

N° 589

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques (1),

Par Mme Corinne BOUCHOUX,

Sénatrice.

Tome I : Rapport.

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M Jean-Jacques Hiest, *président* ; Mme Corinne Bouchoux, *rapporteuse* ; Mme Françoise Cartron, MM. Christian Cointat, Pierre-Yves Collombat, Mme Cécile Cukierman, MM. Yves Détraigne, Vincent Eblé, *vice-présidents* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Philippe Bas, Mme Natacha Bouchart, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Yves Daudigny, Claude Domeizel, Christian Favier, René Garrec, Patrice Gélard, Michel Houel, Ronan Kerdraon, Jacky Le Menn, *Mme Hélène Lipietz*, MM. Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean Louis Masson, Mmes Catherine Morin-Dessailly, Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Alain Richard, Bernard Saugey, Mmes Patricia Schillinger, Esther Sittler et M. François Vendasi.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| SYNTHÈSE | 9 |
| LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS | 17 |
| AVANT-PROPOS | 25 |
| CHAPITRE LIMINAIRE - LES TROIS DIMENSIONS DU DROIT À L'INFORMATION PUBLIQUE | 29 |
| A. LE DROIT POUR TOUTE PERSONNE D'ACCÉDER AUX DOCUMENTS DE L'ADMINISTRATION | 29 |
| 1. <i>Un droit de portée générale</i> | 29 |
| a) Un droit à l'information en rupture avec la tradition du secret administratif | 30 |
| b) Une conception extensive du droit d'accès et des documents administratifs | 32 |
| c) Les obligations de l'administration saisie | 34 |
| 2. <i>Des exceptions limitativement définies par la loi</i> | 35 |
| a) Des documents exclus du droit à communication..... | 36 |
| b) L'exception des secrets et intérêts protégés par la loi..... | 36 |
| c) L'accès aux données personnelles réservé aux seuls intéressés..... | 37 |
| d) La communication différée des archives et des actes préparatoires | 38 |
| 3. <i>La persistance de régimes particuliers</i> | 40 |
| a) Les régimes de communication mentionnés dans la loi de 1978 | 40 |
| b) Les régimes de communication autonomes..... | 41 |
| c) Un droit d'accès élargi aux informations environnementales | 42 |
| 4. <i>Une commission chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents administratifs</i> | 43 |
| a) Une autorité administrative indépendante..... | 43 |
| b) Un filtre en amont de tout recours contentieux..... | 44 |
| c) L'interprète désigné de la loi de 1978..... | 44 |
| B. LA PUBLICATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS : UNE OBLIGATION CIRCONSCRITE | 45 |
| 1. <i>Des mises à disposition et publications de documents administratifs prévues par la loi</i> | 46 |
| a) L'obligation d'assurer un accès simple aux règles de droit..... | 46 |
| b) La publication de documents ou de délibérations des collectivités territoriales | 48 |
| c) Une obligation renforcée d'information en matière d'environnement | 49 |
| d) L'obligation de tenir à disposition des répertoires des principaux documents existants..... | 52 |
| e) La publication des déclarations d'intérêt ou de patrimoine des responsables publics | 53 |
| 2. <i>La faculté discrétionnaire de l'administration de publier d'autres documents administratifs</i> | 53 |
| 3. <i>Les missions de diffusion de données publiques plus ou moins affirmées de certains organismes publics</i> | 53 |
| a) La diffusion d'information, mission principale ou mission associée à celle-ci..... | 54 |
| b) La diffusion d'informations publiques, mission accessoire..... | 54 |

| | |
|---|--------|
| C. L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES : AUCUNE OBLIGATION LÉGALE, UN DROIT DE RÉUTILISATION ENCADRÉ..... | 55 |
| 1. <i>Un droit de réutilisation des données mais aucune obligation d'ouverture</i> | 55 |
| a) Le droit de faire librement usage des informations publiques mises à disposition..... | 55 |
| b) Des données à caractère personnel non réutilisables, sauf exceptions | 57 |
| c) L'ouverture des données publiques (l'open data) : une simple faculté pour les pouvoirs publics..... | 58 |
| 2. <i>Un droit de réutilisation sous conditions et sanctions éventuelles</i> | 58 |
| a) Le respect du droit moral du producteur | 58 |
| b) L'égalité de traitement entre les réutilisateurs | 59 |
| c) L'acquittement éventuel d'une redevance et l'encadrement des conditions de réutilisation par une licence..... | 59 |
| d) Le régime propre des données des organismes culturels, d'enseignement et de recherche | 61 |
| e) Des sanctions en cas de méconnaissance des prescriptions légales ou conventionnelles par les réutilisateurs..... | 62 |
| 3. <i>La préservation des droits des tiers</i> | 64 |
| a) Les droits de propriété intellectuelle..... | 64 |
| b) Les droits consentis par l'administration à des tiers..... | 67 |
| PREMIÈRE PARTIE - LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE À L'HEURE DU NUMÉRIQUE : UNE CONVERSION ENCORE INACHEVÉE | 71 |
| I. L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS : DES PROGRÈS SUBSTANTIELS, DES ADMINISTRATIONS SOUVENT PEU DILIGENTES | 73 |
| A. UN ACCÈS GRANDEMENT FACILITÉ PAR LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS..... | 73 |
| 1. <i>Un interprète efficace de la loi</i> | 73 |
| a) Des avis généralement suivis par les administrations et le plus souvent confirmés par le juge administratif | 74 |
| b) Des interprétations extensives, conformes à l'esprit de la loi..... | 75 |
| c) Quelques difficultés juridiques résiduelles..... | 77 |
| 2. <i>Une approche pédagogique et incitative</i> | 77 |
| a) L'encadrement et la formation des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (Prada) | 78 |
| b) La mise à disposition d'outils d'analyse et de références..... | 78 |
| c) Le développement des moyens de suivi des avis | 79 |
| 3. <i>Une gestion raisonnée des flux</i> | 79 |
| a) L'information des demandeurs..... | 79 |
| b) Le développement d'une activité de renseignement..... | 80 |
| B. DES ADMINISTRATIONS PEU EMPRESSÉES ET DES DÉLAIS DE COMMUNICATION ANORMALEMENT LONGS..... | 80 |
| 1. <i>Des administrations souvent peu diligentes, frileuses, voire de mauvaise volonté</i> | 81 |
| a) Une inertie persistante | 81 |
| b) Une interprétation trop extensive des exceptions | 82 |
| c) Des refus opiniâtres alors que le cadre juridique est clair | 82 |
| d) Un juge administratif surchargé..... | 83 |
| 2. <i>Des administrés en difficulté ou déçus</i> | 84 |
| a) Des administrations et des documents difficiles à identifier | 84 |
| b) Des informations peu documentées | 85 |
| c) Des secrets mal compris ou mal acceptés..... | 86 |
| d) Une atteinte aux droits des citoyens | 88 |

| | |
|---|----------------|
| II. LA DIFFUSION NUMÉRIQUE DES INFORMATIONS PUBLIQUES : UNE OPPORTUNITÉ, UNE EXIGENCE | 89 |
| A. LES PORTAILS PUBLICS D'INFORMATION : DES SUPPORTS DE PUBLICATION QUI POURRAIENT ÊTRE MIEUX EXPLOITÉS..... | 89 |
| 1. <i>Une amélioration de l'information des citoyens</i> | 90 |
| a) Des sites dédiés à l'information des citoyens | 90 |
| b) La publication d'un grand nombre de documents | 92 |
| c) Un souci d'explication des politiques publiques | 93 |
| d) La facilitation des recherches et la rationalisation du web public | 93 |
| 2. <i>Des insuffisances persistantes</i> | 94 |
| a) Une offre mal identifiée, des documents difficiles à trouver | 95 |
| b) Une information lacunaire | 96 |
| c) Une information d'inégale qualité | 97 |
| B. L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES : UNE PRIORITÉ AFFICHÉE, DES ATTENTES MULTIPLES, UN CHEMIN MALAISÉ | 99 |
| 1. <i>Une démarche active d'ouverture des données publiques</i> | 100 |
| a) Un objectif pluridimensionnel | 101 |
| b) Une méthode transversale et collaborative | 109 |
| c) Des résultats significatifs | 111 |
| d) Des chantiers sectoriels en cours | 118 |
| 2. <i>L'émergence d'attentes exigeantes</i> | 126 |
| a) Exercer un contrôle citoyen sur les politiques publiques | 127 |
| b) Alimenter la recherche publique et privée | 128 |
| c) Libérer les contenus culturels numérisés | 130 |
| d) Améliorer la gestion publique | 131 |
| e) Développer de nouveaux services | 132 |
| 3. <i>Des obstacles techniques, culturels et financiers</i> | 133 |
| a) Des difficultés techniques et méthodologiques | 133 |
| b) Des résistances administratives | 138 |
| c) Des coûts pour les administrations publiques | 139 |
| DEUXIÈME PARTIE - EFFECTIVITÉ, EXHAUSTIVITÉ, OUVERTURE DE L'INFORMATION PUBLIQUE : TROIS PRINCIPES POUR RÉPONDRE AUX NOUVEAUX ENJEUX DE LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE | 143 |
| I. AMÉLIORER L'EFFECTIVITÉ DU DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION PUBLIQUE | 145 |
| A. ACCÉLÉRER LA COMMUNICATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS..... | 145 |
| 1. <i>Conserver l'intervention précontentieuse de la Cada</i> | 146 |
| 2. <i>Donner compétence au président de la Cada pour traiter les demandes d'avis portant sur des questions déjà tranchées</i> | 146 |
| 3. <i>Créer un "référé communication"</i> | 147 |
| B. AMÉLIORER LE SUIVI DU TRAITEMENT DES DEMANDES D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS..... | 148 |
| 1. <i>Mieux organiser la prise en compte de la charge induite par la communication des documents dans les administrations</i> | 149 |
| 2. <i>Préciser que le délai de communication est un délai maximum</i> | 149 |
| 3. <i>Établir un bilan annuel transmis à la Cada</i> | 150 |

| | |
|---|------------|
| C. GUIDER L'ADMINISTRÉ | 151 |
| 1. Faciliter l'identification des documents pertinents et de l'administration compétente..... | 152 |
| a) Assouplir l'obligation de désigner un document en cas d'urgence vitale | 152 |
| b) Compléter l'information fournie par les répertoires des documents..... | 153 |
| 2. Faciliter l'accès aux services détenteurs des documents administratifs..... | 154 |
| 3. Examiner l'opportunité d'ouvrir un accès anticipé à certaines informations protégées | 155 |
| II. CONSTRUIRE UN DROIT D'ACCÈS NUMÉRIQUE À L'INFORMATION PUBLIQUE | 157 |
| A. GARANTIR LA QUALITÉ ET L'ÉTENDUE DE LA DIFFUSION EN LIGNE..... | 157 |
| 1. Consacrer un droit à la mise en ligne de l'information publique..... | 157 |
| a) Prévoir la mise en ligne de plein droit de documents d'intérêt général | 158 |
| b) Systématiser la publication des informations mises à disposition dans les procédures de consultation ou d'information préalable | 159 |
| c) Consacrer un droit d'obtenir la mise en ligne des documents très demandés | 159 |
| d) Mieux assurer la mise à jour des informations publiées..... | 161 |
| 2. Poursuivre le mouvement d'organisation, de documentation et de regroupement de l'information en ligne..... | 161 |
| a) Afficher visiblement et de manière uniforme le caractère officiel des sites publics | 162 |
| b) Documenter les informations publiées | 162 |
| c) Établir un référentiel unique de description des informations..... | 162 |
| d) Décrypter les informations publiées | 163 |
| B. PROMOUVOIR UNE DÉMARCHE RAISONNÉE D'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES | 164 |
| 1. Organiser la démarche d'ouverture | 164 |
| a) Identifier et analyser les gisements de données existants..... | 165 |
| b) Prioriser les mises en ligne de données ouvertes | 166 |
| c) Définir pour chaque administration des objectifs assortis d'un calendrier de réalisation..... | 167 |
| 2. Préparer l'ouverture des données | 168 |
| a) Anticiper l'ouverture des données dès leur production | 168 |
| b) Définir, en vue de l'ouverture, un cadre de normalisation technique et juridique contraignant..... | 169 |
| 3. Développer des compétences et une culture de la donnée publique au sein des administrations | 172 |
| 4. Renforcer les contrôles sur la réutilisation des données..... | 173 |
| C. REPENSER L'ÉCOSYSTÈME DE PRODUCTION DES DONNÉES..... | 174 |
| 1. Tirer les conséquences budgétaires du principe de gratuité des données ouvertes : repenser le financement dans la durée de la production de certaines données publiques..... | 175 |
| 2. Prendre appui sur l'écosystème des données | 178 |
| a) Susciter des travaux sur le potentiel de commercialisation de services à valeur ajoutée par les opérateurs publics | 178 |
| b) Rechercher des moyens de financement alternatifs | 178 |
| D. ACCÉLÉRER L'OUVERTURE DES DONNÉES ET CONTENUS CULTURELS NUMÉRISÉS LIBRES DE DROITS | 180 |

| | |
|--|-----|
| E. AMÉNAGER UNE RÉGULATION SPÉCIFIQUE DE L'OUVERTURE DES DONNÉES DE SANTÉ | 183 |
| 1. <i>Définir des priorités d'exploitation des données de santé</i> | 184 |
| a) L'amélioration de la veille sanitaire | 184 |
| b) L'alimentation de la recherche | 185 |
| 2. <i>Organiser la gouvernance de l'ouverture des données de santé</i> | 186 |
| | |
| CONCLUSION | 191 |
| | |
| EXAMEN DU RAPPORT | 193 |
| | |
| LISTE DES PRINCIPAUX ENCADRÉS ET SCHÉMAS | 201 |
| | |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 203 |
| | |
| GLOSSAIRE OPEN DATA | 209 |

SYNTHÈSE

En 1978, le Parlement reconnaissait à toute personne le droit d'obtenir communication des documents de l'administration (loi Cada). Il ouvrait ainsi aux citoyens, en rupture avec la confidentialité caractéristique de la culture administrative française, la possibilité d'analyser et de comprendre les décisions publiques et de les contester.

À l'heure du numérique, l'accès aux informations produites et recueillies par l'administration ainsi que la possibilité de les réutiliser prennent une dimension entièrement nouvelle, dont les enjeux sont à la fois stratégiques, démocratiques et économiques : la possibilité de réutiliser les données publiques ouvre en effet des perspectives encore largement inexploitées en matière de contrôle de l'action publique, d'amélioration de son efficacité et de sa qualité ou de développement de nouveaux services.

La mission commune d'information a donc souhaité, d'une part, s'assurer de l'effectivité du droit formulé il y a 35 ans et, d'autre part, évaluer la pertinence et l'efficacité des politiques engagées depuis quelques années par les pouvoirs publics en matière de diffusion de l'information publique et, plus récemment, d'ouverture des données publiques (*open data*).

*

Le droit à l'information publique : un accès à la demande mais pas d'obligation de publication ni d'ouverture aux fins de réutilisation

Toute personne est en droit d'obtenir communication des informations produites ou reçues par l'administration, à l'exception des données personnelles, qui ne sont accessibles qu'aux intéressés, et des informations couvertes par un secret protégé par la loi. En revanche, seule une petite partie de ces informations doit être publiée (pour l'essentiel les règles de droit et les délibérations des collectivités territoriales ainsi que certaines informations environnementales). Enfin, les informations communiquées ou publiées peuvent être réutilisées mais l'administration n'a pas l'obligation de les publier ni, *a fortiori*, de les produire sous des formats ouverts.

*

La transparence administrative à l'heure du numérique : une conversion inachevée

La mission a constaté que les avancées incontestables en matière de transparence administrative restent encore très en deçà des enjeux et des attentes de la société civile. L'inertie à laquelle se heurte souvent l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs, la qualité inégale de la gestion des portails publics d'information et les difficultés de réutilisation des données publiques disponibles révèlent les réticences persistantes de l'administration et déçoivent les attentes citoyennes.

- **L'exercice du droit d'accès aux documents administratifs freiné par des administrations souvent peu diligentes**

L'accès aux documents administratifs est souvent malaisé : les administrés peinent à identifier le document pertinent et le service qui le détient.

De plus, même si l'absence de statistiques ne permet pas de mesurer le volume des demandes, la stabilité du nombre des avis de la Cada (5 000/an), alors que le contexte juridique est largement clarifié, montre que les administrations tardent à procéder à la communication des documents demandés, quand elles n'en réduisent pas à l'excès la portée, voire opposent, en toute mauvaise foi, une inertie persistante.

- **La diffusion numérique des informations publiques : une opportunité partiellement exploitée, une qualité inégale**

De nombreux portails publics d'information ont été créés depuis 10 ans. Ils ont incontestablement permis d'améliorer l'information des citoyens sur le droit applicable, les principaux secteurs d'intervention publique ou les documents élaborés par les services de l'administration. L'accès à ces informations est organisé, grâce notamment à la définition de profils d'utilisateurs, et la recherche est facilitée par des moteurs de recherche.

Pour autant, l'identification de l'information recherchée apparaît souvent difficile ; l'information disponible est lacunaire et sa qualité est inégale (en raison, notamment, de la tardiveté des mises à jour, d'une certaine instabilité méthodologique ou de sa grande technicité) ; enfin elle ne répond pas nécessairement aux attentes des citoyens.

- **L'ouverture des données : une priorité affichée, des attentes multiples, un chemin malaisé**

Encore largement à construire, même si la France se situe en pointe au plan international, la démarche de l'*open data* a été très récemment engagée par l'administration. Véritablement lancée en 2011, dans le cadre de la modernisation de l'État, elle repose sur une approche incitative et volontariste, et peut d'ores et déjà se prévaloir de résultats significatifs, autour de la plateforme *data.gouv.fr* et de l'ouverture de grandes bases de données publiques. Certaines collectivités territoriales se sont également engagées dans des démarches de même nature au service des habitants et à l'appui du développement du tourisme.

Un effort d'indexation et de mise en relation des données a été récemment engagé pour faciliter la recherche des données brutes pertinentes, tandis que plusieurs chantiers sectoriels ont été lancés, notamment dans les domaines de la santé et de la culture.

L'affichage d'une volonté politique affirmée et les potentialités progressivement révélées par la mise à disposition des données publiques ont suscité des attentes fortes, portées par une avant-garde composée d'acteurs aussi variés que des associations citoyennes, des journalistes, des chercheurs, des acteurs de la sphère culturelle ou encore des sociétés privées souhaitant développer de nouveaux services à partir de ces données.

En pratique toutefois, la réutilisation des données publiques se heurte à certains obstacles : des difficultés techniques et méthodologiques, tenant d'abord au format des données, à l'absence de contextualisation, à la non harmonisation des processus de production qui interdit les rapprochements, à l'instabilité méthodologique et aux niveaux d'agrégation ou de granularité retenus ; des réticences administratives par ailleurs, ainsi qu'une insuffisance de compétences internes et de moyens.

*

Les principales recommandations de la mission

Au vu des enjeux citoyens et de l'opportunité stratégique qui s'attachent à l'accessibilité de l'information publique, la mission estime qu'un nouvel élan doit être donné à la transparence administrative. Elle a identifié à cet effet trois principes d'action :

- l'**effectivité**, qu'il s'agisse de celle du droit d'accès aux documents administratifs, de l'accessibilité en ligne de l'information publique, ou de la possibilité de réutiliser les données publiques ;

- l'**exhaustivité**, sous réserve des exceptions prévues par la loi, tant des documents communiqués, que des informations et données publiées sur les portails publics et plateformes de réutilisation ;

- **l'ouverture**, des administrations tout d'abord, entre elles, notamment pour améliorer le fonctionnement du service public, et vis-à-vis du public, qui est en droit de contrôler l'action des pouvoirs publics ; ouverture également des données aux fins de leur réutilisation par les acteurs de la société civile comme à l'appui du développement de nouveaux services.

Les recommandations qu'elle formule s'articulent autour de ces principes pour **refonder le droit de l'information publique à l'heure du numérique**, d'une part en améliorant l'effectivité du droit d'accès à l'information publique, d'autre part en construisant un droit d'accès numérique à l'information publique.

- **Améliorer l'effectivité du droit d'accès à l'information publique**

Les délais de communication sont excessifs alors que le cadre juridique est généralement clair. Il est donc proposé :

- ✓ D'accélérer la communication des documents administratifs en créant un "**référé communication**" devant le juge administratif, sur saisine de la Cada dès réception de la demande d'avis lorsque la question de la communicabilité du document a déjà été tranchée par la jurisprudence ou par la Cada, ou si le document figure sur une liste fixée par arrêté après avis de cette dernière.
- ✓ D'améliorer le **suivi du traitement des demandes d'accès aux documents administratifs** : établir un bilan annuel de l'accès aux documents administratifs dans chaque administration, transmis à la Cada, qui pourra publier la liste des " mauvais élèves ".
- ✓ De **guider le citoyen** dans sa recherche d'interlocuteurs et de documents, notamment en mettant systématiquement en ligne, avec un moteur de recherche, les répertoires des informations publiques prévus par la loi, qui devraient lister les documents administratifs, publiés ou non, et décrire les informations qu'ils contiennent.

- **Construire un droit d'accès numérique à l'information publique**

Cette démarche, qui prend appui sur le périmètre existant des informations communicables au titre de l'article 1^{er} de la loi de 1978, comporte deux volets.

Assurer une diffusion en ligne plus générale, de qualité et répondant mieux aux attentes

Pour élargir fortement le périmètre de l'information publiée en ligne de plein droit, la mission recommande de :

- ✓ **Mettre en ligne systématiquement et immédiatement les documents d'intérêt général** les plus fréquemment demandés, dont la liste serait fixée par décret.
- ✓ **Reconnaître aux citoyens un droit d'obtenir de l'administration la mise en ligne** de tout document librement communicable et fréquemment demandé : la Cada pourrait être saisie en cas de refus de mise en ligne par l'administration, cette dernière devant alors justifier son opposition.

Pour améliorer la qualité et l'accessibilité de l'information diffusée en ligne, la mission recommande :

- ✓ **D'afficher** clairement et de manière uniforme **le caractère officiel des sites publics** ; de **documenter les informations** et d'établir **un référentiel unique de description des données** pour faciliter la recherche.
- ✓ De **veiller à l'intelligibilité pour le plus grand nombre** des informations publiques mises en ligne, notamment en recourant à la visualisation sous forme de cartes ou de graphiques, et en commentant les données.

Mettre en œuvre une démarche raisonnée d'ouverture des données

L'approche actuelle, qui repose sur démarche purement volontaire, a atteint ses limites. Il convient maintenant de passer à une approche organisée systématique. La démarche proposée comporte plusieurs étapes et doit s'accompagner d'une réflexion sur l'écosystème de production des données publiques.

➤ *Définir les étapes de l'ouverture des données publiques*

La mission préconise que les données soient identifiées et évaluées, et que leur ouverture et leur mise en ligne soient priorisées et programmées. Elle recommande à cet effet :

- ✓ Le **recensement** de l'ensemble **des bases de données publiques** (nature, qualité et caractéristiques techniques), afin d'évaluer l'opportunité et le coût de leur ouverture, et l'établissement d'une **cartographie systématique** des données disponibles.
- ✓ La relance de la démarche d'*open data* en définissant des **priorités d'ouverture**.

- ✓ La définition d'**objectifs** et d'un **calendrier** d'ouverture des bases de données publiques **dans les contrats d'objectifs des administrations**, dont le suivi serait confié au SGMAP.

La démarche d'ouverture doit par ailleurs être **préparée** dès l'origine et prendre appui sur **des outils standardisés**. La mission recommande à cet égard :

- ✓ La préparation de l'ouverture des données dès le stade de leur production ou de leur recueil : lors des **appels d'offre** ; lors du **recueil des données** et de la **structuration** de la base d'enregistrement ; par l'utilisation systématique de **formats d'enregistrement et de traitement ouverts et réutilisables**.
- ✓ L'établissement d'un **référentiel général de réutilisabilité des données** et la définition de **modèles de réutilisation standardisés** respectant les normes d'interopérabilité et de lisibilité par une machine.

La réutilisation des données doit respecter les règles fixées par la loi et les licences, notamment leur intégrité. Dès lors, les contrôles sur la réutilisation des données doivent être renforcés. La mission recommande à cet effet de reconnaître à la **Cada une capacité d'autosaisine aux fins de poursuite des réutilisations frauduleuses** et d'**alourdir significativement le quantum des sanctions**.

➤ *Repenser l'écosystème de production des données*

L'ouverture des données publiques et la gratuité de principe affichée de leur réutilisation remettent en cause les modèles de production des données publiques. Il est proposé à cet égard :

- ✓ D'anticiper la réduction des ressources propres des producteurs de données publiques (ou de celles résultant de monopoles légaux), en poursuivant la **rationalisation** de leurs **coûts de fonctionnement** et en développant des **services complémentaires payants** pour générer des ressources fiables dans un environnement concurrentiel.
- ✓ De **garantir**, dans les contrats d'objectifs de ces organismes, le **maintien des ressources budgétaires nécessaires** à la collecte et au traitement des données publiques dont ils ont la charge.
- ✓ Au-delà : de réfléchir aux moyens de faire bénéficier la collectivité du nouvel écosystème créé par l'ouverture des données publiques et la gratuité de leur réutilisation, notamment par le recours à des **financements et enrichissements de contenu coopératifs**, et au développement de **services ou modes d'accès premium**, soumis à tarification, dès lors que l'accès standard aux données demeure gratuit.

➤ *L'ouverture des données de santé : une régulation spécifique*

En raison de la nature particulière des données et de la complexité de leur réutilisation, il conviendrait :

- ✓ **D'améliorer la prise en compte des besoins de la recherche** dans l'accès aux données de santé, en particulier de réfléchir à une simplification de la procédure autorisant l'accès aux données du fichier Sniiram de l'assurance maladie pour les équipes de recherche qui permette un examen éclairé de la pertinence de la demande.
- ✓ De **clarifier la gouvernance des données de santé** en séparant les fonctions de gestionnaire et de régulateur des bases de données et en assurant la transparence des liens d'intérêt des parties prenantes à l'orientation et la surveillance de l'ouverture de ces données.

➤ *Les données culturelles : une ouverture à préparer*

La mission a également esquissé quelques pistes de réflexion sur l'ouverture des données culturelles, qui alimente de nombreuses attentes et figure désormais dans le champ de la directive modifiée de 2003.

Ces données, tout à la fois **des éléments de description des œuvres** (métadonnées, catalogues et inventaires) **et des contenus culturels numérisés** en abondance au cours des dernières années, (ouvrages, œuvres plastiques ou archives), sont grevées, notamment, de droits **de propriété intellectuelle**.

S'il apparaît souhaitable de considérer que les contenus culturels entrés dans le domaine public devraient être ouverts à la réutilisation, il conviendra de définir les cas dans lesquels les **licences** comporteront des clauses collaboratives (dites de « *share alike* », qui permettent à tous de bénéficier des réutilisations effectuées) ainsi que les **modalités éventuelles de tarification de certaines réutilisations**, notamment à des fins commerciales ou en masse, et en rémunération de services fournis à la demande (tirages de haute qualité, développements techniques sur mesure).

Enfin, la **recherche de financements privés à titre gracieux**, notamment dans le cadre du mécénat ou d'opérations de parrainage, devra être poursuivie afin de trouver des sources de financement alternatives.

*

* *

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

(Le niveau potentiel de coût de la recommandation est signalé par le symbole €)

Améliorer l'effectivité du droit d'accès à l'information publique

- *Accélérer la communication des documents administratifs*

Recommandation n° 1

Créer un "référé communication" devant le juge administratif saisi par la Cada dès réception de la demande d'avis lorsque la question de la communicabilité du document auquel l'accès est demandé a déjà été tranchée par elle-même ou par la jurisprudence, ou si le document figure sur une liste fixée par arrêté après avis de la Cada.

Accélérer le traitement des demandes d'avis par la Cada en donnant délégation au président et au rapporteur général, sous réserve d'en rendre compte à la prochaine réunion de la commission, lorsque la question a déjà été tranchée.

- *Améliorer le suivi du traitement des demandes d'accès aux documents administratifs*

Recommandation n° 2

Pour chaque administration ou organisme auprès duquel peut s'exercer le droit d'accès aux documents administratifs, introduire l'obligation de tenir un fichier anonyme des demandes de communication, indiquant les dates de réception et de réponse ou d'envoi, le type de documents demandés, le cas échéant le motif du refus, le sens de l'avis de la Cada...), et d'établir un bilan annuel de l'accès aux documents administratifs.

Prévoir la transmission de ces bilans à la Cada qui pourra publier la liste des "mauvais élèves", après avoir recueilli leurs observations.

- *Guider l'administré*

Recommandation n° 3

Prévoir que la demande de communication peut porter sur des informations, sans que le demandeur en ait à identifier le support, dès lors que l'accès à celles-ci présente un caractère d'urgence vitale, notamment en matière de santé.

Recommandation n° 4

€

Prévoir la publication systématique des répertoires d'informations publiques sur les sites internet des administrations et organismes soumis à l'obligation de communication.

Préciser pour chaque type de documents sa date, la périodicité éventuelle de la mise à jour et le type d'informations contenues.

Lister l'ensemble des documents publiés, assortis d'un lien pour y accéder, ainsi que les types de documents détenus par l'administration mais non publiés.

Recommandation n° 5

Mettre en place sur la page d'accueil de chaque portail administratif un point d'entrée électronique normalisé pour les demandes de communication, assorti d'un dispositif d'envoi d'avis de réception automatique valant preuve de la saisine.

Présenter sur les sites des administrations les principes et modalités d'exercice du droit d'accès aux documents administratifs ou installer un lien renvoyant aux pages de présentation du droit d'accès sur le site de la Cada.

Indiquer à ceux qui ne savent pas s'orienter dans l'e-administration ou qui n'y ont pas accès un interlocuteur qu'ils peuvent saisir par courrier ou par téléphone.

Construire un droit d'accès numérique à l'information publique

- *Garantir la qualité et l'étendue de la diffusion en ligne*

Recommandation n° 6

€€

Mettre en ligne systématiquement et sans délai les documents d'intérêt général les plus fréquemment demandés, dont la liste serait fixée par décret.

Recommandation n° 7

€

Privilégier, dans toutes les procédures de consultation ou d'information préalable, la mise en ligne sans délai des documents communiqués. À cette fin, prévoir, sur le site internet de chaque administration concernée, une page dédiée aux consultations et aux débats publics, conçue selon un modèle normalisé, commun à toutes les administrations.

Recommandation n° 8

€

Reconnaître aux citoyens un droit d'obtenir de l'administration la mise en ligne de tout document librement communicable et fréquemment demandé.

Ce droit serait mis en œuvre dans les mêmes limites et avec les mêmes garanties que le droit de communication. En particulier :

- le citoyen pourrait saisir la Cada, afin qu'elle rende un avis, préalablement à tout contentieux, sur la légitimité de la demande de mise en ligne ;

- l'administration devrait justifier de son opposition à la diffusion.

Seraient pris en compte, pour décider de la mise en ligne, à la fois l'intérêt de la demande, évaluée à partir du nombre de demandes identiques présentées auparavant, et les coûts de cette diffusion pour l'administration.

Recommandation n° 9

€

Afficher clairement et de manière uniforme le caractère officiel des sites publics.

Documenter les informations : indiquer leurs sources et leur date de création ou de mise à jour ; présenter, le cas échéant, la méthodologie suivie pour les élaborer ou les bases de calcul.

Faciliter la recherche des informations : établir un référentiel unique de description des données à partir duquel une recherche efficace puisse être faite *via* un moteur de recherche adapté.

Recommandation n° 10

€

Veiller à l'intelligibilité pour le plus grand nombre des informations publiques mises en ligne en recourant, lorsque c'est possible, à des procédés de visualisation (cartes, graphiques...) et en les commentant.

• *Promouvoir une démarche raisonnée d'ouverture des données : pilotage et priorisation, anticipation et normalisation, contrôle*

Recommandation n° 11

€

Recenser l'ensemble des bases de données détenues par l'administration, en précisant, pour chacune, sa nature, sa qualité et ses caractéristiques techniques, afin d'évaluer l'opportunité et le coût de son ouverture ainsi que, pour celles déjà mises en ligne, celui de leur amélioration ou de leur mise à jour.

À partir de ce recensement, établir une cartographie systématique des bases de données publiques.

Recommandation n° 12

€€

Prioriser l'ouverture des données publiques : identifier les jeux de données à rendre prioritairement disponibles ou, s'ils sont déjà en ligne, à enrichir, en fonction des coûts et des attentes exprimées par la société civile ou les administrations.

Permettre aux administrations, pour le surplus, de mettre en ligne d'autres jeux de données ne présentant pas de difficulté particulière dans la mesure où cela ne retarde pas les mises en ligne prioritaires et à la condition qu'elles signalent le niveau de qualité de ces informations.

Recommandation n° 13

Inscrire les objectifs et le calendrier d'ouverture des bases de données publiques dans les contrats d'objectifs des administrations.

Prévoir l'obligation, pour chaque administration, de rendre compte régulièrement et précisément de l'avancée des opérations.

Confier au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le suivi, à partir des comptes rendus établis par les administrations, de l'ouverture de leurs données.

- *Préparer l'ouverture des données*

Recommandation n° 14

€€

Anticiper l'ouverture éventuelle des données dès le stade de leur production ou de leur recueil. À cet effet :

- prévenir, lors des appels d'offre, les clauses susceptibles de grever les données de droits contrecarrant cette ouverture ;
- organiser le recueil des données et structurer la base sur laquelle elles sont enregistrées dans la perspective de l'ouverture, afin de faciliter, en particulier, les extractions, les occultations ou les anonymisations ;
- systématiser l'utilisation de formats d'enregistrement et de traitement des données ouverts et réutilisables ;
- prévoir l'automatisation de la production des jeux de données diffusés en *open data*.

Recommandation n° 15

Établir un référentiel général de réutilisabilité des données, portant à la fois sur leur format, leur structuration, leur granularité, leur contextualisation, ainsi que sur la documentation des algorithmes permettant de procéder à des extractions et des agrégations.

Définir en particulier des modèles de réutilisation standardisés respectant les normes d'interopérabilité et de lisibilité par une machine.

Recommandation ° 16

Imposer le recours à des outils juridiques standardisés :

- l'une des deux licences types (licence ouverte ou licence ODbL), en fonction du type d'usages, sous réserve d'adaptations limitées ;
- des clauses types figurant dans des " clausiers " ou formulaires types rassemblant l'ensemble des clauses conformes à la démarche d'open data, en vue de la rédaction des appels d'offre publics.

Recommandation n° 17

€€

Former à l'*open data* des acteurs identifiés au sein des administrations centrales et déconcentrées, ainsi que dans les collectivités territoriales et au sein des grands opérateurs publics ; renforcer les compétences techniques internes en matière d'*open data*.

Afficher dans l'organigramme et la présentation budgétaire les moyens et les personnels affectés à l'*open data*.

Sensibiliser les administrations et les agents publics aux enjeux d'intérêt général de l'*open data* et aux gains d'efficacité susceptibles d'en résulter pour l'action publique, y compris dans l'exercice de leur activité

- Renforcer les contrôles sur la réutilisation des données

Recommandation n° 18

€

Reconnaître à la Cada une capacité d'autosaisine aux fins de poursuite des réutilisations frauduleuses.

La doter en conséquence de moyens juridiques et humains d'investigation.

Alourdir significativement le *quantum* des sanctions afin de les rendre dissuasives, en relevant le plafond de l'amende maximale encourue.

- Repenser l'écosystème de production des données

Recommandation n° 19

€€€

Anticiper la réduction des ressources propres actuelles des opérateurs producteurs de données, ou de celles résultant des monopoles légaux dont ils bénéficient. Dans ce but :

- poursuivre le mouvement de rationalisation de leurs coûts de fonctionnement ;
- développer des services complémentaires susceptibles de générer des ressources fiables dans un environnement concurrentiel.

Garantir dans les contrats d'objectifs des administrations et des établissements publics concernés le maintien des ressources budgétaires nécessaires à la collecte et au traitement des données publiques dont ils ont la charge.

Recommandation n° 20

Promouvoir des recherches de haut niveau sur les retombées de l'ouverture des données publiques, l'appréhension de la valeur ainsi créée et les modalités alternatives de financement de la production, par l'État, de ces données.

Recommandation n° 21

Réfléchir aux moyens de faire bénéficier la collectivité du nouvel écosystème créé par l'ouverture des données publiques et la gratuité de leur réutilisation, dans trois directions :

- le recours aux financements et aux enrichissements de contenu coopératifs ;
- le développement de services ou de modes d'accès *premium*, soumis à tarification, à la condition toutefois que l'accès standard aux données demeure gratuit ;
- l'exploitation des retombées positives générées par l'infrastructure d'ouverture des données publiques.

- *Aménager une régulation spécifique de l'ouverture des données de santé*

Recommandation n° 22

€

Renforcer les compétences au sein des administrations sanitaires pour leur permettre d'exploiter effectivement les données du Sniiram auxquelles elles ont accès.

Recommandation n° 23

Améliorer la prise en compte des besoins de la recherche dans l'accès aux données de santé. À cet effet :

- examiner l'opportunité de définir un cadre adapté pour permettre la conduite de projets de recherche reposant sur la fouille de données ;
- réfléchir à une simplification de la procédure autorisant l'accès aux données du Sniiram pour les équipes de recherche qui permette un examen éclairé de la pertinence de la demande.

Recommandation n° 24

€

Clarifier la gouvernance des données de santé. Dans ce but :

- séparer nettement les fonctions de gestionnaire et de régulateur des bases de données ;
- assurer la transparence des liens d'intérêt de toutes les parties prenantes aux missions d'orientation et de surveillance de l'ouverture de ces données ;
- systématiser le suivi des règles encadrant la réutilisation des données mises à disposition.

Mesdames, Messieurs,

En 1978, le Parlement reconnaissait à toute personne le droit d'obtenir communication des documents de l'administration. Il ouvrait ainsi aux citoyens, en rupture avec la confidentialité caractéristique de la culture administrative française, la possibilité d'analyser et de comprendre les décisions publiques et de les contester.

À l'heure du numérique, l'accès aux informations produites et recueillies par l'administration et la possibilité de les réutiliser prennent une dimension entièrement nouvelle, dont les enjeux sont à la fois stratégiques, démocratiques et économiques. Leur réutilisation, notamment le croisement de données issues de différentes sources, ouvre en effet des perspectives encore largement inexploitées en matière de contrôle de l'action publique, d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques et de la qualité de la gestion des services publics, ou encore de développement de nouveaux services, marchands ou non.

*

Afin tout à la fois de s'assurer de l'effectivité du droit formulé il y a 35 ans et d'évaluer la pertinence et l'efficacité des politiques engagées depuis quelques années par les pouvoirs publics en matière de publication de l'information publique et d'ouverture des données publiques - démarche souvent désignée sous le nom d'*open data* -, le Sénat a constitué, en décembre 2013, sur proposition du groupe écologiste agissant dans le cadre de son droit de tirage, une mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques.

Pour mesurer les progrès accomplis et identifier les difficultés éventuelles, pour mieux appréhender les enjeux et comprendre les attentes des différents acteurs, pour évaluer la démarche d'ouverture des données publiques et dessiner des pistes d'amélioration, la mission a procédé à un grand nombre d'auditions, pendant quatorze semaines consécutives, entre janvier et avril 2014¹.

¹ Les comptes rendus de ces auditions, dont la liste figure en annexe, sont reproduits dans le tome II du présent rapport. Les enregistrements vidéo de ces auditions sont également disponibles à partir de la page web de la mission : http://www.senat.fr/commission/missions/acces_aux_documents_administratifs_et_aux_donnees_publicques/

Elle a ainsi entendu, tout d'abord, des représentants d'associations, de collectifs citoyens et d'entreprises réutilisatrices de données publiques, des journalistes de données et des praticiens du droit, afin d'identifier les difficultés encore rencontrées dans l'accès aux documents administratifs et de mieux comprendre les attentes en matière de publication et d'ouverture des données publiques.

Dans un second temps, la mission s'est tournée vers des administrations, centrales, déconcentrées et locales, ainsi que des producteurs de données publiques, pour mesurer l'ampleur, la qualité et la pertinence de l'offre disponible d'informations publiques, et les politiques mises en œuvre en la matière, dans un contexte international d'affirmation d'un objectif d'ouverture des données publiques.

Dans ce cadre, ont été entendus des responsables de grands établissements publics ou de départements statistiques ministériels, des représentants de collectivités locales qui se sont engagées dans l'*open data*, ainsi que des acteurs clés de l'ouverture des données publiques, en particulier dans trois domaines qui ont paru appeler une réflexion spécifique : les données environnementales, les données de santé, les données culturelles, champ nouveau d'ouverture au regard de la directive du 27 juin 2013¹.

La mission a bien sûr entendu également la ministre en charge de la modernisation de l'État et le secrétaire général pour la modernisation de l'État, ainsi que les différents acteurs de la mise à disposition de l'information et de l'ouverture des données publiques : la commission d'accès aux documents administratifs et la Cnil², la mission *Etalab*, qui a mis en place la plateforme *data.gouv.fr.*, enfin les organismes consultatifs qui accompagnent cette démarche : le conseil national du numérique (CNum), l'agence du patrimoine immatériel de l'État (Apie) ou encore le conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (Coepia).

Enfin, le mouvement de transparence administrative et la démarche d'ouverture des données publiques s'étant développés bien au-delà de nos frontières, la mission a également regardé quelques modèles étrangers avant de faire un point sur les travaux européens en la matière.

*

¹ Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations détenues par le secteur public.

² Les problématiques spécifiques à la protection des données personnelles dans l'*open data* ont été récemment examinées par nos collègues Gaëtan Gorce et François Pillet dans le rapport d'information n°469 (2013-2014), présenté au nom de la commission des lois.

Qu'est-ce que l'*open data* ou les données ouvertes ?

Dans le présent rapport les termes *open data* ou données ouvertes sont employés pour désigner des **données principalement destinées à des traitements informatiques** et non à une diffusion pour consultation directe telle que, par exemple, la publication d'informations sur un portail *web* à destination du public.

L'*open data* suppose que les conditions de mise à disposition des données en permettent la **libre réutilisation**, dans le cadre d'une licence libre (ou ouverte). Cette liberté de réutilisation est incompatible avec tout dispositif technique restreignant l'accès comme les dispositifs empêchant la copie¹.

Le format des données, c'est-à-dire la manière dont celles-ci sont organisées, est de préférence un **format ouvert**, dont les spécifications sont publiques, libres d'usage et dont la mise à œuvre ne comporte pas de restriction, ce qui, en pratique, n'impose pas l'utilisation d'un logiciel particulier pour l'exploiter.

Au-delà de cette définition sommaire, les **attentes** des utilisateurs de données ouvertes sont **multiples** : documentation et métadonnées, annuaire des jeux de données, fréquence de mise à jour, accès aux données brutes, formats structurés, nomenclatures, plusieurs niveaux de granularité, interopérabilité des jeux de données, interfaces de programmation², ...

*

Après un chapitre liminaire rappelant le régime juridique de l'accès aux documents administratifs, de la diffusion de l'information publique et de la réutilisation des données publiques, la première partie du rapport présente une synthèse des principales constatations effectuées par la mission et des enseignements qui peuvent être tirés des auditions, des contributions qu'elle a reçues et des nombreux travaux dont elle a pris connaissance.

Il en résulte, pour l'essentiel, que si des progrès incontestables ont été accomplis en matière d'accès aux documents administratifs, de diffusion de l'information publique et, plus récemment, d'ouverture des données publiques, la culture et l'organisation des administrations doivent encore évoluer pour que la transparence de l'action publique, vis-à-vis de chaque citoyen comme de la collectivité, soit pleinement effective, et que la richesse que constituent les données publiques puisse permettre le développement de nouveaux services.

Soucieuses d'éclairer les politiques publiques en la matière pour faire progresser concrètement, et de façon consensuelle et apaisée, l'information des citoyens et l'ouverture des données publiques, les propositions formulées dans la deuxième partie du rapport, s'inscrivent dans une approche résolument pragmatique.

¹ Digital Right Management (DRM). Voir glossaire en annexe.

² Dites API (Application programming interfaces). Voir glossaire en annexe.

CHAPITRE LIMINAIRE

LES TROIS DIMENSIONS DU DROIT À L'INFORMATION PUBLIQUE

Avant d'examiner dans quelle mesure les documents et les données publics sont effectivement disponibles, il paraît utile de rappeler le droit positif en la matière. Celui-ci s'inscrit, pour l'essentiel, dans **une logique de demande ponctuelle** : celle du droit pour toute personne d'obtenir la communication des documents de l'administration (A). **L'approche retenue en 1978 n'a en effet pas été relayée depuis lors par l'affirmation juridique d'un principe d'offre** : l'obligation de **publication** de ses documents par l'administration est ainsi **très circonscrite** (B), et aucun texte n'impose ni n'organise l'ouverture des données publiques, dont seules les conditions de **réutilisation** sont actuellement définies par la loi (C).

A. LE DROIT POUR TOUTE PERSONNE D'ACCÉDER AUX DOCUMENTS DE L'ADMINISTRATION

Rompant avec la longue tradition de secret de l'administration, le législateur a posé en 1978 le principe de « *la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif* »¹, liberté qui s'inscrit dans le cadre d'un droit à l'information, indépendamment du processus décisionnel de l'administration.

La liberté d'accès aux documents administratifs a ainsi une portée générale (1), dont les limites, relatives ou absolues, sont strictement définies par la loi (2), sous réserve de certains régimes particuliers de communication (3). Conscient du caractère très novateur de ce droit, le législateur a souhaité en faciliter la mise en œuvre en confiant à la commission d'accès aux documents administratifs (Cada) le soin de veiller à son respect (4).

1. Un droit de portée générale

Le titre 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 s'inscrit dans une approche renouvelée des rapports entre l'administration et les administrés. Il n'a en effet pas pour objet de permettre la recherche de la responsabilité d'une personne publique ou d'un agent public au sens de l'article 15 de la Déclaration

¹ Selon la rédaction initiale de l'article 1^{er} 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 et financier.

des droits de l'homme et du citoyen¹, mais de créer **un droit opposable à l'information**, dont les administrés puissent se prévaloir devant l'administration et le juge administratif². Ce droit constitue un « *tournant capital* »³, en rupture avec le secret administratif (a) qui fondait traditionnellement les rapports entre l'administration et le public ; il a une portée extensive (b) et met un ensemble d'obligations à la charge des administrations (c).

a) *Un droit à l'information en rupture avec la tradition du secret administratif*

Jusqu'à l'adoption de la loi du 17 juillet 1978, la culture administrative était caractérisée par le silence des agents publics, au nom de leur obligation de confidentialité, et le secret de principe des "papiers", avalisé par une jurisprudence constante du juge administratif, aux termes de laquelle la communication d'un document détenu par l'administration n'était un droit que si elle était expressément prévue par un texte.

- **Des droits de consultation parfois anciens mais limités**

Plusieurs dispositions spécifiques organisaient, dès avant 1978, la communication de documents administratifs, à l'instar de l'article 58 de la loi municipale de 1884, repris dans les codifications successives⁴, qui ouvre à « *tout habitant ou contribuable* » local la faculté de demander communication sur place et de prendre copie, totale ou partielle, « *des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux* ».

Ces droits de consultation dérogatoires sont généralement circonscrits quant à leurs bénéficiaires, - qui doivent parfois justifier au surplus d'un intérêt pour agir -, et aux documents sur lesquels ils sont susceptibles de s'exercer.

