loi française fait référence aux *documents administratifs* et non à *l'information ou aux données* ce qui la rend plus restrictive que les lois des autres pays.

la CADA à plusieurs régimes spéciaux d'accès aux documents, et en particulier au régime d'accès aux archives publiques organisé par la loi du 3 janvier 1979.

– L'ordonnance du 6 juin 2005 a transposé la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public. Outre le fait d'autoriser un usage commercial des données publiques, tout en protégeant les données nominatives, elle fixe le cadre de cette réutilisation comme le paiement d'une redevance couvrant des frais autres que ceux de l'accès aux documents (article 15) comme ce fut le cas jusqu'à présent et à la détention d'une licence (article 16). *Les administrations qui élaborent ou détiennent des documents contenant des informations publiques pouvant être réutilisées dans les conditions prévues au présent article sont tenues de mettre préalablement des licences types, le cas échéant par voie électronique, à la disposition des personnes intéressées par la réutilisation de ces informations.* (Legifrance, 2010). La CADA s'est vue attribuer un pouvoir de sanction et les administrations sont tenues de désigner des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques dans les administrations (PRADA) de plus de 10 000 habitants.

D'autres textes sont venus modifier, compléter ou expliciter la loi du 17 juillet 1979. Citons : le décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Étalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques ; la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits qui a été ajouté à la liste des membres de la CADA avec voix consultative.

#### 4. États des lieux et des pratiques

À défaut de mener une enquête sur le terrain, ce bilan a été essentiellement effectué en explorant la littérature existante sur ce sujet. Parmi les sources exploitées figurent les rapports d'activités de la CADA. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante mise en place par le gouvernement (décret du 6 décembre 1978) qui a un rôle consultatif. Elle a pour mission de *guider les administrés qui rencontrent des difficultés pour accéder aux documents administratifs et conseiller les administrations, les collectivités locales et les diverses institutions visées par la loi* (CADA, 1980). Selon la loi, la saisine de cette commission pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux ; lorsque la CADA émet

un avis favorable, l'administration doit faire connaître sa position dans un délai d'un mois. *En pratique, les administrations négligent encore trop souvent de s'acquitter de cette obligation, et le secrétariat général de la Commission doit procéder à des relances* (CADA, 2008a).

Depuis l'instauration de la loi du 17 juillet 1978, les catégories de demandeurs sont restées à peu près stables à travers le temps avec des légères oscillations dans les chiffres.

– Les personnes physiques sont à l'origine d'environ 75 % des demandes. Il s'agit essentiellement des fonctionnaires qui souhaitent obtenir un document relatif à leur dossier.

– Les personnes morales sont essentiellement des associations de défense de l'environnement ou des associations locales, etc., ainsi que des syndicats professionnels.

– Les demandes des entreprises sont peu nombreuses, elles concernent essentiellement les appels d'offres.

Contrairement aux États-Unis, les documents d'ordre général, ceux qui éclairent sur l'action du gouvernement, sont peu demandés en France. Selon la CADA cet état de fait est plutôt sociologique que juridique, *Le Français est, dit-on, plutôt individualiste, « bagarreur » et ne déteste pas aller devant les tribunaux. Pourquoi le portrait du « demandeur de document » serait-il différent ?* (CADA, 1984). C'est également le cas pour la presse qui ne fait pas un réel usage de cette loi. Pour la CADA, il se peut que *le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est organisé par le législateur, n'est pas très adapté aux besoins du journaliste, d'abord parce qu'il ne lui permet d'obtenir les documents qu'une fois qu'ils sont achevés, alors qu'il s'intéresse le plus souvent à des projets en cours, et ensuite parce que les délais laissés à l'administration pour répondre et permettre à la CADA d'intervenir sont plus adaptés aux besoins d'un chercheur qu'à ceux d'un journaliste.* (CADA, 1999).

Après 2005, date à laquelle la directive européenne sur la réutilisation des informations du secteur public fut transposée dans la législation française, il était normal de s'attendre à une augmentation des demandes relatives à la réutilisation des données, mais ce ne fut pas le cas. Selon la CADA *ceci tient peut-être au fait que peu d'administrations ont pris les mesures d'application des dispositions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 tel que modifié par l'ordonnance du 5 juin 2005 (licences types, etc.)* (CADA,



2008). Dans ses différents rapports, la commission souligne toutefois les efforts de transparence réalisés par les administrations, mais elle admet également qu'il est nécessaire que les mentalités et les esprits sur le « secret administratif » évoluent. *Près de vingt-cinq ans après la promulgation de la loi du 17 juillet 1978, force est de reconnaître que le droit à la transparence se heurte encore à de sérieux obstacles, qui tiennent davantage à la pratique administrative qu'à l'architecture du régime juridique* (CADA, 2001). Elle souligne aussi que certaines demandes révèlent *une mauvaise connaissance de ses avis et conseils ou une frilosité à les appliquer* (CADA, 2008).