- **L'inversion du principe de confidentialité à l'initiative du Parlement**

Alors qu'était évoquée en France depuis plusieurs années la possibilité pour les citoyens de consulter des documents de l'administration⁵, l'Assemblée nationale, relayée par le Sénat, saisissant l'opportunité offerte par un projet de loi portant diverses mesures d'amélioration des relations

¹ *En vertu duquel* « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

² *Franck Moderne*, « Conception et élaboration de la loi du 17 juillet 1978 », in *Transparence et secret*, colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, *La documentation française*, 2004.

³ *Voir le compte rendu de l'audition du Professeur Jean-Jacques Chevallier le 9 janvier 2014 reproduit dans le tome II.*

⁴ *Actuellement aux articles L. 2121-26, L. 2313-1, L. 3121-17, L. 3313-1 et L. 4312-1 du code général de collectivités territoriales.*

⁵ *Voir notamment les rapports remis en 1973 et 1974 au Premier ministre par Francis de Baecque, président de la commission de coordination de la documentation administrative, qui préconisait l'introduction d'un droit d'accès, et, dans le même sens, le rapport d'activité de la commission Ordonneau « chargée de favoriser l'accès aux documents administratifs », publié en juin 1978.*

entre l'administration et le public¹, y a introduit un titre 1^{er} qui inverse cette logique et pose en principe que « *les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande* ».

Dorénavant la communication est donc de droit et seul le législateur peut en limiter la portée ; la liberté d'accès aux documents administratifs relève en effet des « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* »².

La législation française a ainsi rejoint en 1978 un certain nombre de droits étrangers parfois très anciens. On notera à cet égard que la définition du périmètre du droit d'accès aux documents administratifs est une compétence purement nationale³

Le principe de libre accès aux documents administratifs : les droits étrangers

Un **droit constitutionnel reconnu en Suède depuis 1776** : « *Tout citoyen suédois aura libre accès aux documents officiels* ». Le champ d'application de ce droit est particulièrement large et aucune justification d'un intérêt pour agir ou d'un motif ne sont requis ; la demande peut d'ailleurs être anonyme. La réponse de l'administration doit intervenir dans les 24 heures de sa saisine et les documents sont immédiatement consultables sur place⁴.

Le ***Freedom of information Act (FOIA) américain*** adopté en 1966 donne largement accès aux documents produits par la présidence, la vice-présidence et les agences fédérales. Sa mise en œuvre a suivi les évolutions politiques ; ainsi depuis 2003, l'accès est réservé aux seuls citoyens américains⁵.

Un droit constitutionnel en **Norvège** dont **les conditions de mise en œuvre ont été définies en 1970 et revues en 2006**⁶. La portée du droit d'accès est très extensive : il permet notamment de consulter les registres des courriers des ministères - registres dont le Gouvernement vient d'ailleurs de décider la mise en ligne systématique - dans le respect de la vie privée et des secrets protégés par la loi et des intérêts de l'État.

C'est également en 1970 que le **Danemark** s'est doté d'une loi sur l'accès du public aux documents administratifs.

¹ Voir le récit de M. Michel Aurillac, rapporteur du projet de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, lors du colloque mentionné supra. On rappellera également l'amendement déposé en ce sens par notre collègue Alain Richard, alors député, au nom du groupe socialiste.

² Conseil d'État, 29 avril 2002, M. Gabriel X, Lebon 157.

³ Les directives de 2003 et 2008 relatives à la réutilisation des informations publiques renvoient ainsi expressément, en la matière, aux législations nationales.

⁴ Voir le compte rendu de l'audition de M. Eivind Smith, professeur de droit public à l'Université d'Oslo, le 27 mars 2014, reproduit dans le tome II, et l'intervention de M. Ulf Öberg lors du colloque Transparence et secret mentionné plus haut.

⁵ Voir le compte rendu de l'audition Me Christopher Mesnooh, avocat aux barreaux de Paris, New York et Washington, le 3 avril 2014, et le témoignage de M. Paul Moreira, journaliste à Premières lignes, lors de son audition, le 29 janvier 2014, reproduits dans le tome II.

⁶ Voir le compte rendu de l'audition susmentionnée de M. Eivind Smith.

Au **Royaume Uni**, le *Freedom of information Act* date de **2000** (2002 en Ecosse) et concerne plus de 100 000 administrations publiques, nationales et locales. Le suivi de son application est confié à un commissaire à l'information dont les décisions s'imposent à l'administration, sous réserve de contestation devant le juge¹.

En **Allemagne**, la **législation fédérale** n'est **entrée en vigueur** que le **1^{er} janvier 2006** et seuls 10 *länder* ont mis en place un droit d'accès à leurs documents². Les commissaires à la protection des données personnelles veillent à l'application de la législation par les autorités fédérales.

b) Une conception extensive du droit d'accès et des documents administratifs

Qu'il s'agisse de la définition de l'intérêt pour agir, des documents concernés ou encore des administrations soumises à l'obligation de communiquer, la portée du droit d'accès aux documents administratifs est large. Le demandeur doit toutefois fournir des indications sur le document dont il demande à avoir communication.

• **Un droit d'accès général : toute personne est réputée avoir intérêt pour agir**

Dès l'origine, le droit d'accès a été reconnu à toute personne, physique ou morale, sans que celle-ci ait à justifier d'une quelconque qualité ni d'un intérêt pour agir. Il peut donc être exercé sans considération de la nationalité, française ou étrangère, ni du lieu de résidence, en France ou à l'étranger, sans explicitation des motifs de la démarche ni de l'usage, y compris à des fins commerciales, que le demandeur entend faire du document dont il sollicite la communication. La circonstance que le demandeur agisse dans une perspective contentieuse ou encore qu'il soit un agent public est ainsi sans incidence sur son droit à invoquer le bénéfice de la liberté d'accès.

Les informations accessibles sont réutilisables dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier de la loi de 1978, à l'exception de celles qui figurent dans les documents produits ou reçus dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel et commercial³.

• **Une acception extensive des documents administratifs**

Un document est réputé administratif dès lors qu'il est **détenu par une administration**, que celle-ci l'ait produit ou simplement reçu : il peut donc lui avoir été transmis par un particulier ou une entreprise.

¹ Voir les éléments fournis par M. Paul Maltby, directeur de l'open data et de l'innovation gouvernementale au Cabinet office reproduits dans le tome II.

² Voir le compte rendu de l'audition de M. David Capitant, professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, reproduit dans le tome II.

³ Voir § 3 ci-après.

La notion de document est en outre largement entendue. La loi en énumère une **liste non limitative**¹ et ne pose **aucune condition de forme matérielle**, ce qui permet au demandeur d'accéder, notamment, à des bases de données informatiques.

Il convient **toutefois** de relever que le juge administratif a précisé que ne sauraient être qualifiés de documents administratifs les décisions et les documents judiciaires qui sont, par nature, étrangers à une activité d'administration². Les conditions et les modalités d'accès à ces documents sont régies par des dispositions spécifiques du code de procédure pénale ou du code de procédure civile, selon le cas.

Le Conseil d'État dénie également le caractère de documents administratifs aux actes d'état civil pour lesquels une procédure de délivrance d'extraits aux intéressés est définie à l'article 1061 du code de procédure civile.

Quant aux documents non détachables de la procédure administrative contentieuse, leur communication est régie par le code de justice administrative.

- **Une définition fonctionnelle des administrations**

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi de 1978, sont assujettis de plein droit à l'obligation de communication, outre les services de l'État³, les collectivités territoriales, les autres personnes de droit public, notamment les établissements publics, ainsi que tout organisme de droit privé exerçant une mission de service public mais pour les seuls documents en relation avec l'exercice de cette mission⁴.

- **L'obligation de fournir des précisions sur le document**

Si les demandes de communication ne sont soumises à aucune exigence formelle, leur recevabilité est en revanche subordonnée à la fourniture d'indications sur le document recherché. La loi n'ayant pas pour effet de permettre d'obtenir une réponse à une demande de renseignements ni de faire établir un document qui ne préexisterait pas à la demande, le juge

¹« Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. » (art. 1^{er} de la loi n° 78-753).

² Conseil d'État, 9 février 1982, Bertin, n° 19101.

³ En raison de la séparation des pouvoirs « les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires », laquelle renvoie, sur ce point, au règlement de chaque assemblée.

⁴ Les critères permettant de caractériser l'existence d'une mission de service public ont été fixés par la jurisprudence, le Conseil d'État procédant à la qualification de la nature des activités de l'organisme privé par application de la méthode dite du "faisceau d'indices".

exige en effet que le demandeur fournisse, à tout le moins, une description simple du document et indique le service qui pourrait le détenir¹.

L'identification des documents est facilitée par la consultation des répertoires listant les « *principaux documents* » dans lesquels figurent les informations publiques, répertoires dont l'article 17 de la loi du 17 juillet 1978, introduit en 2005 pour accompagner la transposition de la directive 2003/98 sur la réutilisation des informations publiques, prévoit la mise à disposition par les administrations².

c) Les obligations de l'administration saisie

L'administration saisie d'une demande d'accès à des documents administratifs, doit accomplir un certain nombre de diligences, même lorsqu'elle ne détient pas le document dont la communication est sollicitée.

• **La communication par l'administration détentrice**

Dès lors qu'elle détient le document sur lequel porte la demande de communication et que celui-ci est achevé³, l'administration saisie est tenue de le communiquer au demandeur, quand bien même elle n'en serait pas le producteur. Cette **approche pragmatique de la détention** a fini par prévaloir avec l'adoption de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, avant d'être consacrée comme critère d'identification par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005.

Il résulte toutefois de l'article 2 de la loi de 1978, complété sur ce point par la loi de 2000, que les documents faisant l'objet d'une « *diffusion publique* », c'est-à-dire publiés ou aisément accessibles sur un site public, n'entrent pas dans le champ du droit d'accès.

• **La transmission des demandes mal dirigées**

Lorsqu'elle ne détient pas le document dont la communication lui est demandée, l'administration saisie doit transmettre la demande à l'administration qui le détient et en aviser l'intéressé. La jurisprudence ne l'oblige toutefois pas à effectuer des recherches pour identifier l'administration compétente.

¹ À la différence des dispositions spécifiques applicables en matière d'informations environnementales qui ne font pas obligation de décrire un document. Voir infra e).

² Voir infra §B. Cette disposition s'est substituée à l'article 9 de la loi initiale qui prévoyait la « publication régulière de la signalisation des documents administratifs ».

³ Art. 2, alinéa 2, de la loi n° 78-753 : précision introduite par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

- **Un délai pour communiquer**

La communication doit intervenir dans un délai d'un mois¹ à compter de la demande, le silence gardé par l'administration au-delà de l'échéance valant décision de refus² et ouvrant droit à l'introduction d'un recours gracieux ou à la saisine de la Cada³. Tout refus exprès doit être motivé.

- **Des modalités d'accès choisies par le demandeur**

L'accès s'effectue, au choix du demandeur, soit dans le cadre d'une **consultation** gratuite sur place, soit par la délivrance d'une **copie** papier ou sur un support électronique, **y compris sous forme de fichier** ou d'extraction d'une base de données.

De même, la transmission est assurée soit par courrier soit par voie électronique, selon le souhait du demandeur.

Des **frais** correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi, peuvent être mis à la charge de celui-ci, en fonction du tarif préalablement arrêté par l'administration en application des critères fixés par l'article 35 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005⁴.

2. Des exceptions limitativement définies par la loi

Le droit général d'accès aux documents administratifs connaît des exceptions résultant soit de la loi de 1978 elle-même, directement ou par renvoi, soit de régimes autonomes de communication, comme on le verra dans le paragraphe (3) suivant. Selon le cas, ces **limites** sont **d'ordre matériel, personnel ou temporel**.

Outre un nombre de documents limitativement énumérés qui ne sont pas communicables (a), il résulte ainsi de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 que l'atteinte que la communication de certaines informations est de nature à porter à des secrets ou intérêts protégés par la loi exige d'en occulter les mentions (b), tandis que le caractère personnel d'autres informations en restreint l'accès aux seuls intéressés (c).

¹ Le délai initial était de deux mois. Il est plus bref pour certains documents dont la communication relève de dispositions spécifiques comme les dossiers médicaux : l'article L. 1111-7 du code de la santé publique prévoit notamment un délai de communication de 8 jours pour un dossier de moins de 5 ans et de 2 mois s'il a plus de 5 ans.

² Art. 17 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

³ Cf. § 3 ci-après.

⁴ Celui-ci dispose que le tarif peut prendre en compte, outre le temps passé à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que, le cas échéant, le coût d'affranchissement. Le demandeur doit en être informé préalablement à la communication.

Bien entendu, ces exceptions ne sont opposables qu'autant que nécessaire pour assurer la protection des intérêts qu'elles protègent. La communication des documents concernés est donc simplement retardée (d) et devient possible aux termes des délais fixés en matière d'accès aux archives.

a) Des documents exclus du droit à communication

L'article 6-I, 1°, de la loi de 1978 répute non communicables par principe un certain nombre de documents dont la liste s'est progressivement enrichie :

- les avis des juridictions administratives ;
- les rapports établis par la Cour des comptes dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle¹ ou par les chambres régionales des comptes² ;
- les documents élaborés ou détenus par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, d'instruction et de décision ;
- les documents préalables à l'accréditation des établissements et des personnels de santé³ ainsi que les rapports d'audit de ces établissements⁴.

b) L'exception des secrets et intérêts protégés par la loi

L'article 6-I, 2°, de la loi du 17 juillet 1978 écarte du droit d'accès les documents administratifs dont la communication ou la consultation porterait atteinte à des secrets ou intérêts qu'il énumère, ainsi qu'aux « *autres secrets protégés par la loi* », secret dont il n'existe pas de recensement exhaustif.

Sont ainsi expressément mentionnés des **secrets protégeant l'activité de l'État** :

- le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- le secret de la défense nationale⁵ ;
- la conduite de la politique extérieure de la France ;
- la sûreté de l'État, la sécurité publique et la sécurité des personnes ;
- la monnaie et le crédit public ;

¹ Ajoutés par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988.

² Ajoutés par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée.

³ Ibid.

⁴ Ajoutés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.

⁵ Les principes de classification "secret défense" sont fixés à l'article 413-9 du code pénal.

- le déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures ;
- la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales ou douanières, secret qui protège également les personnes concernées.

Le dernier paragraphe de l'article 6 invite à une lecture restrictive des exceptions ; dans la mesure du possible en effet, **seules les mentions protégées sont occultées ou disjointes** lors de la communication du document qui les comporte, sauf si la compréhension de celui-ci en est altérée, auquel cas c'est l'ensemble du document qui devient non communicable.

c) L'accès aux données personnelles réservé aux seuls intéressés

L'article 6-II réserve au seul intéressé la communication des informations :

- relevant de sa vie privée ;
- couvertes par le secret médical¹;
- portant un jugement ou une appréciation sur lui ;
- faisant apparaître son comportement « *dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice* ».

Le régime de ces données a été revu en profondeur par l'ordonnance du 6 juin 2005², pour être harmonisé avec celui prévu, en matière de données personnelles faisant l'objet de traitements automatisés, par l'autre texte fondateur de 1978, la loi n° 78-17 du 7 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés³.

Les informations concernant les personnes morales ne sont également communicables qu'aux seules intéressées en raison du **secret en matière commerciale et industrielle**. Ce secret, dont la portée a été précisée par la commission d'accès aux documents administratifs et la jurisprudence du Conseil d'État, recouvre le secret des procédés, celui de l'information économique et financière et les stratégies commerciales.

¹ Les informations à caractère médical sont communiquées dans les conditions prévues par le code de la santé publique.

² Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

³ Voir à cet égard le récent rapport d'information n° 469 (2013-2014) fait au nom de la commission des lois par nos collègues Gaëtan Gorce et François Pillet, La protection des données personnelles dans l'open data : une exigence et une opportunité.

d) La communication différée des archives et des actes préparatoires

Les exceptions au droit d'accès ne sont pas définitives¹ et n'ont pour effet que de retarder la communicabilité des documents pour une durée qui varie en fonction de la sensibilité des informations protégées.

• **Les documents préparatoires sont communicables une fois prise la décision**

Les actes préparatoires ne sont communicables en principe qu'une fois prise la décision qu'ils préparent. Des textes particuliers organisent toutefois la communication de documents préalablement à la décision de l'administration lorsque celle-ci intervient à l'issue d'une procédure de consultation ou d'enquête préalable. Tel est notamment le cas des documents d'urbanisme² ou encore d'enquête en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

Une loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 a en outre habilité le Gouvernement à organiser la communication aux demandeurs des avis préalables de l'administration, et de leur motivation lorsqu'ils sont défavorables, recueillis sur sa demande, avant qu'elle n'ait rendu sa décision, « *en particulier lorsque la communication de ces avis est de nature à permettre au demandeur de modifier ou de compléter sa demande et de réduire le délai de réalisation de son projet* »³.

• **Les archives publiques : des délais tenant compte de la sensibilité des informations**

La loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives⁴ a revu les délais de communication des archives et, en particulier, abaissé de 25 à 30 ans le délai de droit commun pour les documents qui ne sont pas immédiatement communicables dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978.

Ces délais ont été établis en fonction du degré de sensibilité des informations qu'ils contiennent, sensibilité dont la perception a d'ailleurs évolué⁵.

¹ À l'exception notable des documents « dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue » (art. L. 312-2, II, du code du patrimoine).

² Art. L. 300-2 et suivants du code de l'urbanisme. Voir § B, 1, c) ci-après.

³ Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, art. 2, 3°.

⁴ Aujourd'hui codifiée dans le code de la propriété intellectuelle.

⁵ Précédemment fixés par la loi n° 79-18 du 3 janvier de 1979 sur les archives. Si le délai de droit commun a été réduit, certains délais ont en revanche été allongés par rapport à ceux que prévoyait ce texte.

Les délais de communication des archives publiques

- **Immédiatement** pour les documents communicables au titre de la loi de 1978
- **25 ans** pour les documents dont la communication porte atteinte :
 - au secret des délibérations du Gouvernement
 - à la conduite des relations extérieures
 - à la monnaie et au crédit public
 - au secret en matière industrielle et commerciale
 - à la recherche des infractions fiscales ou douanières
 - au secret statistique (sous réserve des exceptions ci-après)
- **25 ans à compter du décès** de l'intéressé pour les documents protégés par le secret médical (120 ans à compter de la date de naissance si la date du décès n'est pas connue)
- **50 ans** pour les documents dont la communication porterait atteinte :
 - au secret de la défense nationale¹
 - aux intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure
 - à la sûreté de l'État
 - à la sécurité publique
 - à la protection de la vie privée
- **50 ans** également pour les documents qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, ou qui font apparaître le comportement d'une personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice
- **75 ans** (ou 25 ans à compter de la date du décès de l'intéressé) pour :
 - les données collectées au moyen de questionnaires ayant trait aux faits et comportements d'ordre privé
 - les documents judiciaires ou relatifs aux enquêtes de police judiciaire
 - les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels
- **75 ans à compter de leur clôture**, pour les registres de naissance et de mariage de l'état civil
- **100 ans** (ou 25 ans à compter de la date du décès) pour :
 - les documents judiciaires ou relatifs aux enquêtes de police judiciaire concernant des mineurs ou dont la communication porte atteinte à l'intimité de la vie sexuelle d'une personne
 - les documents couverts ou ayant été couverts par le secret de la défense nationale dont la communication est de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes

¹ Sous réserve de déclassification préalable.

Des **autorisations de consultation anticipée** peuvent être accordées avant l'expiration des délais légaux, **soit à titre individuel**, « dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger » et après accord de l'autorité dont émanent les documents, **soit** lorsque l'administration des archives décide l'**ouverture anticipée**, en tout ou en partie, de fonds d'archives publiques, après accord de l'administration productrice¹.

3. La persistance de régimes particuliers

Lorsqu'il a adopté la loi du 17 juillet 1978, le législateur n'a pas entendu supprimer les régimes autonomes de communication préexistants. Depuis lors d'ailleurs, de nouveaux droits d'accès particuliers ont été introduits.

Certains de ces régimes sont dorénavant mentionnés dans la loi de 1978, avec laquelle ils doivent être articulés, et sont mis en œuvre, en tout ou en partie, sous le contrôle de la commission d'accès aux documents administratifs (a) ; d'autres sont pleinement autonomes et les difficultés rencontrées par les demandeurs dans l'exercice de leur droit sont alors directement invocables devant le juge administratif (b) ; enfin, en matière environnementale, le droit d'accès est élargi à un ensemble de documents préparatoires (c).

a) Les régimes de communication mentionnés dans la loi de 1978

L'article 21 de la loi de 1978 liste plus d'**une vingtaine de textes organisant la communication de certains documents administratifs**².

C'est ainsi, par exemple, que le code électoral ouvre l'accès aux listes électorales, que le code de l'environnement prévoit un accès à un ensemble de documents préparatoires, que le code de la route encadre l'accès à des informations personnelles relatives aux permis de conduire, ou encore que le code de la santé publique organise l'accès aux informations médicales personnelles.

Ces droits d'accès portent souvent sur des données personnelles dont ils réservent la communication aux intéressés.

Ils permettent parfois également à des tiers de consulter des données personnelles auxquelles le droit commun ne leur donnerait pas accès : ainsi en matière électorale, l'article L. 28 du code électoral prévoit que « *Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale* ». Or cette liste comporte notamment l'indication de l'adresse de chaque électeur et de sa date de naissance, informations en principe protégées par le secret de la vie privée. Le demandeur doit cependant justifier de sa qualité d'électeur et s'engager, aux termes de l'article R. 16 du code électoral, à ne pas faire un usage purement commercial de la liste.

¹ Art. L. 213-3, I et II, du code du patrimoine.

² Voir notamment sur ce sujet le Rapport d'activité 2012 de la Cada, pp. 14-16, La documentation française, 2013, consultable sur le site de la commission cada.fr.

b) Les régimes de communication autonomes

L'énumération figurant à l'article 21 de la loi de 1978 n'est pas limitative. D'autres droit d'accès, strictement circonscrits, résultent de dispositions spéciales, ainsi en matière fiscale ou électorale, ou encore au bénéfice des élus municipaux, pour l'exercice de leur mandat.

- **L'accès aux éléments de calcul de l'impôt sur le revenu**

L'article L. 111 du livre des procédures fiscales prévoit que la liste des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, ainsi que des personnes non assujetties, est tenue à la disposition des contribuables du département.

Cette liste comprend notamment, pour chaque redevable du département, l'indication du nombre de parts retenu pour l'application du quotient familial, du revenu imposable et du montant de l'impôt mis à la charge de chaque redevable.

L'utilisation de cette liste est strictement encadrée, la publication tout comme la diffusion par tout autre moyen, soit de la liste, soit de toute indication se rapportant à une telle liste et visant des personnes nommément désignées, sont interdites, sous peine d'une amende fiscale.

- **La consultation des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires**

Plus récemment, a été introduite dans le code électoral l'obligation pour les députés et les sénateurs d'établir et de déposer des **déclarations de situation patrimoniale**. Là encore, l'accès à ces listes est limité aux électeurs inscrits sur les listes électorales du département, qui peuvent en prendre connaissance à la préfecture, aux seules fins de consultation¹.

Sauf si le déclarant a lui-même rendu publique sa déclaration de situation patrimoniale, le fait de publier ou de divulguer tout ou partie des déclarations de situation patrimoniale est puni d'une amende de 45 000 €.

- **Le droit à l'information des élus municipaux**

On signalera enfin les dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales qui ouvrent à tout membre du conseil municipal le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé, avant la réunion du conseil, des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération, en particulier d'obtenir communication des projets de délibération et des documents préparatoires aux séances.

¹ Art. L.O. 135-2 du code électoral, applicable par renvoi aux déclarations de situation patrimoniale des sénateurs en application de l'article L.O. 296.

Si ce droit d'être informé ne confère pas aux élus municipaux un droit général d'accès à l'ensemble des documents communaux, sa méconnaissance porte atteinte aux droits et prérogatives que les intéressés tiennent de leur mandat¹.

c) Un droit d'accès élargi aux informations environnementales

Le régime général d'accès aux documents administratifs prévu par la loi du 17 juillet 1978 ne satisfaisant pas aux exigences spécifiques de la convention d'Aarhus² et du droit européen³ relatives à l'accès aux informations environnementales, le législateur français a été conduit à concevoir en la matière un droit d'accès renforcé.

Un droit d'accès renforcé en matière environnementale

Le régime renforcé d'accès aux informations environnementales, actuellement prévu aux articles L. 124-1 à L. 124-8 du code de l'environnement, a été réformé par la loi du 26 octobre 2005⁴ qui a transposé la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Il s'agit d'un régime supplétif, qui s'appuie sur le mécanisme de la loi de 1978, mais l'écarte à chaque fois que lui-même prévoit une disposition plus favorable au citoyen⁵.

Ce caractère plus favorable se traduit notamment par :

- la référence à la notion d'information environnementale plutôt qu'à celle de document administratif relatif à l'environnement. **Ce droit d'accès peut donc s'exercer sur une information** dont dispose l'administration, même si elle ne l'a pas reprise dans un document et le demandeur est dispensé de désigner un document précis ;

- la **possibilité d'accéder aux documents préparatoires** à une décision, sauf s'ils sont encore en cours d'élaboration. Appliquée strictement au domaine de l'environnement l'impossibilité de droit commun d'avoir accès à un document préparatoire tant que la décision qui doit le suivre n'a pas été prise aurait en effet interdit aux citoyens de participer activement au processus décisionnel, faute de pouvoir accéder à temps à une étude préparatoire.

¹ Conseil d'État, 29 juin 1990, commune de Guitrancourt. n° 68743.

² Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, négociée dans le cadre des Nations Unies, approuvée en 1998, à Aarhus, au Danemark, et ratifiée par la France le 8 juillet 2002.

³ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

⁴ Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

⁵ La commission d'accès aux documents administratifs considère d'ailleurs que lorsqu'une demande porte sur des informations environnementales, il convient de se référer aux dispositions du code de l'environnement si elles sont plus favorables, même si elles ne sont pas invoquées par le demandeur.

4. Une commission chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents administratifs

Consciente du renversement de perspective opéré, la commission des lois du Sénat a souhaité que la mise en œuvre du droit d'accès aux documents administratifs soit accompagnée par une instance administrative nouvelle, - la commission d'accès aux documents administratifs -, ultérieurement qualifiée d'autorité administrative indépendante (a), à laquelle elle a attribué un rôle de filtre en amont de la saisine du juge (b), pour éclairer les conditions d'application de ce nouveau droit (c).

a) Une autorité administrative indépendante

La commission d'accès aux documents administratifs (Cada) est au centre du dispositif opérationnel de facilitation de l'accès aux documents administratifs.

Échappant à toute tutelle administrative¹, elle est placée sous la présidence d'un conseiller d'État et composée de 11 membres nommés pour trois ans, à l'exception des parlementaires désignés pour la durée de leur mandat.

Composition de la Commission d'accès aux documents administratifs

Un conseiller d'État, président, désigné par le vice-président du Conseil d'État,

Un magistrat de la Cour de cassation, désigné par le premier-président de la Cour,

Un magistrat de la Cour des comptes, désigné par le premier-président de la Cour,

Un député² et un sénateur³, désignés par le président de leur assemblée,

Un élu local, désigné par le président du Sénat,

Un professeur d'université, proposé par le président de la commission,

Quatre personnalités qualifiées, respectivement, en matière d'archives, de protection des données à caractère personnel, de concurrence et de prix, de diffusion publique d'informations, proposées, pour les trois premières, par le directeur général des patrimoines et les présidents de la Cnil et de l'autorité de la concurrence.

Le Défenseur des droits siège avec voix consultative.

Un rapporteur public, désigné par le Premier ministre, siège également auprès de la commission et assiste à ses délibérations.

¹ Même si ses crédits sont inscrits au budget du Premier ministre.

² M. René Dosière, dont la suppléante est Mme Eva Sas.

³ Votre rapporteure a été désignée par le Sénat pour siéger en qualité de membre titulaire au sein de la commission. Son suppléant est notre collègue Christian Cointat.

Initialement instituée pour veiller à l'application du droit général d'accès aux documents administratifs introduit en 1978, la commission a vu sa compétence progressivement étendue à plus d'une vingtaine de régimes autonomes de communication¹ ainsi qu'aux archives publiques, à compter de 2005².

b) Un filtre en amont de tout recours contentieux

Le législateur a souhaité prévenir le développement d'un contentieux massif autour du droit d'accès aux documents administratifs et a donc imposé la saisine de la Cada avant tout recours contentieux. Cette intervention reste toutefois purement consultative, la commission, contrairement à nombre d'autres autorités administratives indépendantes, n'étant dotée d'aucun pouvoir décisionnel³. Elle intervient donc comme un filtre, en amont de tout recours contentieux⁴, et comme un facilitateur entre l'administration et le demandeur lorsque celui-ci s'est vu refuser, explicitement ou implicitement, la communication d'un document administratif.

Saisie par l'administré dans les deux mois du refus de communication opposé par l'administration sans autre formalisme que l'indication de ses nom, prénoms, adresse, et la production de toute pièce permettant d'établir le refus, la commission formule, dans le délai d'un mois, un avis sur la communicabilité du document, après avoir recueilli les observations de l'administration. En cas d'avis favorable, l'administration, qui n'est pas tenue par l'avis de la commission, doit informer celle-ci, dans un délai d'un mois, des suites qu'elle y a réservées⁵.

c) L'interprète désigné de la loi de 1978

Le législateur a chargé la Cada de « *veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs* »⁶.

Dès lors que le document existe et que l'administration sollicitée le détient, le refus de le communiquer doit être justifié au regard des exceptions prévues par loi : saisie du refus par le demandeur, la Cada analyse les arguments invoqués par l'administration à l'appui de sa décision, soit dans sa réponse initiale au demandeur soit dans les observations qu'elle

¹ Voir supra § 3.

² Ainsi qu'au contrôle de la réutilisation des données publiques depuis l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 (voir infra C). C'est également cette ordonnance qui lui a conféré la qualité d'autorité administrative indépendante.

³ À l'exception d'un pouvoir de sanction en cas de réutilisation abusive des données communiquées : voir C ci-après.

⁴ Art. 20, dernier alinéa, de la loi du 17 juillet 1978 : « la saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux ».

⁵ Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 précité.

⁶ Art. 5 de la rédaction initiale de la loi n° 78-753, dont la portée a été étendue aux archives publiques par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, dorénavant reprise à l'article 20.

lui fait parvenir dans les dix jours de la notification de sa saisine, et les écarte dans son **avis** dès lors qu'ils ne lui apparaissent pas fondés au regard de la loi dont elle est l'interprète. Elle clarifie, ce faisant, la portée du droit d'accès aux documents administratifs à l'égard de l'administration concernée.

L'article 27 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 prévoit que la commission peut également être consultée par les administrations sur toute question relative à l'application du droit d'accès aux informations publiques et du droit de réutilisation de celles-ci. Elle agit alors en qualité de **conseil** de l'administration.

Aux termes de l'article 28 du même décret, la commission peut par ailleurs proposer au Gouvernement toute modification législative ou réglementaire relative au droit d'accès aux documents administratifs ou au droit de réutilisation des informations publiques ainsi que toute mesure de nature à en faciliter l'exercice.

B. LA PUBLICATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS : UNE OBLIGATION CIRCONSCRITE

Si la loi du 17 juillet 1978 consacre bien, à son article 1^{er}, « *le droit de toute personne à l'information publique* », elle précise aussitôt qu'elle ne s'attache à ce droit qu'en ce qui concerne « *la liberté d'accès aux documents administratifs* » qu'elle organise.

Ce faisant, elle semble ne l'appréhender que sous une facette : celle de l'obligation faite à l'administration de répondre positivement à la demande légitime qui lui est adressée. Or, pour reprendre une distinction formulée dès 1999 par le rapport de l'atelier présidé par M. Dieudonné Mandelkern sur la diffusion des données publiques et la révolution numérique, l'information administrative n'est pas seulement « *quérable* », elle est aussi « *portable* »¹, ce qui signifie qu'elle peut anticiper la demande des citoyens, en faisant l'objet d'une diffusion décidée de son propre chef par l'administration.

La publication des documents administratifs relève incontestablement de cette seconde logique.

Force est toutefois de constater que, contrairement à l'accès, le cadre juridique qui la régit est lacunaire et circonscrit : l'obligation de diffusion est l'exception - même si cette exception peut être parfois conséquente - (1), quand la liberté d'en décider est la règle (2). Pour certains opérateurs publics toutefois, la publication de l'information administrative se confond en tout ou partie avec la mission qui leur a été assignée (3).

¹ Diffusion des données publiques et révolution numérique : rapport de l'atelier présidé par Dieudonné Mandelkern, *La documentation française*, 1999, p. 14.

1. Des mises à disposition et publications de documents administratifs prévues par la loi

Peu nombreuses, les dispositions législatives ou réglementaires imposant une publication d'informations publiques recouvrent quatre champs : deux traditionnels, - l'accès aux règles de droit (a) et aux délibérations des collectivités territoriales - (b), trois plus récents, la diffusion d'informations en matière environnementale (c), celle des informations requises pour l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs (d) et celle relative aux déclarations de patrimoines ou d'intérêts de certains responsables publics (e).

a) L'obligation d'assurer un accès simple aux règles de droit

Corollaire de l'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi », la publication au *Journal officiel* des lois et des principaux actes réglementaires¹ est sans doute la première manifestation de cette obligation. Sa sanction est efficace : faute d'être publiée, la norme n'est pas opposable.

Souscrivant au même objectif, la loi du 17 juillet 1978 a prévu la publication des directives, instructions, circulaires, ainsi que notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives². Il s'agit de donner au citoyen le moyen de connaître et de comprendre le droit que l'administration entend lui appliquer.

Jusqu'à récemment, toutefois, cette obligation pouvait paraître insuffisamment contraignante, faute d'une sanction efficace. Il y a été partiellement remédié par un décret du 8 décembre 2008³ qui impose la publication sur un site internet⁴, de toutes les circulaires et instructions ministérielles en vigueur, et répute non applicables celles qui n'y sont pas publiées.

¹ L'article 2 de l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs précise ainsi que « Sont publiés au *Journal officiel de la République française* les lois, les ordonnances, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs ». La rédaction actuelle de l'article 1^{er} du code civil, aux termes de laquelle, « Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au *Journal officiel de la République française*, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication » est d'ailleurs issue de cette ordonnance.

² Article 7 de la loi n° 78-753 précitée, dans sa rédaction issue de 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. À l'origine, cette disposition était inscrite à l'article 9, sous une rédaction légèrement différente qui mentionnait « la signalisation des documents administratifs ».

³ Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires.

⁴ Site disponible à l'adresse suivante : www.circulaires.gouv.fr.

Les administrations se sont progressivement conformées à cette obligation, même pour certains actes particuliers qui ne faisaient traditionnellement pas l'objet d'une publication. Ainsi l'administration fiscale publie-t-elle sur son site, depuis septembre 2005, ses rescrits à portée générale¹.

**Assurer un accès facilité à l'interprétation du droit :
l'exemple de la nouvelle base documentaire numérique
de l'administration fiscale**

L'interprétation du droit fiscal par l'administration des impôts, à travers ses instructions, les rescrits à portée générale qu'elle rend occasionnellement ou les réponses aux questions écrites des parlementaires, joue un rôle considérable dans la mise en œuvre de ce droit. Garantir au citoyen un accès simple à cette information est donc tout à fait essentiel.

Or, longtemps cette information a été éparse : les instructions étaient publiées au *Bulletin officiel des impôts* depuis 1979, les rescrits à portée générale sur le site internet de l'administration des impôts à partir de 2005, les réponses du ministre du budget aux parlementaires sur les sites des assemblées.

Depuis le 12 septembre 2012, une nouvelle base documentaire a été mise en ligne, dénommée *BOFIP-Impôts*, afin de rassembler l'ensemble de ces informations et de faciliter la recherche des contribuables.

Une seconde étape a été franchie avec la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations².

Celle-ci a expressément consacré dans son article 2 « *le droit de toute personne à l'information [...] en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens* », imposant aux administrations « *d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent* ».

Reprenant les termes employés par le Conseil d'État³, ce même article rappelle que « *la mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller* ». Cet article est à cet égard expressément visé par le décret qui régit actuellement le site internet *legifrance*⁴.

¹ Le rescrit est une réponse de l'administration à une question posée par un administré sur l'interprétation d'un point de droit ou d'une situation particulière. Cette réponse engage l'administration.

² Loi précitée n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

³ Conseil d'État, 17 décembre 1997, Ordre des avocats à la cour de Paris, Lebon 491. L'affaire portait sur le service public des bases de données juridiques.

⁴ Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet.

Loin d'être dépourvues de toute sanction, ces dispositions sont susceptibles de fonder un recours pour excès de pouvoir contre la décision administrative opposée à un administré sur le fondement d'une règle édictée par l'autorité en cause, qui ne la lui aurait pas fait connaître¹. De la même manière, elles engagent la responsabilité de l'État, puisqu'en consacrant un service public, elles l'obligent à en garantir la continuité.

b) La publication de documents ou de délibérations des collectivités territoriales

Soumises très tôt, comme on l'a vu précédemment, à une obligation d'accès à leurs délibérations, les collectivités territoriales connaissaient aussi un régime spécifique de publication, notamment par voie d'affichage, de certains documents, dont les règles actuelles ont amplifié la portée.

Derrière le vocable général de publicité des actes des collectivités territoriales, ce régime juridique mêle deux exigences : la publicité requise pour garantir l'applicabilité de la mesure en cause et celle requise pour assurer la bonne information des citoyens.

La première exigence trouve sa traduction dans le code général des collectivités territoriales, aux articles L. 2131-1, pour les communes, L. 3131-1, pour les départements et L. 4141-1, pour les régions², qui disposent que les actes pris par ces autorités sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication, à leur affichage ou à leur notification aux intéressés³. Il s'agit du décalque de la publication au *Journal officiel* des lois et des principaux actes réglementaires.

La seconde exigence recouvre, quant à elle, plusieurs dispositions spécifiques qui imposent une forme de publicité à seule fin d'information des administrés⁴.

Il en va ainsi de l'obligation d'afficher à la mairie un compte rendu partiel des séances du conseil municipal⁵, ou de l'obligation faite aux communes de plus de 3 500 habitants de publier le dispositif des délibérations à caractère réglementaire dans un recueil des actes

¹ Ainsi le Conseil d'État a accepté de connaître, sur le fondement de l'article 2 de la loi du 12 avril 2000, de l'argument selon lequel le jury du concours d'agrégation de droit public, avait insuffisamment informé les candidats des conditions de déroulement des épreuves (Conseil d'État, 18 octobre 2002, n° 242896).

² Les mêmes dispositions s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale, interdépartementale ou interrégionale.

³ S'ajoute à cette exigence de publicité celle de transmission au préfet pour lui permettre d'exercer son contrôle de légalité.

⁴ L'arrêt du Conseil d'État, Mme Louvrard, a en effet clairement posé que les dispositions relatives à la publication au recueil des actes administratifs ne dérogeaient pas au principe selon lequel la formalité de publicité qui conditionne leur entrée en vigueur peut être indifféremment la publication ou l'affichage (Conseil d'État, 21 mai 2008, Lebon T. 620), ce qui signifie que, même dans le cas des actes réglementaires, la publication à ce recueil n'est pas une condition sine qua none de leur entrée en vigueur.

⁵ Art. L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

administratifs¹. Il convient d'observer que, dans ce dernier cas, le recueil mentionné ne se confond pas avec le registre des délibérations et des arrêtés dont la vocation est de conserver, pour l'usage interne de l'administration communale, l'ensemble des décisions du conseil municipal : il s'agit bien d'un recueil particulier, plus facilement consultable que le registre.

D'autres mesures particulières se rangent sous la même exigence d'information en raison de la nature spécifique des actes en cause.

Il s'agit notamment, pour l'ensemble des collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération², des délibérations relatives, en matière économique, aux aides directes ou indirectes, ainsi que de celles approuvant une délégation de service public. Les unes, comme les autres, doivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale.

De la même manière, les budgets de la commune doivent être déposés à la mairie, pour être mis à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption. Les administrés doivent être avisés de cette mise à disposition par le maire³. Les budgets adoptés par les conseils généraux ou les conseils régionaux doivent eux aussi être imprimés et rendus publics au siège du conseil⁴.

Contrairement à l'**exigence de publication destinée à conférer force exécutoire** aux actes des collectivités territoriales, qui prive d'effet ceux-ci si elle n'est pas respectée, l'**exigence de publication pour information** n'est assortie d'aucune sanction.

Sauf mention contraire, le format de la publication est à l'appréciation de l'autorité concernée. Toutefois, le choix d'une publication sur un support numérique, comme par exemple le site internet de la commune, n'autorise pas à se passer d'un format plus traditionnel⁵.

c) Une obligation renforcée d'information en matière d'environnement

Sous la double influence de la convention d'Aarhus et des textes européens⁶, le législateur a largement renforcé les exigences pesant sur l'administration en matière d'information liée à l'environnement.

¹ Art. L. 2121-24, 2^e alinéa, du même code.

² Art. L. 2121-24, 1^{er} alinéa, du même code pour les communes, art. 19 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, pour la région et le département, art. L. 5211-48, L. 5421-4 et L. 5621-8 pour leurs établissements publics de coopération.

³ Art. L. 2313-1 du même code.

⁴ Art. L. 3313-1 et L. 4313-1 du même code.

⁵ Art. 6 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. À deux reprises, le Sénat s'est opposé à ce qu'une publication électronique puisse se substituer totalement à une publication papier (cf., sur ce point le rapport de notre collègue Jacqueline Gourault, n° 37 (2012-2013), fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi n° 779 (2010-2011) de M. Éric Doligé, de simplification des normes applicables aux collectivités locales).

⁶ Voir A, §3, c) supra.

Le premier volet de ce renforcement concerne, comme on l'a vu précédemment, le droit d'accès à l'information environnementale, plus large que celui du régime général¹. Le second volet porte sur certaines obligations de mise à disposition de cette information, indépendamment de toute demande préalable. Celles-ci recouvrent trois situations : la mise à disposition préalable à une procédure de consultation ou d'information sur une question d'environnement ; la diffusion d'informations générales, ainsi que celle d'informations plus précises, relatives à certains risques.

- **L'information préalable à une consultation du public**

En consacrant le principe de participation du public à la prise de décision en matière environnementale, l'article 6 de la convention d'Aarhus précise que chaque État doit veiller, « *lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé [à ce que] le public concerné [soit] informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus* ».

Cette exigence, reprise à l'article L. 110-1 du code de l'environnement², trouve principalement sa traduction dans l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement³.

L'autorité compétente pour organiser et ouvrir l'enquête doit en effet informer le public, quinze jours avant son commencement, de son objet, des décisions susceptibles d'en découler, de ses modalités (date, lieu, durée, nom et qualité du commissaire enquêteurs et des membres de la commission d'enquête), de l'existence d'un dossier ou d'une étude d'impact, librement consultables, ainsi que de celle d'un éventuel avis rendu par une autorité administrative⁴.

L'information du public est en principe assurée par tout moyen, mais certains projets, déterminés par décret⁵, doivent obligatoirement faire l'objet d'une communication par voie électronique.

¹ Ibid.

² Au nombre des principes généraux énoncés par cet article, figure : « le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ».

³ Chapitre III du titre II du livre premier du code de l'environnement, art. L. 123-1 à L. 123-19. L'article L. 11-1 du code de l'expropriation publique y renvoie expressément pour organiser l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. Le code de l'urbanisme prévoit, quant à lui, une procédure analogue, à l'article L. 300-2.

⁴ Art. L. 123-10 du même code.

⁵ Il en va ainsi des projets, plans et programmes relatifs aux installations nucléaires, aux travaux de création de routes ou de voies ferrés, aux installations de stockage ou de traitement des déchets etc. (décret n° 2011-2021 du 29 décembre 2011 déterminant la liste des projets, plans et programmes devant faire l'objet d'une communication au public par voie électronique dans le cadre de l'expérimentation prévue au II de l'article L. 123-10 du code de l'environnement).

Même en l'absence d'une telle procédure d'enquête publique, les articles L. 122-1-1 et L. 122-8 du code de l'environnement prévoient que les éventuelles études d'impact de projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement, ainsi que les évaluations de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement doivent être mises à la disposition du public, avant toute décision relative à ces projets ou documents.

• **Une obligation de collecte et de diffusion d'informations générales**

Aux termes de l'article 5 de la convention d'Aarhus, les États doivent collecter et tenir à jour les informations utiles, et veiller « à ce que, dans le cadre de la législation nationale, les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public de façon transparente et à ce que ces informations soient réellement accessibles ».

Cette exigence a été reprise, sous la forme d'un engagement de l'État, à l'article 52 de la loi du 3 août 2009 dite « Grenelle I »¹. Toute la politique de diffusion d'informations mise en place par le ministère de l'environnement, qui sera présentée ci-après², en découle.

Trois dispositions du code de l'environnement en offrent une traduction.

L'article L. 124-7 prévoit la tenue de répertoires rassemblant les catégories d'informations relatives à l'environnement détenues par les administrations, ainsi que la mise à jour de ces informations.

L'article L. 124-8 précise, quant à lui, qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CADA, définit les catégories d'informations environnementales qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique. L'article R. 124-5 en fournit la liste³.

¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

² Cf., *infra*, première partie, II, B.

³ Il s'agit :

- des traités, conventions et accords internationaux, ainsi que de la législation communautaire, nationale, régionale et locale concernant l'environnement ou s'y rapportant ;
- des plans et programmes et des documents définissant les politiques publiques qui ont trait à l'environnement ;
- des rapports, sous forme électronique, établis par les autorités publiques ou pour leur compte relatifs à l'état d'avancement de la mise en œuvre des textes ou programme précédemment mentionnés ;
- des rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement ;
- des données ou résumés des données recueillies par les autorités publiques dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ;
- des autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement ainsi que les accords environnementaux ;
- des études d'impact environnemental et des évaluations de risques environnementaux.

Enfin, les articles L. 127-1 à L. 127-10 organisent la mise en place d'une infrastructure d'information géographique, destinée, dans le cadre de l'Union européenne, à favoriser la protection de l'environnement en développant la production et l'échange des données géographiques¹.

• **Des régimes spéciaux d'information**

Dernière déclinaison de l'obligation renforcée d'information en matière environnementale, les régimes spéciaux d'information prévus par le code de l'environnement sont destinés à faciliter l'exercice par les citoyens et les associations d'une **veille sur les principaux risques environnementaux**.

Ils couvrent, selon des modalités diverses (information par une autorité publique ou par l'exploitant de l'activité, débat public, publication de rapport ou avis...), un champ qui s'étend à des risques liés aux activités nucléaires², aux déchets³ ou encore aux organismes génétiquement modifiés⁴, en passant par les risques naturels, les risques technologiques⁵ ou la qualité de l'air⁶.

d) L'obligation de tenir à disposition des répertoires des principaux documents existants

Il s'agit là d'obligations de mise à disposition déjà évoquées à propos de l'accès aux documents administratifs.

Ainsi, l'article 17 de la loi du 17 juillet 1978 impose aux administrations – sans toutefois prévoir de sanction – de tenir à la disposition du public un répertoire des principaux documents administratifs qu'elles détiennent. L'objet d'une telle disposition est de faciliter l'exercice du droit d'accès en offrant aux administrés une recension partielle des principaux documents qui peuvent les intéresser.

Cette obligation générale est renforcée en matière d'environnement⁷ puisqu'alors le répertoire rend compte de la totalité des différentes catégories d'informations détenues par les administrations.