Compte tenu des missions de la CADA, nous aurions pu supposer que les conclusions sont le reflet des situations conflictuelles qui sont reportées à la commission, mais le croisement des informations avec d'autres sources a permis de constater que ces conclusions peuvent être généralisées. Les exemples ne manquent pas : le ... *nombre d'administrations qui ont la main pleine de données semblent éprouver, à l'idée de l'ouvrir, quelque réticence ou quelque aversion, comme si les données qu'elles détiennent étaient le bien de l'État, sinon le leur, ou qu'une obligation de discrétion les inhibait* (Foyer, 1996). *L'on sait que 90 % des refus concernent des documents dont la communicabilité ne fait aucun problème et que la grande majorité de ces refus (70 %) sont des refus implicites, témoignant de l'inertie ou peut-être même du mépris de l'administration pour ce domaine. Le moins que l'on puisse dire est que le droit d'accès des citoyens aux documents n'est pas une priorité pour les administrations et que la transparence n'est toujours pas une finalité intégrée dans leurs objectifs.* (Puybasset, 2003). Lors de la journée-débat sur les 30 ans de la loi, Christian Vigouroux, président de la 10<sup>e</sup> sous-section de la section du contentieux du Conseil d'État a énuméré les principaux obstacles à la mise en place de cette loi : négligences (« disparition » de documents), différents types de secrets : affaires, professionnel, sécurité et les *relations entre les différents régimes de communication des documents*<sup>14</sup>. *Il y a deux formules pour concilier la loi de 1978 et les régimes spéciaux de communication : l'application cumulée ou l'application exclusive. On observe une oscillation entre ces deux tendances, l'application exclusive étant cependant la plus utilisée.* L'État, avec l'ordonnance du 29 avril 2009, a tenté d'*offrir aux citoyens des garanties supplémentaires pour la pleine mise en œuvre du droit d'accès aux documents administratifs. Il s'agit d'une part de ce que l'on*

---

14. Plusieurs lois peuvent interférer avec la loi du 17 juillet 1978, comme la loi *informatique et libertés* pour les données nominatives, la loi sur les archives...

*peut appeler la clause de la législation la plus favorable, et d'autre part de l'obligation de transmission des demandes mal dirigées.* (CADA, 2008).

## 5. La réutilisation des données en France

Après cet état des lieux, nous avons étudié les pratiques en France concernant la réutilisation des données publiques. La loi autorise cette réutilisation depuis l'ordonnance du 6 juin 2005 et les enjeux sociaux-économiques qui y sont liés sont bien connus des pouvoirs publics : *Leur réutilisation constitue un vecteur d'innovation et de création de valeur et recouvre donc des enjeux notables en termes de développement économique. Elles peuvent en effet permettre la création de nouveaux produits ou de services, par exemple en combinant les données du secteur public entre elles ou avec celles du secteur privé.* (APIE, 2011). Pourtant, il semble que des difficultés d'accès aux documents administratifs subsistent. Qu'en est-il aujourd'hui ?

### 5.1. Au niveau national français

Une étude comparative entre les États-Unis, le Royaume-Uni et la France a permis de constater que la France a pris un léger retard par rapport à ces pays (Boustany, 2010), mais également par rapport à l'Australie, le Danemark, etc. Dès la deuxième moitié de 2010, la tendance semble s'inverser. En février 2011, le gouvernement crée la mission Étalab afin de faciliter la réutilisation des informations publiques. Son directeur de l'époque, Séverin Naudet, a précisé que ce qui *va se mettre en place rapidement, c'est un principe de mise à disposition de données réutilisables gratuitement de la manière la plus large possible*<sup>15</sup>. C'est ainsi que le portail [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), qui offre aujourd'hui environ 355 000 sets de données dont la majorité provient de l'INSEE, a été inauguré le 5 décembre 2011.

La crise économique et le changement de majorité ont fait craindre à certains<sup>16</sup> une remise en cause des principes de gratuité, de mise à

---

15. Les données publiques gratuites par défaut, 18 mars 2011. In *World e.gov Forum*. <http://goo.gl/r23nD>

16. Nicolas Rauline. Open data : l'Etat pourrait renoncer à la gratuité des données publiques, in *Les Échos*, 17/10/2012. <http://goo.gl/MUpmN>

disposition et de réutilisation des données publiques. Le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique qui a abrogé la mission Étalab n'a fait que renforcer ces craintes. Mais, dans un communiqué de presse daté du 31 octobre, le gouvernement, a confirmé *sa volonté de poursuivre la stratégie Open Data, consistant à faciliter la réutilisation la plus large des informations publiques produites par les administrations*. Cependant, il faudrait attendre fin 2012 pour être fixé sur ce sujet. Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, avec la ministre déléguée à l'Économie numérique, Fleur Pellerin, est chargée de rédiger une « feuille de route » sur l'*open-data* avant la fin de l'année 2012<sup>17</sup>.

### 5.2. Au niveau des collectivités territoriales

Si le gouvernement a tardé pour mettre en place son portail de données publiques, les collectivités locales ont été pionnières dans ce domaine. La communauté urbaine Brest métropole océane a libéré ses données géographiques dès mars 2010. Aujourd'hui, l'offre s'est légèrement enrichie. Fin janvier 2013, 17 collectivités territoriales<sup>18</sup> avaient leurs plateformes dédiées mettant à disposition des citoyens différents types de données. D'autres collectivités ont également ouvert leurs données, mais ont préféré opté pour un hébergement mutualisé sur la plateforme data.gouv.fr ou sur les plateformes des communautés urbaines.

Au total, entre hébergement dédié et mutualisé, 54 collectivités ont ouvert leurs données, offrant environ 1 500 jeux de données. Ce nombre reste minime par rapport aux données offertes par les collectivités locales d'autres pays. Pour s'en convaincre, il suffit de relever les statistiques de la

17. Alexandre Léchenet. « Une feuille de route avant 2013 pour l'open-data gouvernemental », in *Le Monde* du 26/10/2012. <http://goo.gl/Q39cr>

18. Communautés urbaines : Brest métropole océane (2010), Bordeaux (2011), Toulouse Métropole (2011), Nantes Métropole (2011), Grand Lyon (2012). Communauté d'agglomération : Rennes Métropole (2010) et Versailles Grand Parc (2012) et Montpellier (2012). Départements : Saône-et-Loire (2011), Loire Atlantique (2012), Maine-et-Loire (2012), Hauts-de-Seine (2013) et les communes de Paris, Issy-les-Moulineaux, Broca, Bordeaux et La Rochelle toutes inaugurées en 2012.

plateforme *OpenlyLocal*<sup>19</sup> en Grande-Bretagne. En décembre 2012, ce portail offrait entre autres 270 956 sets de données.

### 5.3. Initiatives privées

En parallèle aux initiatives émanant des collectivités, des initiatives privées ou associatives ont vu le jour. C'est ainsi que l'association *Regards citoyens* a mis en place le portail *Nos données.fr : le data-gov.fr citoyen*. L'objectif étant d'*apporter plus de visibilité aux données publiques librement accessibles à chacun*<sup>20</sup>. À la date de rédaction de cet article, cette plateforme recensait 113 jeux de données dans des formats différents. En revanche, et compte tenu de la diversité des sources, les licences sont diverses ou inexistantes.

*Data Publica* est une société créée en novembre 2010. Elle développe, maintient et opère l'*annuaire des données publiques françaises*. L'objectif étant d'*être une place de marché pour les organismes qui publient des données (les éditeurs) et les sociétés ou les individus (les développeurs) qui utilisent ces données pour développer des applications Internet ou mobiles*<sup>21</sup>. Les données qu'elle recense sont accessibles librement et gratuitement. En revanche, il est nécessaire de s'inscrire pour les développeurs et les éditeurs. Compte tenu de la variété des sources, les licences sont diverses.

## 6. Licences d'utilisation et tarification

Il existe plusieurs types de licences pour la mise à disposition et la réutilisation des données publiques :

– l'ODbL<sup>22</sup> a été développé par l'*Open Knowledge Foundation* dans le but de fournir un outil juridique qui aide ceux qui mettent à disposition ou réutilisent les données publiques ;

---

19. *Openly Local: Making local government more transparent*.  
<http://openlylocal.com/>.

20. *Nos données.fr : le data-gov.fr citoyen*. <http://www.nosdonnees.fr/>

21. Araok, Nexedi et Talend lancent *Data Publica*, 16 septembre 2010.  
<http://goo.gl/1Ydg4>

22. *Open data common*: <http://www.opendatacommons.org>

– la *creative commons* qui propose six versions : Paternité ; Paternité - Pas de modification ; Paternité - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification ; Paternité - Pas d'utilisation commerciale ; Paternité - Pas d'utilisation commerciale - Partage des conditions initiales à l'identique ; Paternité - Partage des conditions initiales à l'identique<sup>23</sup>.