¹ Ces dispositions sont issues de la transposition, en 2010, de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, qui visait à rendre accessibles au public les données géographiques environnementales détenues par les autorités publiques, comme l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN), en instaurant une obligation de mise en ligne de ces données sous format électronique.

² Art. L. 125-10 à L. 125-40 du code de l'environnement. Le régime, particulièrement étoffé, combine information délivrée par l'État ou par l'exploitant de l'activité nucléaire, information apportée à une commission locale dédiée à ces questions, et avis rendus par un haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire.

³ Art. L. 125-1 du même code.

⁴ Art. L. 125-3 du même code.

⁵ Art. L. 125-2, L. 125-5, L. 125-6 et L. 125-7 du même code.

⁶ Art. L. 125-4 et L. 221-6 du même code.

⁷ Art. L. 124-7 du même code.

e) La publication des déclarations d'intérêt ou de patrimoine des responsables publics

Les articles 5 et 12 de la loi du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique¹, viennent d'ajouter une obligation de publication des déclarations d'intérêt des membres du Gouvernement, des élus, de certains de leurs collaborateurs et des membres d'autorités administratives indépendantes ou d'autorités publiques, ainsi que, pour les premiers, de leurs déclarations de patrimoine.

En principe, les déclarations d'intérêt devraient faire l'objet d'une publication sur un site internet géré par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique².

2. La faculté discrétionnaire de l'administration de publier d'autres documents administratifs

En dehors des cas, précédemment évoqués, où elle est tenue de publier ou de mettre à disposition une information qu'elle détient, l'administration conserve toujours la faculté d'y procéder si elle estime que cette publication est utile.

L'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 lui reconnaît en effet expressément cette faculté pour tous les documents administratifs qu'elle produit ou reçoit, sous une réserve cependant : le document doit être communicable au sens de l'article 6 de cette même loi, c'est-à-dire que sa communication ne doit pas être expressément exclue, et qu'il ne doit contenir ni données personnelles (sauf mention légale expresse ou accord de l'intéressé³) ni porter atteinte à l'un des secrets énumérés à cet article.

On peut se demander si, en l'absence d'une telle disposition, les administrations ne pourraient pas malgré tout publier, comme elles l'entendent, les informations qu'elles détiennent. Toutefois, l'avantage d'une telle habilitation est de lever sans ambiguïté le secret administratif auxquelles elles pourraient être tenues.

3. Les missions de diffusion de données publiques plus ou moins affirmées de certains organismes publics

Dans les limites du cadre juridique précédemment exposé, la politique d'information publique mise en œuvre par l'État varie sensiblement d'une administration à l'autre : certaines sont plus que d'autres dédiées à cette mission.

¹ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

² Art. 6 du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

³ Art. 13 de la loi du 17 juillet 1978 précitée.

a) *La diffusion d'information, mission principale ou mission associée à celle-ci*

Relèvent de cette catégorie la direction de l'information légale et administrative (Dila), l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee), ou l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Héritière de la direction des journaux officiels et de la direction de la documentation française, la Dila a repris les missions de diffusion de l'information administrative et légale dévolues à celles-ci. L'article 2 du décret qui l'institue précise ainsi qu'elle « *veille à ce que les citoyens disposent des informations nécessaires à leurs démarches administratives ainsi qu'à la connaissance de leurs droits et de leurs obligations. [...] À ce titre, [...] elle diffuse l'ensemble des données dont la publication est obligatoire en vertu des lois et des règlements ou qui nécessitent des garanties particulières de fiabilité [et] elle favorise l'accès des citoyens à la vie publique et au débat public par l'édition et la diffusion de publications, la mise à disposition de documents et d'espaces de diffusion sur l'internet* »¹.

Si l'article 1^{er} de la loi du 7 juin 1951², qui crée l'Insee, ne fait que mentionner sa mission de diffusion des statistiques publiques, le décret du 14 juin 1946³, précise sans ambiguïté, que cette mission entre dans les attributions de l'institut, au même titre que la réalisation des enquêtes statistiques.

De la même manière, si la première mission de l'IGN est de décrire d'un point de vue géométrique et physique le territoire français, son décret constitutif y ajoute celle de « *diffuser les bases de données géographiques et forestières ainsi que les fonds cartographiques qu'il constitue* »⁴.

b) *La diffusion d'informations publiques, mission accessoire*

Entrent dans cette catégorie toutes les administrations auxquelles aucun texte n'impose de procéder à la publication des documents qu'elles détiennent, mais qui s'y conforment en considérant que, ce faisant, elles accomplissent mieux leur mission.

Il en va ainsi, par exemple, des services d'archives publiques, chargés de collecter, de conserver, de protéger et de communiquer, sur demande, les archives qu'elles détiennent⁵ mais qui assurent une publication de certaines archives numérisées sur leurs sites internet.

¹ Décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction de l'information légale et administrative.

² Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique.

³ Décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 32 et 33 de la loi de finances du 27 avril 1946 relatifs à l'institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer.

⁴ Décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 relatif à l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

⁵ Art. L. 211-1 du code du patrimoine. Sur le régime de communication applicable aux archives, cf. supra A, §2, d).

C. L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES : AUCUNE OBLIGATION LÉGALE, UN DROIT DE RÉUTILISATION ENCADRÉ

L'information publique est, on l'a vu, « *quérable* », dans le cadre du droit d'accès aux documents administratifs ; elle est également « *portable* »¹, au titre des obligations et politiques de publication de l'administration ; elle est enfin réutilisable, dans les conditions fixées par l'ordonnance du 6 juin 2005² qui a introduit un chapitre II, intitulé « *de la réutilisation des informations publiques* », dans le titre 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, à l'occasion de la transposition de la directive européenne du 17 novembre 2003³.

Même s'il est exercable sur un périmètre très important de données, ce droit de réutilisation n'empêche pour autant aucune obligation légale pour les acteurs publics de procéder à l'ouverture et au partage de leurs données (1). Il s'exerce en outre sous certaines conditions, dont la méconnaissance est passible de sanctions (2), et dans le respect des droits des tiers (3).

1. Un droit de réutilisation des données mais aucune obligation d'ouverture

La démarche d'ouverture des données publiques, destinée à faciliter une « *réutilisation libre, facile et gratuite des informations publiques* »⁴, engagée en France depuis 2011⁵, porte, potentiellement, sur un volume considérable de données publiques sur lesquelles s'exerce un droit à réutilisation (a) sans qu'existe un droit pour autant un droit à l'ouverture de ces données (b).

a) Le droit de faire librement usage des informations publiques mises à disposition

Le droit de réutilisation est ouvert à toute personne et les informations susceptibles d'être réutilisées sont les informations publiques sur lesquelles s'exerce le droit général d'accès introduit en 1978.

¹ Selon les formules retenues par le rapport précité de l'atelier présidé par Dieudonné Mandelkern Diffusion des données publiques et révolution numérique.

² Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

³ Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

⁴ Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission " Etalab " chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques.

⁵ Création du portail unique des informations publiques de l'État «*data.gouv.fr*» (Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État *data.gouv.fr* par la mission Etalab et à l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques. Les étapes de la politique d'open data sont rappelées dans le titre premier, II, B, ci-après.

- **Un droit exerçable par toute personne physique ou morale**

L'ordonnance de 1985 est venue répondre aux insuffisances du cadre juridique initialement fixé en 1978, dont l'article 10 se contentait de préciser que le droit à communication « *exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués* », ce qui ne le rendait pas compatible avec le principe de réutilisation des documents, y compris à des fins commerciales, posé par la directive.

Il résulte dorénavant de la nouvelle rédaction de l'article 10 que la réutilisation des données publiques recouvre l'ensemble des usages faits, par toute personne, des informations publiques mises à disposition par les administrations soumises au droit d'accès aux documents administratifs¹.

Ces usages ne sont pas limitativement définis alors même que, par définition, lorsqu'elle est le fait d'acteurs extérieurs, cette réutilisation est réalisée à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les données concernées ont été produites ou reçues².

- **Les données réutilisables : les informations accessibles au public**

Aux termes de l'article 10 modifié de la loi du 17 juillet 1978, le droit de réutilisation porte sur l'ensemble des informations communicables sur le fondement de l'article 1^{er} de cette loi, c'est-à-dire les informations contenues dans les documents produits ou reçus dans le cadre des missions de service public des administrations de l'État, des collectivités territoriales et des personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public³.

Autrement dit, **le champ du droit d'accès aux informations publiques et celui du droit à leur réutilisation coïncident.**

De ce fait, les exceptions au droit à la communication des informations publiques, énumérées notamment par l'article 6 de la loi de 1978, s'appliquent également à leur réutilisation. Celle-ci reste cependant de droit, même dans le cadre de l'une de ces exceptions, lorsque les informations concernées font l'objet d'une diffusion publique.

L'article 10 de la loi de 1978 prévoit toutefois une **exception** pour les informations produites ou reçues dans le cadre d'une **mission de service public à caractère industriel ou commercial**, que celle-ci soit exercée par un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) ou par une administration dans le cadre de ses activités commerciales : ces données n'entrent en effet pas dans le champ du droit de réutilisation prévu par la loi de 1978⁴.

¹ Voir exemples dans la première partie.

² Il résulte du dernier alinéa de l'article 10 que le simple échange d'informations entre administrations dans le cadre de l'exercice de leur mission de service public ne constitue pas une réutilisation au sens strict.

³ Voir A ci-dessus.

⁴ Toutefois, cette exclusion n'interdit pas à l'établissement public de procéder volontairement à l'ouverture de certaines de ses données, comme la RATP a pu le faire.

- **Le contrôle de la Cada**

Tout comme en matière de refus de communication d'une information publique, une décision défavorable en matière de réutilisation de données publiques peut donner lieu à une **saisine pour avis de la Cada**, dont l'intervention constitue, en cette matière également, un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

Aux termes de l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978, la Cada émet en effet des avis en cas de « *décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques* ».

b) Des données à caractère personnel non réutilisables, sauf exceptions

L'accès aux données à caractère personnel étant réservé aux intéressés, ces données ne sont pas réutilisables par des tiers.

Il peut cependant arriver que des informations publiques portant spécifiquement sur une personne physique fassent l'objet d'une publication. Ainsi en est-il par exemple des données relatives à l'activité des professionnels de santé ou encore des résultats d'examens scolaires ou de concours administratifs.

En pareil cas, la réutilisation de ces données à caractère personnel est strictement subordonnée à l'une des trois conditions énoncées à l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 : le consentement de la personne intéressée, l'anonymisation par l'administration qui détient les données, dès lors qu'elle ne demande pas d'efforts disproportionnés de sa part¹, l'autorisation expresse par un texte législatif ou réglementaire.

La réutilisation de données à caractère personnel ne peut par ailleurs être mise en œuvre que dans le cadre fixé par la loi « *Informatique et libertés* » du 6 janvier 1978², conformément à la directive du 24 octobre 1995³. Ces textes fixent notamment le principe selon lequel des données à caractère personnel ne sauraient faire l'objet, après leur collecte, d'un traitement ou d'une utilisation incompatibles avec les finalités de celle-ci⁴.

¹ Article 40 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

² Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

³ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

⁴ Il est renvoyé sur ce point au rapport d'information précité Sénat n° 469 (2013-2014) de nos collègues de la commission des Lois Gaëtan Gorce et François Pillet.

c) L'ouverture des données publiques (l'open data) : une simple faculté pour les pouvoirs publics

Si les données publiques sont réutilisables en droit, sous les réserves et exceptions présentées plus loin, les administrations n'ont pas pour autant l'obligation de les publier dans des formats qui en permettent la réutilisation technique, autrement dit dans des formats lisibles par machine¹.

En effet, le droit français ne prévoit pas, en l'état, d'obligation d'ouverture des données publiques : la démarche engagée en la matière repose sur l'incitation et le volontariat, l'objectif étant simplement de faciliter une « réutilisation libre, facile et gratuite des informations publiques »².

On notera toutefois que, d'ores et déjà, le droit d'accès aux documents administratifs permet d'obtenir communication de bases de données publiques³, réutilisables en droit et souvent exploitables techniquement par des tiers lorsque les formats retenus sont courants (par exemple des fichiers Excel).

2. Un droit de réutilisation sous conditions et sanctions éventuelles

Les articles 12 à 16 de la loi de 1978 définissent les conditions générales de réutilisation des informations mises à disposition par l'administration : le respect du droit moral du producteur (a), l'égalité de traitement entre les réutilisateurs (b), l'acquittement éventuel d'une redevance et des limitations conventionnelles (c).

Ces conditions ne s'appliquent pas aux données des organismes culturels, d'enseignement et de recherche, qui bénéficient d'un régime propre (d).

La Cada est chargée de sanctionner la méconnaissance de ces prescriptions légales ou conventionnelles (e).

a) Le respect du droit moral du producteur

L'article 12 de la loi de 1978 impose une obligation générale à toute réutilisation d'informations publiques : celle-ci n'est possible qu'à la triple condition que les informations ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé, enfin que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées.

Cette obligation revient à accorder aux informations publiques, et donc aux administrations qui en sont les producteurs, et en sont donc considérées comme les auteurs, une protection comparable à celle procurée

¹ Voir glossaire.

² Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État " data.gouv.fr" par la mission " Etalab " et à l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques.

³ Voir A ci-dessus.

par le droit moral dans le cadre de la propriété intellectuelle. Elle s'impose quel que soit le régime d'ouverture des données, c'est-à-dire que leur réutilisation soit ou non encadrée par une licence.

b) L'égalité de traitement entre les réutilisateurs

Dès lors qu'elle se fait en principe au bénéfice de tous et dans le respect des principes protégeant la libre concurrence, l'ouverture des données publiques doit garantir l'égalité de traitement des réutilisateurs et prévenir l'appropriation des données par des intérêts privés.

L'article 38 du décret du 30 décembre 2005¹ prévoit en ce sens que « *les conditions de réutilisation des informations publiques sont équitables, proportionnées et non discriminatoires pour des catégories comparables de réutilisation* ».

En application de l'article 14 de la loi de 1978, l'administration ne peut accorder un droit d'exclusivité sur la réutilisation de ses données publiques à une personne tierce. **Par exception** à ce principe, **l'octroi d'un droit d'exclusivité** sur la réutilisation est toutefois possible **dans le cas où il serait nécessaire à l'exercice d'une mission de service public**. Le contenu de l'accord octroyant un tel droit doit alors être publié au *Journal officiel*, conformément à l'obligation générale de transparence prévue par le droit de la concurrence.

Cette faculté, qui peut en pratique conduire à limiter fortement l'ouverture des données publiques à des fins de réutilisation, est cependant encadrée par une **clause de réexamen**. Le même article prévoit en effet que le bien-fondé d'une décision octroyant un droit d'exclusivité sur la réutilisation de données publiques doit faire l'objet d'un nouvel examen de manière régulière et au moins tous les trois ans².

Le caractère dérogatoire de ce régime limite autant que possible les monopoles d'exploitation de données publiques, qui constituent des exceptions aux principes d'ouverture et de partage, tout en laissant ouverte la possibilité de compenser, de manière ponctuelle, certains investissements importants réalisés par des entreprises privées.

c) L'acquiescement éventuel d'une redevance et l'encadrement des conditions de réutilisation par une licence

Aux termes de l'article 15 modifié de la loi de 1978, l'administration dispose de la faculté de soumettre la réutilisation d'informations publiques au versement d'une redevance.

¹ Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

² En application de l'article 39 du décret précité, un nouvel examen doit en outre être effectué avant tout renouvellement de la convention accordant un droit d'exclusivité ; le renouvellement ne peut alors résulter que d'une décision explicite et motivée de la part de l'administration.

Cette faculté a été instaurée dans le but de tenir compte de la situation particulière de certains opérateurs de l'État, qui doivent supporter des coûts importants d'anonymisation pour la mise à disposition de données comportant des informations à caractère personnel, ou qui ont pour mission principale la collecte et le traitement d'informations et dont l'équilibre budgétaire repose très largement sur la valorisation de ces informations.

Au cours des dernières années, le Gouvernement a cependant résolument affirmé le principe de la gratuité de la mise à disposition d'informations publiques à des fins de réutilisation. Sous l'influence du droit européen notamment, la mise en place et le maintien de redevances de réutilisation sont ainsi devenus l'exception¹.

De ce fait, la faculté de percevoir une redevance au titre de la réutilisation de données publiques doit **désormais** avoir été **expressément prévue par voie réglementaire**.

Le décret n° 2011-577 du 26 mai 2011² prévoyait ainsi que les informations ou catégories d'informations dont la réutilisation pouvait être soumise au paiement d'une redevance à compter du 1^{er} juillet 2011 devaient figurer sur une liste fixée par décret pris après avis du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (Coepia).

Quant aux redevances instituées avant cette date, elles n'ont pas été remises en cause dès lors que l'autorité compétente a demandé leur inscription sur une liste annexée à la précédente avant le 1^{er} juillet 2012.

L'établissement par l'administration (avec le concours de l'agence du patrimoine immatériel de l'État) du montant et des modalités d'une redevance doit par ailleurs respecter plusieurs règles visant à prendre en compte à la fois la nécessaire valorisation des informations publiques, les obligations incombant à la puissance publique dans le cadre de l'ouverture des données, ainsi que les principes du droit de la concurrence.

• Les bases de calcul de la redevance

L'article 15 de la loi de 1978 modifiée fixe l'assiette de la tarification. Celle-ci est principalement, mais non exclusivement, fondée sur une analyse des coûts assumés par l'administration qui prend en compte :

- les coûts de mise à disposition des informations ;
- le cas échéant, le coût de l'anonymisation ;
- les coûts de collecte et de production des informations ;

¹ Cf. *infra* première partie, II, B.

² Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs qui a modifié l'article 38 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

- une rémunération raisonnable des investissements de l'administration comprenant « *le cas échéant, une part au titre des droits de propriété intellectuelle* ».

La tarification déterminée sur ces bases est plafonnée : elle ne doit pas excéder la somme des coûts et rémunérations ainsi énumérés. La fixation pour une redevance d'un montant excessif au regard de ces conditions est susceptible de constituer un abus de position dominante susceptible d'être sanctionné par le juge¹.

- **Une tarification non discriminatoire**

L'administration doit veiller à ce que la redevance soit fixée de manière non discriminatoire. En particulier, lorsque les informations mises à disposition sont réutilisées à des fins commerciales, l'égalité de traitement entre les réutilisateurs commande que des conditions strictement identiques soient appliquées à l'administration elle-même et à l'ensemble des opérateurs concernés.

- **Des conditions de réutilisation fixées par une licence type**

Lorsque la réutilisation d'informations publiques est soumise au paiement d'une redevance, une licence en fixant les conditions de celle-ci doit être délivrée à l'utilisateur qui s'en acquitte. Les administrations qui fournissent ou détiennent des informations susceptibles de faire l'objet d'une redevance pour leur réutilisation doivent mettre des licences types à la disposition des personnes intéressées à titre informatif. Même lorsqu'il n'y a pas de redevance, l'administration a la faculté d'encadrer la réutilisation des données qu'elle met à disposition, dans les limites précisées par l'article 16 modifié de la loi de 1978.

Les conditions ainsi fixées ne peuvent apporter de restriction à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée, et ne peuvent aboutir à une restriction de la concurrence. Il reste en revanche possible à l'administration de fixer des conditions particulières de réutilisation dans le but, par exemple, d'encourager l'innovation.

d) Le régime propre des données des organismes culturels, d'enseignement et de recherche

Par dérogation au droit commun de la réutilisation des données publiques fixé par la loi du 17 juillet 1978, les établissements et institutions d'enseignement et de recherche, d'une part, et les établissements, organismes ou services culturels, d'autre part, fixent le régime propre de réutilisation des informations qu'ils produisent ou reçoivent.

De cette catégorie d'organismes visés par l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978 relèvent notamment les bibliothèques, les services d'archives ou encore les musées, qui conservent des informations publiques en quantité

¹ Voir notamment Conseil d'État, 29 juillet 2002, Société Cogedim.

particulièrement importante. Ces établissements sont en effet exclus du champ d'application de la directive de 2003, ce qui s'explique par la nécessité de prendre en compte à la fois les enjeux attachés à la préservation de documents souvent fragiles, à la protection des droits de tiers liés à certaines données culturelles, et aux potentialités de développement de produits et de services à contenu numérique à partir de ce type de données.

Ces régimes propres doivent bien entendu respecter les principes généraux, notamment l'égalité de traitement dans la tarification. Ils peuvent en outre concéder des droits d'exclusivité temporaires, notamment pour financer des travaux de numérisation¹.

e) Des sanctions en cas de méconnaissance des prescriptions légales ou conventionnelles par les réutilisateurs

Le contrôle du respect des dispositions de la loi de 1978 relatives à la réutilisation des informations publiques incombe à la Cada, qui est dotée, par l'article 18 de la loi de 1978, d'un pouvoir de sanction en cas de non-respect des prescriptions fixées par la loi ou par voie conventionnelle en matière de réutilisation des informations publiques.

Son intervention est subordonnée à sa saisine par l'administration concernée. La décision intervient au terme d'une procédure contradictoire dont les modalités sont définies aux articles 20 à 26 du décret du 30 décembre 2005 : désignation d'un rapporteur pour instruire l'affaire, qui procède à toutes les diligences utiles, notamment à des auditions donnant lieu à l'établissement d'un procès-verbal, notifications de griefs à la personne mise en cause, production par celle-ci d'observations écrites, établissement et communication du rapport du rapporteur, examen par la commission au cours d'une séance permettant des auditions complémentaires éventuelles et la présentation de ses observations orales par le défendeur. La décision, motivée en droit et en fait, peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif.

• Un *quantum* fonction du caractère commercial ou non de la réutilisation

Toute réutilisation d'informations publiques opérée en méconnaissance des dispositions légales relatives au rappel de l'origine et à la préservation du contenu des données, en contradiction avec les conditions stipulées dans une licence de réutilisation ou en violation de l'obligation d'obtention d'une telle licence est constitutive d'un manquement passible d'une amende infligée par la Cada.

Lorsque son objet n'est pas commercial, la réutilisation irrégulière d'informations est passible d'une amende dont le montant est plafonné à 1 500 euros.

¹ Voir infra §3, b).

En cas d'usage commercial des données irrégulièrement réutilisées, le montant de l'amende est fixé de manière proportionnelle, d'une part, à la gravité de l'atteinte aux règles encadrant la réutilisation, et, d'autre part, à l'importance des avantages retirés de l'opération par le réutilisateur.

Ce montant est plafonné à 150 000 euros pour tout manquement constaté pour la première fois et à 300 000 euros en cas de récidive, celle-ci étant constituée dès lors que l'irrégularité constatée a été réitérée dans un délai de cinq ans à compter d'une première condamnation. Lorsque le manquement est le fait d'une entreprise, le plafond est défini en proportion (5 %) de son chiffre d'affaires hors taxes pour le dernier exercice clos, également dans la limite de 300 000 euros.

Conformément au principe de légalité des délits et des peines, la sanction est proportionnée à la gravité des faits et à la situation de l'intéressé.

- **Des peines complémentaires ou alternatives**

La Cada a également la possibilité de prononcer des peines complémentaires, qui s'ajoutent à l'amende prononcée à titre principal ou s'y substituent.

Le contrevenant peut ainsi se voir interdire la réutilisation d'informations publiques pour une durée de deux ans (jusqu'à cinq ans en cas de récidive) ou se voir condamner à la publication, à ses frais, de la sanction prononcée.

Enfin, la commission peut décider la publicité de sa décision, selon les modalités et délais qu'elle fixe. La publication est fonction de la gravité de la sanction et adaptée à la situation de l'auteur de l'infraction. Toute sanction portant interdiction de réutilisation d'informations publiques est publiée par voie électronique.

Par une décision du 16 décembre 2008¹, la Cada a ainsi condamné à une amende de 50 000 euros et à la publication de cette sanction sur tous les supports utilisés pour sa campagne de publicité une société qui avait utilisé à des fins publicitaires, pour mettre en avant les bénéfices nutritionnels supposés d'un nouveau produit alimentaire, des données dénaturées à partir d'une étude de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et présentées comme des recommandations officielles.

¹ Cada, sanction 20083162, séance du 16 décembre 2008, Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa).

3. La préservation des droits des tiers

Les administrations et les organismes publics ne sont pas en droit de mettre à disposition du public tous les documents et données qu'ils détiennent. Certains d'entre eux, on l'a vu, sont en effet couverts par des secrets qui en interdisent ou en limitent l'accès¹ et, partant, la diffusion.

De très nombreux documents sont en revanche librement consultables dans leurs lieux de conservation, en particulier les bibliothèques, services d'archives² ou musées, mais leur diffusion et leur réutilisation sont limitées par les droits de leurs auteurs, au titre de la propriété intellectuelle (a), et des droits d'exclusivité éventuellement consentis par l'administration à des tiers (b).

a) Les droits de propriété intellectuelle

Le c) de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 rappelle que ne sont pas considérées comme des informations publiques susceptibles d'être réutilisées les informations contenues dans des documents « *sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle* ».

Pour l'essentiel, ces droits de propriété intellectuelle portent sur les œuvres conservées par les institutions culturelles, certaines bases de données constituées par les administrations et les logiciels qu'elles ont conçus ou qu'elles utilisent.

• **Les œuvres conservées par les institutions culturelles publiques**

La mise à disposition sous forme numérique des œuvres de l'esprit³ conservées par les institutions culturelles publiques, est subordonnée au respect des droits patrimoniaux et moraux de leurs auteurs ou ayants droits.

Il résulte en effet du code de la propriété intellectuelle que « *l'auteur d'une œuvre de l'esprit jouit sur cette œuvre d'un droit de propriété incorporelle exclusif et opposable à tous* »⁴. Or, ce droit interdit toute diffusion ou reproduction de l'œuvre par un tiers, y compris celui qui la détient, sans l'autorisation préalable de l'auteur⁵, et ce, jusqu'à l'entrée de l'œuvre dans le domaine public, soit 70 ans après la mort de l'auteur⁶.

¹ Voir supra A, §2 du présent chapitre.

² Sous réserve des délais rappelés dans le A, § 2 du présent chapitre.

³ L'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle identifie 14 catégories d'œuvres de l'esprit.

⁴ Art. L 111-1 du même code.

⁵ La propriété incorporelle est en effet indépendante de l'objet de la propriété matérielle (art. L. 111-3 du même code).

⁶ À l'exception des œuvres orphelines selon le régime introduit par la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012 relative à l'exploitation numérique des livres indisponibles du XX^e siècle.

Dès lors, seule la partie la plus ancienne des collections publiques numérisées peut être librement publiée sur les sites des institutions qui en sont propriétaires, et éventuellement autorisée à la réutilisation, sous réserve des droits moraux de l'auteur¹.

Il convient par ailleurs de relever que l'œuvre numérique résultant de la numérisation d'une œuvre tombée dans le domaine public peut elle-même être protégée au titre de la propriété intellectuelle, lorsque la reproduction est considérée comme une œuvre.

- **La production intellectuelle des agents publics**

La production intellectuelle publique est protégée au titre du droit d'auteur dont le bénéficiaire est l'administration, en qualité d'employeur.

Toutefois, depuis 2006², les agents publics bénéficient d'un droit - limité - de propriété sur leur production intellectuelle, mais celle-ci n'apparaît pas susceptible d'avoir un impact substantiel sur la réutilisabilité de leurs travaux³.

S'ils disposent d'un droit de divulgation, celui-ci s'exerce en effet dans le respect des règles auxquelles ils sont soumis dans le cadre de leurs missions. Ils ne peuvent notamment s'opposer à la modification de l'œuvre décidée dans l'intérêt du service par l'autorité investie du pouvoir hiérarchique, dès lors que celle-ci ne constitue pas une atteinte à leur honneur ou leur réputation, ni exercer un droit de retrait, sauf accord de ladite autorité hiérarchique⁴.

La situation des enseignants et des chercheurs exerçant leurs fonctions au sein d'établissements publics d'enseignement ou de recherche déroge toutefois à ce régime. Conduits à raison même de leurs missions à créer des œuvres de l'esprit, ils sont en effet auteurs d'œuvres - ouvrages, articles, présentations numériques - et par conséquent titulaires des droits d'auteur y afférents.

- **Les bases de données publiques**

Aux termes de l'article L. 341-1 du code de la propriété intellectuelle, « le producteur d'une base de données, entendu comme la personne qui prend l'initiative et le risque des investissements correspondants, bénéficie d'une protection du contenu de la base lorsque la constitution, la vérification ou la présentation de celui-ci atteste d'un investissement financier, matériel ou humain substantiel. ».

¹ Le respect de la paternité de l'œuvre et de son intégrité, (art. L. 121-1 du code de la propriété intellectuelle), droits auxquels s'ajoutent le droit de divulgation et le droit de repentir ou de retrait : ces droits sont inaliénables, imprescriptibles et perpétuels.

² Art. L. 111-1, quatrième alinéa, L. 131-3-1 à L. 131-3-3 du même code.

³ Voir l'audition de M. William Gilles, directeur du master droit du numérique-administration-entreprises à l'école de droit de la Sorbonne, le 20 mars 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

⁴ Art. L. 121-7-1 du code de la propriété intellectuelle.

Cette protection est indépendante et s'exerce sans préjudice de celle résultant du droit d'auteur ou d'un autre droit sur la base de données ou un de ses éléments constitutifs. Elle permet au producteur de la base de données d'interdire l'extraction, par transfert, permanent ou temporaire, de la totalité ou d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de celle-ci sur un autre support, par tout moyen et sous toute forme que ce soit, ainsi que la réutilisation, par la mise à disposition du public de la totalité ou d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de la base, quelle qu'en soit la forme. Ces droits peuvent en revanche être transmis ou cédés ou encore faire l'objet d'une licence.

Ces dispositions sont susceptibles de s'appliquer aux bases de données publiques. C'est ainsi, par exemple, que, dès lors que les informations contenues dans des documents originaux, par exemple des registres d'état civil ou des recensements, ont été classées et structurées de façon à permettre notamment, à partir du nom d'une commune ou d'une paroisse, d'un patronyme ou d'une profession, d'accéder à l'un des documents archivés et numérisés, « *cet ensemble présente le caractère d'une base de données* », dont l'administration peut, en l'état, encadrer, voire interdire, la réutilisation, ainsi que l'ont fait certains services d'archives départementales face à des demandes de réutilisation massive¹.

- **Les logiciels utilisés par les administrations**

Les logiciels bénéficient également de la protection du droit d'auteur².

Lorsque leurs concepteurs sont des agents publics, la propriété intellectuelle revient à leur employeur³, qui choisit donc librement le mode d'exercice des droits qui y sont attachés.

La situation est en revanche différente lorsque le logiciel a été conçu par un tiers, qu'il ne s'agit pas d'un logiciel "libre" et que l'administration a simplement acquis des droits d'utilisation dans le cadre d'un marché public. La réutilisation par des tiers des données organisées à partir de ces logiciels n'est alors pas possible sauf à avoir été prévue dans le marché.

¹ Voir tribunal administratif de Poitiers, 31 janvier 2013, rejetant la requête de la société Notrefamille.com. Cette jurisprudence ne fait pas obstacle à la conclusion de licences de réutilisation. C'est ainsi que NotreFamille.com a signé des licences de réutilisation des archives publiques avec les départements de la Vendée, du Rhône et de la Savoie, qui permettent à la société éditrice du service généalogique en ligne Généalogie.com de réutiliser les images numérisées des archives départementales sur l'état civil et le recensement du 19^e siècle, soit plusieurs millions d'images. Le site souhaite constituer une collection de plus d'un milliard d'informations généalogiques sur les Français ayant vécu au 19^e siècle. Ces documents numériques seront intégrés à son moteur de recherche patronymique et mis à disposition des internautes dans le cadre d'un abonnement payant.

² Art. L. 122-2, 13, du code de la propriété intellectuelle.

³ Art. L. 113-9, dernier alinéa, du même code.

b) Les droits consentis par l'administration à des tiers

Les institutions et organismes culturels publics détiennent la propriété physique des œuvres qu'ils conservent dans leurs collections. Dans le cadre de la politique de conservation et de valorisation qu'ils mettent en œuvre, ils peuvent numériser ou photographier les œuvres puis, dès lors que les œuvres sont entrées dans le domaine public, publier les documents numériques ainsi réalisés et les ouvrir à la réutilisation, dans les conditions juridiques et financières qu'ils fixent.

Afin de trouver des sources de financement, ces institutions et organismes ont également la possibilité de céder à des tiers, pour une période limitée, les droits d'exploitation exclusifs des documents qu'ils ont numérisés. Ces clauses d'exclusivité leur interdisent alors, pendant cette période, d'ouvrir les documents numérisés à la réutilisation et d'autoriser un autre intervenant à procéder à leur numérisation. Les bénéficiaires de la clause ont en revanche la faculté de procéder à la réutilisation à des conditions financières et juridiques qu'ils fixent.

La directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifie sur ce point la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public. Si elle admet qu'un droit d'exclusivité puisse être concédé pour la numérisation des ressources culturelles « *afin de donner au partenaire privé la possibilité d'amortir son investissement* »¹, elle prévoit en effet le réexamen de toute période d'exclusivité supérieure à 10 ans et la publicité des accords d'exclusivité².

*

* *

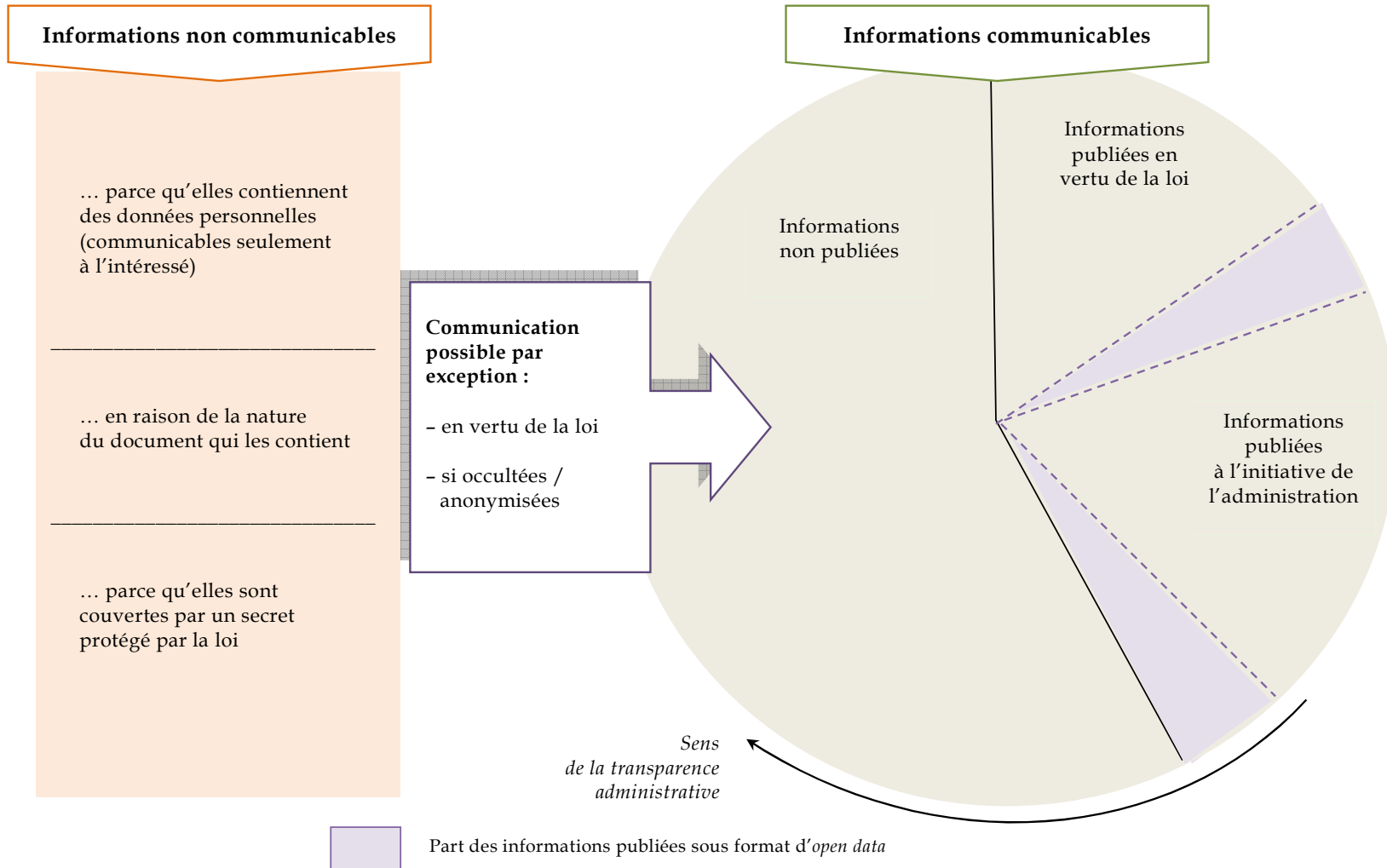
¹ *Considérant 31.*

² *Article 9, 2 bis nouveau.*

Le droit français de l'information publique : synthèse sommaire

- **L'information quérable** (celle à laquelle on peut exiger d'avoir accès)
 - **Un droit général d'accès aux documents produits et reçus par les administrations et les organismes publics** en vertu de la loi du 17 juillet 1978,
sous réserve d'**exceptions circonscrites** :
 - les documents limitativement énumérés par la loi ;
 - les documents couverts par un secret protégé par la loi
 - les documents contenant des informations personnelles dont l'accès est réservé aux seuls intéressés
 - **Des droits spécifiques d'accès à certains documents.**
- **L'information portable** (celle que l'administration doit diffuser de sa propre initiative)
 - **Des obligations de publication des actes et documents administratifs limitativement définies** par la loi et les règlements.
 - **Un droit général de réutilisation des documents communicables,**
sous réserve des documents des organismes chargés d'une mission de **service public à caractère industriel et commercial**
 - **Aucune obligation légale d'ouverture des données publiques**

Schéma récapitulatif de la transparence administrative



PREMIÈRE PARTIE

LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE À L'HEURE DU NUMÉRIQUE : UNE CONVERSION ENCORE INACHEVÉE

Les auditions auxquelles votre mission commune d'information a procédé, les nombreux témoignages recueillis par votre rapporteure ou postés sur la page électronique de la mission, les bilans et les éléments d'analyse qui lui ont été transmis ou dont elle a pu prendre connaissance, montrent que **la transparence de l'action publique a progressé dans notre pays mais que les progrès réalisés restent en deçà des attentes**. Il apparaît en effet que des obstacles techniques, des réticences culturelles, des contraintes juridiques et financières en limitent l'effectivité.

L'exercice du droit d'accès aux documents administratifs a ainsi connu des progrès substantiels mais se heurte encore trop souvent à l'inertie des administrations sollicitées (I). Sur le versant de l'offre, à laquelle l'essor du numérique ouvre des perspectives renouvelées, l'engagement des administrations doit être renforcé afin de répondre aux attentes qu'il a fait naître (II).

I. L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS : DES PROGRÈS SUBSTANTIELS, DES ADMINISTRATIONS SOUVENT PEU DILIGENTES

La commission d'accès aux documents administratifs a clarifié au fil des années, et de ses nombreux avis, la portée du droit d'accès aux documents administratifs, et a su acclimater progressivement l'obligation de communication auprès des administrations (A). Pour autant, celles-ci manquent encore trop souvent de diligence dans le traitement des demandes, voire persistent dans leur inaction, ce qui se traduit par des délais de communication anormalement longs (B).

A. UN ACCÈS GRANDEMENT FACILITÉ PAR LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Conscient tout à la fois du changement considérable introduit par l'affirmation d'un droit général d'accès aux documents administratifs, dans la culture et les pratiques administratives, ainsi que des difficultés d'interprétation des exceptions et de leur portée, le législateur a pris soin, en 1978, de mettre en place une instance d'interprétation de ce droit.

Conseil de l'administration et « *institution destinée à nous aider en cas de conflit avec l'administration* »¹, la Cada a joué un rôle crucial dans la mise en œuvre effective de ce droit : tout à la fois interprète de la loi, filtre des demandes de communication en amont de la saisine du juge et médiateur entre l'administration et le public, elle s'est imposée comme un interprète efficace de la loi (1) et a su mettre en œuvre, dans le même temps, une approche pédagogique (2) pour simplifier et favoriser la mise en œuvre effective du droit d'accès aux documents administratifs par une gestion raisonnée des flux (3).

1. Un interprète efficace de la loi

Le bilan de 35 ans d'application de la loi par la commission d'accès aux documents administratifs est incontestablement positif : ses avis, précisément documentés et motivés, sont généralement suivis par les administrations et le plus souvent confirmés par le juge (a). En outre, les interprétations qu'elle a fait prévaloir vont dans le sens d'une interprétation extensive de la loi (b), conforme aux intentions de ses auteurs, même si subsistent quelques difficultés juridiques résiduelles (c).

¹ *Propos tenu par M. Jérôme Hourdeaux, journaliste à Mediapart, lors de son audition le 29 janvier 2014 dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.*

a) Des avis généralement suivis par les administrations et le plus souvent confirmés par le juge administratif

Au cours de la dernière décennie, la Cada a été formellement saisie, en moyenne, de quelques **5 000 demandes d'avis chaque année**. Au vu des éléments statistiques figurant dans ses rapports d'activité, il peut être considéré que son intervention précontentieuse s'est avérée fort efficace : seulement un peu plus de 10% des dossiers sur lesquels elle s'est prononcée sont en effet allés au contentieux, la plupart temps (70% des recours) lorsque l'administration avait maintenu sa position alors que la commission avait formulé un avis favorable.

• **Une accélération de la communication du seul effet de sa saisine**

La commission joue tout d'abord un rôle d'accélérateur : l'administration qui a négligé de répondre fait souvent droit à la demande de communication dès lors que son auteur a saisi la Cada.

Il est certes difficile de faire la distinction entre les cas dans lesquels la communication tardive serait intervenue quand bien même la commission n'aurait pas été saisie, et les transmissions de documents que sa saisine a accélérées, voire déclenchées. Pour autant, l'examen des avis dits "sans objet" rendus en 2012, qui correspondent à 31,4 % des saisines, montre que 12,8 % d'entre eux résultent de désistements¹ et 54,2 % de demandes satisfaites avant qu'elle ait rendu son avis².

La commission s'efforce d'amplifier cet effet d'accélération en joignant dorénavant des éléments d'information sur l'interprétation de la loi lors de la notification de sa saisine à l'administration³, ce qui permet de lever les incertitudes éventuelles de celle-ci ou de l'inciter à communiquer immédiatement le document pour prévenir tout contentieux inutile.

• **Un taux de suivi des avis favorables *a priori* satisfaisant**

Le taux de suivi des avis de la commission favorables à la communication serait un bon indicateur de l'efficacité de son intervention, malheureusement l'exigence d'informations sur le suivi des avis n'est souvent pas remplie par les administrations. Le taux d'information sur les suites a même eu tendance à se dégrader au cours des dernières années⁴, plus d'un tiers des administrations s'abstenant d'informer la commission. Pour autant, il est probable que certaines d'entre elles ont en fait procédé à la communication mais négligent de le faire savoir à la commission.

¹ Depuis 2012, la commission a invité les demandeurs à l'informer en cas de communication postérieurement à sa saisine.

² Les autres avis "sans objet" concernent des documents inexistant, détruits ou perdus (33 %) Ces statistiques sont extraites du Rapport d'activité 2012, La documentation française, 2013, accessible sur le site de la commission cada.fr, pp. 73-74.

³ Rapport d'activité 2012, p. 74.

⁴ Rapport d'activité 2012, p. 79.

Quant aux administrations qui tiennent la commission informée des suites réservées à ses avis, elles les suivent dans la grande majorité des cas, même si le **taux moyen de suites favorables de 80 % constaté** au cours des quatre dernières années tend à diminuer.

- **Un taux de confirmation élevé par le juge administratif**

La commission ne dispose pas non plus de données précises sur les suites contentieuses de ses avis. Elle a toutefois interrogé à plusieurs reprises les présidents des juridictions administratives sur ce point : il résulte des réponses qu'elle a reçues que plus de 56 % des jugements rendus après avis favorable ont donné lieu à l'annulation de la décision de refus de l'administration, et seulement **18 % au rejet de la requête au fond**.

Au vu d'une analyse détaillée des jugements qui lui ont été transmis, la commission estime que les cas de divergences au fond, sur des questions de droit, n'excèdent pas quelques unités chaque année¹.

- b) Des interprétations extensives, conformes à l'esprit de la loi*

Mises à part les demandes irrecevables (5,7 %) ou pour lesquelles la commission se déclare incompétente (7,8 %), notamment les demandes internes à l'administration ou émanant d'élus locaux au titre de leur droit d'information préalable aux séances de l'organe délibérant dont ils sont membres², **45,3 % des demandes de communication font l'objet d'un avis favorable**.

L'examen attentif des avis montre que la commission a habituellement privilégié une interprétation extensive du droit à communication, conforme à l'esprit de la loi.

- **La limitation de la durée d'opposabilité du caractère préparatoire d'un document**

Sauf exception, un document préparatoire n'est communicable qu'à compter de l'intervention de la décision qu'il prépare. Dans le cas où aucune décision de l'administration ne suit sa production, elle considère qu'à l'issue d'un délai raisonnable, il peut être considéré que l'administration a décidé de ne pas prendre la décision que ce document préparait.

C'est ainsi qu'elle a estimé que l'avis du service des domaines sur la valeur vénale d'un bien communal devait être communiqué alors même qu'aucune délibération du conseil municipal n'était intervenue pour décider la vente du bien, dans la mesure où six ans s'étaient écoulés et que, de ce fait, la commune devait être regardée « *comme ayant décidé de ne pas procéder à cette vente sur la base de cette estimation* »³.

¹ Voir l'étude complète dans le Rapport d'activité 2011, notamment pp. 56-57.

² Ce droit résulte en effet dans le cadre des dispositions spécifiques du code général des collectivités territoriales rappelées dans le chapitre liminaire, A, et son application ne relève pas du contrôle de la Cada.

³ Avis 2011-1370.

• **La communication de tout type de support, y compris de bases de données**

La Cada a confirmé que le droit d'accès portait non seulement sur des documents *stricto sensu* mais également sur des **bases de données**, dont elle estime qu'elles revêtent le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978.

Elle a en outre précisé que ces données présentent un caractère achevé dès lors qu'elles sont entrées dans la base et qu'elles sont donc immédiatement communicables de plein droit, sous réserve des exceptions prévues par la loi¹.

En 2006, considérant que celle-ci ne soulevait pas de difficultés techniques, elle a ainsi donné un avis favorable à la communication, par voie électronique, des données brutes du recensement des actes graves de violence survenus à l'école et à ses abords, pour chacun des collèges et lycées publics au cours de l'année 2004/2005. Elle a en outre invité le ministère de l'éducation nationale à compléter la communication de la base de données par celle du dictionnaire des codes qui permet de comprendre les données. Enfin, elle a recommandé au ministre, qui craignait « *que des erreurs ne soient commises, soit dans l'exploitation technique de ces données brutes pour en obtenir des statistiques, soit dans l'interprétation qu'il convient donner, (...) de procéder lui-même au traitement des données demandées, (...) et d'indiquer au demandeur les précautions à prendre pour leur interprétation* »².

De même, elle a émis en 2008 un avis favorable à la communication, par le ministère de la culture et de la communication, de la base de données relative à l'état sanitaire des monuments historiques classés³.

• **La clarification de l'articulation entre le droit général et les régimes autonomes**

La Cada a par ailleurs clarifié les problématiques de combinaison entre la loi générale de 1978 et les régimes autonomes d'accès aux documents administratifs.