– la *licence de réutilisation des données publiques*, en collaboration avec l'APIE (Rennes Métropole).

– la *licence ouverte/open Licence* développée par *Etalab*. Comme spécifié sur la plateforme, cette licence a été élaborée de manière à faciliter la réutilisation : *cette licence a été conçue pour être compatible avec toute licence libre qui exige a minima la mention de paternité. Elle est notamment compatible avec les licences « Open Government Licence » (OGL) du Royaume-Uni, « Creative Commons Attribution 2.0 » (CC-BY 2.0) de Creative Commons et « Open Data Commons Attribution » (ODC-BY) de l'Open Knowledge Foundation*<sup>24</sup>.

L'APIE a mis à disposition des administrations deux modèles de licence : *Le premier modèle de licence répond strictement aux exigences de la loi du 17 juillet 1978, en fixant les conditions de réutilisation des informations publiques. Le deuxième va au-delà des exigences de la loi et répond aux attentes des administrations et des opérateurs en organisant des modalités particulières de mise à disposition des informations publiques, lorsqu'elles comportent des mises à jour. Ce cadre de licence, fréquent, vise notamment les bases de données*<sup>25</sup>. Le premier modèle date du 9 février 2009 et le deuxième du 28 octobre 2010.

Il convient également de mentionner la *licence information publique* élaborée pour le *Répertoire des informations publiques du ministère de la Justice* (RIPMJ). Cette licence décrit les droits d'adaptation des informations publiques en vue d'une activité commerciale ou non. Le premier modèle fait référence à la réutilisation libre et gratuite des informations publiques. Le deuxième à la réutilisation de données qui ne constituent pas des informations publiques<sup>26</sup>. En ce qui concerne les

23. Contrats et options disponibles : <http://fr.creativecommons.org/contrats.htm>

24. *Etalab* : licence ouverte: <http://www.data.gouv.fr/Licence-Ouverte-Open-Licence>

25. Licence-type : <http://goo.gl/w5MD7>

26. Licence-type : <http://www.rip.justice.fr/licence-type>

données soumises à redevance, le ministère renvoie à la licence de l'APIE. L'examen de quelques sites de l'État permet de constater que la mise en conformité avec la loi du 17 juillet 1978 concernant la réutilisation des données et la tarification en est à ses premiers balbutiements.

– Par exemple, dans les mentions légales de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), il est précisé que *La reproduction de contenu figurant sur ce site est autorisée pour un usage non commercial à condition d'en indiquer la source. De même, la mise en place de liens vers ce site, y compris « profonds », est autorisée*<sup>27</sup>.

– Le site SGA, *Mémoire des hommes du ministère de la Défense* a affiché, le 24 avril 2011, deux types de licences avec les tarifs. Dans les modalités de réutilisation des données disponibles sur ce site il précise : *En vertu du règlement général sur la réutilisation des données publiques signé par le directeur de la Mémoire, du Patrimoine et des Archives le 20 avril 2011, 2 types de licences s'appliquent, soit la licence gratuite, pour réutilisation non commerciale, et la licence payante, pour réutilisation commerciale*<sup>28</sup>.

Ce constat permet de déduire qu'il a fallu plus de cinq ans après la transposition de la loi sur la réutilisation de l'information du secteur public, pour que la loi soit lisible sur les sites de l'état.

## 7. Conclusion

Dans son premier rapport d'activité sur 1980, la CADA précisait : *La Commission est en effet convaincue que la loi ne trouvera sa pleine application que lorsque les fonctionnaires, les élus locaux, les dirigeants des services publics seront convaincus eux-mêmes de son utilité et donc de ses mérites. Il s'agit, en effet, de modifier les habitudes séculaires, des comportements solidement établis des traditions anciennes et qui trouvent souvent leurs origines dans des textes.*

Ce tour d'horizon a permis de constater que, trente ans après, et même si des progrès ont été enregistrés, des difficultés persistent. Si ces difficultés peuvent se justifier par des raisons psycho-socio-culturelles, il faut garder à l'esprit le mode de fonctionnement des instances gouvernementales en France. Une loi n'est jamais une solution ultime à un problème ; il est

---

27. Portail de la modernisation de l'action publique : <http://goo.gl/Yq8Qw>

28. Ministère de la Défense. SGA : Mémoire des hommes <http://goo.gl/5fcZ7>

nécessaire de fournir les conditions propices à sa mise en application, tant d'un point de vue matériel qu'humain. En effet, pour éviter les blocages mentionnés ci-dessus, il aurait été souhaitable que l'État forme ses agents et informe ses citoyens, etc. Même si des progrès considérables ont été réalisés en ce qui concerne l'administration électronique en France et dans la mise à disposition des informations facilitant la vie des citoyens, ce moyen est insuffisant compte tenu de la fracture numérique qui subsiste dans les zones rurales.