Elle a distingué à cet effet **trois types de situations : le cumul, l'exclusion et la succession**⁴.

En cas de difficulté d'articulation entre deux législations, elle s'est efforcée de mettre en œuvre une approche équilibrée entre la bonne information du citoyen et la nécessaire protection des personnes.

¹ Le Conseil d'État a ainsi confirmé l'avis défavorable de la Cada à la communication de la base de données CEZAR (connaître l'évolution des zones à risques) constituée par la SNCF, au motif de l'atteinte à la sécurité publique (Conseil d'État, 11 juillet 2008, n° 304752)

² Avis 2006-2862.

³ Avis 2088-4349.

⁴ Rapport d'activité 2012, pp. 14-16.

c) Quelques difficultés juridiques résiduelles

Le législateur a amélioré à plusieurs reprises l'articulation de la loi de 1978 avec des législations concurrentes, notamment en matière d'accès aux données personnelles, ce qui a permis de régler l'essentiel des divergences d'interprétation entre la Cnil et la Cada.

Lors de leur audition par la mission commune d'information, le président de la Cada et le rapporteur général ont toutefois mis l'accent sur deux difficultés résiduelles d'articulation entre le droit général d'accès prévu par la loi de 1978 et les régimes particuliers¹.

• **Le droit d'accès aux documents communaux**

La première difficulté concerne les limites du droit ouvert par l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel « *Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux* ».

La commission a toujours considéré que ce texte ne comportant aucune réserve, les documents concernés étaient systématiquement communicables, y compris les mentions susceptibles d'entrer dans le champ de secrets protégés par la loi.

Dans un arrêt récent², le Conseil d'État a toutefois considéré que, si la portée de ces dispositions n'est pas limitée aux arrêtés réglementaires, elles ne sauraient être interprétées, eu égard à leur objectif d'information du public sur la gestion municipale, comme prescrivant la communication des arrêtés portant des appréciations d'ordre individuel sur les fonctionnaires communaux.

• **Les listes électorales**

Une seconde difficulté concerne l'accès aux **listes électorales**, régi par le code électoral. Celui-ci interdit toute réutilisation à des fins commerciales des données sensibles que contiennent ces documents mais n'assortit cette interdiction d'aucune sanction.

Il est par ailleurs permis de s'interroger sur la légitimité d'une utilisation de telles données à d'autres fins, mêmes non commerciales, que le contrôle du vote et la communication politique.

2. Une approche pédagogique et incitative

La commission d'accès aux documents administratifs s'efforce d'inciter à une communication rapide, en informant, formant et sensibilisant les agents publics (a), en mettant à disposition des outils d'analyse et des références (b), enfin en renforçant le suivi de ses avis favorables (c).

¹ Audition du 9 janvier 2014 - compte rendu reproduit dans le tome II. Cette thématique est également traitée dans le Rapport d'activité 2012, pp. 11 à 13.

² Conseil d'État, 10 mars 2010, commune de Sète, n° 303814.

a) L'encadrement et la formation des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (Prada)

Le titre IV du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 prévoit la désignation de personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (désignées par leur acronymes : Prada) dans toutes les administrations centrales et les préfetures ainsi que dans les administrations locales (à l'exception des communes de moins de 10 000 habitants), les établissements publics nationaux et locaux et les organismes chargés d'une mission de service public les plus importants.

La mise en place de ces interlocuteurs du public et de la Cada, chargés de veiller à l'instruction des demandes d'accès aux documents administratifs et dont les noms et qualités figurent dans l'annuaire publié sur le site internet de la commission, s'est effectuée lentement et a nécessité de nombreuses relances de la part de la commission.

Les **1 800** personnes responsables désignées à ce jour permettent d'assurer une couverture significative des demandes et de développer au sein des administrations une culture de la transparence : celles d'entre elles qui en disposent sont plus réactives et répondent de façon plus pertinente aux demandes de communication et d'observations.

En 2011-2012, la commission s'est efforcée de constituer les Prada **en réseau** et s'est associée à l'agence du patrimoine immatériel de l'État (Apie) pour organiser une dizaine de journées de **formation** dans les régions. En mars 2014, elle a assuré une formation à Paris sur la communication des documents en relation avec les marchés publics. En outre, une **lettre d'information électronique** est dorénavant établie à l'intention des Prada.

b) La mise à disposition d'outils d'analyse et de références

La Cada a développé des outils pour aider les administrations. Elle a ainsi publié sur son site internet plusieurs **fiches techniques pour faciliter l'identification** dans les dossiers administratifs **des mentions qui doivent être occultées** et des documents qui ne peuvent être communiqués à des tiers.

On signalera ainsi tout particulièrement la fiche rédigée en collaboration avec la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, sur l'accès aux documents afférents aux marchés publics, afin d'éclairer la mise en œuvre de la loi dans le respect des limites imposées par le respect du secret en matière commerciale et industrielle.

Par ailleurs, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis, la commission fournit dorénavant immédiatement à l'administration concernée des éléments d'information qui lui permettront très souvent de constater que la question de la communicabilité du document demandé a déjà été tranchée, incitant ainsi à sa communication immédiate, sans attendre un avis favorable.

Les **rapports annuels**, également accessibles sur le site de la commission, et le **guide d'accès aux documents administratifs**, qu'elle a publié à la documentation française en 2008, sont également autant de sources d'information précieuses pour les Prada.

S'y ajoute, depuis avril 2014, la possibilité de consulter les **avis** de la commission dans un **moteur de recherche** et de les réutiliser librement à partir de la plateforme *data.gouv.fr*.

c) Le développement des moyens de suivi des avis

Depuis mars 2014, la commission a mis en place une **relance systématique des administrations** pour connaître les suites réservées à ses avis favorables.

Certaines administrations sont en effet peu promptes à suivre ces avis et préfèrent attendre que le demandeur se lasse. Seule la saisine du juge administratif par un requérant opiniâtre est alors susceptible de les faire réagir. Une relance systématique par la commission devrait tout à la fois permettre de mesurer l'ampleur de ces comportements et constituer un rappel supplémentaire de leurs obligations aux administrations.

3. Une gestion raisonnée des flux

Dotée de moyens limités¹, la commission d'accès aux documents administratifs s'est efforcée de rationaliser le traitement des multiples demandes dont elle est saisie, en mettant à la disposition des administrés des informations aisément accessibles (a) et en développant une activité de renseignement qui lui permet de gérer en amont les flux des demandes d'avis (b).

a) L'information des demandeurs

Le **site internet** de la commission présente de manière très **pédagogique**, à la fois les éléments utiles de procédure, la portée et les limites du droit d'accès ainsi que les régimes particuliers de communication. Il comporte en outre des fiches thématiques de nature à éclairer les citoyens.

La commission s'est par ailleurs efforcée de simplifier les procédures pour les demandeurs qui la saisissent : les demandes d'avis, qui sont principalement le fait de particuliers, peuvent être introduites par voie électronique, ce qui en simplifie par ailleurs le traitement matériel.

¹ Un budget d'un million d'euros pour 13 postes (ETP) et un effectif non permanent de 14 rapporteurs et chargés de mission.

b) Le développement d'une activité de renseignement

Soucieuse de faciliter une communication la plus précoce possible et de circonscrire, autant que faire se peut, aux seules questions non encore tranchées, les demandes d'avis dont le nombre ne baisse pas, la commission a mis en place un dispositif de renseignement dont plusieurs interlocuteurs de la mission ont salué l'efficacité et « *la remarquable expertise* »¹. Ses 13 collaborateurs permanents traitent ainsi, chaque année, plus de **7 000 demandes de renseignements téléphoniques** et **plus de 6 000 demandes de renseignements écrits**.

Il est permis de penser que bien des démarches inutiles sont ainsi évitées, qu'il est répondu plus rapidement à des demandes d'avis correctement formulées et bien dirigées, enfin qu'un certain nombre de refus infondés sont évités, l'administration étant rassurée quant au caractère communicable, en tout ou en partie, du document sollicité.

B. DES ADMINISTRATIONS PEU EMPRESSÉES ET DES DÉLAIS DE COMMUNICATION ANORMALEMENT LONGS

En dépit du travail remarquable accompli par la Cada, les différents acteurs de la société civile entendus par votre mission ont tous mis l'accent sur les délais de communication² : dans le meilleur des cas, l'administration met un mois à communiquer ; en cas de refus, la Cada se prononce en principe dans le mois de sa saisine et l'administration dispose alors d'un mois pour suivre son avis favorable ; si celle-ci persiste dans sa position de refus, le demandeur peut ensuite saisir dans les deux mois le tribunal administratif, lequel statue en moyenne dans un délai de 17 mois !

Dans la pratique, et au-delà du « *décalage entre le temps des procédures et l'aspiration à un accès immédiat* »³, il apparaît que la communication des documents est encore loin d'être considérée par l'administration comme une priorité : ses services apparaissent trop souvent peu diligents, frileux, voire de mauvaise volonté (1), autant de comportements de nature à alimenter la défiance des citoyens envers l'administration, quand ils ne les mettent pas en difficulté (2).

¹ Voir le compte rendu de l'audition du collectif Regards citoyens, le 16 janvier 2014, reproduit dans le tome II.

² Les représentants des associations et certains des journalistes entendus par la mission ont indiqué qu'ils ne saisissaient généralement pas la Cada en cas de refus de l'administration, dans la mesure où, le plus souvent, ils ont besoin de consulter les documents sans tarder, pour pouvoir intervenir utilement dans leur champ ou attirer l'attention du public.

³ Entretien avec M. Serge Daël, président de la commission d'accès aux documents administratifs, publié dans la Lettre du Coepia n° 19, mars 2014, p. 2.

1. Des administrations souvent peu diligentes, frileuses, voire de mauvaise volonté

Lors de son audition, le président de la Cada a constaté que « la culture de la transparence a progressé mais les refus persistent même lorsque le cadre juridique est clair ».

L'un des journalistes de données reçu par la mission a ainsi estimé que « désormais l'administration entend nos demandes même si elle n'y répond pas toujours favorablement, loin s'en faut »¹. Un autre a même indiqué que « l'opacité [faisant] partie de la culture administrative française », « les journalistes ont intégré ce fait (...) et passent par d'autres voies que la demande officielle »².

Si, faute de statistiques disponibles, il est impossible de connaître le nombre de demandes de communication, la **stabilité du nombre des demandes d'avis, dont une partie très substantielle porte pourtant sur des questions déjà traitées**, révèle néanmoins l'inertie persistante d'un certain nombre de services (a) et une incontestable frilosité, qui se traduit par une interprétation extensive de la portée des secrets et intérêts protégés par la loi (b), quand ce ne sont pas des refus opiniâtres dénués de tout fondement juridique et souvent imputables à des considérations extérieures à la loi de 1978 (c). En pareils cas, le jugement *in fine* du tribunal administratif, qui dispose certes de pouvoirs contraignants, apparaît alors tardif, sans compter qu'il est habituellement peu sévère à l'égard de l'administration fautive (d).

a) Une inertie persistante

L'administration doit en principe accuser réception de la demande, ce qu'elle ne semble bien souvent négliger de faire. On notera toutefois que la mise en place de points d'accès dédiés ou généraux sur les portails de nombreuses administrations permet dorénavant la délivrance automatique de messages accusant réception des demandes.

Pour autant, et même lorsqu'une Prada a été désignée, la communication du document dans le délai d'un mois fixé par la loi apparaît loin d'être généralisée, et c'est donc bien **trop souvent que le silence de l'administration scelle une réponse implicite de rejet**.

Cette situation apparaît imputable tout à la fois à « l'insuffisante acculturation de l'administration »³ et à **l'absence de prise en compte, dans l'organisation administrative, de la charge de travail induite** par l'identification, la recherche, la reproduction et l'envoi des documents.

¹ Voir le compte rendu de l'audition de M. Pierre Falga, journaliste au service régions, en charge des enquêtes statistiques de l'Express, le 29 janvier 2014, reproduit dans le tome II.

² Voir le compte rendu de l'audition de M. Édouard Perrin, journaliste à Premières lignes, le 29 janvier 2014, reproduit dans le tome II.

³ Voir le compte rendu de l'audition du collectif Regards citoyens susmentionnée.

Le développement des supports électroniques constitue à cet égard un progrès, mais nombre de documents doivent encore être numérisés pour pouvoir être envoyés, tâche qui exige des moyens humains.

Le format atypique de certains documents apparaît également dissuasif, en l'absence de moyens de reprographie adaptés : tel est notamment les cas des petites communes pour les documents d'urbanisme.

b) Une interprétation trop extensive des exceptions

Les personnes auditionnées ont également mis l'accent sur la fréquence des interprétations très extensives des secrets protégés par loi¹, qui conduisent les administrations soit à refuser toute communication, soit à fournir des copies dont **des passages entiers sont occultés, bien au-delà de ce que les textes imposent**².

Sont **tout particulièrement** concernés par ces pratiques le secret de la vie privée et, surtout, **le secret en matière commerciale et industrielle**.

En pareils cas, l'intervention de la Cada n'est pas toujours suffisante pour lever les réserves. La commission se contente habituellement de fournir les critères d'identification des informations qui doivent être occultées mais ne désigne pas précisément chacune d'entre elles, en particulier quand le dossier ne lui a pas été transmis par l'administration. Le demandeur opiniâtre doit alors ressaisir l'administration, puis la commission, pour obtenir, enfin, une copie dont les mentions occultées soient réduites au strict minimum exigé par la loi.

La frilosité des administrations qui ne maîtrisent pas l'anonymisation a également été relevée par une juriste de la Cnil, qui a estimé que certaines administrations « *instrumentalisent la protection de la vie privée* » pour ne pas mettre des fichiers à disposition³.

Enfin, les **confusions entre documents préparatoires et documents inachevés** ne sont pas rares, et des refus de communication sur le fondement du caractère préparatoire du document freinent ainsi la communication de nombreux documents⁴.

c) Des refus opiniâtres alors que le cadre juridique est clair

La Cada souligne la persistance de refus alors même que le cadre juridique est parfaitement clair et qu'il a été rappelé à l'administration lorsqu'elle a été informée de la demande d'avis. Elle relève également une **récente dégradation du taux de réponse de l'administration**, autant d'indices qui montrent que la transparence est loin d'être acquise.

¹ Voir notamment le compte rendu de l'audition de l'iFRAP, le 13 février 2014, reproduit dans le tome II.

² Voir l'exemple du contrat liant le ministère de la défense à Microsoft évoqué par M. Jérôme Hourdeaux, journaliste à Mediapart, lors de son audition le 29 janvier 2014

³ Voir le compte rendu de l'audition de représentants de la Cnil, le 9 janvier 2014, reproduit dans le tome II.

⁴ Voir notamment la contribution écrite adressée par l'association France Nature Environnement en février 2014, p. 2, reproduite dans le tome II.

Les administrations persistent parfois très durablement dans leur refus. Il a ainsi fallu qu'un demandeur aille jusqu'au Conseil d'État pour obtenir en 1995 l'annulation de la décision de refus de la commune de Tarrano de lui communiquer les mandats de paiement qu'elle avait émis au cours des années 1988 à 1993 et que celle-ci se voie enjoindre de procéder à cette communication¹.

Les situations de blocage s'inscrivent le plus souvent dans des **contextes conflictuels** en raison des personnes concernées, et se retrouvent tout particulièrement au plan local, notamment en **période électorale**.

La **quantité de copies demandées** ou la **multiplication de demandes successives** par la même personne ou la même association sont également sources de difficultés, en particulier pour les administrations dont les moyens sont peu développés.

On notera enfin que la copie transmise est parfois de mauvaise qualité, intentionnellement ou non, et que **le format de transmission** ne répond pas toujours à la demande, alors même que des extractions de fichiers peuvent être souhaitées à des fins de réutilisation, plutôt que des documents au format *pdf* qui ne sont pas facilement exploitables.

Enfin, plusieurs interlocuteurs de la mission ont dénoncé le caractère de plus en plus courant de la transmission de documents « *tronqués ou incomplets* »².

d) Un juge administratif surchargé

Si, en dépit de l'avis favorable de la Cada, l'administration persiste dans son refus, la saisine du juge administratif ne contribue pas, en pratique, à accélérer la communication. La procédure est certes gratuite et dispensée du ministère d'avocat mais le jugement tend à intervenir très tardivement, **en moyenne 17 mois après sa saisine**, qui fait elle-même suite à un parcours qui a d'ores et déjà pris plusieurs mois³.

¹ Conseil d'État, 12 juillet 1995, Domarchi, n°161803 : injonction prononcée en application de l'article L. 8-2 introduit dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel par la loi n°95-125 du 8 février 1995, disposition qui figure dorénavant à l'article L. 911-1 du code de justice administrative. Le régime des astreintes est quant à lui régi par les articles L. 911-3 et L. 911-6 et suivants du même code.

² Voir notamment la contribution écrite susmentionnée de l'association France Nature Environnement.

³ L'article 7 de la loi de 1978 prévoyait initialement que le tribunal administratif devait statuer dans les six mois de l'enregistrement de la requête, mais faute probablement d'être efficace, cette mention, non contraignante, a été supprimée par l'ordonnance précitée de 2005.

Le juge dispose en revanche de pouvoirs d'instruction importants. Il peut notamment requérir de l'administration la production des documents qu'elle a refusé de communiquer au demandeur et de transmettre à la Cada¹.

Enfin, le juge administratif peut indemniser le demandeur pour le préjudice qu'il a subi du fait d'une intervention tardive du jugement d'annulation du refus de communication d'un document ; en pratique les montants attribués à ce titre sont toutefois modestes².

2. Des administrés en difficulté ou déçus

Celui qui recherche une information publique doit tout d'abord identifier le bon interlocuteur et le document pertinent, ce qui n'est pas toujours chose aisée (a). Par ailleurs, la communication même du document peut elle-même susciter des déceptions, soit que l'information soit difficile à comprendre (b), soit qu'elle soit tronquée en raison de l'occultation des mentions relevant de secrets protégés par la loi (c).

a) Des administrations et des documents difficiles à identifier

La recherche d'informations publiques n'est pas toujours simple : il convient en effet d'identifier un document, voire éventuellement une sélection de données et le service détenteur, autant de difficultés auxquelles la mise à disposition de répertoires administratifs n'a pas vraiment remédié.

• **L'identification du service compétent**

Les demandeurs ne connaissent généralement pas le détail de l'organisation administrative ni la répartition des compétences entre les services de l'État, centraux et déconcentrés, et les différents niveaux d'administration territoriale. Celle-ci peut d'ailleurs s'avérer particulièrement complexe. Les résultats des contrôles de la qualité de l'eau sont ainsi partagés entre plusieurs départements ministériels et agences déconcentrées : le ministère de l'environnement, notamment pour les eaux brutes et l'eau des fleuves, le ministère de la santé, pour l'eau potable, ou encore le ministère de l'agriculture.

Quant à l'obligation, pour le service qui ne détient pas le document dont la communication est sollicitée, de transmettre la demande à l'administration compétente, sa portée n'est guère exigeante en pratique dès lors qu'il n'a pas connaissance de l'administration compétente. Dans le

¹ Conseil d'État, 23 décembre 1988, Banque de France c/ Huberschwiller, Lebon T 688. Le document n'est alors pas communiqué au requérant (Conseil d'État, 14 mars 2003, Kerangueven, n° 231661).

² Le Conseil d'État a ainsi accordé au demandeur une indemnisation de 700 euros, en raison de « l'intérêt qui s'attachait à un jugement rapide du litige », pour le préjudice moral causé par le jugement tardif du tribunal administratif à la suite du refus de communication de la note de l'assistante sociale concernant son hospitalisation d'office sur lequel il a été statué plus de deux ans après la saisine du juge (Conseil d'État 19 octobre 2007, Blin).

meilleur des cas, lorsque le document est détenu par un service déconcentré de l'administration centrale saisie, l'indication des coordonnées de celui-ci se substitue généralement à une transmission formelle, à charge pour le demandeur de saisir ledit service.

- **L'identification du document pertinent**

L'identification du document est souvent également malaisée. Le citoyen qui, moins encore qu'un journaliste, n'est un spécialiste de la procédure administrative, connaît généralement bien certains types de documents (par exemple les documents d'urbanisme) mais, bien souvent, il est à la recherche d'informations dont il ignore le support. Or, si certains interlocuteurs sont diligents, d'autres tendent à rejeter systématiquement toute demande qui ne désignerait pas précisément un document.

La fourniture d'extractions de bases sollicitée par des journalistes ou des associations de consommateurs, exige ainsi généralement un dialogue avec les services concernés, qui n'y sont pas toujours disposés, pour expliciter les besoins et fournir des données structurées en fonction des retraitements envisagés¹.

- **Les répertoires des principaux documents administratifs**

Le législateur avait prévu la mise à disposition, par les administrations, de répertoires des principaux documents administratifs².

Force est de constater que, même lorsqu'ils ont été établis, ces répertoires **recensent, pour l'essentiel, des documents publiés** ; ils sont en outre **incomplets et peu précis** quant aux informations figurant dans les documents qu'ils recensent et dont l'intitulé seul ne suffit souvent pas à renseigner l'administré sur les informations qu'ils contiennent.

Dorénavant mis en ligne sur les sites publics, sur lesquels ils ne sont pas toujours faciles à localiser, ces répertoires sont ainsi devenus plus aisément consultables³.

b) Des informations peu documentées

Les données figurant dans les documents ou fichiers communiqués ne sont pas toujours explicitées, ce qui en rend la compréhension difficile, notamment lorsqu'il s'agit d'acronymes ou d'éléments chiffrés (mesures, taux, statistiques), les bases de calcul et la définition des composants n'étant pas nécessairement précisées.

Il convient d'observer à cet égard que si les administrations n'ont pas l'obligation de fournir ces éléments de lecture, il serait en revanche utile que ceux-ci puissent être mis à disposition dans le cadre de la publication des données.

¹ Voir le compte rendu de l'audition de M. Rémi Noyon, journaliste à la rédaction de Rue 89, le 29 janvier 2014, reproduit dans le tome II.

² Voir chapitre liminaire, A.

³ Voir II, A ci-après.

c) *Des secrets mal compris ou mal acceptés*

Certaines exceptions au droit d'accès sont particulièrement mal ressenties par le public, dans la mesure où elles interdisent l'accès immédiat à des informations qui l'intéressent tout particulièrement.

- **Le secret en matière industrielle et commerciale**

Comme l'ont montré les auditions¹, **l'exception** tenant au secret en matière industrielle et commerciale est sans doute **la plus mal comprise par les riverains et les contribuables**, qui y voient une atteinte à leur droit à l'information, notamment dans le cadre des procédures d'autorisations d'installations classées, d'enquêtes préalables à la construction de grands équipements ou encore lors de la passation de marchés publics et, plus encore, de partenariats publics privés.

De même, c'est au nom du secret en matière industrielle et commerciale que les **informations techniques et financières figurant dans les documents mis à disposition dans le cadre des procédures de consultation** sont moins précises et détaillés que ne le souhaiteraient les associations de protection de l'environnement².

Le secret fiscal des entreprises soulève également des incompréhensions, surtout lorsque les sociétés sont tenues par ailleurs de fournir des informations détaillées en raison, notamment, de leur cotation boursière.

Dans le même temps, la crainte des regards indiscrets de concurrents et la nécessité de protéger des informations sensibles, y compris dans le cadre de l'intelligence économique, conduisent les entreprises à mettre l'accent sur la nécessité d'une protection étendue des informations concernant notamment leur stratégie, voire leur organisation interne et même certains de leurs collaborateurs³.

On notera à cet égard les interrogations soulevées par une décision récente du Conseil d'État qui a retenu une exception tirée de la « *vie privée des entreprises* »⁴. La portée de cette exception est encore incertaine mais elle pourrait conduire, si elle était trop largement entendue, à une extension substantielle des informations soustraites à la communication.

¹ Voir par exemple la relation de la communication des documents d'analyse financière relatifs à la concession de la construction d'un segment de l'autoroute Pau-Langon par M. Édouard Perrin, journaliste à Premières lignes, lors de son audition le 29 janvier 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

² Voir les interventions de l'association Robin des toits et de Me Faro lors de la table ronde sur l'accès aux données environnementales le 23 janvier 2014 ainsi que la contribution écrite de l'association France nature environnement, reproduites dans le tome II.

³ Voir le compte de l'audition du Medef et de la CGPME le 6 février 2014, reproduit dans le tome II.

⁴ Conseil d'État, 17 avril 2013 n°344924.

- **Les délais de communication de certains documents d'archives**

Les délais de communication de certaines archives, pourtant revus en 2008, suscitent également des incompréhensions¹. Il convient en outre de noter que leur mise en œuvre par les services d'archives s'avère parfois délicate, notamment lorsque la communication ne doit être que partielle.

Afin de pouvoir procéder à des recherches cohérentes, les chercheurs s'engagent souvent, dans le cadre de **dérogations** leur permettant d'anticiper la date d'ouverture du fonds, à ne pas divulguer les informations nominatives, ce qui leur permet d'avoir accès à l'ensemble d'un fonds d'archives, y compris aux informations sensibles.

Mme Georgette Elgey, historienne, qui préside le conseil supérieur des archives, a rappelé à cet égard, lors de son audition par la mission, que « *la consultation des archives est délicate. Les documents peuvent parfois être éparpillés (...) [les archives] ne recèlent pas forcément la vérité, si tant est que celle-ci existe* »².

Ces considérations expliquent qu'à ce jour, seules **quelques décisions d'ouverture générale anticipée** d'archives aient été prises.

Des fonds d'archives publiques concernant la Seconde guerre mondiale ont ainsi été ouverts, d'abord à l'initiative du Premier ministre Lionel Jospin, puis en 2002. En novembre 2009, le service des archives diplomatique a ouvert et publié un ensemble d'archives se rapportant à la chute du mur de Berlin en 1989³. En 2009 également, ce sont les listes nominatives des recensements jusqu'en 1975 qui ont été ouvertes à la consultation.

Lors de son audition par la mission, le directeur du service interministériel des archives de France (Siaf) a indiqué travailler sur des dérogations générales spécifiques concernant certaines archives de la Seconde guerre mondiale non encore communicables, les grands travaux de la présidence de François Mitterrand et le procès de Klaus Barbie⁴.

La France reste toutefois très prudente en matière d'ouverture anticipée de ses archives publiques, ce qui conduit parfois à ne pas pouvoir consulter les archives françaises alors même que des archives étrangères en relation avec les mêmes événements sont accessibles⁵.

¹ Voir à cet égard les exemples cités par M. Paul Moreira, journaliste à Premières lignes, lors de son audition le 29 janvier 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II, à propos de la liste des morts du 17 octobre 1961 dont la communication a été sollicitée en 1997 alors que se déroulait le procès de Maurice Papon.

² Voir le compte rendu de l'audition du 20 mars 2014, reproduit dans le tome II.

³ Documents consultables sur le site diplomatie.gouv.fr et au centre des archives diplomatiques à La Courneuve.

⁴ Voir le compte rendu de l'audition du 20 mars 2014 reproduit dans le tome II.

⁵ Par exemple les archives américaines relatives aux essais nucléaires français dans le Pacifique.

d) Une atteinte aux droits des citoyens

L'intervention tardive de la communication de documents est de nature à constituer une atteinte au droit de tout citoyen de contester une décision administrative.

Or, dans plus des deux tiers des cas, la Cada est saisie par des particuliers pour obtenir communication d'un dossier personnel (dossiers administratifs d'agents publics, dossiers médicaux ou pénitentiaires) **ou de documents en relation avec leur vie quotidienne** (autorisations individuelles d'occupation des sols par exemple).

Pour les intéressés, il peut être urgent de pouvoir disposer de ces documents dans une optique précontentieuse. Or, lorsque la communication intervient tardivement, l'administré se trouve dans **l'incertitude quant aux informations qui ont conduit à une décision de l'administration**, situation qui **l'empêche d'examiner la pertinence d'un recours contentieux**.

En matière environnementale, cette situation est particulièrement mal ressentie : *« le contentieux principal apparaîtra comme un combat d'arrière-garde. La maison sera déjà construite et il faudra obtenir sa destruction. S'il s'agit d'un ouvrage public, même mal planté, il sera trop tard pour le détruire »*¹.

¹ Table ronde sur l'accès aux données environnementales le 23 janvier 2001, intervention de Me Alexandre Faro dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

II. LA DIFFUSION NUMÉRIQUE DES INFORMATIONS PUBLIQUES : UNE OPPORTUNITÉ, UNE EXIGENCE

Depuis plus de vingt ans maintenant, la France s'est engagée en faveur de l'administration électronique, cherchant à tirer parti des formidables opportunités offertes par la révolution numérique.

Ce mouvement a concerné, au premier chef, le chantier de la transparence administrative : internet est devenu un des supports essentiels de la diffusion de l'information publique (A). Plus récemment, une seconde étape a été engagée : celle de l'ouverture des données publiques (B). Dans un cas comme dans l'autre, le constat que votre mission commune d'information tire de ses travaux est le même : en dépit des progrès enregistrés, l'effort doit être poursuivi.

A. LES PORTAILS PUBLICS D'INFORMATION : DES SUPPORTS DE PUBLICATION QUI POURRAIENT ÊTRE MIEUX EXPLOITÉS

Pionnière, avec le minitel, dans l'utilisation des services télématiques¹, la France a su prendre suffisamment tôt le tournant du numérique : l'un des premiers sites internet officiel d'un ministère date ainsi de 1995². Le mouvement n'a depuis cessé de s'amplifier, rendant plus accessible au citoyen, une information toujours plus étendue (1). Cependant, en dépit des progrès enregistrés, des lacunes persistent, la qualité, l'exhaustivité ou la facilité d'accès aux informations pertinentes n'étant pas toujours assurées (2).

Les premières étapes de déploiement du *web public*³

Alors que les premières pages *web* apparaissent à la toute fin des années 1980, l'administration française ne s'engage dans cette voie qu'au milieu des années 1990.

La circulaire du 15 mai 1996 relative à la communication, à l'information et à la documentation des services de l'État sur les nouveaux réseaux de communication est à cet égard décisive. Elle fixe la stratégie gouvernementale en la matière, et prescrit notamment la création d'un site *web* par ministère avant la fin de l'année 1997, ainsi que le recours à la racine "*gouv.fr*" pour toutes les administrations d'État, afin d'unifier le *web public*.

Le site *admifrance*, annuaire des sites *web* de l'administration, est mis en ligne en 1996, puis remplacé en 1999 par un portail plus général, *service-public.fr*.¹

¹ Ainsi, le Journal officiel, le répertoire de l'administration et le guide des droits et démarches de l'utilisateur ont successivement fait l'objet d'une publication sur le minitel, respectivement en 1985, 1989 et 1989.

² Il s'agit du site du ministère des affaires étrangères, France Diplomatie.

³ Voir notamment « 20 ans de *web public* », La lettre du Coepia, n° 20, avril 2014.

Dans le même temps, le décret du 21 mai 1996, poursuivant l'approche retenue pour le minitel, confie la responsabilité exclusive de la diffusion des informations juridiques à un concessionnaire. La réutilisation de ces informations s'effectue dès lors dans le cadre de licences payantes.

C'est à la suite du discours du Premier ministre Lionel Jospin, à Hourtin, le 25 août 1997, au cours duquel il déclare que « *les données publiques essentielles doivent désormais pouvoir être accessibles à tous gratuitement sur internet, [en particulier], puisque "nul n'est censé ignorer la loi" (...) le contenu du journal officiel de la République française* », que le site *legifrance* est créé.

En 2002, le système de la concession est supprimé par le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002.

Les années 2000 voient ensuite la généralisation du mouvement engagé, avec une adaptation des normes juridiques applicables et le développement de véritables services publics numériques, grâce à la mise en place de téléprocédures.

1. Une amélioration de l'information des citoyens

Deux missions ont été assignées à la constellation des sites internet gérés par des administrations - ce que l'on désigne communément par l'expression de " *web* " public : la première se rattache directement à la transparence administrative, puisqu'il s'agit de fournir aux citoyens l'information dont ils ont besoin ; la seconde relève plus d'une logique directement administrative, puisqu'il s'agit d'utiliser le site internet pour fournir, sous une forme dématérialisée, le service que l'utilisateur pourrait solliciter au guichet d'une administration - cette seconde mission ne relève toutefois pas du champ d'étude de votre mission commune d'information.

Les acquis de cet engagement en faveur du numérique sont nombreux : les sites recouvrent la quasi-totalité de la sphère administrative et une rationalisation est engagée pour organiser cette profusion. De nombreux documents sont publiés, les politiques publiques sont mieux expliquées, et les citoyens sont guidés dans leur recherche d'information.

a) Des sites dédiés à l'information des citoyens

Lors de leur audition par la mission, les responsables d'administrations comme, par exemple, ceux de la direction de l'information légale et administrative (Dila), de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), du secrétariat général du ministère de l'environnement ou encore de l'Insee, ont tous souligné l'engagement de leurs services pour offrir aux citoyens ou aux collectivités locales, à travers leurs sites internet, toutes les informations qui pouvaient leur être utiles².

¹ Voir le rapport d'information du Sénat n°394 (2003-2004) de notre collègue François Marc, fait au nom de la commission des finances *La documentation française : la réforme nécessaire pour un éditeur public de référence*.

² Les comptes rendus de ces auditions, qui se sont déroulées les 20 et 27 février 2014, sont reproduits dans le tome II.

L'examen de la liste des principaux sites d'information de l'État, publiée par le Coepia, montre la palette des sujets traités¹.

Les sites internet gérés par la Dila offrent ainsi aux citoyens à la fois un accès à la loi et au droit applicable (*legifrance.gouv.fr*, *journal-officiel.gouv.fr*), aux informations relatives aux démarches administratives qu'ils peuvent effectuer, ainsi qu'aux coordonnées des services administratifs auxquels ils peuvent s'adresser (*service-public.fr*), aux annonces légales (*boamp.fr* pour les marchés publics, *bodacc.fr* pour les annonces civiles et commerciales, *info-financiere.fr* pour les informations financières réglementées), aux principaux rapports administratifs (*ladocumentationfrancaise.fr*), ou à des informations générales ou des fiches explicatives sur les grandes politiques publiques (*vie-publique.fr*).

D'autres sites publics fournissent des informations sur le trafic en Île-de-France (*sytadin.fr*) ou la circulation routière dans toute la France (*bison.fute.gouv.fr*), la fiscalité (*impots.gouv.fr*), le service civique (*service-civique.gouv.fr*), le budget de l'État (*performance-publique.gouv.fr*), l'environnement (*toutsurlenvironnement.fr*), les collectivités territoriales (*collectivites-locales.gouv.fr*)...

S'y ajoutent les sites institutionnels de l'État, qui correspondent au périmètre des secteurs d'intervention des principaux ministères : l'éducation nationale, le travail, l'agriculture, l'économie, la justice, etc. Ces sites rassemblent à la fois une présentation de la politique menée, des données produites ou détenues par l'administration (par exemple les résultats des élections établis par le ministère de l'intérieur) et des informations plus générales sur le domaine dont ces ministères ont la responsabilité.

Au total, le nombre de sites de l'État recensés par le service d'information du Gouvernement s'élève à 768. Ce chiffre est toutefois trompeur, puisqu'il recouvre les sites correspondant à l'implantation territoriale d'un ministère (ainsi celui du ministère de l'intérieur se divise en autant de sites que de préfectures). En réalité, les **sites institutionnels** seraient au nombre de **122** et les **sites d'information ou de service**, de **60**.

À eux seuls, les cinq premiers sites de l'État (*service-public.fr*, *legifrance.gouv.fr*, *impots.gouv.fr*, *education.gouv.fr*, *sytadin.fr*) drainent environ les deux tiers des consultations des cinquante premiers de ces sites, soit presque **500 millions de visites par an**, **2,5 milliards de pages consultées**, et 26 millions de visiteurs uniques par mois (sur, respectivement, 765 millions de visites, 3,5 milliards de pages vues et 42 millions de visiteurs uniques par mois)².

¹ Cf. « 20 ans de web public », La lettre du Coepia, n° 20, avril 2014.

² Ces chiffres ne distinguent pas selon l'objet de la consultation (recherche d'information ou téléprocédure). Ainsi, par exemple, l'audience du site *impots.gouv.fr* s'explique notamment par les déclarations de revenus en ligne.

La part des sites gérés par la Dila dans l'ensemble du *web* public est d'ailleurs considérable, puisqu'ils représentent « plus de 1,3 milliard de pages vues dans l'année, 325 millions de visites dans l'année et 17,6 millions de visiteurs uniques par mois, ce qui fait de cette direction le principal vecteur de l'information et de services de l'État par l'internet »¹. À titre de comparaison, le Coepia indique que les dix principaux sites privés d'information générale sur l'ensemble du *web* français ont attiré, pour le seul mois de novembre 2013, 35,4 millions de visiteurs uniques.

Faute de disposer d'un suivi centralisé des sites des collectivités territoriales, il n'est pas possible d'en dresser un bilan aussi précis. Toutefois, toutes les grandes collectivités offrent à leurs administrés un site souvent riche d'informations sur les politiques qu'elles mènent et les services qu'elles fournissent aux usagers.

b) La publication d'un grand nombre de documents

La diversité des sites internet du *web* public se double d'une profusion de documents publiés.

Le rapport d'activité de la Dila indique ainsi qu'en 2013, les sites qu'elle gère offraient un accès en ligne à 31 977 textes législatifs ou réglementaires, 9 489 rapports publics, et 2,60 millions d'annonces légales. Sur le seul site *service-public.fr* étaient par ailleurs publiés en 2011, 200 dossiers, 3 000 fiches pratiques, 1 000 articles d'actualités, ainsi que les adresses de 70 000 organismes.

Lors de son audition, M. Jean-Paul Albertini, commissaire général au développement durable, a évoqué la forte progression de l'enrichissement du portail *toutsurlenvironnement.fr*, issu du Grenelle de l'environnement et créé en 2009, passé « de 20 000 ressources à 85 000 aujourd'hui » et « mis à jour très régulièrement, par moissonnage automatique mais aussi, c'est indispensable, par une intervention humaine, trimestrielle »².

De son côté, le directeur du service interministériel des archives de France, M. Hervé Lemoine a souligné le volontarisme des services d'archives en faveur d'une large publication des fonds qu'ils conservent : « depuis quinze ans, nous avons, les collectivités territoriales et l'État, mené une politique délibérément volontariste de numérisation et de mise en ligne des archives publiques. Photos, cartes postales, se prêtent particulièrement bien à la numérisation, qui est un vecteur de démocratisation de la connaissance.

« Cette politique a porté ses fruits : 300 millions de documents sont d'ores et déjà disponibles sur les sites internet des archives nationales et départementales, plus de 2 milliards de pages sont lues annuellement, ce qui fait des archives les données culturelles les plus consultées en France »³.

¹ Cf. « 20 ans de web public », La lettre du Coepia, n° 20, avril 2014. L'ensemble des chiffres présentés sont issus de ce document.

² Le compte rendu de l'audition du 27 mars est reproduit dans le tome II.

³ Le compte rendu de l'audition du 20 mars est reproduit dans le tome II.

Ces exemples témoignent de l'engagement réel des services de l'État dans la diffusion en ligne des informations et documents qu'ils détiennent.

c) Un souci d'explication des politiques publiques

Un examen plus attentif des informations disponibles sur le *web* public signale combien l'administration ne se contente pas de publier les textes qu'elle produit ni d'éclairer les administrés sur leurs droits et les démarches qu'ils peuvent effectuer : elle s'attache aussi à fournir au citoyen les moyens de mesurer son action, de l'analyser et de la comprendre.

La **pédagogie de certains sites** comme *vie-publique.fr* ou *service-public.fr* est à cet égard exemplaire.

Mais, ce souci d'explication transparaît avant tout dans la nature de nombre des documents publiés. Les bilans d'activité des autorités administratives sont publics. Les indicateurs de performance associés à chaque mission ministérielle, dans le cadre de la *loif* sont eux aussi disponibles sur le site *performance-publique.gouv.fr*. La très grande majorité des rapports rédigés par les administrations, leurs inspections, la Cour des comptes, le Parlement, sur le fonctionnement de l'État ou la mise en œuvre d'une politique publique, sont eux aussi publiés. Le citoyen peut ainsi évaluer l'action des pouvoirs publics à partir des mêmes outils que ceux-ci utilisent pour mesurer et analyser cette action. Comme on le verra plus loin, le développement de l'*open data* donne à cette évaluation une efficacité bien supérieure.

d) La facilitation des recherches et la rationalisation du web public

La profusion de sites publics et de documents publiés sur ces sites risquerait de nuire à l'objectif de transparence administrative, si elle égarait le citoyen, noyé dans un flot d'informations inorganisées. M. Michel Pinault, président du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (Coepia), a d'ailleurs estimé, lors de son audition, que « *le risque principal reste, aujourd'hui comme hier, celui de l'éparpillement, de la dispersion* »¹.

L'administration en a tôt pris la mesure et y a apporté trois réponses.

Les deux premières sont techniques : l'administration s'efforce tout d'abord de **structurer chaque site en catégorisant l'information**, en définissant des **profils d'utilisateurs** pour y associer les documents correspondants les plus demandés. Elle cherche par ailleurs à doter chaque site d'un **index** et de **moteurs de recherche** facilitant la tâche des internautes pour trouver l'information dont ils ont besoin. La très grande majorité des sites en est pourvue.

¹ Le compte rendu de l'audition du 20 février est reproduit dans le tome II.

La troisième réponse apportée au défi de l'éparpillement de l'information publique en ligne, est de structurer son offre autour de quelques portails de référence, à partir desquels, l'internaute peut atteindre le site correspondant à sa recherche : il en va ainsi du site du Gouvernement, (*gouvernement.fr*), qui renvoie aux sites des autres ministères¹, ou du site *service-public.fr*, qui permet d'accéder, à travers son annuaire de l'administration, aux sites des différents services administratifs.

Telle est aussi l'ambition portée par le site *toutsurlenvironnement.fr*, conformément à l'engagement pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement de « créer un portail aidant l'internaute à accéder aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou à participer, le cas échéant, à l'élaboration de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »². Le ministère de l'environnement a conçu à cet égard son portail, comme l'a rappelé lors de son audition son secrétaire général, M. Régis Talon, « sur un mode collaboratif ; il référence les données propres au ministère, aux collectivités territoriales et aux opérateurs ».

Ce **mouvement de rationalisation de l'offre** se poursuit actuellement, conformément aux orientations énoncées dans le rapport du groupe de travail présidé par M. Franck Riester³ : regroupement des sites publics (ce dont la fusion entre les sites de la DGCL et de Bercy relatifs aux collectivités territoriales, vient de donner un exemple), unification du modèle de site déployé par les administrations déconcentrées de l'État, ou encore développement du "co-marquage", par lequel le site internet d'une collectivité locale peut rediffuser le guide des droits et démarches du portail *service-public.fr*, en adoptant sa propre charte éditoriale et en le complétant par des informations locales.

2. Des insuffisances persistantes

Les auditions conduites par votre mission commune d'information montrent qu'en dépit des progrès réalisés, l'information administrative mise en ligne présente encore de réelles insuffisances : il n'est pas toujours aisé pour le citoyen de trouver ce qu'il cherche, en raison d'une offre parfois mal identifiée, ou seulement partielle, ou encore d'une qualité insuffisante.

¹ Votre rapporteur observe toutefois que le caractère de portail de ce site semble contredit par le peu d'informations ou de liens actuellement disponibles dans certaines rubriques.

² Art. 52 de la loi du 3 août 2009, dite « Grenelle I », précitée.

³ Amélioration de la relation numérique à l'usager, rapport issu des travaux du groupe « experts numériques » réuni autour du député Franck Riester, remis à la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État le 26 septembre 2011.

a) Une offre mal identifiée, des documents difficiles à trouver

La mission commune d'information constate tout d'abord qu'à ce jour, l'écueil de la dispersion n'est pas encore écarté : les remèdes envisagés n'ont pas produit tous leurs effets.

Ainsi, d'un site à l'autre, la qualité des moteurs de recherche ou celle des indexations varie sensiblement.

M. Michel Pinault, président du Coepia, a cité en exemple le bulletin officiel des finances publiques-impôts, qui remplace l'ancien système de publication des instructions fiscales de la direction générale des impôts (DGI). Il y a en revanche opposé la base de données des traités internationaux du ministère des affaires étrangères, « *conçue comme une base d'archives et non comme une base active dotée d'un moteur de recherche, ce qui la rend difficile à utiliser. En l'état, il est délicat de comprendre si un traité mis en ligne a été abrogé ou s'est substitué à un traité plus ancien également consultable. Il est important de remédier à ces difficultés, compte tenu de la place du droit international dans la hiérarchie des normes* »¹.

Si le site *legifrance.gouv.fr* combine des recherches par nature et référence du document, date de publication, mots-clés, ou texte intégral, celui du ministère de la santé, *sante.gouv.fr*, ne permet qu'une recherche standard sur l'ensemble des documents du site, sans qu'il soit possible de la limiter, par exemple, aux seuls bulletins officiels du ministère.

De la même manière, toutes les administrations ne satisfont pas à l'exigence de publication d'un répertoire des données publiques, facile d'accès : à titre d'exemple, aucun des sites internet dédiés aux jeunes (*jeunes.gouv.fr*, *service-civique.gouv.fr*, *etudiants.gouv.fr*) ne fait mention d'un tel répertoire.

Enfin, les 768 sites de l'État recensés par le service d'information du gouvernement témoignent de ce que la rationalisation engagée pour les rassembler doit encore se poursuivre.

Lors de son audition, le président du Coepia, M. Michel Pinault a regretté, à cet égard, qu'il n'y ait **pas** « *d'homogénéité de présentation des sites de l'État*. Il existe bien une charte graphique mais elle est utilisée de manière différente par chaque ministère : l'une fait apparaître la Marianne et le drapeau tricolore sur son site, l'autre non. L'utilisateur ne sait pas immédiatement qu'il se trouve sur un site de l'État avec la garantie de contenu que cela implique. C'est dommage ! Un effort a été réalisé sur les sites de l'État dans les départements et les régions, il doit être mené à présent au niveau central, avec mise à l'image, charte des couleurs... Il y a là un enjeu d'identification et de sécurité, qui a été bien compris au Canada ou au Royaume-Uni ». Il a estimé que ces exemples devaient nous inspirer.

¹ Le compte rendu de son audition du 20 février 2014 est reproduit dans le tome II.

b) *Une information lacunaire*

L'information disponible n'est elle-même pas toujours complète : certains documents ne sont pas publiés, alors qu'ils présentent pourtant un intérêt manifeste. D'autres demeurent inaccessibles, en dépit de leur publication, soit parce qu'ils sont trop dispersés pour pouvoir être consultés efficacement, soit parce que le mode de publication retenu contraint la consultation et empêche d'en retirer toutes les informations qu'ils recèlent.

• **Des documents absents en dépit de leur intérêt**

Lors de son audition, M. Rémi Noyon journaliste au site d'information *Rue 89*, a regretté que le ministère de l'intérieur ne mette pas en ligne une carte interactive retraçant le découpage des circonscriptions : « *pour faire des cartes lors des élections* », a-t-il indiqué, « *nous avons besoin d'un fonds de carte qui ne soit pas une image mais un support interactif* »¹.

On peut également regretter l'indisponibilité de la carte scolaire complète, qui n'est accessible que par un formulaire faisant correspondre l'adresse d'un domicile à un établissement².

D'une manière générale, on constate **qu'aucune obligation n'est faite aux administrations de publier un document qui leur serait pourtant fréquemment demandé.**

Parfois la lacune résulte moins d'une absence de directive, que d'une mauvaise application par les services destinataires de l'ordre de diffusion. Lors de la table ronde consacrée à la protection de l'environnement, Me Alexandre Faro a rappelé qu'à la suite de l'émoi suscité par la catastrophe AZF en 2001, une circulaire du 18 octobre 2007 a demandé aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), de rendre publiques sans demande préalable des informations relatives à leur mission d'inspection des installations classées. « *Cette très bonne initiative allait dans l'intérêt des associations de riverains et de la protection de l'environnement* », a-t-il estimé, « *le hic est qu'une circulaire n'a pas vocation réglementaire et qu'elle est appliquée de manière variable par les Dreal, certaines informations étant publiées en ligne, d'autres non, sans cohérence d'ensemble* »³.

• **Des documents dispersés ou isolés**

Parfois l'information recherchée n'est pas contenue dans un seul document, mais résulte de la compilation de plusieurs sources. Or, la dispersion des documents publiés peut être telle que tout rassemblement de ces informations éparses est pratiquement impossible, ce qui ne permet pas d'accéder, *in fine*, à l'information globale qu'on recherchait. Paradoxalement,

¹ Le compte rendu de l'audition du 29 janvier 2014 est reproduit dans le tome II.

² Remarque formulée par M. François Bancillon, président directeur général de Data publica, lors de son audition du 13 février 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

³ Le compte rendu de la table ronde du 23 janvier 2014 est reproduit dans le tome II.

alors que ce l'on cherche est publié dans son intégralité, on ne peut jamais l'atteindre dans son intégralité.

M. Pierre Falga, journaliste à *l'Express*, a souligné devant la mission la difficulté à laquelle il était confronté pour recueillir les informations relatives aux indemnités des élus : « *les informations existent, disséminées dans les archives des assemblées délibérantes, mais l'absence de traitement de l'information empêche toute analyse. J'ai ainsi enquêté sur les indemnités des élus locaux : pour savoir leur montant, il faut se reporter au procès-verbal de la première réunion de l'assemblée délibérante, l'information ne figure nulle part ailleurs ! Cela empêche toute enquête nationale* ». Il a estimé à cet égard que, « *paradoxalement, internet n'arrange pas toujours les choses : dès lors qu'une information figure sur un site, même à une place improbable, l'institution estime avoir rempli son devoir d'information. Les intercommunalités – il y en a 2 560 – devraient avoir obligation d'indiquer clairement les noms de leurs élus, la composition de leur bureau, ainsi que les rémunérations de chacun, au lieu qu'on nous renvoie à la première réunion de l'assemblée délibérante...* »¹.

- **Des documents seulement partiellement accessibles en raison du mode de publication utilisé**

Il arrive aussi que l'administration choisisse volontairement une modalité de diffusion qui contraint l'usage ou la lecture que l'on pourra faire de la donnée.

Ainsi, comme l'a rappelé lors de son audition M. Mathieu Escot, chargé de mission santé à *UFC-Que Choisir*, si l'assurance maladie publie bien les coordonnées des praticiens médicaux, ainsi que les tarifs déclarés, il est seulement possible d'interroger la base médecin par médecin, sans pouvoir, par exemple, l'interroger par niveau de tarif².

De la même manière, s'il est possible de connaître, à partir de l'adresse de son domicile, l'établissement scolaire de rattachement, aucune information complète n'est diffusée sur les limites géographiques du ressort de chaque établissement : comme on l'a vu précédemment, la carte scolaire n'est pas publiée en tant que telle.

c) Une information d'inégale qualité

En dépit de la profusion, la qualité des informations disponibles n'est pas toujours de mise : passée la première publication, certains documents ne sont pas mis à jour, d'autres, au contraire, évoluent de telle manière qu'il devient impossible de les comparer dans la durée, d'autres encore ne contiennent pas les informations pertinentes susceptibles de répondre vraiment à la préoccupation des usagers.

¹ Le compte rendu de l'audition du 29 janvier 2014 est reproduit dans le tome II.

² Le compte rendu de l'audition du 16 janvier 2014 est reproduit dans le tome II.

- **Des mises à jour tardives**

Dans nombre de domaines, une publication ou une mise à jour régulière des informations détenues par l'administration est une condition essentielle de leur pertinence.

M. Jean-Paul Albertini, commissaire général au développement durable, a défendu notamment cette approche à propos du portail *toutsurlenvironnement.fr* : celui-ci « est mis à jour très régulièrement, par moissonnage automatique mais aussi, c'est indispensable, par une intervention humaine, trimestrielle. C'est particulièrement important : la décision du Gouvernement, en septembre 2012, lors de la Conférence environnementale, de publier les données sur la santé environnementale et les risques émergents, non sur un site spécifique, mais sur le portail *toutsurlenvironnement.fr*, nous impose d'assurer une bonne mise à jour de ces informations essentielles ».

Dans le même ordre d'idées, la mise à jour des textes législatifs et réglementaires publiés est au cœur des préoccupations de la Dila.

Malheureusement, toutes les administrations ne portent pas la même attention à cette exigence. Votre rapporteure a ainsi pu constater, sur le site internet du ministère de la santé (*sante.gouv.fr*), que certaines informations étaient périmées ou dataient de plusieurs années alors que des modifications substantielles étaient intervenues entre temps. Le répertoire des informations publiques disponibles sur le site internet est ainsi daté du 15 décembre 2008 – ce qui est très symbolique de l'attention portée à cet outil –, alors que ce site a été considérablement enrichi depuis lors.

Une telle situation, qui n'est pas propre à ce ministère, illustre une difficulté majeure de l'exercice de transparence administrative : celle-ci répond à **un investissement très fort, mais trop souvent ponctuel**. Or, il faut éviter que les administrations abandonnent leur démarche de publication, avec ce que cela comporte comme exigence de mise à jour, une fois publié le premier jeu de documents.

- **Des informations dont la pertinence est affectée par les modifications successives de leur format de publication**

Certaines informations - principalement les indicateurs ou les statistiques - perdent en pertinence à mesure des modifications dont elles font l'objet, lorsque l'usage qui en est fait consiste justement à les comparer dans le temps.

Les journalistes entendus par votre mission commune d'information ont particulièrement insisté sur ce point : des changements trop fréquents de formats ou de références, ou des références incomplètes interdisent toute comparaison. Mme Martine Orange, journaliste du site d'information *Mediapart* a ainsi estimé que « la fiabilité des chiffres publiés baisse de manière spectaculaire. Les méthodologies changent, les séries statistiques sont rompues, de telle sorte qu'il devient difficile d'obtenir des séries cohérentes, comparables sur

longue période. Même pour des données classiques, concernant le chômage, l'emploi, l'activité économique, les chiffres ont perdu en fiabilité. Des séries brutes sont présentées, d'où il faut extraire les chiffres pertinents.

« Sur le médicament, domaine où Mediapart a beaucoup enquêté, avec le scandale du Mediator, l'agence de santé publie des chiffres depuis 2010. Nous n'avons rien avant cette date, ce qui empêche par exemple de reconstituer l'évolution des prix des médicaments »¹.

- **Des informations qui ne répondent pas à la demande qu'elles sont censées satisfaire**

La qualité d'une information s'apprécie aussi à sa pertinence pour répondre à la demande que sa diffusion est censée satisfaire.

Cette qualité va de soi lorsque la demande se borne à la possibilité de consulter en ligne un document, comme un texte de loi, une délibération de conseil municipal ou un rapport administratif.

En revanche, lorsqu'il s'agit de prendre la mesure d'un phénomène ou d'une activité administrative, d'en évaluer l'impact ou l'intérêt, la qualité de l'information dépendra de **la pertinence des indicateurs ou des statistiques retenus**.

Or, les premiers destinataires de cette information, en particulier dans le cadre des procédures de consultation préalable, n'ont pas toujours le sentiment qu'elle porte sur les éléments les plus utiles. Ainsi, lors de son audition, M. Marc Cendrier, membre de l'association *Robin des toits*, a contesté la pertinence des informations délivrées en matière d'antennes relais pour la téléphonie mobile. Il les a jugées notamment incomplètes sur les fréquences d'émission, incompréhensibles pour la puissance des émetteurs ou tout simplement inexistantes pour la zone couverte par chaque antenne².

La transparence administrative affronte ici une de ces limites. Elle ne peut reposer uniquement sur l'engagement de l'administration, et **doit aussi entendre ce que demandent les usagers**.

B. L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES : UNE PRIORITÉ AFFICHÉE, DES ATTENTES MULTIPLES, UN CHEMIN MALAISÉ

La démarche récente de mise à disposition des données publiques ajoute une nouvelle dimension au mouvement d'ouverture de l'administration. Elle complète le dispositif d'accès aux documents administratifs, qui relève d'une logique de réponse à une demande, par une stratégie d'offre. Au-delà de la simple publication d'informations administratives, l'ouverture et le partage de données en *open data* ne visent pas seulement à en permettre la consultation directe et ponctuelle, mais, plus largement, à alimenter un écosystème fondé sur leur réutilisation.

¹ Le compte rendu de l'audition du 29 janvier 2014 est reproduit dans le tome II.

² Le compte rendu de la table ronde du 23 janvier 2014 est reproduit dans le tome II.

Encore largement inachevé, le mouvement de l'*open data* repose sur une approche incitative et volontariste. Progressivement affirmée au cours des dernières années, la démarche a été traduite dans plusieurs chantiers importants et peut d'ores et déjà se prévaloir de résultats significatifs (1). Face à des attentes multiples et exigeantes (2), elle continue cependant de se heurter à plusieurs obstacles (3).

1. Une démarche active d'ouverture des données publiques

Les données publiques sont véritablement à la disposition du public dès lors qu'elles sont « *librement accessibles et gratuitement réutilisables* »¹. Pour pouvoir être pleinement qualifiées d'*open data*, elles doivent en principe être organisées selon un format ouvert², et réutilisables dans le cadre d'une licence ouverte.

L'ouverture des données publiques est un **objectif pluridimensionnel** que les pouvoirs publics ont progressivement affirmé et accompagné dans une démarche incitative (a). Il peut d'ores et déjà être considéré que les résultats de cette démarche sont significatifs (b).

Les étoiles de Tim Berners-Lee

Lors de son intervention à la conférence « *Gov 2.0 Expo 2010* » le 26 mai 2010, Tim Berners Lee, inventeur du *web* et très engagé pour l'*open data*, a exposé sa conception des différentes étapes conduisant à une ouverture parfaite des données en les matérialisant sous forme d'une notation de une à cinq étoiles.

* Ouverture du jeu de données sous n'importe quel format avec un droit de réutilisation.

** Utilisation de format structuré³ (par exemple un fichier Excel) qui permet un traitement automatique de l'information.

*** Utilisation d'un format ouvert⁴ (par exemple un fichier CSV⁵) ne nécessitant pas un logiciel propriétaire particulier pour son interprétation.

**** Le jeu de données est identifié par URL⁶ : les données du jeu deviennent référençables par d'autres jeux à l'aide de liens.

***** Le jeu de données fait lui-même référence à d'autres jeux par liens.

Cette modélisation a été reprise par de nombreux écrits sur l'ouverture des données, et notamment dans le livre blanc sur l'*open data* présenté au parlement britannique en juin 2012.

¹ *Vademecum* sur l'ouverture et le partage des données publiques établi par Etalab en septembre 2013

² Un format est considéré comme ouvert lorsque ses spécifications sont publiques et libres d'usage, et que leur mise en œuvre ne comporte pas de restriction. Voir glossaire.

³ Voir " données structurées " dans le glossaire

⁴ Voir ce terme dans le glossaire

⁵ Voir ce terme dans le glossaire

⁶ Voir ce terme dans le glossaire

La première idée est celle d'une démarche pragmatique pas à pas laissant la place à une amélioration progressive, selon le principe qu'il vaut mieux ouvrir des données même de manière imparfaite que passer beaucoup de temps à tenter de les améliorer sans les ouvrir. Cette approche est aussi celle qui a été retenue dans le rapport Shakespeare¹, qui préconise une approche en deux voies : ouverture rapide, puis amélioration progressive pour les jeux de données standard ; recherche de la qualité maximale dès le départ pour les jeux de données de référence.

Le 4 et 5 étoiles font directement référence à la notion de web sémantique² qui est simplement une approche particulière de l'interopérabilité entre jeux de données. Ces deux dernières phases pourraient être substituées, dans un contexte plus général mais avec un certain appauvrissement, par : mise à disposition de jeux de références qui jouent le rôle de nomenclatures ; utilisation de ces nomenclatures dans les jeux de données.

a) Un objectif pluridimensionnel

La démarche d'ouverture des données publiques comporte **plusieurs dimensions dont la portée et les parts respectives ont évolué dans le temps** : la généralisation de l'accessibilité des informations publiques, leur valorisation dans le cadre de la gestion du patrimoine public immatériel, la modernisation de l'État dont elle constitue un levier, enfin un objectif de gratuité dont les conséquences budgétaires doivent maîtrisées.

• **Un principe d'accessibilité progressivement affirmé**

Dans son **discours d'Hourtin du 25 août 1997**, le premier ministre Lionel Jospin, constatant « *l'émergence d'une société de l'information* », affirmait la nécessité pour son gouvernement de prendre en compte l'importance des bouleversements économiques, sociaux, culturels et politiques associés. Il indiquait que cette évolution devait se traduire dans le champ politique par un approfondissement de l'exigence démocratique de transparence de l'État et la mise en œuvre d'une « *conception ambitieuse du droit à l'information du citoyen* », qui passerait par la « *mise en réseau des services publics* ». Désormais, la **mise en ligne gratuite des « données publiques essentielles »** devait être la règle.

Si le régime juridique de la réutilisation des données publiques a été précisé par une ordonnance de 2005 qui a modifié la loi du 17 juillet 1978 pour assurer la transposition des dispositions de la directive de 2003³, cette volonté de placer la technologie au service de l'accès à l'information publique n'a véritablement été concrétisée qu'à compter de 2011.

¹ « *Shakespeare review : an independent review of public sector information* », mai 2013.

² Voir ce terme dans le glossaire

³ Voir chapitre liminaire, C.

Un décret¹ et une circulaire² du Premier ministre du 26 mai 2011 ont ainsi réaffirmé les principes d'ouverture et de partage des données publiques et introduit celui d' « *une réutilisation libre, facile et gratuite pour l'ensemble des citoyens* ».

Le mouvement a été poursuivi par le nouveau gouvernement installé en mai 2012 et intégré au chantier de la modernisation de l'action publique. Signée par l'ensemble de ses membres dès la première réunion du conseil des ministres, la charte de déontologie du 17 mai 2012 a notamment prévu que le « *devoir de transparence* » du Gouvernement se traduit par « *une action déterminée pour la mise à disposition gratuite et commode sur Internet d'un grand nombre de données publiques* ».

Cette orientation générale a ensuite été concrétisée par plusieurs décisions arrêtées dans le cadre du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap).

Relevé des décisions du Cimap relatives à l'ouverture des données publiques

| | | |
|------------------|----------------|--|
| 18 décembre 2012 | Décision n° 32 | Réaffirmer le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques et l'étendre, en concertation, aux collectivités, aux délégataires de service public, à la sphère sociale et aux autorités administratives indépendantes |
| | Décision n° 33 | Développer la transparence de l'action publique et stimuler une citoyenneté active |
| | Décision n° 38 | Maîtriser le cycle de vie des données au sein des entités administratives et en faciliter l'utilisation le partage, la sécurité et l'archivage |
| | Décision n° 13 | Le Gouvernement publiera dès 2013 de nouveaux jeux de données sur data.gouv.fr dans des domaines stratégiques de l'action publique |
| 2 avril 2013 | Décision n° 14 | Le Gouvernement prendra systématiquement en compte l'exigence de partage des données publiques dans les réformes qu'il présente |
| | Décision n° 15 | Le Gouvernement améliorera l'accès aux données ouvertes par la création d'un catalogue national permettant de trouver l'ensemble des données publiques librement accessibles et par l'élaboration d'une nouvelle version de la plateforme data.gouv.fr |
| | Décision n° 16 | À la suite de la signature par le Président de la République de la charte du G8 pour l'ouverture des données publiques, le Premier ministre demande à chacun des ministres de participer à l'élaboration du plan d'action national prévu par la charte pour la fin 2013 |

¹ Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs.

² Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État " data.gouv.fr " par la mission " Etalab " et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques.

| | | |
|------------------|-----------------------|---|
| 17 juillet 2013 | <i>Décision n° 17</i> | Le SGMAP coordonnera avec l'ensemble des administrations concernées la transposition dans le droit national de la directive européenne du 26 juin 2013 concernant la réutilisation des informations du secteur public |
| | <i>Décision n° 18</i> | Programmation de trois débats thématiques sur l'accès aux données publiques (logement, santé, enseignement supérieur et recherche) |
| | <i>Décision n° 24</i> | Le Gouvernement réaffirme le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques et décide de ne plus autoriser la création de nouvelle redevance. |
| 18 décembre 2013 | <i>Décision n° 25</i> | Suppression de plusieurs redevances sur la base du rapport Trojette |
| | <i>Décision n° 26</i> | Le Gouvernement précise sa doctrine en matière d'exceptions au principe de gratuité |
| | <i>Décision n° 27</i> | Le Gouvernement lancera les premiers appels à projets cofinancés par le Programme d'investissements d'avenir « Transition numérique et modernisation de l'action publique » au premier semestre 2014 |

Ces principes ont été rappelés dans la « *stratégie gouvernementale en matière d'ouverture et de partage des données publiques* », publiée le 28 février 2013. La « *feuille de route de l'action gouvernementale* » les décline en sept actions visant à faire de la politique d'ouverture des données publiques « *un levier de modernisation de l'action publique et de soutien au dynamisme économique* ».

Ils ont été précisés avec la publication, le 17 septembre 2013, d'une circulaire du Premier ministre et d'un *vademecum sur l'ouverture et le partage des données publiques*. Celui-ci vise à faciliter l'engagement des administrations ministérielles dans la démarche d'ouverture et de référencement de leurs données sur le portail *data.gouv.fr* en fournissant un guide pratique de la mise à disposition de données publiques.

L'engagement de la France dans une politique résolue d'ouverture des données publiques se traduit également **au plan international**.

C'est ainsi que le 18 juin 2013, le Président de la République a signé la **Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques**. Celle-ci prévoit la mise en place d'un plan d'action national en la matière, qui a effectivement été publié le 6 novembre 2013.

La feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques prévoit par ailleurs que la France prendra part à plusieurs initiatives internationales comme l'*Open Government Partnership* (OGP), l'initiative sur la transparence de l'aide internationale (IATI) ou sur la transparence des industries extractives (EITI). Le 24 avril 2014, à l'occasion de l'ouverture de la conférence de Paris sur l'*open data* et le gouvernement ouvert, la ministre en charge, notamment, de la modernisation de l'État, Mme Marylise Lebranchu, a officiellement annoncé la décision de la France de rejoindre l'OGP¹.

¹ Ce mouvement, qui regroupe à ce jour 63 pays, s'attache à promouvoir la transparence de l'action publique et la gouvernance ouverte, à renforcer l'intégrité publique et combattre la corruption.

- **Un patrimoine immatériel à valoriser**

Avec les droits de propriété intellectuelle, les marques, la maîtrise de savoir-faire précis ou même des lieux publics, **les informations publiques constituent une composante majeure du patrimoine immatériel de l'État.** D'abord principalement envisagée sous l'angle de son intérêt économique, la gestion de ces données tend aujourd'hui à rechercher une valorisation plus transversale et de long terme.

Jusque récemment, le patrimoine immatériel de l'État ne faisait pas l'objet d'une politique cohérente de développement et de valorisation. Les travaux menés en 2006 par la commission sur l'économie de l'immatériel¹ présidée par MM. Maurice Levy et Jean-Pierre Jouyet ont ainsi mis en lumière, d'une part, les lacunes de la politique étatique quant à l'exploitation de son patrimoine immatériel et, d'autre part, les potentialités immenses qui lui sont attachées.

En avril 2007², la création de l'agence pour le patrimoine immatériel de l'État (Apie)³, service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et à la direction générale du trésor (DGT), visait à remédier à cette situation par le développement d'une stratégie nationale de gestion de ces actifs, l'amélioration de leur valorisation et la mise en place d'un appui aux administrations cherchant à faciliter la mise à disposition des actifs qu'elles produisent ou détiennent.

Afin d'inciter des administrations parfois réticentes, souvent par méconnaissance des enjeux, à faire de la valorisation de leur patrimoine immatériel une priorité de leur action, deux décrets du 10 février 2009 ont autorisé **la rémunération des services rendus par l'État grâce à son patrimoine immatériel.** Le premier⁴ comprend la liste des prestations relevant de ce nouveau régime, parmi lesquelles figurent la cession, la concession ou la mise à disposition de droits de propriété intellectuelle ou d'informations détenus par l'État et la valorisation du savoir-faire ou de l'expertise des services de l'État. Le second⁵ précise que l'intégralité de la redevance perçue est versée au budget du ministère concerné, instituant ainsi un mécanisme d'intéressement, incitation supplémentaire à l'heure de la raréfaction des ressources publiques.

¹ L'économie de l'immatériel : la croissance de demain, rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel, novembre 2006.

² Arrêté du 23 avril 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé " Agence du patrimoine immatériel de l'État ", NOR : ECOP0751395A.

³ Voir l'audition de Mme Danielle Bourlange, directrice générale de l'Apie, le 20 février 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

⁴ Décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel.

⁵ Décret n° 2009-157 du 10 février 2009 portant attribution de produits aux budgets des ministères concernés en application du décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel.

Dans ce contexte, **la mise à disposition des données publiques a d'abord été considérée dans une visée patrimoniale**. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la commercialisation des données et services des grands producteurs de données, comme par exemple l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN) ou le service hydrographique et océanique de la marine (SHOM), ainsi que celle des données culturelles, ont été largement encouragées. Il s'agissait notamment d'inciter les opérateurs de l'État au développement de ressources propres dans un contexte budgétaire contraint.

Cependant, contrairement à celle des actifs détenus par les acteurs privés du secteur marchand, la mise en valeur du patrimoine immatériel de l'État, et singulièrement celle des données publiques, ne peut répondre à une logique uniquement commerciale. Elle doit également conduire à une amélioration du service rendu aux usagers, au développement de la qualité du service public et à la mise en place d'une meilleure protection de ces actifs face aux détournements et aux utilisations indues.

Lors de son audition par la mission¹, M. Mohammed Adnène Trojette, magistrat à la Cour des comptes et auteur d'un rapport sur l'ouverture des données publiques², mettait ainsi en garde contre le risque que représenterait le choix d'une approche uniquement patrimoniale pour la gestion des données publiques, qui doit être envisagée à long terme et sur un plan interministériel.

Les choix engagés au cours des dernières années pour la gestion des données publiques témoignent d'un recentrage de la politique d'ouverture vers cette deuxième approche. La création de la mission *Etalab*, la mise en place de la plateforme inter-administrations *data.gouv.fr* et l'installation d'un *chief data officer* traduisent une volonté de mettre en œuvre une gestion transversale des données publiques, qui échappe désormais en grande partie à la compétence de l'Apie³.

- **Un levier de la politique de modernisation de l'administration**

Dans son avis n° 12 relatif à l'ouverture des données publiques, le Conseil national du numérique (CNum) relevait que « *l'ouverture des données publiques n'est [...] pas une fin en soi, mais un moyen de créer de nouveaux services pour les citoyens, d'améliorer le fonctionnement des administrations et de répondre à l'exigence démocratique de transparence de la puissance publique* ». En ce sens, l'ouverture des données peut être considérée comme « *un levier de modernisation du secteur public car elle favorise la circulation de l'information entre les administrations et la multiplication d'outils pour l'exploiter* ».

¹ Voir audition en date du 20 mars 2014, dont le compte rendu figure dans le tome II.

² Ouverture des données publiques : les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?, rapport remis au Premier ministre par M. Mohamed Adnène Trojette, juillet 2013, La documentation française.

³ Voir audition de Mme Danielle Bourlange susmentionnée.

En ce qu'elle permet à la fois à ses usagers d'évaluer l'action des pouvoirs publics et à l'ensemble des acteurs de la société d'en imaginer l'amélioration, l'ouverture des données publiques constitue en effet **un outil essentiel d'amélioration de la qualité du service public**. Par ailleurs, la prise en compte de l'ouverture des données publiques dès le stade de leur production comme le dialogue avec les réutilisateurs permettent d'améliorer le processus de production des informations et, ainsi, la qualité des données publiques elles-mêmes. D'une manière plus large, elle contribue à favoriser la rénovation des systèmes d'information, dans leur fonctionnement comme dans leur organisation.

Le rattachement en 2012 de la mission *Etalab* au **secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)** manifeste la volonté d'envisager l'ouverture des données dans le cadre de la problématique générale de la modernisation de l'État. Créé par le décret du 30 octobre 2012¹, le SGMAP coordonne l'ensemble des services en charge de la modernisation de l'action publique ; il rassemble notamment la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (Dimap), la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (Disic) et la mission *Etalab*. Il a notamment pour objectif de travailler à la conception d'innovations dans les services publics en s'appuyant sur l'utilisation de données publiques, conformément à l'orientation fixée par le Cimap du 18 décembre 2012. Grâce au rapprochement de ces trois services administratifs au sein d'une même structure, la poursuite de cet objectif bénéficie d'une approche intégrée.

En visant à faire de la politique d'ouverture des données publiques « *un levier de modernisation de l'action publique et de soutien au dynamisme économique* », la feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques a confirmé son inscription dans cette logique.

• **Un principe de gratuité inscrit dans une dynamique européenne et internationale**

Parachevant l'établissement d'un cadre juridique destiné à sécuriser et à faciliter la réutilisation des données publiques mises à disposition, le principe de la gratuité de la réutilisation des données publiques ouvertes a été progressivement affirmé depuis une dizaine d'années.

Dans un premier temps, dans le cadre de la directive du 17 novembre 2003² et surtout de l'ordonnance de 2005 qui en assure la transposition en droit national, la possibilité de soumettre la réutilisation d'informations publiques au paiement d'une redevance a été encadrée³.

¹ Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

² Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public.

³ Voir le chapitre liminaire du présent rapport.

Le Gouvernement s'est ensuite plus résolument engagé dans la voie de la généralisation du principe de gratuité de la réutilisation des données publiques ouvertes formulé par le décret précité du 26 mai 2011. La mise en place et le maintien de redevances de réutilisation sont ainsi devenus l'exception et la faculté de percevoir une redevance au titre de la réutilisation de données publiques doit désormais être expressément prévue par voie réglementaire¹.

L'attachement du Gouvernement à ce principe a ensuite été rappelé et précisé à plusieurs reprises. Il a été décidé, lors de la première réunion du Cimap le 18 décembre 2012, de mettre en place une mission d'évaluation des modèles économiques qui sous-tendent l'application de redevances de réutilisation afin de pouvoir juger de la pertinence des différents dispositifs alors existants.

Lors de la réunion du Cimap du 18 décembre 2013, plusieurs décisions ont été prises sur le fondement des conclusions de cette mission. Après avoir réaffirmé la gratuité de principe de la réutilisation des données publiques et décidé de ne plus autoriser la création de redevances nouvelles (décision n° 24), il a annoncé la suppression de plusieurs d'entre elles (décision n° 25), déterminées sur le fondement des conclusions du rapport Trojette.

Redevances supprimées par décision du Cimap du 18 décembre 2013

Redevances perçues sur :

| | |
|--|---|
| Les données relatives aux dotations globales de fonctionnement (DGF) versées aux collectivités locales | Ministère de l'Intérieur |
| Les données comptables brutes gérées par la DGFiP - balance des comptes définitifs des collectivités et établissements publics locaux recensés à compter de l'arrêté définitif des comptes 2013 | Ministère de l'économie et des finances |
| Le parcellaire agricole de l'Agence de services et de paiement | Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt |
| Les données cadastrales de l'Institut national de l'origine et de la qualité | Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt |
| Les données relatives aux adresses postales des établissements scolaires | Ministère de l'éducation nationale |
| Les données de l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) | Ministère de l'éducation nationale |
| Les données de la Cada | Services du Premier ministre |
| Les redevances sur la réutilisation professionnelle de certaines informations diffusées par la Dila : associations, dépôt des comptes des associations, JORF, LEGI, KALI, JADE, CONSTIT, CASS-INCA, CAPP, CNIL, circulaires. | |

¹ Voir sur ce point le chapitre liminaire, C.

Cette réunion du Cimap a par ailleurs précisé **la doctrine du Gouvernement en matière d'exceptions au principe de gratuité de la réutilisation de données publiques** (décision n° 26) en fixant **trois principes**. En premier lieu, la réutilisation des données produites dans le cadre de missions de service public - c'est-à-dire les données nécessaires à la conduite de ces missions, à la motivation des décisions et à la mesure des activités et de leur bilan - ne saurait donner lieu au paiement de redevances, et ces données doivent faire l'objet d'un effort de publication sur le site data.gouv.fr. En second lieu, s'agissant des redevances instaurées dans le but de garantir l'anonymisation des informations, un « *soutien* » doit être apporté par le SGMAP aux administrations concernées afin d'identifier les moyens de réduire les coûts associés sans affaiblir les garanties apportées à la protection de la vie privée. Il est enfin affirmé, dans la ligne des conclusions du rapport Trojette, que « *les opérateurs dont la mission même est de produire des données doivent rechercher des modèles économiques leur permettant de faire face à un paysage économique en profonde reconstitution* » : il s'agit notamment de l'IGN, du SHOM ou de Météo France.

Ainsi, la généralisation du principe de gratuité n'exclut pas que soient facturés aux réutilisateurs le coût de la mise à disposition des données ainsi que la fourniture de services à valeur ajoutée. Cela permet de prendre en compte la situation particulière de certains opérateurs, soit qu'ils doivent supporter des coûts importants d'anonymisation pour la mise à disposition de données comportant des informations à caractère personnel, soit que leur mission consiste à produire de l'information et que leur équilibre budgétaire dépende en grande partie des revenus complémentaires associés.

Les orientations fixées par la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 s'inscrivent dans la même logique. Elles prévoient en effet **la généralisation de la tarification au coût marginal – ce qui, dans la plupart des cas, revient en pratique à la gratuité –**, tout en admettant des exceptions dans les cas où la diffusion de données doit être financée par une redevance pour assurer l'équilibre économique de leur producteur.

Exemple d'ouverture de données : les avis de la Cada

Le 21 avril 2014, *Etalab* annonçait l'ouverture des données de la Cada sur data.gouv.fr. Les avis de la Cada, qui faisaient avant cette ouverture l'objet d'une licence payante limitant leur diffusion, sont désormais librement diffusés et librement réutilisables. Ces informations sont disponibles sous forme de données pouvant être utilisées par des outils informatiques ou intégrées dans des traitements informatiques.

| | A | B | C | D | E | F |
|---|-------------------|--|---------|-------|------------|-------------|
| 1 | Numéro de dossier | Administration | Type | Année | Séance | Objet |
| 2 | 19840002 | ministre de la défense | Avis | 1984 | 03/03/1984 | [Voir avis] |
| 3 | 19840003 | ministre de la défense | Avis | 1984 | 13/12/1984 | [Voir avis] |
| 4 | 19850001 | ministre de l'économie, des finances et du budget | Avis | 1985 | 05/12/1985 | [Voir avis] |
| 5 | 19860001 | directeur départemental du travail et de l'emploi de l'Yonne | Conseil | 1986 | 30/01/1986 | (voir avis) |
| 6 | | | | | | |

Les données de la Cada manipulées par un outil informatique, ici un tableur-sources : data.gouv.fr

Du fait de l'utilisation d'un format ouvert (CSV)¹, il est assez simple d'utiliser ces données dans des développements informatiques. *Etalab* a lui-même mis en ligne une telle réutilisation sur le site data.gouv.fr, permettant une navigation dans les avis, navigation thématique ou par mot.

b) Une méthode transversale et collaborative

La démarche d'ouverture des données publiques fait l'objet d'une gestion transversale et comporte une dimension collaborative novatrice.

- **Une gestion technique transversale de la démarche**

Le décret du 21 février 2011 a chargé la mission *Etalab*, une structure technique transversale dédiée, de créer et de piloter un portail unique, le site data.gouv.fr, destiné à héberger et mettre à la libre disposition des internautes l'ensemble des informations publiques de l'État. La mission accompagne et coordonne en outre l'action des administrations en ce sens, en animant un réseau de correspondants *open data* et de fournisseurs de données.

¹ Format tabulaire - voir CSV dans le glossaire.

La création annoncée par la ministre de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique, en mai 2014 d'une fonction d'**administrateur général des données**, ou *chief data officer*, dont la France est le premier pays européen à se doter, marque une nouvelle étape de cette approche transversale de l'ouverture des données publiques. Son titulaire aura notamment pour missions de favoriser une meilleure circulation des données dans les sphères économique et administrative, d'organiser la production ou l'acquisition de données essentielles ainsi que de développer une " culture de la donnée " au sein des administrations.

- **Une dimension collaborative**

Les missions d'*Etalab* comprennent, outre l'animation de la plateforme *data.gouv.fr*, l'accompagnement et la coordination des administrations et des établissements publics dans leurs initiatives d'*open data*, ainsi que le développement de l'écosystème des réutilisateurs dans le but d'encourager l'usage concret des données et de stimuler l'innovation économique et sociale. Au-delà de la coopération quotidienne entre les différents organismes en charge de ces questions (*Etalab*, Coepia, Apie notamment), la politique d'ouverture de données repose ainsi sur une approche collaborative qui se décline selon **deux logiques**.

Etalab assure tout d'abord **la bonne coordination des administrations** engagées dans la démarche d'ouverture des données publiques. Il peut s'appuyer pour ce faire sur un réseau de collaborateurs présents à plusieurs niveaux de l'administration.

Au niveau ministériel, douze coordonnateurs en *open data*, placés sous l'autorité directe des secrétaires généraux des ministères, se réunissent chaque mois au sein d'un comité de pilotage. Ces coordonnateurs s'appuient eux-mêmes sur des correspondants dédiés au sein des directions, bureaux et services de leurs administrations respectives. Chargés de coordonner la transmission à *Etalab* des informations publiques en provenance de leur administration, ils sont notamment responsables de l'identification des informations publiques produites ou reçues dans le cadre des missions de service public, de la coordination du recensement et de la qualification de ces informations, de la définition d'une méthode de transmission régulière de ces informations dans des formats exploitables et assorties de métadonnées, ainsi que de la gestion et du contrôle des droits d'accès à *data.gouv.fr*¹.

Il est ainsi possible à toute personne responsable d'un projet d'ouverture de données et qui souhaiterait obtenir des informations de s'adresser au correspondant *Etalab*, à la personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (Prada), voire au correspondant informatique et libertés (Cil) dans le cas où se poserait une question d'anonymisation de données à caractère personnel.

¹ Annexe IV de la circulaire du 26 mai 2011.

La fonction d'administrateur général des données dont la création vient d'être annoncée devrait permettre d'étendre encore cette dimension collaborative, en renforçant le caractère transversal de la politique d'ouverture des données.

En tant que membre associé de l'association *Open Data France*, *Etalab* s'associe par ailleurs aux initiatives en *open data* lancées par les collectivités territoriales qui introduisent **la démarche collaborative** au niveau local.

La dimension collaborative de la politique d'ouverture de données se traduit également par un effort de développement des relations entre les administrations en charge de cette politique et les réutilisateurs de la société civile, notamment les *start-ups* ou les associations.

Au niveau national, *Etalab* endosse ainsi une fonction d'**animation de l'écosystème de la réutilisation des données**. Il conduit dans ce cadre des initiatives telles que le concours *Dataconnexions* qui, en récompensant des projets innovants reposant sur l'utilisation de données publiques, promeut des exemples concrets de réutilisations de ces données publiques.

Lors de son audition par votre mission d'information, M. Henri Verdier, directeur de la mission *Etalab*, a par ailleurs signalé que les travaux de la mission étaient conduits en concertation avec un **réseau d'experts** pluralistes issus de la société civile, ce qui permet la collecte d'idées novatrices¹.

L'animation de l'écosystème de réutilisation des données ouvertes se décline également à l'échelle locale. En lien avec plusieurs partenaires, parmi lesquels trois collectivités territoriales pilotes, la campagne de formation *Infolab* vise ainsi à expérimenter des dispositifs de médiation pour répondre aux projets des entreprises et des acteurs des territoires. Divers dispositifs d'accélération de projets en *open data* ont par ailleurs été mis en place (*Hackathon, BarCamp, StartUp Week-end...*)

c) Des résultats significatifs

Même si elle est encore en deçà des attentes qu'elle suscite, cette politique d'ouverture a d'ores et déjà produit des résultats significatifs, qui placent la France dans un bon rang international comparé, derrière les deux pays pionniers en matière d'ouverture des données publiques que sont les États-Unis et la Grande-Bretagne.

Elle a ainsi permis la mise en ligne d'un nombre non négligeable de jeux de données ouvertes, par les services de l'État comme par certaines collectivités locales, l'ouverture de grandes bases de données publiques. Elle fait en outre l'objet d'un processus constant d'amélioration et de simplifications techniques et juridiques.

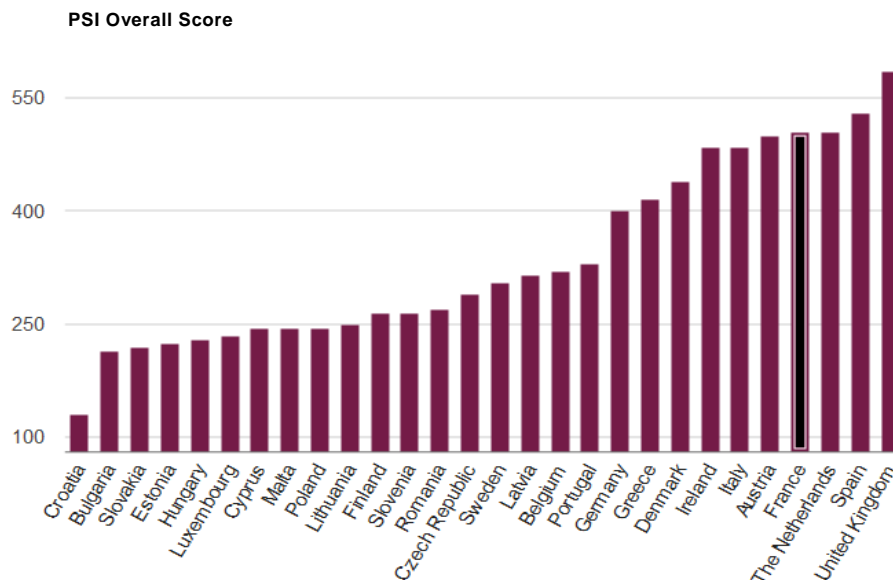
¹ Voir le compte rendu de l'audition du 10 avril 2014 reproduit dans le tome II.

Classements internationaux : la France bien positionnée

Il existe plusieurs classements des pays en fonction de l'avancement et de la pertinence de leur démarche d'*open data*. Chaque classement ayant ses propres critères, nécessairement en nombre limité, les résultats sont parfois étonnamment divergents.

La France obtient ainsi un assez mauvais résultat dans le classement réalisé par l'*Open Knowledge Foundation (OKF)*, notamment en raison d'une note de 0/10 attribuée sur le critère « code postal ». Cette note ne tient cependant pas compte de l'ouverture par l'Insee et l'IGN du code officiel géographique, qui, s'il n'est pas totalement assimilable au code postal, aurait toutefois pu apporter quelques points à cette rubrique.

La France figure en revanche dans le groupe de tête du classement des pays de l'Union européenne publié par PSIPlatform¹ : elle ressort ainsi en 3^e position, *ex-aequo* avec les Pays-Bas, malgré une note médiocre sur le critère des formats (20/100).



Source : ePSIPlatform – 8 mai 2014

Ce classement repose sur sept critères, eux-mêmes décomposés en plusieurs indicateurs : l'application de la directive de 2003 ; la pratique effective de la réutilisation ; les formats ; la facturation et la pratique de redevances ; les accords d'exclusivité ; l'*open data* dans les collectivités territoriales ; les événements et activités organisés autour de l'*open data*².

La rubrique " format ", par exemple, comprend les indicateurs suivants :
- Est-ce qu'au moins un niveau gouvernemental est chargé de promouvoir ou de prendre en charge la publication pour réutilisation de données brutes dans des formats ouverts³ ?

¹ Cette plateforme collaborative a été mise en place par la Commission européenne et suit l'actualité de l'*open data* en Europe.

² Le détail des indicateurs est fourni sur le site de la plateforme.

³ Voir la définition de la notion de "format ouvert" dans le glossaire.

- Le pays a-t-il adopté une législation portant obligation de diffuser pour réutilisation des données brutes dans des formats ouverts ?
- L'État membre promeut-il ou prend-t-il en charge la diffusion de données interconnectées¹ ?
- Existe-t-il un catalogue national ou des catalogues régionaux renvoyant aux jeux de données réutilisables disponibles ?

• **Des jeux de données brutes en ligne sur *data.gouv.fr* et les sites *open data* des administrations centrales et locales**

Effectivement mise en place au 5 décembre 2011, la plateforme nationale d'hébergement et de partage de données publiques ouvertes, gratuites et réutilisables *data.gouv.fr* rassemblait plus de 350 000 jeux de données brutes lors de sa première mise en ligne.

Le site internet est depuis régulièrement alimenté par les administrations. Ont ainsi été mises en ligne plusieurs séries de données portant sur des domaines stratégiques de l'action publique, comme par exemple la transparence démocratique (résultats du référendum du 7 avril 2013 relatif au projet de création d'une collectivité territoriale d'Alsace), la transparence de l'action de l'État (données relatives à l'attribution des marchés publics), la santé (catégories majeures de diagnostic par établissement de santé) ou encore l'aide publique au développement (données détaillées sur la ventilation des aides) et l'éducation (classement des lycées selon leurs performances).

Si le site internet *data.gouv.fr* a pour fonction première de rassembler les informations de l'État mises à la disposition du public, les collectivités territoriales comme les personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public peuvent également utiliser ce portail sur la base du volontariat pour y placer les informations qu'elles détiennent à la disposition du public.

De plus en plus nombreux sont cependant les collectivités et les opérateurs qui lancent leurs initiatives propres en matière d'*open data* et développent des portails dédiés au partage de données publiques spécifiques². Afin de faciliter l'accès aux données publiques par les citoyens, il leur est alors possible de signaler l'existence de ces données sur le site national *data.gouv.fr* en y faisant figurer une fiche descriptive des données concernées. Le portail *toutsurlenvironnement.fr* met ainsi à disposition du public des données brutes en matière environnementale.

¹ Ou linked data, formule qui fait directement référence au web sémantique (voir également la définition de ce terme dans le glossaire).

² Voir l'audition de Mme Sandrine Mathon et MM. Jean-Marie Bourgogne et Christophe Elineau en date du jeudi 13 mars 2014, dont le compte rendu figure dans le tome II.

Open data et collectivités territoriales

Des démarches d'ouverture des données publiques sont mises en œuvre par un certain nombre de collectivités territoriales : Rennes (depuis 2010), Nantes (depuis 2011), Paris et la Saône-et-Loire font partie des précurseurs en la matière, mais le mouvement est loin d'être général¹.

Créée en octobre 2013 à Toulouse, l'association *Open Data France*² regroupe des collectivités engagées activement dans une démarche d'ouverture des données - initialement 18 : Toulouse, ville et métropole, Nantes, ville et métropole, Montpellier, Bordeaux, ville et communauté urbaine, le grand Lyon, Paris, la région Paca, les conseils généraux de Saône-et-Loire, de Gironde et de Loire-Atlantique, les communes de Dignes-les-Bains, Brocas et Balma -, ainsi qu'*Etalab*, l'association nantaise *Libertic* et la fondation *internet nouvelle génération*. Elle s'est fixé pour objectifs l'accès à la connaissance des territoires et de leurs ressources humaines et naturelles, la transparence de l'action publique locale (budgets, délibérations, assiduité des conseillers, etc.), enfin la création de nouveaux services par d'autres acteurs.

L'assemblée des départements de France (ADF) et les autres associations d'élus locaux commencent également à s'intéresser au sujet³, en lien avec développement de l'e-administration.

Dans tous les cas, la démarche est impulsée par le politique⁴ mais sa réussite exige un investissement particulier des services techniques, voire parfois, dans les petites collectivités, d'un intervenant unique passionné par l'enjeu⁵.

Les portails existants sont plus ou moins sophistiqués : les données font généralement l'objet d'une présentation détaillée, certains comportent des interfaces de programmation, une mise en valeur comportant des graphiques⁶, des espaces de discussion et d'échange. Des animations (*Infolab*, *Hackathon*, *BarCamp* ...) sont organisées dans les collectivités les plus dynamiques.

Ces portails accueillent peu de données produites par les citoyens, en raison notamment d'inquiétudes sur la qualité et la pérennité des données produites et sur la difficulté à assumer un processus productif avec les intéressés. On notera toutefois que des contributeurs se sont emparés des données de voirie libérées par les collectivités territoriales pour enrichir leur fonds de carte (par exemple à Toulouse : l'accessibilité des lieux publics et privés aux personnes en situation de handicap) ou en complétant les zones peu cartographiées.

¹ La Gazette des communes a consacré un dossier très documenté à ce sujet en janvier 2013 (n°3/2157).

² Voir le compte rendu de l'audition de l'association Open data France le 13 mars 2014, reproduit dans le tome II.

³ Voir le compte rendu de l'audition de l'ADF le 13 mars 2014, reproduit en annexe.

⁴ « Quand le maire n'est pas président de l'agglomération, les collaborations sont plus difficiles » (Mme Sandrine Mathon d'Open data France, lors de l'audition du 13 mars 2014).

⁵ Voir l'exemple de la commune de Brocas exposé par son représentant dans le cadre de l'audition d'Open data France le 13 mars 2014, qui a mis en ligne 90 fichiers sur l'école, l'eau, l'économie locale, le budget municipal, l'histoire du village.

⁶ Cf. l'audition de Jean-Michel Martin, directeur des services de l'information du conseil général de Saône-et-Loire, le 13 mars 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

Des applications commerciales ont également été développées qui intègrent des données locales en *open data*, essentiellement en matière de tourisme ou encore d'offre immobilière ou d'économie sociale et solidaire (itinéraires pour les bicyclettes, les piétons, etc.). Si les licences semblent globalement converger, en revanche le contenu des données n'est pas encore normalisé, ce qui rend difficile le développement d'applications transversales.

Les problématiques de stockage des données et de gestion du catalogue sont importantes pour les petites collectivités. La mutualisation au travers de la mise à disposition de plateformes par les plus grandes d'entre elles, comme à Toulouse leur permet de disposer d'espaces suffisants sans avoir à exposer des dépenses qu'elles ne seraient pas en mesure de financer. Il est toutefois important pour les collectivités de pouvoir disposer de plateformes mutualisées mais personnalisables pour afficher leur propre portail.

Une collaboration a par ailleurs été établie avec *Etalab*, qui moissonne les données des collectivités locales. En revanche, les services déconcentrés de l'État semblent plus réticents¹.

• L'ouverture de grandes bases de données

D'abord diffusée au moyen de supports physiques (bulletins et journaux officiels notamment), l'information économique, géographique, culturelle ou encore sociale produite par l'État et ses opérateurs pour leur propre usage et à destination des citoyens et des entreprises a longtemps été payante. La dématérialisation de leur traitement a conduit à l'ouverture progressive des principales bases de données administratives.