Le deuxième constat surprenant réside dans l'usage qui est fait de cette loi. Dans les pays anglophones, les citoyens utilisent cette loi pour réclamer des comptes à leurs instances dirigeantes ; en France, elle est essentiellement utilisée pour résoudre des problèmes individuels. La presse n'exploite pas non plus les opportunités offertes par cet accès<sup>28</sup>. Même si la loi n'autorise pas l'accès aux documents en cours de préparation, elle peut exercer son rôle de cinquième pouvoir en réclamant des comptes après examen des documents. Les associations et les groupes de pression comme *Greenpeace* utilisent les possibilités offertes par la loi, mais dans une moindre mesure qu'aux États-Unis. Utilisée à bon escient, la loi d'accès aux documents administratifs constitue un outil au service de la démocratie et de la transparence, d'autant plus si les données sont disponibles dans des formats permettant de les réutiliser, de les contextualiser et de les croiser (*Linked data*).

Quant à la mise à disposition proactive des données publiques, nous avons pu le constater, les initiatives restent timides. Plus de cinq ans après la transposition de la directive européenne sur la réutilisation des données publiques en France, le portail *data.gouv.fr* n'a vu le jour que fin 2011. Les initiatives des collectivités locales sont à saluer, mais le mouvement est lent en comparaison avec ce qui se passe à travers le monde. En dehors des deux portails phares, *data.gov* et *data.gov.uk*, très médiatisés par la presse, plusieurs villes américaines et anglaises ont déjà ouvert leurs données<sup>29</sup>. Mais, depuis juin 2010, un changement de fond est perceptible et des actes tangibles commencent à être visibles sur les portails des ministères,

---

\* voir l'éclairage comparatif proposé par J-P. Chamoux dans son « essai de synthèse » (p. 154).

29. À ce propos consulter la *World Map of Open Government Data Initiatives*. <http://goo.gl/bufnu>

notamment au niveau des conditions, des tarifs et des licences qui régissent la réutilisation des informations publiques.

## Bibliographie

- APIE (2011). *La réutilisation des informations publiques*. Agence du Patrimoine Immatériel de l'État.
- Boustany J. (2010). La politique d'accès aux documents publics : étude comparative entre les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. In E. Broudoux ET G. Chartron (Eds.), *Enjeux politiques du document numérique* (pp. 251-276). Paris, ADBS.
- CADA (2008). *Commission d'accès aux documents administratifs*. Rapport d'activité 2007. Paris, La Documentation française.
- CADA (2001). *L'accès aux documents administratifs*. 1999-2000. Paris, La documentation française.
- CADA (1999). *L'accès aux documents administratifs*. 1995-1998 (9<sup>e</sup> Rapport). Paris, La documentation française.
- CADA (1984). *L'accès aux documents administratifs*. 3<sup>e</sup> Rapport d'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs, 1982-1983. Paris, La documentation française.
- CADA (1981). *L'accès aux documents administratifs*. Rapport d'activité de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs : 1979-1980 (1<sup>er</sup> rapport). Paris, La documentation française.
- Conseil de l'Europe (2009). Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205). Tromsø. <http://goo.gl/PhEtk>
- Dekkers M., Polman F., te Velde R., de Vries M. (2006). Mepsir: *Measuring european public sector information resources*. Final report of study on exploitation of public sector information (p. 94). <http://goo.gl/DjIUe>
- Foyer J. (1996). Préface. In J.-P. Chamoux et M. Ronai (Eds.), *Exploiter les données publiques* (p. 7-8). Paris, Le communicateur.
- Groupe de travail sur le patrimoine culturel numérisé. (2009). *Partager notre patrimoine culturel* : Propositions pour une charte de la diffusion et de la réutilisation des données publiques culturelles numériques (p. 82). Ministère de la Culture et de la Communication.



- Legifrance (2010). *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.
- Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. (2009). *Étude de l'impact financier de la directive européenne Inspire sur les collectivités territoriales*, l'État et les opérateurs de services publics (p. 15).
- Mustnen J. (2006). *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today* (p. 103). Kokkola, Anders Chydenius Foundation.
- Puybasset M. (2003). Le droit à l'information administrative. *Actualité juridique Droit administratif*, 3.
- Union européenne, EUR-Lex. (2003). *Directive 2003/98/CE* du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public. Journal Officiel, 90-96. <http://goo.gl/emrbT>