Profondément réformée en 2010, comme rappelé plus haut avec la création de la direction de l'information légale et administrative (Dila), réunion de la Documentation française et des Journaux officiels, **l'information administrative est désormais très largement mise à disposition du public²**. Par décision du Cimap du 18 décembre 2013, **la réutilisation professionnelle de l'information diffusée par la Dila³** est désormais dispensée du paiement de redevances.

L'IGN, dont le financement, à côté d'une dotation de l'État, a longtemps reposé sur les recettes issues de la vente de cartes, propose désormais des **services de cartographie gratuits sur Internet** et ouvre plus largement au public l'accès à ses données de référence. Ainsi que l'a exposé son directeur général lors de son audition par votre mission d'information, l'IGN tend aujourd'hui à devenir un « *service numérique de description du territoire* », qui doit néanmoins préserver des capacités et une expertise qui sont des éléments de la souveraineté nationale. Toutes les autorités publiques ont désormais accès aux cartes et données de l'IGN, ce qui a multiplié par vingt leur utilisation en trois ans.

¹ *Compte rendu de l'audition d'Open data France le 13 mars 2014, reproduit dans le tome II.*

² Voir A supra.

³ *Informations relatives aux associations, dépôts des comptes des associations, JORF, LEGI, KALI, JADE, CONSTIT, CASS-INCA, CAPP, Cnil, circulaires*

Les institutions culturelles entrent également dans l'open data, à travers des initiatives comme *JocondeLab*, qui vise à mettre en valeur sur Internet le catalogue des collections des musées de France (*Joconde*). Ce projet, conduit conjointement par le ministère de la culture et de la communication et l'institut de recherche et d'innovation (IRI) du centre Pompidou, a pour objectif de rendre disponibles en quatorze langues¹ les 500 000 notices de la base *Joconde* qui décrivent les œuvres conservées par deux cents musées. Il s'appuie sur un projet *open data* de *DBpedia*, dont le volet français est soutenu par le ministère de la culture, et qui vise à représenter le contenu de *Wikipedia* avec les techniques du *web* sémantique².

Initié en mai 2013 et accessible depuis janvier 2014, le site expérimente par ailleurs l'indexation collaborative et s'appuie d'ores et déjà sur plus de 2 000 contributions d'internautes, dont la qualité a été soulignée par les responsables du projet lors de leur audition par la mission³. Les contenus propres de *Jocondelab*⁴ sont placés sous licence CC-BY-SA⁵. Lauréat du prix *Data Access 2014*, décerné dans le cadre des *Data Intelligence Awards*, qui récompense un projet améliorant significativement l'accès à l'information publique par le champ des données offertes et la pertinence des résultats de recherche, *Jocondelab* constitue également un exemple de pilotage cohérent et efficace.

- **Un effort de clarification et de simplification**

Afin d'inciter les différentes administrations et opérateurs publics à participer à la démarche d'*open data*, un effort de clarification et de simplification des modalités juridiques et techniques a été entrepris sous l'égide de la mission *Etalab*.

Le régime juridique de l'ouverture et du partage des données a tout d'abord été précisé. Sur la plateforme *data.gouv.fr*, la mise à disposition des données doit être effectuée sous **licence ouverte**⁶. Cette modalité de partage de données offre en effet une **grande liberté aux réutilisateurs**, à la fois en ce qu'elle leur garantit une forte sécurité juridique et parce que sa forme est compatible avec les standards internationaux d'utilisation les plus diffusés⁷.

Par ailleurs, le *vademecum sur l'ouverture et le partage des données publiques*, publié en septembre 2013, rappelle aux ministères le cadre juridique de la mise à disposition des données publiques, dans le but de faciliter leur engagement dans la démarche de partage de leurs données.

¹ Français, anglais, italien, espagnol, allemand, portugais, arabe, russe, japonais, chinois, catalan, basque, breton, occitan.

² Voir l'entrée *web sémantique* dans le glossaire.

³ Voir audition du 20 mars 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

⁴ A la différence de certains contenus de la base d'origine *Joconde* couverts par des droits d'auteurs et dont la réutilisation fait l'objet de règles strictes, comme le précisent les mentions légales du site.

⁵ Voir l'encadré sur les licences Creative Commons figurant à la page suivante.

⁶ Le recours à un autre type de licence, la licence *ODbL*, est possible bien que non recommandé lorsque le producteur est un EPIC.

⁷ Voir l'encadré sur les licences figurant à la page suivante.

Par ailleurs, le portail *data.gouv.fr* a fait l'objet, à la fin de l'année 2013, d'une **refonte technique** visant à créer un point unique d'entrée pour l'ensemble des recherches de données publique, à simplifier son utilisation, à faciliter les opérations d'enrichissement des données et à alléger les procédures de dépôt et de déclaration pour les administrations engagées dans une démarche d'ouverture de leurs données.

Cette nouvelle version permet également de faire de ce site, outre une plateforme de mise à disposition de données brutes, une vitrine de l'ouverture et du partage des données publiques à destination du grand public. Ce changement passe par un aménagement des modalités de mise à disposition des données pour permettre au grand public de mieux comprendre leur intérêt et de se les approprier. Il se traduit notamment par la mise en place d'outils et de techniques de traitement, par exemple de **visualisation, ainsi que par un effort d'indexation et de mise en relation des données.**

Des licences standardisées

Une licence libre d'utilisation d'une œuvre de l'esprit (par exemple un logiciel ou une base de données) garantit aux utilisateurs des droits, dont elle précise les conditions d'exercice s'agissant des droits d'usage, d'étude, de modification et de redistribution.

La standardisation des licences pour les données ouvertes permet d'éviter la multiplication des conditions particulières en cas de réutilisation, qui rend l'exercice particulièrement complexe lorsque sont utilisés plusieurs jeux de données provenant de divers producteurs.

La **licence ouverte** de *data.gouv.fr* tend dorénavant à remplacer les anciens standards (notamment les licences Apie, LIP, etc.). Elle n'impose que la mention de l'origine des données utilisées et de leur date de mise à jour. Elle est en outre compatible avec des licences ouvertes très utilisées comme l'*Open Government Licence* (licence de l'*open data* britannique) et la licence CC-BY (voir ci-dessous).

Data.gouv.fr admet en outre l'*Open Database Licence* (ODbL), licence plus complexe qui introduit la notion de partage à l'identique (équivalent d'un CC-BY-SA) : en cas de modifications (adaptations, corrections, améliorations) des données par l'utilisateur, celui-ci est tenu de les diffuser dans des conditions de licence identiques à celles de l'original.

Les licences *Creative Commons*

De multiples licences existent au plan international. Depuis le début des années 2000, les licences *Creative Commons*¹ (CC), inspirées de la licence GNU GPL relative au logiciel libre, ont pris une importance considérable. Plusieurs jeux de licences sont obtenus par combinaison de paramètres comme :

- l'indication de paternité (BY) ou non (0) ;
- l'utilisation commerciale ou non commerciale (NC) ;
- le caractère modifiable ou non (ND) ;
- le partage à l'identique, du point de vue de la licence (SA) ou non.

¹ *Creative Commons* est une organisation à but non lucratif fondée par Lawrence Lessig, auteur de l'ouvrage *Code and Other Laws of Cyberspace*.

Dans le cadre des données ouvertes, on peut rencontrer :

- Ⓒ CC-Zero (pas de contrainte, pas de mention de paternité, sous réserve de compatibilité ;
- Ⓘ CC-BY (pas de contrainte si ce n'est la mention de la paternité) ;
- Ⓘ Ⓒ CC-BY-SA (paternité et partage à l'identique, c'est-à-dire conservation de la licence lors des réutilisations).

d) Des chantiers sectoriels en cours

Il a été décidé par le Gouvernement, dans le cadre du Cimap, de lancer en 2013 plusieurs **débats thématiques visant à identifier les nouveaux jeux de données pouvant être publiés et à en favoriser la mise à disposition.**

La réunion du Cimap du 18 décembre 2012 a déterminé que ces débats devaient porter sur la mise à disposition de données en matière d'éducation, de risques environnementaux, de transparence du système de soins, d'offre de transports, de logement, de lisibilité des prestations sociales et des dépenses publiques. En lien avec les différents ministères concernés ont ainsi été mises en places plusieurs commissions sectorielles, dont les travaux doivent prendre la forme d'un rapport remis au Premier ministre et aux ministres intéressés, et visant à identifier les actions à mettre en œuvre.

Le chantier de l'ouverture des données de santé, piloté par le ministère des affaires sociales et de la santé, s'inscrit dans cette perspective, tandis que des initiatives existent également en matière culturelle et dans le champ des sciences.

• **Dans le domaine de la santé**

L'ouverture et la réutilisation des bases de données de santé publiques restent à l'heure actuelle très limitées.

Ces bases, qui retracent les événements médicaux individuels pour l'ensemble de la population, rassemblent en effet **des données personnelles particulièrement sensibles**. En outre, elles ont d'abord été constituées à **des fins de gestion** : le système national d'information interrégimes de l'assurance maladie (Sniiram) a pour fonction première de permettre à la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) d'assurer ses missions de régulation du système de soins de ville, tandis que la mise en place du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) dans les années 1990 tendait à améliorer la régulation du financement des hôpitaux. Leur ergonomie a de ce fait été pensée pour répondre aux besoins de leurs gestionnaires et non aux attentes des tiers, qui peuvent se trouver déroutés par leur très grande complexité et n'en retirer qu'une faible utilité, voire en faire des interprétations erronées¹.

¹ Voir l'audition de M. Frédéric van Rookeghem, directeur de la Cnam, le 6 mars 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

Les données de santé : un ensemble d'une exceptionnelle richesse

La notion de données de santé recouvre plusieurs ensembles. Les travaux de la mission commune d'information portent sur le premier d'entre eux.

- Les données de santé individuelles

Les bases de données de santé médico-administratives, à vocation exhaustive, rassemblent des données personnelles anonymisées, mais pouvant présenter un caractère indirectement identifiant. Leur administration est assurée par différents organismes à des fins de gestion et de régulation du système de soins ou dans un but statistique.

-Le **système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie (Sniiram)**, dans sa version d'origine, recouvre les données individuelles issues des feuilles de soins traitées par les caisses et organismes d'assurance maladie obligatoire, c'est-à-dire les données relatives aux actes remboursés par la sécurité sociale. Géré par la caisse nationale d'assurance maladie (Cnamts), il est effectivement utilisé depuis 2003.

-Le **programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI)**, géré par l'agence technique d'information sur l'hospitalisation (Atih), rassemble les informations sur les séjours hospitaliers. Une copie de cette base est transmise au Sniiram depuis 2007 et lui est intégrée depuis 2009, les données de ces deux bases faisant l'objet d'un chaînage qui en augmente encore la pertinence.

-Les **informations relatives aux décès** sont à la fois celles gérées par l'Insee dans le cadre du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) et celles du centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès (CépiDC) de l'Inserm. Les premières sont transmises aux organismes de sécurité sociale et intégrées au Sniiram, tandis que l'appariement des secondes avec les autres données de santé n'est qu'à l'état de projet.

Dans sa version complète, le Sniiram fournit ainsi depuis 2009 des informations individuelles sur les patients (âge, sexe, bénéficiaire de la CMU, diagnostic de l'affection de longue durée - ALD -, commune et département de résidence, date de décès), sur la consommation de soins en ville et en établissement (date, descriptif et lieu d'exécution des soins), sur l'offre de soins (spécialité du prescripteur, statut conventionnel du praticien ou statut juridique de l'établissement...), sur les pathologies traitées (de manière indirecte, dès lors qu'il existe un codage associé à certaines consommations associées). Il ne donne pas d'informations, en revanche, sur les facteurs de risques en santé (tabagisme, tension, indice de masse corporelle...), sur la prise en charge en établissement médico-social ou encore sur l'environnement social des patients.

Le Sniiram fait l'objet d'une **restitution à plusieurs niveaux** et plusieurs entrepôts de données coexistent au sein de la base. 15 bases de données thématiques totalement agrégées, qui ne permettent donc pas la réidentification, sont librement accessibles. L'accès aux données de consommation individuelles exhaustives et indirectement identifiantes, les données de consommation inter-régimes (DCIR), est très restreint. Un échantillon généraliste de bénéficiaires (EGB), obtenu à partir de ces données exhaustives à l'échelle du centième de la population, est ouvert à un plus grand nombre d'organismes, à la condition toutefois que leur accès ait été spécifiquement autorisé. La Cnam peut enfin procéder à des extractions précises sur demande.

- Les informations relatives à l'offre de soins

La Cnam met à disposition du public, sur son site *ameli.direct.fr*, diverses informations nominatives relatives aux professionnels de santé (professions, coordonnées, secteur conventionnel, équipement carte vitale...) ainsi qu'aux établissements de soins (détails de l'activité, horaires de consultation...).

La publication des informations relatives aux liens d'intérêt entre les professionnels de santé et les industriels du secteur avait été prévue par la loi « Médicament » du 29 décembre 2011. Malgré la publication d'un décret d'application¹, la mise en œuvre effective du dispositif se fait encore attendre².

- Les informations médicales d'ordre général

Des informations médicales sont fournies par les sites internet de plusieurs agences sanitaires, notamment la Haute autorité de santé (HAS) et l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). L'objectif de ces portails d'information est de fournir une information fiable et certifiée au grand public comme aux professionnels de santé et de créer un « *service public de l'information en santé* »³.

Une base de données fournissant des informations sur les médicaments a par ailleurs été mise en ligne à l'adresse *www.medicaments.gouv.fr*.

En raison de leur exceptionnelle richesse – selon M. André Loth, la France pourrait s'enorgueillir de disposer de la plus vaste base de données administratives de santé au monde⁴ –, **ces données pourraient cependant être utilement exploitées à d'autres fins**. Leur exhaustivité et leur très fine granularité en font tout d'abord un matériau de choix pour les chercheurs en santé, notamment en épidémiologie. Du fait de la très fine connaissance de l'état de santé de la population qu'elles permettent, elles pourraient également être mises au service de l'élaboration des politiques publiques de santé. Elles pourraient enfin permettre d'améliorer la surveillance des événements sanitaires et d'optimiser la pharmacovigilance, dont le caractère indispensable a été récemment mis en évidence par le scandale du *Mediator* et l'affaire des pilules de troisième et quatrième générations.

Dans ce cadre, les restrictions opposées à l'accès aux grandes bases de données de santé font l'objet d'une contestation particulièrement vigoureuse. Parce que les informations en matière de santé suscitent un intérêt fort – ou, parfois, des inquiétudes – chez le grand public, que le caractère extrêmement sensible des données concernées emporte des risques majeurs pour la protection de la vie privée, et en raison des potentialités économiques que pourrait présenter le développement de services de traitement de données de santé, le débat dans ce champ est particulièrement vif.

¹ Décret n° 2013-414 relatif à la transparence des avantages accordés par les entreprises produisant ou commercialisant des produits à finalité sanitaire et cosmétique.

² Voir l'audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, le 27 mars 2014, dont le compte est reproduit figure dans le tome II.

³ Ibid.

⁴ Voir l'audition du 6 mars 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

**L'accès aux bases de données médico-administratives :
une procédure complexe, une gouvernance peu lisible**

En raison du caractère extrêmement sensible des données qu'il retrace, l'accès aux données du Sniiram est très strictement encadré.

- Le dispositif mis en place par l'article 21 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 instituant le Sniiram prévoyait un mécanisme à deux niveaux pour la définition des modalités de sa gestion :
 - un protocole passé entre les différents régimes d'assurance maladie ;
 - un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, après avis de la Cnil.

Le mécanisme effectivement mis en place diffère cependant assez sensiblement de celui qui avait été prévu par le législateur. Les orientations relatives à la gestion du Sniiram sont en pratique proposées par un comité de pilotage inter-régimes, dit Copiir, associant les régimes d'assurance maladie, l'État ainsi que l'Union nationale des professions de santé (UNPS). Les évolutions adoptées dans ce cadre doivent ensuite être validées par arrêté.

Ce mécanisme de gestion du Sniiram a été complexifié en 2004 avec la création, par la loi de santé publique du 9 août 2004, de l'Institut des données de santé (IDS), groupement d'intérêt public réunissant divers acteurs du système de santé. À côté des autorisations accordées par le Copiir pour les accès directs permanents, une nouvelle procédure d'accès à certaines restitutions du Sniiram (EGB et extractions spécifiques) a ainsi été ouverte, pour des organismes à but non lucratif présentant un projet déterminé et pour une durée temporaire, sur approbation de l'IDS, après examen par un comité d'experts et après avis de la Cnil.

Selon M. Christian Babusiaux, le Copiir agirait cependant en réalité comme un verrou bloquant les accès aux données du Sniiram, cette situation s'expliquant par l'antériorité du Copiir par rapport à l'IDS.

- Toutefois, bien que les délais constatés pour l'accès au Sniiram soient souvent très longs, et si le caractère tardif de l'autorisation d'accès accordée à certaines institutions sanitaires au rôle crucial comme les agences régionales de santé (ARS) apparaît surprenant, le nombre des organismes habilités à accéder aux restitutions du Sniiram s'est considérablement élargi au cours des dernières années¹.

L'accès au DCIR a ainsi été ouvert au 19 juillet 2013 à la HAS et à l'ANSM, qui ont besoin de pouvoir disposer de données exhaustives pour assurer le suivi très fin réclamé par leurs missions.

La liste prévue par l'arrêté pour l'accès à l'EGB est plus large et comprend notamment des organismes de recherche (Inserm, IRDES, CNRS), les ministères chargés de la santé, de la sécurité sociale et des finances et leurs services déconcentrés, les agences sanitaires (HAS, ANSM, InVS, INCa) ainsi que les membres de l'IDS, parmi lesquels figure notamment le collectif interassociatif sur la santé (Ciss). En pratique, la plupart de ces organismes n'exercent cependant pas

¹ Arrêté du 19 juillet 2013 relatif à la mise en œuvre du Système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie.

leur droit d'accès aux données du Sniiram, notamment parce qu'ils ne disposent pas en interne de compétences adaptées pour ce faire¹.

- Par ailleurs, pour les demandes d'utilisation de données de santé émanant de chercheurs, la procédure et les organismes compétents varient selon la nature des recherches conduites et le type d'informations souhaitées.

- En application de l'article 54 de la loi du 6 janvier 1978, créé par la loi du 6 août 2004, tout projet de recherche en santé dont la réalisation emporte le recueil de données personnelles doit être soumis au comité consultatif sur le traitement de l'information en matière de recherche dans le domaine de la santé (CCTIRS) en amont de la demande formelle effectuée auprès de la Cnil. Ce comité doit rendre son avis dans un délai d'un mois, ou de quinze jours en cas d'urgence. Dans la pratique, la Cnil suit l'avis des experts du CCTIRS.

- En application de l'article 63 de la loi de 1978, les données de santé à caractère personnel issues des systèmes d'information des établissements de santé ou de l'assurance maladie ne peuvent en principe pas être communiquées sous une forme permettant d'identifier les personnes concernées. Le Cnil peut autoriser des dérogations à cette règle, à des fins d'évaluation des pratiques de soin ou de prévention, dès lors que ni le nom, ni le prénom, ni le NIR des personnes ne sont publiés. C'est alors l'IDS qui doit se prononcer, en s'appuyant sur son propre comité d'experts. Une fois son avis émis, dans un délai minimum de six mois, la Cnil doit être saisie par le demandeur.

Un arrêté du 19 juillet 2013 prévoit que toute demande d'accès, de la part d'un organisme de recherche ou d'enseignement ne poursuivant pas un but lucratif, aux statistiques agrégées du Sniiram ou à son échantillon représentatif, après accord du bureau de l'IDS, soit autorisée par la Cnil dans les mêmes conditions que les évaluations des pratiques de soin et de prévention. L'Inserm et le CNRS bénéficient d'un régime spécifique, tout comme un certain nombre d'organismes publics intervenant dans le champ de la santé.

Malgré ces canaux différents, c'est donc en principe à la Cnil qu'il revient de se prononcer sur les demandes et d'autoriser l'accès des chercheurs aux données personnelles de santé, le rôle du CCTIRS ou de l'IDS étant de fournir une expertise scientifique pour mieux évaluer les demandes formulées.

Selon l'Initiative transparence santé (ITS), qui rassemble des acteurs très divers de la société civile, l'entrave ainsi faite à l'accès aux données publiques de santé représenterait **un obstacle majeur à l'élaboration de politiques publiques correspondant à l'état de santé réel de la population**. Le professeur Didier Sicard, président du comité d'experts de l'Institut des données de santé (IDS), l'a exprimé en ces termes devant votre mission commune d'information : « *vue de l'étranger, la France gaspille sa richesse à élaborer des stratégies en décalage avec la réalité* » et la politique de restriction à l'accès aux données de santé revient à « *couper les bras* » des

¹ Voir l'audition de M. Frédéric van Roeckeghem, directeur de la Cnam, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

épidémiologistes. Selon M. Christian Babusiaux, président de l'Institut des données de santé (IDS)¹, « *il y a urgence : le temps perdu représente autant de chances perdues pour la santé des patients* ».

Dans ce contexte, un rapport sur « *La gouvernance et l'utilisation des données de santé* », remis le 3 octobre 2013 à la ministre des affaires sociales et de la santé par M. Pierre-Louis Bras, a formulé plusieurs recommandations visant à améliorer l'accès aux bases de données médico-administratives et à favoriser l'exploitation de l'immense gisement d'informations qu'elles constituent.

Selon la présentation qu'en a fait l'un de ses auteurs, M. André Loth, lors de son audition par la mission commune d'information², le rapport a défini trois orientations principales : « *il faut ouvrir le plus largement possible l'accès aux données anonymes et les diffuser sans restriction ; utiliser autant que faire se peut, dans le respect de la vie privée, les données ayant un caractère indirectement nominatif ; faire enfin en sorte que les données personnelles relatives à l'activité des professionnels de santé puissent effectivement être diffusées dès lors qu'elles ont été rendues publiques sur le site de l'assurance maladie* ».

À la suite de la présentation de ce rapport ont été mis en place plusieurs groupes de travail chargés d'identifier les moyens, notamment techniques, de mettre en pratique ces recommandations. L'objectif affiché par le ministère à travers ces initiatives est de parvenir à créer les conditions d'une « *ouverture maîtrisée des données de santé* ».

• Dans le champ scientifique

Grâce au progrès technologique, la science produit aujourd'hui des données en quantité bien plus importante que ce que les chercheurs sont en mesure d'analyser. En France et à l'étranger, un mouvement visant à associer les citoyens, à titre bénévole, à la collecte et au traitement de ces informations se développe et trouve sa traduction aussi bien dans l'étude de la biodiversité, avec le consortium *Global biodiversity information facility* (GBIF), dont l'initiative revient à l'OCDE, qu'en astronomie, avec le projet *Galaxy zoo*.

Le CNRS s'est saisi de cette approche collaborative en lançant une mission « Science et citoyens », confiée à M. Marc Lipinski, afin de faire un état des lieux des actions entreprises pour rapprocher la recherche scientifique et la société civile en France et à l'étranger, et dans le but de proposer des mesures visant à associer davantage les citoyens et les associations aux travaux de cet organisme de recherche et à mieux faire connaître ses initiatives.

¹ Voir le compte rendu de l'audition du 6 mars 2014 dans le tome II.

² Audition du 6 mars 2014, dont le compte-rendu figure dans le tome II.

Lors de son audition par la mission¹, M. Marc Lipinski a ainsi présenté les notions de « *science ouverte* » et de « *sciences citoyennes* », qui reposent sur un libre accès aux publications scientifiques, voire aux données sur lesquelles reposent leurs conclusions.

• Dans le champ de la culture

La problématique de l'ouverture des données culturelles se pose en des termes renouvelés par le **développement du web sémantique**² et l'ampleur des **programmes publics de numérisation**. Elle doit en outre être revisitée à l'occasion de la transposition de la directive 2013/37/UE/du 26 juin 2013 qui inclut désormais les données culturelles publiques dans le périmètre de réutilisation des informations du secteur public³.

Grâce aux nouveaux outils numériques et à la numérisation des documents, les métadonnées descriptives des œuvres, établies par les bibliothèques, les musées ou les services d'archives, ainsi que les œuvres elles-mêmes, littéraires, picturales, photographiques ou encore audiovisuelles, peuvent désormais être mises à la disposition de tous.

Ces données échappaient jusqu'à présent au champ communautaire, même si le lancement d'*Europeana* en novembre 2008⁴ et les travaux conduits au sein des institutions européennes entre 2010 et 2012 ont ouvert la voie à la diffusion et l'ouverture de ces données⁵.

Dorénavant l'accès « *au matériel culturel et la réutilisation de celui-ci à des fins éducatives, professionnelles ou de loisirs* » ainsi que pour le « *développement de produits et services* » « *dans des secteurs tels que l'enseignement et le tourisme* » figurent **au nombre des objectifs de la directive** modifiée en juin 2013.

Pour l'essentiel, l'Union européenne a en effet souhaité faciliter la réutilisation des documents détenus par les musées, les bibliothèques et les archives et limiter les freins à leur réutilisation. C'est ainsi que les redevances sont strictement encadrées, leur montant devant « *en principe être limité aux coûts marginaux* » ; par dérogation à ce principe général, il peut toutefois être fixé « *selon des critères objectifs, transparents et vérifiables* » et sous

¹ Audition en date du 27 février 2014, dont le compte rendu figure dans le tome II.

² Voir la définition dans le glossaire *open data*.

³ À la suite de la modification des points e) et f) de l'article premier, §2, de la directive 2003/989/CE du 26 juin 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public. Restent toutefois exclus du champ d'application de la directive : « les documents détenus par les établissements d'enseignement et de recherche » et « les documents détenus par les établissements culturels autres que des bibliothèques, des musées et des archives ».

⁴ Bibliothèque numérique, alimentée par les fonds numérisés de plus de 1 500 institutions culturelles des États membres, comportant des images, textes, enregistrements sonores et vidéo, à laquelle ont notamment contribué, pour la France, la BnF et le musée du Louvre.

⁵ Voir notamment la recommandation 2011/711/UE de la Commission du 27 octobre 2011 sur la numérisation et l'accessibilité en ligne du matériel culturel et la conservation numérique (JO L 283 du 29 octobre 2011).

réserve que le montant annuel total excède pas « le coût de collecte, de production, de reproduction, de diffusion, de conservation et d'acquisition des droits, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable »¹. Quant aux droits d'exclusivité, la directive prévoit deux exceptions à l'interdiction de principe qu'elle pose : lorsqu'ils sont nécessaires au fonctionnement d'un service d'intérêt général et pour la numérisation des ressources culturelles des administrations publiques ; elle recommande alors une durée d'exclusivité de dix ans, avec une clause de réexamen².

Estimant qu'il convenait de « passer d'une politique de l'accès aux données à une politique de réutilisation des données », la ministre de la culture a indiqué qu'elle entendait placer « ce changement de paradigme (...) au cœur de la politique des usages numériques qu' [elle] souhaite mener »³. Une **feuille de route open data** a ainsi été établie **en avril 2013**, qui présente la stratégie *open data* comme « l'un des fondements d'un service public culture numérique »⁴, et les services du ministère, et singulièrement le département des programmes numériques, travaillent dans cette perspective⁵. Une attention toute particulière est portée à la sémantisation⁶ et à l'identification des œuvres du domaine public⁷.

Par ailleurs, au-delà des questions complexes touchant aux droits d'auteur, se pose **la question des conditions techniques, juridiques et financières de réutilisation de ces données**. Des réflexions ont ainsi été engagées sur les conditions de mise à disposition des contenus numérisés et l'objet de leur réutilisation, la fourniture de copies de haute qualité tarifées et, le type de licence à privilégier, pour tout à la fois répondre aux attentes du public, assurer le financement de la numérisation et prévenir l'appropriation des contenus.

¹ Art. 6.2 c) nouveau de la directive 2003/98/CE résultant de la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

² Art. 11 modifié de la directive 2003/98/CE.

³ Entretien donné au Nouvel Observateur le 7 novembre 2013 par Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication.

⁴ Feuille de route Open Data du ministère de la culture et de la communication comportant 10 actions pour une stratégie numérique de diffusion et de réutilisation des données publiques numériques du secteur culturel.

⁵ Voir notamment le Guide Data Culture pour une stratégie numérique de diffusion et de réutilisation des données publiques numériques du secteur culturel, mars 2013, le rapport de Camille Domange, chef du département des programmes numériques, Ouverture et partage des données publiques culturelles, pour une (r)évolution numérique dans le secteur culturel, décembre 2013, qui s'est appuyé sur les recommandations du Copia et de l'API et les ateliers impulsés par Etalab.

⁶ Voir notamment la Feuille de route stratégique, métadonnées culturelles et transition Web 3.0, janvier 2014.

⁷ Voir notamment l'Étude sur les calculateurs du domaine public, novembre 2013, qui présente les outils permettant de calculer le statut juridique d'une œuvre.

Les préconisations du rapport *Ouverture et partage des données publiques culturelles, pour une (r)évolution numérique dans le secteur culturel*

Dans un rapport¹ remis en décembre 2013, M. Camille Domange, chef du département des programmes numériques au secrétariat général de ce ministère, décrit le régime actuel d'accès aux données culturelles et évalue, sur la base d'exemples étrangers, les nouvelles modalités de réutilisation qui peuvent être envisagées ainsi que le cadre juridique et financier qui pourrait les accompagner.

Après avoir constaté que le développement des usages numériques des données culturelles implique d'y adapter les pratiques des établissements publics culturels, alors que, dans les grandes institutions étrangères, les revenus tirés de la revente d'images ne constituent plus une source de financement significative, le rapport souligne la méconnaissance de cette question par les acteurs de la culture ainsi que leur scepticisme quant à leur capacité à en mettre en place un « *écosystème de création et d'innovation* » autour de ces données.

Alors que le droit d'auteur est souvent invoqué à l'appui des restrictions à la réutilisation de certaines données, en particulier les photographies des œuvres des collections nationales, le rapport souligne qu'une rationalisation du recours à des contrats de licence de réutilisation, en particulier à la licence *Creative Commons*, permettrait de surmonter ces difficultés dans le respect des droits de l'auteur de l'œuvre.

Le rapport appelle par ailleurs les organismes culturels français, dont certains continuent de mettre en œuvre des stratégies « *protectionnistes* » de mise à disposition des contenus, à repenser leur système de redevances de réutilisation. Il estime que la mise en place d'une offre de services complémentaires aux données publiques en libre accès permettrait aux musées de tirer au mieux profit de la révolution numérique dont ils sont aujourd'hui trop souvent les témoins passifs. Des exemples étrangers, le *Rijksmuseum* d'Amsterdam ou le *J. Paul Getty Museum* de Los Angeles, démontrent qu'il est possible par ce biais de capter une nouvelle audience, sensible aux démarches collaboratives engagées grâce aux outils numériques, sans renoncer à sa vocation première qui est la promotion et la diffusion universelle des biens publics culturels.

2. L'émergence d'attentes exigeantes

L'affichage d'une volonté politique d'ouverture des données publiques vise à répondre à des attentes fortes, qui ne sont toutefois pas homogènes. Le grand public étant encore peu au fait des enjeux associés aux possibilités de réutilisation des données publiques, les revendications en la matière sont principalement portées par une avant-garde composée d'acteurs aussi variés que des associations citoyennes, des chercheurs, des acteurs de la sphère culturelle ou encore des sociétés privées souhaitant développer de nouveaux services à partir des données publiques mises à disposition.

¹ M. Camille Domange *Ouverture et partage des données publiques culturelles : pour une (r)évolution numérique dans le secteur culturel, ministère de la culture et de la communication, décembre 2013.*

a) Exercer un contrôle citoyen sur les politiques publiques

Des associations citoyennes et des journalistes, dont plusieurs représentants ont été entendus par votre mission, souhaitent **s'appuyer sur des données brutes mises à disposition du public pour exercer un contrôle citoyen sur les politiques publiques.**

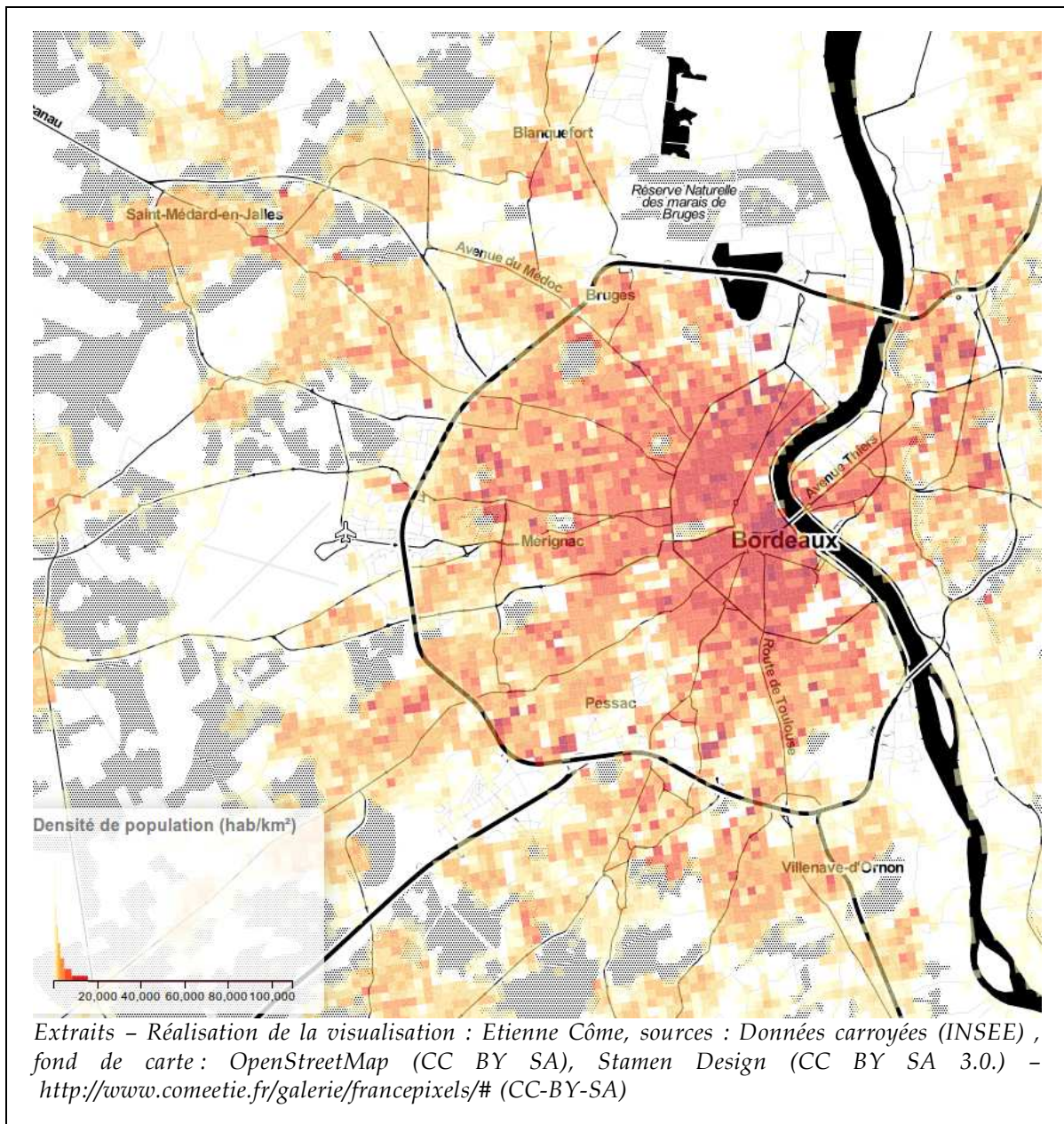
Ces acteurs réutilisent les données ouvertes pour en faire **une présentation ou une interprétation nouvelle**, afin de proposer au grand public une information originale, reposant sur un traitement et un angle de vue spécifiques. Dans les médias, cette démarche peut prendre la forme de datavisualisations, c'est-à-dire d'un traitement graphique des données, ou encore de classements de la performance de certains opérateurs à partir de plusieurs indicateurs.

En ce qu'elle permet ainsi à un État moderne d'approfondir le contrôle de son action par la société civile, l'ouverture de ses données est une condition de la confiance des citoyens. Le partage des informations publiques permet également d'enrichir le débat démocratique.

Selon l'expression employée par le vice-président du conseil national du numérique, M. Godefroy Beauvallet, lors de son audition par la mission, l'*open data* serait par ailleurs le moyen de recréer une « *vérifiabilité* » devant la méfiance croissante qui frappe les institutions publiques. Permettre à la société civile de développer des traitements parallèles à ceux effectués par les administrations, à partir des données, des algorithmes, des logiciels libres et des outils de calcul qu'elles utilisent permet de renforcer la fiabilité des informations publiques grâce à l'apport d'un regard extérieur.

Des efforts de transparence ont été entrepris sur plusieurs sujets importants afin de fournir des outils d'évaluation aux citoyens : le compte rendu de la réunion du Cimap du 17 juillet 2013 indique à cet égard qu'ont été ouvertes au public de nouvelles séries de données portant sur « *des domaines stratégiques de l'action publique* ». Figurent ainsi sur *data.gouv.fr* des jeux de données brutes concernant les informations relatives aux comptes publics ou la mesure de la pollution ou les statistiques de la délinquance.

Exemple de visualisation : densité de population autour de Bordeaux, réalisée à partir de données 2010 diffusées en *open data* par l'INSEE¹



b) Alimenter la recherche publique et privée

L'accès aux données compilées et détenues par les administrations publiques représente un enjeu majeur pour la recherche, quel que soit le domaine d'étude considéré. Les données collectées par la puissance publique représentent en effet un matériau de base indispensable à tout projet qui souhaite se fonder sur des informations exhaustives et fiables. En outre, les grandes bases de données gérées par les administrations publiques offrent aux chercheurs la possibilité de développer de nouvelles façons de travailler,

¹ Selon une méthode assurant le secret statistique présentée sur le site de l'Insee.

fondées notamment sur le *data mining* ou fouille de données. Dès lors, tout retard dans l'ouverture de ces bases aux chercheurs qui en font la demande peut entraver les progrès de la recherche, ce qui est particulièrement préoccupant dans certains secteurs stratégiques – notamment celui de la santé, où l'accès à des données de cohortes appariées est nécessaire à la conduite de projets de recherche approfondis – comme pour le rayonnement de la recherche française au plan international.

Tout en reconnaissant le caractère indispensable des mécanismes qui garantissent le respect de l'anonymat des données personnelles figurant dans les grandes bases de données publiques, **plusieurs chercheurs ont ainsi dénoncé devant votre mission d'information les difficultés rencontrées pour obtenir les informations nécessaires pour mener à bien leurs travaux.** Il semble que dans certains cas au moins, les refus qui leur sont opposés relèvent bien plus d'une inadaptation de la règle de droit, d'une question de principe et d'une culture administrative trop peu ouverte au partage et à la réutilisation des données que d'une exception véritablement justifiée. De tels refus représentent en tout état de cause autant de temps perdu pour la recherche.

L'institut national pour la santé et la recherche médicale (Inserm) n'a ainsi été que très tardivement autorisé à accéder aux informations de la base de données de la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) ; en outre, l'accès facilité qui lui est aujourd'hui ouvert ne recouvre pas la restitution exhaustive des données du Sniiram mais seulement son échantillon généraliste de bénéficiaires (EGB), ce qui rend en pratique impossible tout travail fondé sur la fouille de données¹. Des demandes d'extraction formulées par les équipes de centres hospitaliers universitaires (CHU) demeureraient en attente pendant un délai pouvant atteindre jusqu'à 15 mois². Un rapport du Haut conseil de la santé publique de 2009 a également dressé un tableau précis des difficultés auxquelles se trouvent confrontés les chercheurs en épidémiologie³. Selon les explications concordantes de plusieurs acteurs du système de santé auditionnés par la mission, il semblerait pourtant que les protections⁴ mises en œuvre permettent de limiter très largement les risques de réidentification par croisement de données⁵.

¹ Voir sur ce point l'audition de Mme Geneviève Chêne et de M. Grégoire Rey, de l'Inserm, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

² Voir l'audition de M. Christian Babusiaux, président de l'IDS, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

³ Haut conseil de la santé publique, Pour une meilleure utilisation des bases de données administratives et médico-administratives nationales pour la santé publique et la recherche, mars 2012.

⁴ Ces protections sont notamment l'observation de procédures d'anonymisation successives des données, leur mise à disposition sous environnement protégé, et l'engagement des chercheurs eux-mêmes à ne pas utiliser les données transmises à des fins de réidentification.

⁵ Voir notamment les auditions de MM. Housseyni Holla, directeur de l'Atih, et Christian Babusiaux, président de l'IDS, en date du 6 mars 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

Dans un autre domaine, M. Godefroy Beauvallet, vice-président du Conseil national du numérique, a exposé un exemple éclairant devant votre mission d'information : l'économiste Thomas Piketty, pour ses travaux sur la justice du système fiscal français, a été forcé de recréer lui-même un outil de simulation fiscale individuelle faute d'avoir pu avoir accès aux algorithmes du ministère des finances.

c) Libérer les contenus culturels numérisés

Le développement du numérique a induit une transformation des modes de consommation des données culturelles ainsi que des pratiques et des usages ; il alimente une demande très exigeante d'accès aux biens communs culturels. Lors de son audition, M. Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France (BnF) a à cet égard évoqué une « *demande de libération des contenus numérisés* »¹.

Alors que l'accès aux grandes bibliothèques publiques est réservé à un nombre limité de chercheurs, le changement d'échelle de la politique de numérisation conduite par la Bibliothèque nationale de France à compter de 2005, à la suite l'annonce de la diffusion massive de textes par *Google*², a en effet permis la numérisation d'un nombre important d'imprimés, de livres et de revues ainsi que d'éléments significatifs des collections spécialisées (manuscrits, partitions, estampes, gravures, cartes et plans ...), et la mise à la disposition sur le site *Gallica* plus de 2,9 millions de documents libres de droits.

La réutilisation de ces contenus est libre dès lors qu'elle n'a pas un objet commercial ; dans le cas contraire, un tarif légèrement supérieur au coût marginal de production est appliqué. Dans le même temps, les métadonnées - les notices descriptives des documents et les notices biographiques - ont été converties dans des formats exploitables par les moteurs de recherche et un service d'agrégation thématique des données. Depuis le 1^{er} janvier 2014, l'ensemble de ces données ont été placées sous la licence d'*Etalab* et sont donc librement réutilisables.

La recherche de financements pour certains programmes de numérisation a toutefois conduit la BnF à consentir à certains partenaires une exclusivité de réutilisation de dix ans, choix qui a suscité des réactions très vives de la part des associations. Lors de son audition par la mission, le directeur de la BnF a toutefois indiqué qu'il n'était pas envisagé de renouveler de tels accords.

Le collectif *Savoirscom1*, entendu par votre mission, estime que le domaine public étant un patrimoine commun, il doit être protégé contre toute apposition de droits, même temporaires, restreignant la circulation des données. Il considère dès lors que de tels accords conduisent à une

¹ Voir le compte rendu de l'audition du 20 mars 2014 reproduit dans le tome 2.

² Ibid.

appropriation exclusive induite de ce patrimoine¹ et préconise la mise en place systématique de licences de partage à l'identique.

Le même collectif recommande également la suppression de toute tarification de l'utilisation de contenus numérisés et conteste notamment les redevances mises en place par l'Institut national de l'audiovisuel. Il salue en revanche l'initiative de *JocondeLab*² conduite au sein du ministère de la culture et de la communication, déjà évoquée, qui donne accès à plus de 300 000 notices illustrées³ d'œuvres des collections des musées de France qui démontre les possibilités du web sémantique en 14 langues : sous réserve du droit d'auteur, les contenus sont en effet librement réutilisables sous la licence libre *Creative Commons BY-SA 3.0*⁴.

d) Améliorer la gestion publique

L'ouverture des données publiques bénéficie également au fonctionnement interne de l'État, en ce qu'elle contribue à faciliter la circulation entre les administrations de données en premier lieu conçues pour la gestion du service public. Il apparaît ainsi que **les administrations publiques sont les premiers réutilisateurs des données ouvertes.**

L'ouverture des données permet ainsi de fluidifier leurs échanges et leur coordination, d'améliorer la pertinence et la rapidité du travail effectué par les agents publics et, au total, **d'approfondir l'efficacité du travail administratif comme la qualité des données produites par l'administration dans son ensemble.** Dans sa feuille de route du 28 février 2013, le Gouvernement note en particulier que l'ouverture des données permet le développement de nouveaux modes d'organisation et de nouveaux processus de travail et cite en exemple la prise en compte par la sécurité routière du suivi des accidents de la route pour l'amélioration de l'aménagement de la voirie.

En outre, en organisant la transparence des politiques publiques, l'État crée les conditions d'un échange avec les réutilisateurs. En tenant compte de leurs usages et des problèmes auxquels ceux-ci sont éventuellement confrontés, l'administration se donne alors la possibilité de s'appuyer sur l'intelligence collective pour améliorer son action.

¹ Voir le compte rendu de l'audition du 6 février 2014 reproduit dans le tome II.

² Voir le compte rendu de l'audition de présentation de cette initiative le 20 mars 2014, reproduit dans le tome II.

³ On regrettera toutefois que le dos des œuvres ne soit pas également reproduit, ce qui permettrait d'identifier les traces d'appropriations successives, particulièrement précieuses dans le cadre de l'identification des biens spoliés.

⁴ Cf. encadré précédent, supra §1, c).

e) *Développer de nouveaux services*

Lors de sa réunion du 18 décembre 2013, le Cimap a inscrit l'effort d'ouverture des données publiques et de construction d'un gouvernement plus ouvert dans l'objectif de « *permettre à un écosystème de citoyens-acteurs et d'entreprises d'interagir avec les administrations et d'augmenter l'offre de services aux usagers en s'appuyant sur des données et des plateformes numériques ouvertes* ».

En créant un référentiel d'informations commun à l'ensemble de la société civile, l'ouverture et le partage des données publiques offrent en effet aux innovateurs extérieurs la possibilité de prolonger l'action de l'État en imaginant de services complémentaires à ceux de l'administration et bénéficiant à l'ensemble des citoyens. La politique d'*open data*, en stimulant la créativité des réutilisateurs et la coproduction de services nouveaux, favorise ainsi l'amplification de l'action administrative en même temps que le développement de l'innovation économique et sociale.

Ces nouveaux services peuvent améliorer la vie quotidienne des administrés. Grâce aux données cartographiques mises à disposition par les villes de Rennes et de Montpellier a ainsi pu être développée une application de calcul d'itinéraires accessibles aux handicapés moteurs, le projet *Handimap*. Ils peuvent également présenter une forte valeur ajoutée, notamment dans certains secteurs comme les transports ou le tourisme. Dans ce cas, l'ouverture des données peut constituer un important levier de développement économique en offrant de nouvelles ressources à l'innovation.

La directive du 26 juin 2013 relève à cet égard que « *les documents produits par les organismes du secteur public des États membres constituent une réserve de ressources vaste, diversifiée et précieuse, dont peut bénéficier l'économie de la connaissance* ».

Le développement de nouveaux services : entre intuition et pari ?

L'ouverture des données publiques est habituellement présentée comme un outil stratégique pour le développement de l'économie numérique. Ses promoteurs mettent ainsi en avant le **potentiel croissant de développement de services nouveaux à haute valeur ajoutée** qu'offre la réutilisation des données publiques.

En réalité, **peu de travaux scientifiques** permettent de chiffrer avec précision ce potentiel. Il résulte toutefois des quelques éléments sectoriels disponibles et des travaux menés dans le cadre européen et par les britanniques qu'à **une phase d'investissement dans l'ouverture des données publiques succède une phase où les bénéfices sociaux et économiques dépassent très largement les coûts pour les finances publiques.**

Un **rapport commandé par la Commission européenne en 2011**¹ dans le cadre de la préparation de la modification de la directive 2003/98/CE sur la réutilisation des informations du secteur public, a estimé, pour la seule Union européenne, qu'un accès facilité à ces informations était susceptible d'augmenter de 40 milliards d'euros le marché européen des informations du secteur public alors évalué à 28 milliards d'euros par an, montant correspondant au potentiel d'une réutilisation des données cédées au maximum de leur coût marginal.

Le même rapport évaluait en outre à **140 milliards d'euros par an l'impact économique total, direct et indirect**. À cet égard, M. Richard Swetenham, conseiller du directeur général chargé de contribuer à la mise en œuvre et au développement de la politique de la Commission européenne dans le domaine de l'*open data* a précisé, lors de son audition par la mission², que l'ouverture des données publiques avait des conséquences macroéconomiques : « *le budget public profite de ces activités qui dégagent des recettes fiscales tant au titre de l'impôt sur les sociétés que de l'imposition des salariés qui travaillent chez les réutilisateurs ou encore de la TVA* ».

Après une première approche en 2011, le **rapport du comité indépendant Shakespeare** missionné par le Gouvernement britannique, prenant appui sur une étude (*market assessment of PSI*) réalisée par le cabinet Deloitte, a analysé **en 2013**, les gains de croissance susceptibles d'être générés pour l'économie britannique par l'ouverture des données publiques³. Il les évalue à court terme à 2 milliards de livres, et à 6 à 7 milliards de livres à moyen terme : il s'agit **en grande partie de bénéfices sociaux, en particulier d'économies dans la gestion des services publics**⁴.

3. Des obstacles techniques, culturels et financiers

La réutilisation des données se heurtent en pratique à un certain nombre d'obstacles de plusieurs ordres : des difficultés techniques et méthodologiques (a), des résistances au sein des administrations (b), en fin des coûts de mise à niveau et de mise à jour dans la durée (c).

a) Des difficultés techniques et méthodologiques

L'effort de mise à la disposition du public de jeux de données, aussi nombreux soient-ils, ne suffit pas à en garantir l'utilité. Pour présenter un intérêt pour les réutilisateurs, **ils doivent être fiables et pouvoir être réinterprétés de manière automatisée et standardisée**. Sans cela, et malgré les immenses potentialités qu'elles peuvent receler, les obstacles méthodologiques et techniques à la réutilisation des données ouvertes ne peuvent aboutir qu'à leur sous-exploitation, ce qui vide la démarche d'ouverture de son sens.

¹ Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, *Graham Vickery, 2001. Étude commandée dans le cadre de la préparation de la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public.*

² *Compte rendu de l'audition du 3 avril 2014 reproduit dans le tome II.*

³ *Voir la contribution écrite de M. Paul Maltby, directeur de l'open data au Cabinet office, reproduite dans le tome II.*

⁴ *Il détermine, sur cette base, les données qui doivent être prioritairement ouvertes et mises à niveau.*

De ce point de vue, certaines des modalités de mise à disposition retenues par l'administration (du moins quand celle-ci a effectivement engagé une démarche d'*open data*¹) constituent **une barrière technique à l'accès aux données**.

- **Des données non directement réutilisables**

D'une manière générale, la réutilisation des données publiques est facilitée lorsque celles-ci sont mises à disposition sous un format lisible par machine, c'est-à-dire sous une forme qui en permette l'identification, l'extraction et le traitement automatisés par une application logicielle.

Or, les données ouvertes par l'administration le sont parfois sous une forme nécessitant de la part des opérateurs la mise en œuvre de plusieurs opérations parfois coûteuses ou techniquement complexes. Dans ce cas, **les données mises en ligne sont consultables mais ne sont pas à proprement parler réutilisables**.

Il arrive tout d'abord que le contenu d'un site *web* soit prévu pour être accessible à la seule lecture humaine et que sa possible réutilisation après retraitement par une machine n'ait même pas été envisagée. Les réutilisateurs doivent alors mettre en œuvre **une procédure d'extraction ou *scraping* des données**, qui peut nécessiter des moyens techniques ou humains non négligeables. M. David Gayou, administrateur du collectif *Regards citoyens*, a ainsi exposé lors de son audition² que le retraitement des données nécessaires aux travaux de l'association – notamment les données relatives au découpage des circonscriptions électorales – nécessitait bien moins de temps que leur seule récupération sous une forme exploitable à partir des sites internet des collectivités publiques.

On constate également que des administrations conservent et traitent leurs données au moyen de **logiciels ou d'applications fermés ne permettant pas leur extraction** ni leur communication à des tiers. C'est notamment le cas des informations relatives aux professionnels de santé figurant sur le site *ameli-direct.fr*, la base mise en ligne ne pouvant être interrogée globalement, mais seulement praticien par praticien. Selon les indications fournies par M. Mathieu Escot, chargé de mission santé au sein de l'association *UFC-Que Choisir*³, la reconstitution d'une carte des implantations de cabinets médicaux corrélée au niveau des dépassements d'honoraires constatés a nécessité une opération d'aspiration des données effectuée par un prestataire spécialisé pour un coût de 20 000 euros.

¹ Voir sur ce point le compte rendu, reproduit dans le tome II, de l'audition du collectif *Regards citoyens* le 16 janvier 2016, qui a exposé devant votre mission d'information les difficultés qu'elle a rencontrées pour accéder aux données électorales.

² Voir l'audition du 16 janvier 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

³ Voir l'audition du 16 janvier 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

Un autre écueil important à la réutilisation des informations mises à disposition par les administrations réside ainsi dans le choix de **formats non directement réutilisables**.

Afin de garantir la simplicité de l'opération de réutilisation et de l'ouvrir au plus grand nombre, les données doivent, dans la mesure du possible, être présentées dans des formats ouverts tels que les formats *csv*, *json*, *xml* ou *rdf*.

Or, bien qu'une circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2012¹ ait encouragé l'usage de formats ouverts, les réutilisateurs sont encore trop souvent confrontés à des mises à disposition sous format fermé ou propriétaire, qui emportent des restrictions d'accès.

Est ainsi fréquente la diffusion sous format *pdf*, qui, s'il présente un intérêt pour le confort de lecture, rend très difficile la réutilisation des informations. M. Rémi Noyon, journaliste à la rédaction de Rue 89, a évoqué devant votre mission commune d'information² l'exemple des données relatives à l'utilisation de la réserve parlementaire, qui ont été mises en ligne sur le site *data.gouv.fr* sous format *pdf* pour les années 2011 et 2012.

Enfin, certains des fichiers de données diffusés par l'administration conservent des **options de présentation** – des choix de couleurs, des cellules fusionnées ou une structuration en plusieurs onglets – ou des **fonctions de présentation** – des liens croisés dynamiques ou de macros. Si ce type de présentation peut revêtir un intérêt explicatif, il n'est pas adapté à une diffusion d'informations visant à en permettre une réutilisation simple.

- **Des données non contextualisées**

La valeur des jeux de données résulte également de leur bonne **contextualisation** : une mise à disposition assortie d'une documentation précise permet aux réutilisateurs d'évaluer rapidement l'intérêt des données au regard de leurs besoins et conditionne une réutilisation pertinente et sans risque d'erreur d'interprétation.

La mise en ligne de **métadonnées** consiste ainsi à assortir les jeux de données mis à disposition de qualifications précises (titre, date de mise à jour, source, géo-référencement, mots-clés, *etc.*) permettant d'éclairer leur portée. Ainsi que l'indiquait M. Rémi Noyon devant votre mission commune d'information, l'absence d'informations retraçant l'appartenance politique et la circonscription de rattachement des élus réduit considérablement l'intérêt des fichiers de données sur la réserve parlementaire.

La bonne documentation des données passe aussi par la mise à disposition des **options méthodologiques** retenues pour leur constitution, et notamment des algorithmes qui ont permis leur élaboration.

¹ Circulaire du 19 septembre 2012 fixant des orientations pour l'usage du logiciel libre dans l'administration.

² Voir l'audition du 16 janvier 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

À cet égard, il arrive également que des données soient mises à disposition sous forme d'**extractions** réalisées à partir d'une base de données détenue par une administration. Le réutilisateur n'a alors pas accès aux données brutes ni aux choix méthodologiques qui ont permis de constituer les résultats élaborés et sélectionnés. Lors de son audition, M. Mathieu Escot a évoqué à cet égard le cas des données relatives à l'évolution du prix des services de téléphonie mobile.

- **Des données dispersées, non agrégées et non homogènes**

Il est également difficile de croiser des jeux de données alimentés par plusieurs administrations dont les processus de production ne sont pas été harmonisés. Il se peut alors que les données mises à disposition ne respectent pas la même ventilation statistique, le même niveau d'agrégation ou suivent des options de présentation différentes.

M. Mathieu Escot a ainsi cité en exemple l'impossibilité de disposer d'un jeu de données complet et homogène sur la qualité de l'eau ou celle du service de distribution d'électricité, les données étant produites à différents niveaux (ERDF, communes, communautés d'agglomération, plusieurs administrations centrales). Une autre illustration de ces difficultés est fournie par la dispersion des données locales mises à disposition par les agences régionales de santé (ARS) selon des modalités propres à chacune d'entre elles.

De la même manière, les pratiques de mise à disposition par les collectivités publiques des données portant sur les conditions d'exercice de leur mandat par leurs élus (cumul, indemnités notamment) apparaissent très diverses, ce qui rend difficile toute étude transversale d'ampleur.

- **Structuration mouvante et ruptures de séries**

L'intérêt scientifique des données mises à disposition suppose également que leur structuration respecte quelques exigences méthodologiques comme l'exhaustivité des séries, la régularité de leur mise à jour ou l'application d'une méthodologie unique.

Or, selon Mme Martine Orange, journaliste chargée des enquêtes politiques à la rédaction de *Mediapart*, « *la fiabilité des chiffres publiés baisse de manière spectaculaire* » du fait notamment des changements brusques de méthodologie, de telle sorte qu'il est difficile d'obtenir des séries de données cohérentes et comparables sur longue période, par exemple en matière d'emploi.

M. Christian Babusiaux, président de l'Institut des données de santé (IDS) a pour sa part souligné devant votre mission commune d'information¹ qu'en matière de données de santé, l'ouverture aux équipes de chercheurs du seul échantillon général de bénéficiaires (EGB) du Sniiram, qui constitue un échantillon représentatif au centième de la population française, ne suffisait pas à rendre compte de la complexité des problématique de santé. Il

¹ Voir audition en date du 6 mars 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

estime, dès lors, que la question d'un plus large accès de la recherche aux données exhaustives du Sniiram, les données de consommation inter-régimes (DCIR), devait être posée.

• **Niveau de granularité non pertinent ou niveau d'agrégation inadapté à certaines approches**

Dans plusieurs hypothèses, l'intérêt que présentent pour les réutilisateurs les jeux de données mis en ligne résulte de leur niveau de granularité, c'est-à-dire de leur degré de finesse statistique.

Si la mise en ligne de données présentant un niveau plus ou moins important d'agrégation permet d'assurer une protection plus efficace du secret statistique et donc de la vie privée, la diffusion de données à un niveau plus détaillé, en ce qu'elle permet une plus large variété de retraitements et une plus grande finesse de l'analyse, peut s'avérer très précieuse pour les journalistes et surtout pour les chercheurs.

Un niveau de granularité très fin est par exemple très utile pour l'analyse d'inégalités ou de disparités : l'analyse de la qualité de l'eau, par exemple, n'est pertinente qu'à l'échelon de la commune, un niveau supérieur d'agrégation des informations faisant généralement disparaître les éléments significatifs. Un bon niveau de granularité favorise également les recoupements avec d'autres données, notamment lorsqu'il est possible de réaliser un appariement entre des données issues de plusieurs bases distinctes.

Il est possible à l'inverse que qu'un jeu de données ouvertes soit difficilement compréhensible en l'absence d'agrégation. Mme Mathilde Mathieu, journaliste chargée des enquêtes politiques au sein de la rédaction de *Mediapart*, a ainsi cité en exemple¹ la mise à disposition des données relatives aux émissions de CO₂ selon une ventilation au niveau de l'usine et non de l'entreprise. Cette présentation en séries brutes, dont il faut extraire et ensuite agréger les données pertinentes, qui est aussi celle de la mise à disposition des données du chômage notamment, rend très difficile la reconstitution des ensembles pertinents (entreprise ou bassin d'emploi dans les exemples cités), en tous cas au regard des besoins d'une enquête journalistique.

• **Interopérabilité impossible**

Il semble également qu'une certaine anarchie règne dans les modalités de mise à disposition de données conservées par les différentes administrations engagées dans une démarche d'*open data*. Cette situation interdit toute interopérabilité entre les jeux de données mis à disposition par les différents niveaux de collectivités publiques (collectivités territoriales, administrations centrales, institutions européennes), ce qui limite largement l'ampleur des possibilités de leur réutilisation.

¹ Voir l'audition du 29 janvier 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

Plusieurs acteurs auditionnés par votre mission d'information ont ainsi appelé de leurs vœux une meilleure harmonisation de la structure des données ouvertes. M. Rémi Noyon a ainsi évoqué la dénomination des communes qui n'est pas uniformisée entre les différentes administrations notamment lorsqu'elle comporte un article (le, la ou les selon le cas), ce qui rend impossible le traitement automatisé des données associées et peut conduire à des ruptures importantes de séries.

b) Des résistances administratives

L'ouverture des données publiques incombe inévitablement, d'un point de vue pratique, à l'administration qui les détient ou les produit. Quelle que soit la force de l'impulsion donnée au plus haut niveau de l'État, le risque est qu'elle soit freinée dans sa mise en œuvre par les résistances que l'administration lui opposera, intentionnellement ou non.

Cette inertie est susceptible d'être causée par une inadaptation structurelle de l'organisation administrative à l'*open data*, par des enjeux de pouvoirs ou par l'insuffisance de compétence technique des agents publics en matière d'ouverture des données.

• **Une organisation administrative en silos contraire à la logique de l'*open data***

Démarche transversale par nature, l'*open data* s'accommode mal de l'organisation administrative traditionnelle dite "en silos" ou "en tuyaux d'orgue", qui segmente les services en domaines d'activité disjoints. À défaut d'une coordination générale, chaque administration, voire chaque direction, décide du format et de la nature des données qu'elle recueille, comme parfois des logiciels qu'elle utilise, sans nécessairement prendre en compte les doublons ou les incompatibilités avec les données d'autres services. Cet éclatement participe de la dispersion des jeux de données précédemment constatée.

Cette difficulté a été clairement identifiée par la ministre de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique, Mme Marylise Lebranchu, lors de son audition par votre mission d'information : « *Il faut que l'interministériel, dont les vertus sont depuis longtemps reconnues, prenne corps : nous raisonnons encore trop en silos. C'est affaire de sensibilisation et de culture. Le chemin de l'ouverture des données publiques sera long...* ».

• **Des enjeux de pouvoir relatifs à la détention exclusive de l'information**

L'antienne selon laquelle « *l'information est le pouvoir* » s'applique aussi à l'ouverture des données. Celles-ci reflètent parfois l'activité de l'administration qui les produit : les ouvrir équivaut alors à soumettre son action à l'examen public.

Dans d'autres cas, les données sont la manifestation d'une compétence exclusive et de l'expertise du service producteur : tel est le cas dans le champ des données de santé, pour lesquelles la Cnam exerce à la fois le rôle de gestionnaire et de régulateur. Y donner largement accès revient alors à partager cette compétence, ou du moins à renoncer à la sélection des utilisateurs possibles à partir de ses propres critères. L'*open data* emporte ainsi nécessairement une remise en cause des bénéfices secondaires tirés de la détention exclusive des données.

L'obstacle doit naturellement céder devant l'intérêt qui s'attache à l'ouverture des données. Toutefois, il est susceptible de ralentir la conversion de l'administration à cette nouvelle politique.

- **Des agents pas toujours formés à l'ouverture des données**

On a vu précédemment combien l'ouverture des données publiques pouvait être freinée par des difficultés techniques ou juridiques. Les résoudre suppose pour les services concernés de disposer en interne des compétences nécessaires. Or, la nouveauté de la démarche et la spécialisation des agents, formés à une tâche qui jusqu'à présent n'incluait pas la diffusion en ligne de jeux de données brutes, font que les administrations ne sont pas toujours en mesure d'y faire face.

Tel est notamment le cas lorsque, avant d'être diffusées, les données doivent être préalablement anonymisées, opération complexe que, contrairement à l'Insee, toutes les administrations ne maîtrisent pas. L'article 40 du décret du 30 décembre 2005 en rend d'ailleurs compte, lorsqu'il précise que la demande de réutilisation ne doit être satisfaite que dans la mesure où l'opération d'anonymisation ne demande pas d'« efforts disproportionnés » de la part de l'administration. Souvent ces efforts supposeront de faire appel à une expertise extérieure, les agents ne disposant pas des qualifications nécessaires.

Votre mission note à cet égard que l'*open data* impose une véritable conversion culturelle à certaines administrations, comme l'administration fiscale ou les administrations sociales, dont la tâche était jusqu'à présent d'assurer le secret sur les données confidentielles qu'on leur confiait, et auxquelles on demande aujourd'hui d'étudier les moyens d'ouvrir ces données après les avoir préalablement expurgées de tous leurs éléments identifiants.

- c) *Des coûts pour les administrations publiques*

L'ouverture des données est de nature à générer des coûts pour les administrations publiques : coûts de mise à niveau des données et réduction des recettes d'exploitation des données en cas d'ouverture gratuite, coûts de mise à jour dans la durée.

- **Les coûts de mise à niveau des données**

Les obstacles techniques et méthodologiques qui viennent d'être décrits montrent, si besoin est, que l'ouverture des données publiques exige nécessairement la mise en œuvre d'opérations préalables de mise à niveau par les administrations. En effet, ce n'est pas parce que des données préexistent à leur ouverture que, sauf exception, celle-ci peut être effectuée sans autre coût que le simple dépôt de jeux de données brutes sur la plateforme *data.gouv.fr*.

Si la qualité très remarquable des données de l'Insee réduit considérablement ce travail préparatoire, celle plus médiocre de la grande majorité des données publiques, le défaut d'homogénéité des références et des formats et leur dispersion impose un travail parfois très important, y compris de documentation.

Certaines entreprises, qui fournissent à leurs seuls clients, contre rémunération, les données nettoyées et structurées dont ils ont besoin, à partir de sources diverses, proposent de faire une partie de ce travail, au profit des seuls intéressés, et insistent pour que les données brutes soient mises en ligne le plus rapidement possible sans que la mise en cohérence et mise à niveau préalables susceptibles de retarder leur publication¹. Cette approche peut répondre à certains besoins spécifiques. Elle ne peut toutefois être généralisée car elle réserve la prestation aux seuls utilisateurs qui peuvent en acquitter le prix. Certaines opérations doivent en outre être effectuées par l'administration productrice, notamment l'anonymisation des données.

S'ajoutent dans le temps, à ces coûts initiaux, des coûts de mise à jour des jeux de données, voire de retraitement en cas de discontinuité, en raison d'un changement méthodologique ou de l'utilisation d'un nouveau logiciel de traitement.

L'analyse de ces coûts par ensembles de jeux de données, notamment au regard des bénéfices attendus, est loin d'avoir été menée en France².

- **La perte de ressources propres en cas de suppression des redevances**

L'ouverture des données publiques est également susceptible d'avoir une incidence sur l'équilibre budgétaire d'un certain nombre de grands producteurs publics de données dont une partie du financement est assuré par la vente des données qu'ils produisent. Tel est notamment le cas de l'institut géographique national (IGN), de certaines institutions culturelles ou encore, jusqu'à une période récente, de la Dila.

¹ Voir sur ce point l'audition de M. François Bancelhon, président-directeur général de Data Publica, le 13 février 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

² Les britanniques, dans le cadre du rapport précité du comité Shakespeare, ont en la matière une approche coût-utilité méthodique qui priorise l'ouverture des données en fonction des gains attendus et du coût de mise à niveau des données pour une exploitation efficace.

Dans la suite du premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap) du 18 décembre 2012, M. Mohammed Adnène Trojette, magistrat à la Cour des comptes, a été chargé par le cabinet du Premier ministre, en mars 2013, « d'évaluer les modèles économiques de chaque redevance existante portant sur l'utilisation des données publiques, notamment en auditant les coûts et les recettes associées ».

Dans son rapport¹, remis en juillet 2013, il recense 27 catégories de données (hors secteur culturel) dont la réutilisation est soumise à redevances. Pour certains opérateurs, la revente de données brutes représente ainsi une part non négligeable de leurs ressources, que la suppression des redevances devrait conduire à substituer par d'autres recettes.

Il observe toutefois que les redevances produisent des **revenus décroissants** (35 millions d'euros en 2012, soit un tiers de moins qu'en 2010, et, surtout, que **90% de ces recettes se concentrent sur dix jeux de données**, généralement vendus par des opérateurs dont la mission est de produire des données.

Les dix principaux bénéficiaires de redevances

| | Recettes 2012 (millions d'euros) | Part dans les ressources (%) |
|--|-------------------------------------|---------------------------------|
| Insee | 9,98 | 2,2 |
| IGN | 9,94 | 5,8 |
| Ministère de l'intérieur | 3,86 | 0,1 |
| INPI | 2,74 | 1,3 |
| DGFip | 1,75 | 0,0 |
| Météo-France | 1,58 | 0,4 |
| Service hydrographique de la marine | 1,30 | 2,5 |
| Dila | 0,89 | 0,4 |
| Service de l'observation et des statistiques | 0,58 | 5,3 |
| Atih | 0,54 | 4,1 |

Le rapport relève par ailleurs que les redevances répondent parfois à des considérations extrabudgétaires défensives : la crainte de ne pas être en mesure de satisfaire les réutilisateurs externes, la crainte que les données soient utilisées pour critiquer le service public, ou encore le souci de prévenir la captation de valeur par de grands groupes internationaux pratiquant l'optimisation fiscale et de ne pas subventionner le secteur privé.

Le rapport expose également les raisons qui devraient conduire à l'extinction à moyen terme des modèles économiques assis sur la vente de données brutes, pourtant encouragée par la politique de valorisation du patrimoine immatérielle de l'État mise en œuvre dans le cadre de la RGPP.

¹ Ouverture des données publiques : les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?, *précité*.

Le mode de tarification retenu, qui favorise souvent les gros utilisateurs en raison de tarifs dégressifs, et introduit donc une barrière à l'entrée, est généralement critiqué par les entreprises. Le Medef et la CGPME préconisent à cet égard de supprimer immédiatement les redevances dont le montant est symbolique et de réfléchir à d'autres modes de financement afin de ne pas dissuader le développement d'activités nouvelles¹.

Dans le secteur culturel, la question des redevances est particulièrement sensible, même si elle vient après celle des clauses d'exclusivité, les défenseurs des « *biens communs de la connaissance* » estimant que ceux-ci « *n'appartiennent à personne et appartiennent à tous* » et doivent donc être librement accessibles².

¹ Voir audition commune du 6 février 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

² Voir notamment l'audition du collectif SavoirsCom1 le 6 février 2014, dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

DEUXIÈME PARTIE

EFFECTIVITÉ, EXHAUSTIVITÉ, OUVERTURE DE L'INFORMATION PUBLIQUE : TROIS PRINCIPES POUR RÉPONDRE AUX NOUVEAUX ENJEUX DE LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE

Les travaux conduits par la mission ont montré que des progrès ont incontestablement été accomplis dans la mise à disposition de l'information publique. Toutefois des insuffisances et des lenteurs l'entravent encore, qui sont le plus souvent l'effet de réticences persistantes et d'un défaut d'organisation et d'anticipation des administrations.

Pour répondre aux nouveaux enjeux de la transparence administrative, votre mission commune d'information vous propose de retenir **trois principes d'action** :

- l'**effectivité**, qu'il s'agisse de celle du droit d'accès aux documents administratifs, de l'accessibilité en ligne de l'information publique, ou de la possibilité de réutiliser les données publiques ;

- l'**exhaustivité**, sous réserve des exceptions prévues par la loi, tant des documents communiqués, que des informations et données publiées sur les portails publics et plateformes de réutilisation ;

- l'**ouverture**, des administrations tout d'abord, entre elles, notamment pour améliorer le fonctionnement du service public, et vis-à-vis du public, qui est en droit de contrôler l'action des pouvoirs publics ; ouverture également des données aux fins de leur réutilisation par les acteurs de la société civile comme à l'appui du développement de nouveaux services.

C'est donc dans périmètre redéfini du droit à l'information publique à l'ère du numérique, que s'inscrivent les **recommandations pragmatiques** adoptées par votre mission commune d'information, d'une part **pour améliorer l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs (I)**, d'autre part à **l'appui de la construction d'un droit d'accès numérique à l'information publique (II)**.

I. AMÉLIORER L'EFFECTIVITÉ DU DROIT D'ACCÈS L'INFORMATION PUBLIQUE

Le droit d'accès aux documents administratifs introduit en 1978 permet à toute personne d'obtenir communication des documents détenus par l'administration, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

La mise en œuvre de cet acquis fondamental a progressé mais connaît encore des difficultés en raison non seulement de la complexité de l'organisation administrative française, mais également de l'inertie persistante de certaines administrations, qui a pour effet de retarder parfois très fortement le moment de la communication ou la qualité de celle-ci.

La mission a examiné plusieurs solutions susceptibles de remédier à ces insuffisances, en particulier l'opportunité de transformer la nature juridique de l'intervention de la commission d'accès aux documents administratifs (Cada).

Elle a finalement préféré privilégier des mesures simples, de nature à réduire les délais de communication, tout particulièrement lorsque la question de droit a d'ores et déjà été tranchée (A), améliorer le suivi des demandes d'accès aux documents administratifs et des avis favorables de la Cada (B), enfin accompagner l'administré dans l'identification des interlocuteurs pertinents et du support de l'information qu'il recherche (C).

A. ACCÉLÉRER LA COMMUNICATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Parce qu'un accès rapide à un document administratif peut être déterminant, par exemple pour la protection de la santé de ceux qui sont exposés à un risque localisé ou encore la préservation ou la défense de droits individuels ou collectifs, il convient de **réduire fortement les délais constatés à chacune des étapes du traitement d'une demande d'accès.**

« Un dispositif qui garantisse l'effectivité du recours ouvert aux opérateurs (...) Doit-il s'appuyer sur une autorité d'accès aux informations publiques dotée d'une compétence décisionnelle (injonction, astreinte, sanction) ou sur une rénovation de l'articulation entre la Cada et le juge administratif fondée sur le référé ? Telle est la question. »¹.

La mission recommande cette dernière approche : conserver l'intervention consultative de la Cada (1), accélérer le traitement des demandes d'avis soulevant des questions juridique déjà tranchées (2) et créer un "référé communication" (3).

¹ Entretien avec M. Serge Daël, président de la Cada, La lettre du Coepia n°19, mars 2012, p. 5.

1. Conserver l'intervention précontentieuse de la Cada

Une première solution pourrait consister à conférer à la Cada un pouvoir décisionnel. Votre mission s'est donc interrogée sur l'opportunité de la transformer en régulateur de plein exercice, dont les avis s'imposeraient à l'administration, sauf à ce que celle-ci les conteste devant le juge.

Il lui est toutefois apparu que ce changement de statut conduirait à devoir doter la commission de moyens supplémentaires substantiels, et donc coûteux, pour gérer les suites des injonctions qu'elle serait amenée à prononcer, notamment la liquidation des astreintes, et assurer la défense de ses décisions devant le juge, sans qu'en résulte nécessairement une réduction des délais de communication.

Il convient au surplus de rappeler que si le juge administratif s'est vu reconnaître en 1995¹ la faculté de prescrire, sous certaines conditions, des mesures d'exécution de ses jugements par les personnes morales de droit public ou les organismes privés chargés d'une mission de service public, assorties d'un délai d'exécution et d'une astreinte, aucune autorité administrative indépendante ne dispose jusqu'à présent d'une telle faculté à l'égard de personnes morales de droit public.

La Cada assure aujourd'hui **une fonction de médiation efficace pour un coût raisonnable**. Son intervention consultative facilite sans contester l'application effective du droit de communication, tout à la fois en éclairant l'administration sur la portée concrète des exceptions prévues par la loi, en questionnant les motifs de son refus de communiquer, ce qui l'oblige à le justifier, en lui indiquant dans la très grande majorité des cas la solution que retiendrait le juge administratif et en la dissuadant, ce faisant, de prendre le risque d'un contentieux pour lequel elle devra dégager des moyens, et d'un effet d'image peu flatteur.

Dès lors, plutôt que d'en transformer la nature juridique, il apparaît préférable de **maintenir le principe de la saisine préalable de la Cada** en cas de refus de communication opposé par une administration et de favoriser l'accélération du traitement des demandes portant sur des documents dont la communicabilité est d'ores et déjà établie.

2. Donner compétence au président de la Cada pour traiter les demandes d'avis portant sur des questions déjà tranchées

L'accélération du traitement des demandes d'avis peut être favorisée par une **réduction drastique du nombre des demandes d'avis soumises à la formation plénière de la commission**. Celle-ci s'est d'ailleurs déjà organisée pour n'évoquer les demandes d'avis figurant dans une partie dédiée de l'ordre du jour qu'il est proposé de considérer comme étant dépourvues

¹ Voir partie I, A, supra.

d'objet ou portant sur des questions d'ores et déjà traitées dans le cadre d'avis précédents, que si l'un de ses membres en fait la demande au vu de liste des demandes et du sens de l'avis proposé en réponse.

Compétence pour formuler les avis "sans objet" ou portant sur des questions déjà tranchées pourrait être déléguée au président de la commission et, sous son contrôle, au rapporteur général, à charge d'en référer à la formation plénière lors de sa plus prochaine séance.

Il pourrait ainsi être répondu immédiatement à ces demandes d'avis **sans attendre la prochaine réunion de la commission**. Cette délégation permettrait en outre à la commission de consacrer l'intégralité de ses délibérations, comme elle le fait déjà pour l'essentiel aujourd'hui, à l'examen des questions nouvelles.

3. Créer un "référé communication"

Les demandes d'avis portant sur des questions déjà tranchées par la commission ou par la jurisprudence administrative, ou sur des documents énumérés dans un arrêté établi après avis de la Cada, pourraient également faire l'objet d'une procédure d'urgence devant le juge.

En dépit des suggestions de certains des juristes entendus qui préconisaient de confier cette mission au juge civil, la mission a considéré que compétence en la matière revenait naturellement au juge administratif qui est le juge au fond en la matière.

La **saisine du juge des référés** du tribunal administratif compétent serait effectuée **par la Cada**, dès réception d'une demande d'avis répondant à l'un des exigences, ce qui permettrait au demandeur de bénéficier d'une ordonnance sous 48 heures.

Considérant que **le droit d'obtenir communication d'un document administratif est une liberté fondamentale qui doit recevoir une protection juridictionnelle particulière**, le législateur pourrait ainsi **réputer justifiés** en pareils cas **et la condition d'urgence** prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative introduit par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, **et le caractère manifestement illégal de l'atteinte portée à cette liberté par le refus de communiquer opposé par l'administration**.

Cette disposition *ad hoc* permettrait d'écarter l'interprétation restrictive que le juge administratif donne des conditions de mise en œuvre de la procédure, en particulier de la condition d'urgence¹.

L'administration serait dès lors incitée à ne plus tarder à communiquer les documents dont la communicabilité ne soulève pas de difficulté juridique et une grande partie des demandes d'avis qui portent encore sur des questions déjà tranchées au fond pourrait ainsi être prévenue.

¹ Voir par exemple Conseil d'État 28 février 2003, commune de Perthuis, n°25441.

Recommandation principale n° 1

Créer un "référé communication" devant le juge administratif saisi par la Cada dès réception de la demande d'avis lorsque la question de la communicabilité du document auquel l'accès est demandé a déjà été tranchée par elle-même ou par la jurisprudence, ou si le document figure sur une liste fixée par arrêté après avis de la Cada.

Accélérer le traitement des demandes d'avis par la Cada en donnant délégation au président et au rapporteur général, sous réserve d'en rendre compte à la prochaine réunion de la commission, lorsque la question a déjà été tranchée.

B. AMÉLIORER LE SUIVI DU TRAITEMENT DES DEMANDES D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Le nombre et l'ampleur des demandes d'accès à des documents administratifs et la charge qui en résulte pour les administrations sollicitées sont aujourd'hui loin d'être connus.

Le nombre de ces demandes pourrait être en partie réduit par la **mise en ligne systématique d'un plus grand nombre de documents**, comme proposé ci-après dans le titre II.

Cette politique ne permettrait toutefois pas de répondre aux demandes portant sur les informations nominatives, dont l'accès est réservé aux seuls intéressés et dont la mise en ligne dans des espaces sécurisés¹ est complexe et ne peut être que partielle, ni à la communication de dossiers complexes pour la communication desquels il est nécessaire de procéder à des occultations partielles et dont la publication systématique n'apparaît pas nécessairement justifiée.

Il est dès lors indispensable que les administrations publiques et les organismes détenteurs de documents administratifs s'organisent pour être en mesure de communiquer les documents demandés dans des délais raisonnables (1), modulés en fonction de la difficulté de la recherche ou de la reproduction des documents (2), sous la surveillance de la Cada (3).

¹ Des données fiscales sont ainsi consultables, pour les besoins de l'e-administration, par les seuls intéressés, dans des espaces réservés et sécurisés.

1. Mieux organiser la prise en compte de la charge induite par la communication des documents dans les administrations

Une meilleure prise en compte par les administrations de l'obligation de communiquer dans l'affectation de leurs moyens permettrait incontestablement de réduire le nombre de demandes d'avis adressées à la Cada quand la question de la communicabilité du document a déjà été tranchée. En s'organisant mieux pour réagir plus rapidement, les administrations ne seraient plus confrontées aussi fréquemment qu'aujourd'hui à des procédures devant la commission, voire devant le juge administratif, ce qui leur permettrait de ne plus avoir à argumenter que sur les cas vraiment litigieux.

Une meilleure visibilité des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (Prada)¹, la prise en compte de cette responsabilité dans la définition de leur charge de travail et de leurs objectifs professionnels, la désignation de correspondants au sein des services, et l'identification de la fonction de communication des documents administratifs dans les organigrammes et les objectifs d'activité des administrations, permettraient tout à la fois d'adapter les ressources consacrées à l'ampleur de l'exercice et de fixer des objectifs raisonnables de délais de traitement des demandes d'accès.

Recommandation

Identifier dans chaque administration les moyens affectés au traitement des demandes de communication de documents administratifs.

Renforcer la visibilité des personnes chargées de l'accès aux documents administratifs.

Intégrer le traitement des demandes de communication de documents administratifs dans les objectifs d'activité des administrations.

2. Préciser que le délai de communication est un délai maximum

En pratique, les administrations tendent à considérer que la communication n'est pas une priorité et attendent systématiquement la fin du délai d'un mois fixé par la loi, alors même que la communication de nombre de documents ne soulève pas de difficultés matérielles particulières.

¹ Leur désignation est prévue par l'article 42 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Voir supra première partie I § A, 2, a).

Dès lors, il ne serait sans doute opportun de préciser **dans la loi** que le délai d'un mois dont dispose l'administration pour procéder à la communication de documents est **un délai maximum qui n'est justifié que si la recherche du document ou sa copie ou sa numérisation, ou encore l'extraction de données demandée, présente une difficulté particulière.**

Recommandation

Préciser dans la loi que la communication doit être effectuée le plus rapidement possible, et au plus tard dans le délai d'un mois si la recherche du document ou sa copie ou numérisation, ou encore l'extraction de données demandée, présente une difficulté particulière.

3. Établir un bilan annuel transmis à la Cada

L'obligation de rendre compte et une supervision d'ensemble de la communication des documents administratifs pourraient inciter les administrations à améliorer leurs diligences.

Le dernier alinéa de l'article 44 du décret du 30 décembre 2005 prévoit que la personne responsable de l'accès aux documents administratifs « *peut être chargée d'établir un bilan annuel des demandes d'accès aux documents administratifs (...) qu'elle présente à l'autorité qui l'a désignée et dont elle adresse copie à la commission d'accès aux documents administratifs* ». En pratique, l'établissement de tels bilans n'apparaît pas habituel alors qu'il permettrait à tout le moins de **mesurer le volume des demandes.**

Dès lors, il conviendrait de renforcer ce dispositif en lui substituant l'obligation **pour chaque administration, collectivité ou organisme** auprès duquel le droit d'accès peut être exercé, de tenir **un fichier anonyme des demandes de communication, indiquant, pour chaque demande, le nombre et le type de documents demandés, la date de la demande, celle de la communication et les difficultés éventuelles rencontrées** (exceptions, saisine de la Cada, contentieux notamment).

Ce bilan, établi dans un cadre prédéfini par la Cada, serait transmis à cette dernière. Il lui permettrait ainsi de poser un **diagnostic d'ensemble sur les progrès de l'application de la loi**, de procéder à des **rappels** de l'obligation de communication et des délais, enfin de **publier les noms des « mauvais élèves**», après avoir recueilli leurs éventuelles observations.

Recommandation principale n° 2

Pour chaque administration ou organisme auprès duquel peut s'exercer le droit d'accès aux documents administratifs, introduire l'obligation de tenir un fichier anonyme des demandes de communication, indiquant les dates de réception et de réponse ou d'envoi, le type de documents demandés, le cas échéant le motif du refus, le sens de l'avis de la Cada...), et d'établir un bilan annuel de l'accès aux documents administratifs.

Prévoir la transmission de ces bilans à la Cada, qui pourra publier la liste des " mauvais élèves "1, après avoir recueilli leurs observations.

C. GUIDER L'ADMINISTRÉ

La mission a estimé que le régime juridique du droit d'accès aux documents administratifs, révisé, ajusté et complété à plusieurs reprises, restait **pertinent au fond**, même si la lecture de la loi n'est pas toujours aisée, y compris pour les administrations elles-mêmes, en raison d'une complexité terminologique inhabituelle qui mêle informations, documents et données mais en articule les définitions en distinguant entre contenus et supports2.

L'articulation entre le régime général de communication de 1978 et les régimes autonomes d'accès à certains documents, pour des usages limités, par un nombre souvent restreint de personnes (contribuables ou électeurs locaux, élus locaux ...), a été **largement clarifiée** par la commission d'accès aux documents administratifs et la jurisprudence3.

Reste donc à faciliter l'exercice concret par les citoyens de leur droit à communication.

La mission préconise à cet égard un ensemble de **mesures pratiques** de nature à faciliter l'identification des documents pertinents et de l'administration compétente (1) et à améliorer l'accès aux services détenteurs des documents (2).

Il lui a par ailleurs semblé qu'il serait souhaitable d'examiner l'opportunité d'ouvrir un accès anticipé à certaines informations protégées (3).

¹ Selon une technique courante dans les pays anglo-saxons dénommée « name and shame », et d'ores et déjà mise en œuvre par certaines autorités de régulation comme l'autorité des marchés financiers en matière de gouvernance des sociétés cotées.

² À cet égard, la codification prévue par la récente loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, pourrait offrir un cadre utile en la matière.

³ Voir première partie, I § A. La Cada présente clairement les différents régimes et leur portée sur son site, à l'intention des demandeurs.

1. Faciliter l'identification des documents pertinents et de l'administration compétente

Le citoyen recherche habituellement des informations plutôt que des documents administratifs et ignore dans nombre de cas quel en est le support formel et à quel service s'adresser. Or la loi ne lui donne pas le droit d'obtenir de l'administration qu'elle élabore un document répondant à ses besoins et lui fait obligation de désigner un document préexistant¹, ou à tout le moins de fournir suffisamment d'éléments pour que l'administration puisse identifier un document répondant à ses préoccupations

a) Assouplir l'obligation de désigner un document en cas d'urgence vitale

Pour faciliter la tâche du citoyen, il pourrait être envisagé d'assouplir l'exigence de désignation d'un document, sur le modèle de l'accès aux informations environnementales dans le cadre des dispositions du code de l'environnement prises pour l'application de la directive de 1983².

Cette approche, *a priori* séduisante, n'apparaît toutefois pas efficace d'un point de vue opérationnel. Le nombre des documents et données détenus par l'administration est en effet considérable et l'on voit mal que les services administratifs qui raisonnent en fonction des missions qui leur sont confiées et des documents qu'elles les conduisent à établir ou à recevoir, soient en mesure d'identifier rapidement un document pertinent si la demande n'est pas suffisamment précise.

Dans certaines hypothèses d'urgence vitale toutefois, notamment en matière de santé, l'assouplissement de l'exigence de désignation d'un document pourrait être envisagé, d'autant que, sauf à ignorer les faits en cause, l'administration se sera très probablement d'ores et déjà préoccupée de réunir les éléments d'information utiles qu'elle pourra donc communiquer sans tarder, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Recommandation principale n° 3

Prévoir que la demande de communication peut porter sur des informations, sans que le demandeur en ait à identifier le support, dès lors que l'accès à celles-ci présente un caractère d'urgence vitale, notamment en matière de santé.

¹ On rappellera à cet égard que la jurisprudence considère cependant qu'une extraction spécifique d'une base de données n'est pas assimilable à l'élaboration d'un nouveau document, dans la mesure où sa réalisation ne conduit pas à des efforts démesurés de l'administration. Voir *supra* chapitre liminaire, § A.

² Voir chapitre liminaire, § A.

b) Compléter l'information fournie par les répertoires des documents

Les administrations et organismes concernés par le droit d'accès aux documents administratifs sont en principe tenus de mettre à disposition des « *répertoires des principaux documents dans lesquels figurent des informations publiques* »¹.

Ces registres, lorsqu'ils existent, sont souvent publiés sur le site internet de l'organisme, ce qui en facilite la consultation ; ils ne sont toutefois pas toujours très aisés à localiser sur des portails riches en informations très diverses et l'expérience montre que le moteur de recherche associé ne permet pas toujours de les trouver.

Par ailleurs, même lorsqu'ils sont publiés, ces fichiers, souvent dénommés répertoires des informations publiques, sont peu précis : ils ne listent pas des types d'informations mais se contentent de reprendre l'intitulé parfois très sibyllin des documents qu'il recense et ne comporte aucun descriptif des informations que ceux-ci contiennent.

Les documents mentionnés ne comportent souvent pas d'indication de date ; ils apparaissent dans un ordre de classement aléatoire, parfois sous des rubriques thématiques.

Enfin, ces répertoires se contentent avant tout d'énumérer des documents publiés par ailleurs sur le site et auxquels un lien permet éventuellement d'accéder, comme les circulaires ou autres interprétations du droit positif, quelques rapports, des statistiques, mais, sauf exception (par exemple l'accès au dossier médical), ne font pas mention des documents non publiés.

Il apparaît donc nécessaire de **rappeler aux administrations** et organismes concernés **leur obligation** d'établir des répertoires des informations publiques et d'**en élargir la portée**.

Devraient notamment être systématiquement indiqués la nature des informations figurant dans les documents, la date et la périodicité de mise à jour, les principaux types de documents non publiés et les informations qu'ils contiennent. L'**indexation** de ces répertoires faciliterait les recherches.

L'**ouverture** et la **mise en ligne** de l'ensemble des répertoires sur la plateforme *data.gouv.fr* permettrait en outre des recherches transversales et l'identification du service compétent.

¹ Art. 17, alinéa 1^{er}, de la loi n°78-753 – voir chapitre liminaire, § A.

Recommandation principale n° 4

Prévoir la publication systématique des répertoires d'informations publiques sur les sites internet des administrations et organismes soumis à l'obligation de communication.

Préciser pour chaque type de documents sa date, la périodicité éventuelle de la mise à jour et le type d'informations contenues.

Y lister l'ensemble des documents publiés, assortis d'un lien pour y accéder, ainsi que les types de documents détenus par l'administration mais non publiés.

2. Faciliter l'accès aux services détenteurs des documents administratifs

L'administré n'a pas une connaissance précise du droit d'accès ni de l'organisation des services et ignore souvent comment saisir l'administration et à quel service s'adresser.

La désignation des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs, prévue par la loi depuis 2005, a constitué à cet égard un progrès qu'il faut conforter¹ en simplifiant matériellement la saisine de l'administration afin que le droit d'accès ne reste pas purement formel.

Le développement des portails publics offre à cet égard un support qu'il convient d'exploiter au mieux comme le font d'ores et déjà de grandes administrations et certaines collectivités locales. C'est ainsi que certains sites internet réservent à l'accès aux documents administratifs un **espace immédiatement identifiable sur leur page d'accueil**. Un rappel des principes d'accès y est proposé ainsi qu'une adresse de saisine électronique permettant la délivrance automatique d'un récépissé.

Cette pratique devrait être généralisée, la **présentation du droit d'accès** pouvant également être opérée par renvoi au site de la Cada grâce à un lien installé sur le portail.

Afin que les citoyens repèrent immédiatement le **point d'entrée sur la page d'accueil du site**, celui-ci pourrait être **formalisé par une icône normalisée**, systématiquement reprise sur l'ensemble des sites publics.

Enfin, il est important de **ne pas laisser de côté ceux qui ne maîtrisent pas l'outil internet ou n'y ont pas accès**, en leur indiquant un interlocuteur (en principe la personne responsable de l'accès aux documents administratif prévue par la loi) qu'ils peuvent saisir par courrier.

¹ Voir en ce sens la recommandation principale n°2.

Recommandation principale n° 5

Mettre en place sur la page d'accueil de chaque portail administratif un point d'entrée électronique normalisé pour les demandes de communication, assorti d'un dispositif d'envoi d'avis de réception automatique valant preuve de la saisine.

Présenter sur les sites des administrations les principes et modalités d'exercice du droit d'accès aux documents administratifs ou installer un lien renvoyant aux pages de présentation du droit d'accès sur le site de la CADA.

Indiquer à ceux qui ne savent pas s'orienter dans l'e-administration ou qui n'y ont pas accès un interlocuteur qu'ils peuvent saisir par courrier et par téléphone.

3. Examiner l'opportunité d'ouvrir un accès anticipé à certaines informations protégées

« Avant même d'être un enjeu culturel, les archives ont une vocation régaliennne et citoyenne »¹.

Si le secret est parfois légitime, il ne doit toutefois pas faire obstacle à la transparence démocratique nécessaire. Or certains documents non communicables immédiatement et versés aux archives publiques à l'issue de leur durée d'utilité administrative restent inaccessibles pendant parfois plusieurs décennies, voire plus d'un siècle, en raison des secrets prévus par la loi, notamment le secret de la vie privée et la protection des intérêts de l'Etat.

La loi de 2008 sur les archives a abaissé le délai courant de communicabilité de 30 à 25 ans. Restent toutefois un certain nombre de délais plus longs, dont le bienfondé n'est généralement pas contestable dans son principe², mais qui pourraient, au cas par cas, pour certains fonds, faire l'objet d'un réexamen afin de **mesurer la gravité effective des atteintes susceptibles d'être portées aux secrets ou intérêts en cause au regard de l'intérêt général qui s'attacherait à leur ouverture afin, notamment, d'éclairer l'histoire nationale.**

L'article L. 213-3, II, du code du patrimoine prévoit la possibilité d'une ouverture anticipée, partielle ou totale, de fonds par l'administration des archives, après accord de l'autorité dont émanent les documents, et la loi de 2008 sur les archives publiques a élargi cette faculté à l'ensemble des archives publiques.

¹ M. Hervé Lemoine, directeur du service interministériel des archives de France (Siaf), lors de son audition par la mission le 20 mars 2014 dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

² Le prochaine loi sur le patrimoine pourrait toutefois être l'occasion de quelques ajustements utiles.

Les Archives nationales, diplomatiques et de la défense nationale ont fait un usage très modéré de cette **faculté d'ouverture anticipée**¹ alors que l'opportunité de décider des dérogations générales spécifiques mériterait d'être **examinée plus largement lorsque la demande sociale est forte**.

Pour les archives classifiées "**secret défense**", communicables à l'issue d'un délai de 50 ans, porté en certaines circonstances à 75 ou 100 ans², l'opportunité de **leur déclassification anticipée pourrait également être examinée plus largement**. La sensibilité d'une information ou d'un support classifié pouvant évoluer en fonction du temps ou des circonstances, il revient à l'autorité productrice d'apprécier la durée utile de classification et éventuellement de revoir la date d'échéance initialement fixée lorsque les circonstances ou changé³.

Recommandation

Examiner l'opportunité d'une ouverture anticipée de certains fonds d'archives, en fonction des demandes de la société civile, après appréciation de la gravité des atteintes susceptibles d'être portées aux secrets ou intérêts en cause au regard de l'intérêt général qui s'attacherait à leur ouverture pour éclairer l'histoire nationale.

¹ Exemples mentionnés dans la première partie, I, §B, 2, c.

² Voir chapitre liminaire, § A, 2, d.

³ Réévaluation prévue par l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale annexée à l'arrêté du 30 novembre 2011

II. CONSTRUIRE UN DROIT D'ACCÈS NUMÉRIQUE À L'INFORMATION PUBLIQUE

L'information du citoyen ne soit pas seulement être quérable mais également mise à sa disposition en ligne afin qu'il puisse en prendre connaissance à tout moment et la réutiliser en tant que de besoin.

Dès lors, il apparaît indispensable de bâtir un droit d'accès numérique à l'information publique qui définisse le périmètre de la diffusion en ligne et garantisse la qualité de celle-ci (A).

Parallèlement, l'ouverture des données publiques doit être conduite selon une démarche raisonnée (B), en prenant en considération la nécessité de réviser l'écosystème de production des données publiques (C).

Certaines données appellent toutefois une approche adaptée : les contenus culturels numérisés (D) et les données de santé (E).

A. GARANTIR LA QUALITÉ ET L'ÉTENDUE DE LA DIFFUSION EN LIGNE

Les pouvoirs publics et les administrations se sont engagés, avec un volontarisme indéniable, sur la voie de l'administration numérique, et en ont fait le support principal de la transparence administrative. Ce choix n'était pas seulement le meilleur, c'était sans doute aussi le seul possible.

Les résultats qu'il a produits sont, comme on l'a vu, très encourageants, mais ils doivent être encore améliorés. Pour votre mission, deux pistes de progrès méritent d'être suivies, qui mobilisent à la fois les citoyens et les administrations : la systématisation de la publication en ligne de l'information publique, à laquelle la consécration d'un droit à la mise en ligne doit contribuer (1) et l'amélioration de l'organisation et de la documentation de l'information en ligne (2).

1. Consacrer un droit à la mise en ligne de l'information publique

Il y a un lien étroit entre les demandes d'accès à un document administratif, et la mise en ligne, puisque, comme on l'a vu précédemment, il suffit que le document soit facilement accessible pour que la demande de communication tombe, pour défaut d'objet. Comme M. Serge Daël, président de la Cada, l'a fait valoir, « *la dématérialisation et la mise ligne sont à coup sûr les deux gisements permettant de concilier l'exigence démocratique de transparence et la maîtrise de la dépense publique, comme d'ailleurs de réconcilier le temps lent des procédures et le temps rapide inhérent à la communication moderne* »¹.

¹ Entretien, in Lettre du Coepia, n° 19, mars 2014.

La mise en ligne est donc une solution pour satisfaire à faible coût les demandes de communication. Rien n'oblige pour autant l'administration à privilégier cette solution, ce qui peut conduire à des situations inefficaces, lorsque les services préfèrent traiter ponctuellement chaque demande, quel qu'en soit le nombre, plutôt que d'y répondre, une fois pour toute, collectivement, en procédant à la publication du document demandé.

La mission a réfléchi aux moyens de systématiser en pareil cas, la mise en ligne. Elle en a identifié deux : la mise en ligne de plein droit des documents d'intérêt général (a), et celle des informations mises à disposition dans le cadre des procédures d'enquête et de consultation publiques (b). Celles-ci risquent, toutefois de n'être pas suffisantes. C'est pourquoi votre mission a jugé nécessaire de **consacrer expressément un droit des citoyens** à obtenir la mise en ligne des documents présentant un intérêt avéré (c). Dans tous les cas, il est nécessaire d'assurer une mise à jour régulière des informations publiées (d).

a) Prévoir la mise en ligne de plein droit de documents d'intérêt général

Une première solution consisterait à **établir une liste de documents d'intérêt général fréquemment demandés, et en prévoir dans loi la mise en ligne.**

Ces documents d'intérêt général correspondraient notamment, comme le propose le président de la Cada dans son entretien précité, aux documents d'urbanisme, en particulier le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), aux plans de circulation, aux études d'impact en matière d'environnement, aux arrêtés de police réglementaire. On pourrait y ajouter certaines informations sur les organes délibérants des collectivités locales et de leurs groupements (composition, indemnité...) ou les rapports d'activité des administrations.

Le droit de l'environnement pourrait utilement servir ici de modèle, puisque, comme on l'a vu¹, il prévoit expressément la publication de certains documents d'intérêt général, dont la liste est fixée par décret.

Cette publication s'effectuerait systématiquement par voie électronique.

Recommandation principale n° 6

Mettre en ligne systématiquement et sans délai les documents d'intérêt général les plus fréquemment demandés, dont la liste serait fixée par décret.

¹ Cf. chapitre liminaire B, § 1, c). Il s'agit de l'article L. 124-8 du code de l'environnement.

b) Systématiser la publication des informations mises à disposition dans les procédures de consultation ou d'information préalable

Il serait utile de systématiser également la publication en ligne des informations qui doivent être mises à disposition dans le cadre des procédures de consultations ou d'information préalable, comme celles des enquêtes publiques en matière d'environnement, d'urbanisme ou d'installations classées.

Actuellement, comme on l'a vu, la mise en ligne n'est qu'une modalité parmi d'autres de diffusion des informations pertinentes. Or, il s'agit certainement de celle qui permet de toucher le plus de monde, tout en publiant à peu de frais, le plus grand nombre de documents et les plus riches d'entre eux.

Votre mission juge **pertinent de faire primer la diffusion en ligne**. Pour y parvenir, il serait utile de prévoir que chaque administration dispose, au sein de son site internet, d'une page dédiée aux procédures de consultations ou d'information préalable qu'elle organise, conçue selon un modèle normalisé, développé au niveau interministériel.

Recommandation principale n° 7

Privilégier, dans toutes les procédures de consultation ou d'information préalable, la mise en ligne sans délai des documents communiqués. À cette fin, prévoir, sur le site internet de chaque administration concernée, une page dédiée aux consultations et aux débats publics, conçue selon un modèle normalisé, commun à toutes les administrations.

c) Consacrer un droit d'obtenir la mise en ligne des documents très demandés

Les dispositifs envisagés précédemment ne répondent pas aux hypothèses dans lesquelles des documents qui ne seraient pas inscrits dans la liste parce que trop spécifiques ou qui ne relèveraient pas d'une procédure de consultation préalable, seraient pourtant très demandés, pour une raison conjoncturelle ou locale.

Il serait, dans une telle situation, utile de pouvoir obliger l'administration à examiner l'opportunité d'une mise en ligne, à partir d'un certain volume de demandes. Votre mission propose à cet égard de **reconnaître expressément aux citoyens un droit d'obtenir de l'administration, non plus seulement la communication, mais aussi la mise en ligne de tout document présentant un intérêt suffisant¹**.

¹ Cette orientation figure notamment dans la note envoyée à la mission après son audition par M. William Gilles.

Ce faisant, elle recommande de renouer avec l'esprit qui inspire la loi du 17 juillet 1978 : les demandes des citoyens doivent être le premier moteur de la transparence administrative.

D'ailleurs, ce nouveau droit, inscrit dans ce texte fondateur, s'exercerait dans les limites qu'elle fixe et sous les mêmes garanties éprouvées. En particulier, il ne concernerait ni les documents contenant des données personnelles ni ceux couverts par un secret prévu par loi. La Cada, saisie avant tout recours contentieux, veillerait à sa bonne application.

Toutefois, deux conditions supplémentaires devraient être réunies pour que la diffusion en ligne soit accordée.

Tout d'abord, la démarche engagée devrait s'appuyer sur un nombre suffisant de demandes, compte tenu de l'intérêt et de la portée du document en cause. L'enregistrement et le décompte des demandes de communication, que votre mission recommande par ailleurs¹, prennent ici tout leur sens.

Ensuite, l'administration aurait la possibilité de refuser la mise en ligne, si elle estime que cette opération serait trop coûteuse ou qu'elle se prolongerait au-delà du temps que durera la demande. Toutefois, dans ce cas, votre mission recommande qu'elle soit tenue de justifier la non publication en ligne auprès de ceux qui la lui demanderaient, afin que ceux-ci puissent en saisir la Cada, puis, le cas échéant, le juge administratif.

Recommandation principale n° 8

Reconnaître aux citoyens un droit d'obtenir de l'administration la mise en ligne de tout document librement communicable et fréquemment demandé.

Ce droit serait mis en œuvre dans les mêmes limites et avec les mêmes garanties que le droit de communication. En particulier :

- le citoyen pourrait saisir la Cada, afin qu'elle rende un avis, préalablement à tout contentieux, sur la légitimité de la demande de mise en ligne ;

- l'administration devrait justifier de son opposition à la diffusion.

Seraient pris en compte, pour décider de la mise en ligne, à la fois l'intérêt de la demande, évaluée à partir du nombre de demandes identiques présentées auparavant, et les coûts de cette diffusion pour l'administration.

¹ Voir supra, recommandation principale n° 2.

La consécration de ce droit renforce **le rôle de vigie que jouent les citoyens pour la transparence administrative**. Votre mission observe d'ailleurs, qu'ils peuvent aussi, sous réserve des restrictions posées par la loi du 17 juillet 1978¹, contribuer à la publication des informations, en diffusant eux-mêmes les documents qui leur auront été communiqués : cette diffusion ne constitue en effet jamais rien d'autre qu'une réutilisation autorisée par cette même loi.

d) Mieux assurer la mise à jour des informations publiées

Une fois publiée, l'information doit être tenue à jour, même si cette opération peut être coûteuse : à défaut, cette publication perd de son utilité. Or, votre mission a constaté combien les pratiques des administrations en cette matière étaient différentes et observé que tous les sites publics n'affichent pas la fréquence de mise à jour. Le citoyen doit pouvoir connaître l'ancienneté de la dernière mise à jour : il lui apparaît donc nécessaire de systématiser aussi l'actualisation des principales informations mises en ligne, en particulier celles qui, comme les répertoires généraux, sont utiles aux citoyens pour la mise en œuvre de leurs droits.

Recommandation

Organiser la mise à jour très régulière des répertoires, documents et informations en ligne. Afficher la fréquence de mise à jour.

2. Poursuivre le mouvement d'organisation, de documentation et de regroupement de l'information en ligne

Comme on l'a vu précédemment, l'administration a su diagnostiquer les principales insuffisances de sa politique de diffusion et de publication d'informations en ligne : dispersion, qualité insuffisante ou incomplétude des informations.

Votre mission estime à cet égard que **les orientations tracées, dans leurs rapports, par le Coepia² et le groupe de travail présidé par M. Franck Riester³, pour corriger ces imperfections, sont les bons** : mise en réseau et mutualisation des sites administratifs, regroupement des différents sites publics afin d'en réduire le nombre, amélioration de la qualité des informations et de leur bonne adéquation au public auquel elles s'adressent.

Le mouvement ainsi amorcé de rationalisation de la « toile » publique doit se poursuivre.

¹ Cf. *chapitre liminaire, A*.

² Cf. *notamment les rapports d'activités 2012-2013 et 2011-2012, respectivement présentés au Premier ministre en octobre 2013 et en octobre 2012*.

³ *Amélioration de la relation numérique à l'utilisateur, rapport issu des travaux du groupe " experts numériques " réuni autour du député Franck Riester, précité.*

La mission s'est plus particulièrement attachée à une question : comment faciliter l'identification et la compréhension, par le citoyen, de l'information dont il a besoin, afin qu'il en tire tout le bénéfice possible ?

Plusieurs mesures lui ont semblé mériter attention : la normalisation de l'affichage du caractère officiel des sites publics (a), la documentation des informations publiées (b), l'indexation des informations publiées à partir d'un référentiel unique (c), l'accompagnement de leur lecture (d).

a) Afficher visiblement et de manière uniforme le caractère officiel des sites publics

Il est dommage, comme on l'a vu précédemment, et comme l'a regretté le président du Coepia, M. Michel Pinault, lors de son audition, qu'il n'y ait pas une homogénéité de présentation des sites de l'État. De ce fait, le citoyen n'est pas toujours en mesure de savoir si le site sur lequel il navigue est bien un site public, et si, par conséquent, l'information qui lui est proposée est bien authentique.

Il conviendrait pour remédier à cette situation, non seulement que les sites reprennent systématiquement le logo tricolore de la République française et la Marianne mais également **affichent clairement et de manière uniforme leur caractère officiel**, par l'adoption d'une charte graphique commune imposant par exemple dans un bandeau visible sur chaque page.

b) Documenter les informations publiées

Dans le même ordre d'idées, il serait souhaitable que les administrations s'attachent à **mieux documenter les informations qu'elles publient**, en indiquant, notamment, la source ou l'auteur du document, la date de sa création ou de sa mise à jour, ainsi que, le cas échéant, les liens vers les données ouvertes utilisées pour l'élaborer.

Les documents statistiques devraient, quant à eux, être accompagnés d'une présentation de la méthodologie ou des catégories utilisées et des bases de calcul retenues. Ainsi, le citoyen sera mis en mesure non seulement d'apprécier l'authenticité du document, mais encore d'en comprendre la portée et d'en évaluer la fiabilité ou la pertinence.

c) Établir un référentiel unique de description des informations

Une seconde mesure vise à faciliter la recherche de l'information désirée. Elle est directement liée à une meilleure documentation, par les administrations, des documents qu'elles diffusent. Un référentiel unique de description des informations devrait être mis en place, qui permettrait de les classer par catégories (par exemple : nature, format, auteur, thème du document).

Ce référentiel pourrait alors servir de base à la constitution d'un moteur de recherche directement intégré aux sites internet publics, plus performant que certains des moteurs actuels, parce qu'il ne se limiterait pas à permettre une recherche par mot-clé sur l'ensemble de la base de données du site, mais pourrait filtrer l'information en fonction des rubriques recherchées. Ainsi pourrait être recherchés non pas uniquement les documents qui contiennent le mot : « *kinésithérapeute* », mais seulement les actes réglementaires, signés par le ministre de la santé, relatifs à ces professionnels de santé.

Recommandation principale n° 9

Afficher clairement et de manière uniforme le caractère officiel des sites publics.

Documenter les informations : indiquer leurs sources et leur date de création ou de mise à jour ; présenter, le cas échéant, la méthodologie suivie pour les élaborer ou les bases de calcul.

Faciliter la recherche des informations : établir un référentiel unique de description des données à partir duquel une recherche efficace puisse être faite *via* un moteur de recherche adapté.

d) Décrypter les informations publiées

Il apparaît enfin nécessaire de faciliter la compréhension des informations publiées. Certains documents parlent d'eux-mêmes : il en va ainsi des textes juridiques ou des circulaires. D'autres, au contraire, appellent un effort d'analyse : bilans comptables, séries statistiques... Pour des administrés non spécialistes de la question, de telles données, qui peuvent pourtant les intéresser –qu'on pense par exemple au budget d'une collectivité– peuvent demeurer incompréhensibles et donc, *in fine*, inutiles.

Dès lors, faut-il seulement s'en remettre à l'initiative individuelle en se satisfaisant d'avoir publié l'information, même si elle n'est de fait destinée qu'à des spécialistes ? L'administration ne doit-elle pas faire l'effort, parfois, de rendre les informations qu'elle diffuse compréhensibles par tous ? Faut-il ajouter à l'exigence de transparence administrative, celle de **pédagogie de l'information administrative** ?

Votre mission a répondu par l'affirmative à ces questions, en étant toutefois consciente que cette pédagogie – qui a un coût aussi pour l'administration – ne peut être une exigence générale mais qu'elle doit être développée, notamment par le recours à des présentations en ligne des informations en facilitant la compréhension, en recourant, par exemple, à des procédés de visualisation, qui traduisent des séries statistiques sous forme de courbes, cartes, camemberts et graphiques, en procédant à l'ajout de commentaires explicatifs, ou en établissant des liens avec d'autres informations.

Recommandation principale n° 10

Veiller à l'intelligibilité pour le plus grand nombre des informations publiques mises en ligne en recourant, lorsque c'est possible, à des procédés de visualisation (cartes, graphiques...) et en les commentant.

B. PROMOUVOIR UNE DÉMARCHE RAISONNÉE D'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES

La démarche d'*open data* actuellement engagée présente d'indéniables mérites, dont le moindre n'est pas d'avoir peu à peu converti certaines administrations à cette pratique. Toutefois, on a vu précédemment qu'elle n'était pas exempte d'insuffisances et que, faute d'une méthodologie bien claire, il risquait d'en résulter un certain désordre dans l'ouverture des données.

Afin de conjurer ce risque, il apparaît nécessaire à votre mission commune d'information de mettre en place une démarche raisonnée d'ouverture des données publiques. Celle-ci se décline en quatre points : structurer et prioriser l'ouverture (1), l'anticiper dès la production des données et la normaliser (2), développer la culture d'*open data* au sein des administrations (3) et assurer le respect des règles de réutilisation (4).

1. Organiser la démarche d'ouverture

Phénomène récent, l'ouverture des données publiques n'est pas encore pleinement entrée dans les mœurs des administrations. On a vu précédemment qu'en dépit de progrès encourageants et de l'engagement réel des pouvoirs publics, le nombre de données disponibles et leur qualité sont inférieurs à ce qu'ils pourraient être.

Le mouvement engagé doit bien entendu être poursuivi. Il semble toutefois nécessaire à votre mission d'organiser de manière plus systématique la démarche d'ouverture, à partir de l'identification et de l'analyse systématique des gisements de données existants (a), de la priorisation des mises en lignes de données ouvertes (b), enfin de la définition pour chaque administration d'objectifs assortis d'un calendrier de réalisation (c).

a) Identifier et analyser les gisements de données existants

Dans le cadre des débats thématiques organisés, conformément aux préconisations du troisième comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap), sur le logement, la santé et l'enseignement supérieur, un recensement complet des jeux de données existant en ces matières a été engagé.

Or, un tel recensement est un préalable nécessaire à toute démarche raisonnée d'ouverture des données publiques : pour décider de celles qu'on peut diffuser, il faut connaître les données qu'on possède.

S'étant prononcée en faveur du développement de l'*open data*, et recommandant plus haut l'établissement de répertoires des principaux documents administratifs disponibles, **votre mission estime que la même démarche de recensement systématique doit être aujourd'hui étendue à l'ensemble des administrations.**

Ce recensement doit s'accompagner d'une **évaluation de la nature et de la qualité des jeux de données** identifiés, qui permettra de décider ensuite s'il est possible ou non de les diffuser, et sous quel format. L'évaluation devrait à ce titre porter sur :

- le statut juridique des données, afin de déterminer si elles entrent dans les exceptions à la réutilisation prévues par la loi ;

- leurs caractéristiques techniques, comme le format sous lequel elles sont enregistrées (format propriétaire ou non) ;

- l'intérêt des données et le public auquel elles pourraient s'adresser, compte tenu de leur plus ou moins grande complexité ;

- les coûts d'une éventuelle ouverture, comme, par exemple, ceux associés à l'anonymisation des données, à leur documentation, à leur transcription sous un autre format, ou encore à l'automatisation de leur diffusion.

Pour les données déjà mises en ligne, l'évaluation devrait porter sur leur qualité, la nécessité éventuelle de procéder à leur enrichissement ou à leur mise à jour ainsi que sur le coût prévisible de ces améliorations.

L'aboutissement d'un tel recensement devrait être l'établissement d'une **cartographie détaillée** de l'ensemble des bases de données publiques. Il permettra ainsi de pouvoir disposer d'une évaluation précise de l'état d'avancement de la démarche d'ouverture, administration par administration.

Recommandation principale n° 11

Recenser l'ensemble des bases de données détenues par l'administration, en précisant, pour chacune, sa nature, sa qualité et ses caractéristiques techniques, afin d'évaluer l'opportunité et le coût de son ouverture ainsi que, pour celles déjà mises en ligne, celui de leur amélioration ou de leur mise à jour.

À partir de ce recensement, établir une cartographie systématique des bases de données publiques.

b) Prioriser les mises en ligne de données ouvertes

En même temps qu'elle recense les bases de données qu'elle détient et évalue le coût de leur mise en ligne ou de leur enrichissement, l'administration doit prendre connaissance des principales demandes qui s'expriment à cet égard.

Plusieurs attentes ont ainsi été formulées devant votre mission : données plus complètes sur les risques environnementaux, accès élargie aux données de santé anonymisées, carte scolaire, localisation des faits de délinquance, détails des dépenses publiques... M. Simon Chignard a notamment insisté à cet égard sur l'importance de données « *pivot* », celles « *qui jouent un rôle fondamental pour l'infrastructure informationnelle du pays – données du cadastre, du registre des entreprises, de la base des codes postaux [parce qu'] elles sont au cœur de multiples services et de réutilisations possibles* ».

Ces attentes peuvent être non seulement celles de la société civile ou des entreprises, mais aussi, dans certains cas, celles des administrations elles-mêmes, qui peuvent tirer profit de l'ouverture d'une base de données¹.

Sur cette base, l'administration, avec l'aide d'*Etalab* et, le cas échéant, de son réseau d'experts, **doit décider quelles mises en ligne ou quels enrichissements sont prioritaires et sous quelles formes** (mise en ligne brute, après retraitement ou enrichissement pour en faciliter la lecture *etc.*) **afin d'y consacrer les moyens nécessaires.**

Une question se pose : faudra-t-il faire prévaloir la qualité des données mises en ligne, ou la rapidité et le nombre de mises en ligne ? Dans le premier cas, le risque serait de ralentir la conversion de l'administration à l'ouverture de ses données, en engageant tous les moyens disponibles sur quelques projets de haute tenue ; dans le second, le danger serait plutôt de multiplier les mises en ligne de faible qualité, les administrations satisfaisant à bon compte l'exigence d'ouverture des données. On comprend certes l'avantage de mises en ligne nombreuses : elles signaleront l'attention portée par les pouvoirs publics à l'*open data* tout en y familiarisant peu à peu les services. Votre mission juge pourtant que cet avantage ne saurait compenser l'inconvénient d'un *open data*

¹ Il en est allé ainsi lorsqu'en 2011, le référentiel à grande échelle de l'IGN a été ouvert, gratuitement, à tous les organismes chargés d'une mission de service public.

de piètre qualité, qui pourrait aboutir à de graves échecs, compte tenu des enjeux qu'engage cette ouverture, notamment en termes de normalisation des données ou de protection de la vie privée¹. Elle estime donc nécessaire de **donner la priorité à la qualité des mises en ligne**.

Cette priorisation des mises en ligne **ne saurait toutefois exclure** que **d'autres jeux de données**, qui ne présenteraient pas de risques particuliers, soient ouverts, dès lors que cette ouverture ne sollicite pas les moyens du service au détriment des mises en ligne jugées prioritaires. En effet, l'administration pourrait être en mesure d'améliorer ultérieurement la qualité de ces jeux de données. En outre, les réutilisateurs seraient alors informés de cette moindre qualité, par l'administration elle-même ou dans le cadre de l'évaluation collaborative.

Recommandation principale n° 12

Prioriser l'ouverture des données publiques : identifier les jeux de données à rendre prioritairement disponibles ou, s'ils sont déjà en ligne, à enrichir, en fonction des coûts et des attentes exprimées par la société civile ou les administrations.

Permettre aux administrations, pour le surplus, de mettre en ligne d'autres jeux de données ne présentant pas de difficulté particulière dans la mesure où cela ne retarde pas les mises en ligne prioritaires et à la condition qu'elles signalent le niveau de qualité de ces informations.

c) Définir pour chaque administration des objectifs assortis d'un calendrier de réalisation

Une fois que l'administration aura décidé quelles mises en ligne sont prioritaires, elle pourra organiser concrètement cette opération. En dépit de succès significatifs, les leçons tirées des expériences passées conduisent votre mission commune d'information à recommander de **recourir à une programmation contraignante de ces opérations**. En effet, l'exigence de transparence administrative et celle d'ouverture des données publiques n'ayant pas toujours été totalement intégrées par les administrations, il est à craindre que celles-ci ne donnent la priorité à d'autres chantiers.

Or, il faut convaincre les administrations qu'elles doivent accomplir cette mission à l'égale de leurs autres missions. Pour ce faire, il apparaît nécessaire à votre mission de définir des **objectifs précis de mise en ligne, qui porteraient tant sur ses modalités** (format retenu, fréquence de mise à jour envisagée, enrichissement éventuel...), **que sur le calendrier d'ouverture**. Ces objectifs devraient figurer **dans le contrat d'objectifs** passé avec l'autorité de rattachement. Les administrations seraient par ailleurs tenues à une obligation de rendre régulièrement compte auprès de cette autorité des avancées de la mise en ligne.

¹ Sur ce point, cf. notamment les conclusions de la mission d'information de la commission des lois conduite par nos collègues Gaëtan Gorce et François Pillet, précitée.

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) pourrait alors assurer, à travers sa structure Etalab, un suivi centralisé de la progression, administration par administration, de l'ouverture des données publiques – chantier prioritaire pour la modernisation de l'action publique.

Recommandation principale n° 13

Inscrire les objectifs et le calendrier d'ouverture des bases de données publiques dans les contrats d'objectifs des administrations.

Prévoir l'obligation, pour chaque administration, de rendre compte régulièrement et précisément de l'avancée des opérations.

Confier au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le suivi, à partir des comptes rendus établis par les administrations, de l'ouverture de leurs données.

2. Préparer l'ouverture des données

Le champ des données aujourd'hui ouvertes se caractérise par sa grande disparité. La disparité est d'abord technique, liée aux formats utilisés, à la documentation des données ou à leur granularité plus ou moins fine. Elle est ensuite juridique, fonction des droits qui les grèvent ou des licences sous lesquelles elles peuvent être exploitées. Ces disparités constituent un obstacle pour la mise en ligne des données et leur libre réutilisation. Il convient de les réduire, dans la mesure du possible, en préparant très tôt l'ouverture des données. L'administration doit à cet égard faire preuve d'anticipation (a) et soumettre ses données à un cadre de normalisation technique et juridique, préalablement à leur mise en ligne (b).

a) Anticiper l'ouverture des données dès leur production

Le recueil ou la production par l'administration de ses données constitue un moment crucial pour l'ouverture ultérieure de celles-ci. En effet, certains choix effectués à ce stade peuvent empêcher durablement sinon définitivement cette ouverture.

Il en va ainsi, comme on l'a vu précédemment, de la décision de soumettre un chantier de numérisation de livres imprimés à un opérateur privé qui demande en paiement une exclusivité temporaire d'exploitation. De la même manière, l'enregistrement des données sous un format de logiciel dit « *propriétaire* » limitera les possibilités de réutilisation. Recueillir, au sein d'une même base, des données nominatives et des données qui ne présentent aucun caractère personnel posera une difficulté supplémentaire lorsqu'il faudra, pour publier certaines informations, en disjoindre ou occulter les éléments nominatifs. Inversement, concevoir la base de données de manière à faciliter l'extraction des données non nominatives permet d'en assurer la compatibilité avec l'*open data*.

L'exigence d'ouverture étant désormais bien établie, il faut veiller à ce que cette possibilité soit envisagée le plus tôt possible. Votre mission recommande par conséquent **d'anticiper dès la production ou le recueil des données l'éventualité de leur mise en ligne future**. Cette anticipation doit jouer à plusieurs niveaux, en particulier, lors de la conclusion des appels d'offre, pour éviter toute appropriation des données par l'opérateur privé, ou lors de la conception de la base, pour choisir des formats ou une structuration adaptée à l'ouverture.

Recommandation principale n° 14

Anticiper l'ouverture éventuelle des données dès le stade de leur production ou de leur recueil. À cet effet :

- **prévenir, lors des appels d'offre, les clauses susceptibles de grever les données de droits contrecarrant cette ouverture ;**
- **organiser le recueil des données et structurer la base sur laquelle elles sont enregistrées dans la perspective de l'ouverture, afin de faciliter, en particulier, les extractions, les occultations ou les anonymisations ;**
- **systématiser l'utilisation de formats d'enregistrement et de traitement des données ouverts et réutilisables ;**
- **prévoir l'automatisation de la production des jeux de données diffusés en *open data*.**

b) Définir, en vue de l'ouverture, un cadre de normalisation technique et juridique contraignant

Mettre de nombreux jeux de données à la disposition du public ne suffit pas à garantir qu'ils pourront être utilement exploités : encore faut-il que **les modalités techniques de leur ouverture permettent aux réutilisateurs de s'en saisir aisément**.

Or, plusieurs conditions doivent ainsi être réunies pour permettre une réutilisation :

- la première d'entre elles réside dans la convergence des formats sous lesquels les données sont mises à disposition, qui doivent être, dans la mesure du possible, des formats ouverts et peu diversifiés. Cette condition est indispensable non seulement à la simple prise en main des données par des tiers, mais également et plus largement à la construction d'une interopérabilité entre les différents systèmes d'information de l'État, des collectivités territoriales et des institutions européennes ;

- une réutilisation facile des données mises à disposition suppose ensuite à la fois qu'elles puissent être aisément trouvées, ce qui nécessite une opération d'indexation, et que les réutilisateurs puissent rapidement évaluer leur pertinence au regard de leurs besoins, ce qui appelle une qualification précise au moyen d'informations complémentaires aux jeux de données, les

métadonnées. Là encore, il est souhaitable d'uniformiser cette documentation, afin de faciliter les recherches entre jeux de données différents.

C'est en ce sens que, lors son audition du 10 avril 2014 devant votre mission¹, M. Simon Chignard appelait de ses vœux la constitution d'un référentiel commun partageable, susceptible d'harmoniser les jeux de données entre eux. Dans son avis de 2012 relatif à l'ouverture des données publiques, le conseil national du numérique défendait déjà cette idée à travers sa neuvième proposition : « *Élaborer un Référentiel Général de Réutilisabilité des données publiques, à destination des administrations. Ce référentiel doit notamment prendre en compte les notions de formats, de métadonnées, de standards, et d'anonymisation* ». ²

Votre mission partage ce souhait de constitution progressive d'un **référentiel général de réutilisabilité (RGR)** dont le but serait l'amélioration de la qualité des jeux de données ouverts.

Ce référentiel définirait les règles qui devraient être suivies, lors de la création de jeux de données, en matière, notamment :

- de documentation et de constitution des métadonnées ;
- de choix de formats et de structures de données selon ce que l'on veut représenter³ ;
- d'anonymisation des données ;
- de granularité, c'est-à-dire de finesse, des données ;
- de constitution de nomenclatures et de jeux de données de référence⁴ ;
- de normalisation des API⁵.

L'*open data* doit composer avec le stock des jeux de données existants. Il n'est pas possible de les rendre tous compatibles avec ce référentiel. Celui-ci ne peut avoir pour eux qu'une **valeur indicative**, sorte de guide des bonnes pratiques, pour les faire évoluer dans la mesure du possible. En revanche, **toute création ou modernisation d'un système d'information devrait lui être impérativement soumise**, afin que tous les jeux de données qu'il produira y soient conformes.

¹ Le compte rendu de cette audition est reproduit dans le tome II..

² Avis n° 12 du conseil national du numérique relatif à l'ouverture des données publiques («Open data»), 5 juin 2012.

³ Voici un exemple dans le domaine géographique. On peut définir, comment on décrit la longitude et latitude d'un point géographique. On peut également normaliser les structures de données qui permettent de définir une zone géographique sur une carte par des polygones ou des courbes de Bézier.

⁴ Les codes officiels géographiques (COG), ou l'identifiant Siren des entreprises sont des jeux de données qui pourraient par exemple devenir des nomenclatures.

⁵ Voir le glossaire.

Ce référentiel devrait par ailleurs être adossé au **référentiel général d'interopérabilité** (RGI), qui garantit le bon échange des données entre les administrations et les entreprises¹. Il pourrait être élaboré dans un cadre collaboratif, afin de prendre en compte les attentes des réutilisateurs de données.

La mission *Etalab* a d'ores et déjà commencé à prendre en compte ces exigences au travers de plusieurs chantiers lancés au cours de l'année 2013. Des champs de description normalisés permettant de préciser le contenu et le contexte des données mises à disposition ont ainsi été proposés aux producteurs de données publiques. *Etalab* travaille par ailleurs sur la diffusion de données par API, ou interfaces de programmation. La mission estime que ces premières orientations encourageantes doivent être poursuivies et progressivement généralisées à l'ensemble de la production de données publiques.

Recommandation principale n° 15

Établir un référentiel général de réutilisabilité des données, portant à la fois sur leur format, leur structuration, leur granularité, leur contextualisation, ainsi que sur la documentation des algorithmes permettant de procéder à des extractions et des agrégations.

Définir en particulier des modèles de réutilisation standardisés respectant les normes d'interopérabilité et de lisibilité par une machine.

Le même effort de normalisation doit être mis en œuvre pour le cadre juridique. Il faut tout d'abord éviter la multiplication des licences de réutilisation. Deux prédominent actuellement, la licence ouverte, créée par l'État, et la licence ODbL (*open database license*). Il est souhaitable que les administrations s'y réfèrent par préférence.

Il convient par ailleurs de veiller à ce que, lorsque l'administration fait appel à un tiers pour la création ou la gestion d'une base de données, celui-ci soit bien soumis aux mêmes exigences relatives à l'*open data* que les services administratifs eux-mêmes. Pour s'en assurer, l'instrument le plus commode serait un "clausier" recensant l'ensemble des clauses conformes à la démarche d'ouverture des données publiques. Il servirait à la rédaction des cahiers des charges des marchés publics, afin d'imposer le respect de ces exigences à l'attributaire du marché.

¹ Le RGI est constitué par un ensemble de normes et bonnes pratiques communes aux administrations dans le domaine informatique. Il a pour objet de faciliter les échanges entre administrations et entre les administrations et le public ou les entreprises. C'est également un guide pour les directions des systèmes d'information des administrations afin de les aider dans leurs choix technologiques.

Recommandation principale n° 16

Imposer le recours à des outils juridiques standardisés :

- l'une des deux licences types (licence ouverte ou licence ODbL), en fonction du type d'usages, sous réserve d'adaptations limitées ;
- des clauses types figurant dans des " clausiers " ou formulaires types rassemblant l'ensemble des clauses conformes à la démarche d'open data, en vue de la rédaction des appels d'offre publics.

3. Développer des compétences et une culture de la donnée publique au sein des administrations

Les recommandations précédentes visaient à traduire les exigences de l'*open data* dans les procédures et dans les normes applicables par les administrations. Cependant, les unes comme les autres seront mises en œuvre par des agents publics : le succès de la démarche d'ouverture des données suppose donc de les gagner à cette cause. Trois pistes méritent d'être explorées pour y parvenir.

La première est celle de la **formation**. Il semble nécessaire à la fois de renforcer les compétences des services techniques chargés de mettre en œuvre l'*open data* et de former certains personnels administratifs aux enjeux de l'ouverture des données publics, afin que ceux-ci puissent jouer le rôle de référents en la matière pour tous les autres. Cette tâche semble actuellement confiée plutôt aux responsables des services informatiques ou aux Prada : il est sans doute nécessaire d'élargir le cercle de ces référents.

La deuxième piste consisterait à donner de la visibilité à cette démarche d'ouverture, à travers les deux documents de référence que constituent pour une administration le budget et l'organigramme. Dans la mesure en effet où la démarche d'*open data* mobilisera fortement les administrations, il semble normal qu'elle puisse être traduite dans les documents budgétaires, **afin d'être intégrée à l'évaluation de la performance des services concernés**. De la même manière, l'organigramme devrait clairement désigner le référent en cette matière, ainsi que les services compétents.

La troisième piste est celle de la sensibilisation des agents publics et des administrations aux enjeux d'intérêt général de l'*open data*, ainsi qu'**au bénéfice que l'action publique peut en retirer**. Il s'agirait ici de convaincre les intéressés que cette politique d'ouverture des données participe des missions de service public qu'ils mettent en œuvre, notamment parce qu'elle donne aux citoyens les moyens de mieux connaître les services qu'ils leur rendent et de mieux en tirer parti. L'administration elle-même peut d'ailleurs en bénéficier : comme l'a souligné M. Simon Chignard lors de son audition, « *chacun des acteurs publics doit avoir compris que l'ouverture des données publiques constitue un outil de travail pour lui* ». Les efforts consentis en

matière de normalisation, d'interopérabilité et de réutilisabilité profiteront aussi aux services administratifs qui pourront croiser entre eux des données jusqu'à présent cloisonnées.

Recommandation principale n° 17

Former à l'*open data* des acteurs identifiés au sein des administrations centrales et déconcentrées, ainsi que dans les collectivités territoriales et au sein des grands opérateurs publics ; renforcer les compétences techniques internes en matière d'*open data*.

Afficher dans l'organigramme et la présentation budgétaire les moyens et les personnels affectés à l'*open data*.

Sensibiliser les administrations et les agents publics aux enjeux d'intérêt général de l'*open data* et aux gains d'efficacité susceptibles d'en résulter pour l'action publique, y compris dans l'exercice de leur activité.

4. Renforcer les contrôles sur la réutilisation des données

La liberté dont jouit le réutilisateur de données publiques n'est pas sans frein, comme on l'a vu précédemment. Les licences autorisent certes de multiples usages, mais la loi du 17 juillet 1978 organise la sanction de la méconnaissance des conditions conventionnelles de réutilisation et des atteintes portées à l'intégrité des données.

Au surplus, les réutilisations qui mettraient en cause des données personnelles (comme la « désanonymisation » d'une base) tomberaient sous le coup de la législation « *informatique et libertés* ».

Pour autant, votre mission commune d'information s'est interrogée sur l'opportunité de renforcer les contrôles en vigueur sur les réutilisations de données publiques, en contrepartie de la formidable expansion que va connaître l'*open data*.

La mission d'information de la commission des lois relative à la protection de la vie privée dans l'*open data*¹ ayant déjà exploré la question des données personnelles, votre mission s'est attachée aux réutilisations susceptibles d'être sanctionnées sur le fondement de l'article 18 précité.

Elle a tout d'abord constaté que la Cada, compétente pour infliger la sanction, ne pouvait poursuivre le réutilisateur abusif qu'à la condition qu'une administration la saisisse², ce qui fait dépendre l'efficacité de la répression de la vigilance de l'administration concernée. Il semble aujourd'hui nécessaire de confier à la Cada un pouvoir d'auto-saisine qui lui permette de poursuivre de telles infractions sur l'alerte qui lui aurait été signalée. Ceci suppose, bien entendu, de la doter de moyens juridiques et humains d'investigation.

¹ Rapport d'information n°469 (2013-2014), précité.

² En vertu de l'article 22 de la loi précitée du 17 juillet 1978.

Enfin, il pourrait être envisagé d'alourdir le quantum des sanctions susceptibles d'être prononcées par la Cada, afin de tenir compte du fait que la réutilisation abusive des données publiques peut être le fait d'acteurs économiques importants qui ne seraient pas découragés d'agir par le plafond actuel de l'amende, fixé à 300 000 euros. Ce plafond pourrait être relevé très sensiblement, étant entendu que les acteurs économiques plus modestes continueraient d'être protégés par la limite de 5 % de leur chiffre d'affaire et le principe de proportionnalité de l'amende à la gravité du manquement et des avantages tirés de celui-ci.

Recommandation principale n° 18

Reconnaître à la Cada une capacité d'autosaisine aux fins de poursuite des réutilisations frauduleuses.

La doter en conséquence de moyens juridiques et humains d'investigation.

Alourdir significativement le *quantum* des sanctions afin de les rendre dissuasives, en relevant le plafond de l'amende maximale encourue.

C. REPENSER L'ÉCOSYSTÈME DE PRODUCTION DES DONNÉES

La gratuité de la réutilisation des données ouvertes soulève, comme on l'a vu, une difficulté pour certains opérateurs publics qui, jusqu'à présent, finançaient une partie des coûts de production de leurs données au moyen de redevances perçues sur les utilisateurs. Il en va de même pour ceux qui bénéficient, comme la direction de l'information légale et administrative (Dila), d'un monopole sur la diffusion de certaines informations.

Lors du 4^e comité interministériel pour la modernisation de l'action publique¹, le Premier ministre a défini, sur la base du rapport déjà mentionné de M. Mohammed Adnène Trojette, une nouvelle doctrine en la matière.

Il a tout d'abord réaffirmé le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques et décidé de ne plus autoriser la création de nouvelles redevances. Il a ensuite supprimé plusieurs d'entre elles, en particulier celles portant sur la réutilisation à des fins commerciales des informations légales diffusées par la Dila. Enfin, il a décliné sa doctrine en matière d'exception au principe de gratuité en trois points :

- l'absence de toute redevance pour les données résultant des missions de service public des administrations générales ;

¹ Réuni le 18 décembre 2013.

- la possibilité de conserver une redevance destinée à financer les mesures d'anonymisation des données mises en ligne (en cherchant toutefois à en réduire les coûts) ;
- la non remise en cause, à ce stade, des redevances perçues par des opérateurs dont la mission même est, comme l'IGN ou Météo France, de produire des données. Ces opérateurs sont toutefois invités à conduire une réflexion sur l'évolution de leur modèle économique.

Les principales redevances existantes sont donc conservées pour l'heure, mais leur maintien à terme n'est pas acquis : la question du financement n'est en effet pas encore définitivement tranchée.

Il s'agit là d'une question difficile, parce que les opérateurs concernés accomplissent une mission de souveraineté, dont il convient d'assurer la pérennité. Des garanties doivent donc leur être données en contrepartie des efforts qui leur seront demandés (1). Leur modèle économique doit évoluer, en s'appuyant, autant que possible, sur un nouvel écosystème des données (2).

1. Tirer les conséquences budgétaires du principe de gratuité des données ouvertes : repenser le financement dans la durée de la production de certaines données publiques

La situation de l'IGN illustre parfaitement la triple difficulté à laquelle les opérateurs publics producteurs de données sont aujourd'hui confrontés.

Ils doivent tout d'abord faire face à l'érosion de certaines de leurs recettes propres, indépendantes de toute redevance. Ainsi, comme M. Pascal Berteaud, directeur général de l'IGN, l'a indiqué lors de son audition¹, la vente des cartes papiers ne rapporte plus aujourd'hui à l'établissement qu'il dirige que 30 millions d'euros, contre 45 millions d'euros il y a cinq ans.

Ils se trouvent ensuite concurrencés par de nouveaux acteurs sur les marchés qu'ils dominaient auparavant. Ainsi, M. Berteaud a observé que la seconde révolution d'internet, constituée par l'émergence des terminaux mobiles, ayant donné une composante géographique à la quasi-totalité des données échangées, « tous les secteurs économiques utilisent désormais l'information géographique. Le champ d'activité de l'IGN s'en trouve considérablement étendu, mais il s'y retrouve face à des acteurs tels que Google ou Apple. De surcroît, les technologies d'acquisition automatique de données ont beaucoup progressé : par exemple, l'utilisateur de GPS non seulement reçoit des données, mais également en renvoie automatiquement au fournisseur et ses traces permettent à celui-ci d'améliorer en permanence les données cartographiques. Du coup, les flux s'inversent : nous vendions dans le passé à ce type d'opérateur des mises à jour régulières, ce sont eux désormais qui affinent nos connaissances. Le

¹ Le compte rendu de l'audition du 27 février 2014 est reproduit dans le tome II.

développement d'outils collaboratifs comme Openstreetmap a fait chuter la valeur marchande des données, parfois divisée par cinq depuis cinq ans sur certaines couches de données ».

Enfin, les opérateurs sont soumis à une demande récurrente de suppression ou de réduction des redevances qu'ils perçoivent, alors même que cette redevance permettait jusqu'à présent de compenser l'érosion de recettes tirées de leurs activités commerciales traditionnelles.

La Dila se trouve en outre confrontée à une difficulté particulière : elle tire l'essentiel de ses ressources propres, non de redevances, mais de la publication d'annonces légales, activité pour laquelle elle bénéficie partiellement d'un monopole (en particulier sur toutes les annonces de marchés publics de niveau européen)¹. Mais cette recette est menacée par l'allègement, voire la disparition, de certaines obligations de publicité légale : la Dila devrait ainsi compenser par une hausse de ses tarifs sur les autres publications, l'exemption accordée² aux très petites entreprises de dépôt de leurs comptes annuels aux greffes des tribunaux de commerce et de publication au bulletin des annonces civiles et commerciales (BODACC)³.

Ces difficultés de financement ne sauraient certes contrecarrer une évolution qui semble inéluctable ou souhaitable, selon le cas, mais elles doivent être prises en compte pour organiser intelligemment la transition vers un nouveau modèle économique.

À l'engagement des opérateurs d'avancer résolument vers ce nouveau modèle doit répondre celui de l'État de leur conserver les ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Votre mission recommande par conséquent de retenir deux principes.

Le premier s'adresse aux opérateurs, qui devront anticiper la réduction de leurs ressources propres ou celle du monopole dont ils bénéficient. Il consiste à **s'assurer de la solidité de la ressource dans un environnement concurrentiel**.

¹ Le directeur de la Dila, M. Xavier Patier, a ainsi présenté le modèle économique de sa direction : « notre chiffre d'affaires est d'environ 200 millions d'euros hors taxe. Il est constitué à plus de 80 %, 90 % par les bénéfices tirés d'un type particulier de publicité, celle des annonces des marchés publics et des annonces civiles et commerciales, auxquels s'ajoute la vente de produits déficitaires, comme le Journal officiel en version papier dont le coût de production est devenu très supérieur au prix de vente. Les fortes marges que nous faisons sur la publicité financent le développement de services gratuits comme le renseignement administratif par téléphone, qui ne sont pas financés par l'impôt. Les publications de la Documentation française sont également déficitaires ».

² Cette exemption qui devrait être introduite par l'ordonnance prévue à l'article premier de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises.

³ Cf., sur ce point, l'analyse de notre collègue Philippe Dominati dans le rapport général n° 156 (2013-2014), fait au nom de la commission des finances, sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative », p. 22 et s. (disponible à l'adresse suivante : www.senat.fr/commission/fin/pjlf2014/np/np80/np80_mono.html).

À cet égard, le choix de favoriser la gratuité des données publiques s'oppose forcément la possibilité pour eux de s'appuyer, pour conserver leurs recettes, sur la vente, sous une forme ou sous une autre, des données qu'ils produisent. Si des services payants associés à la production de ces données peuvent être proposés à leurs destinataires (extractions particulières des données, traitement préalable de celles-ci...), ils ne pourront pas nécessairement constituer une ressource pérenne, puisque, si la base de données est diffusée gratuitement, ils seront soumis à la concurrence des mêmes services proposés par des opérateurs privés.

Le second principe s'adresse à l'État : il **doit garantir**, le cas échéant, par une subvention budgétaire accrue, **le maintien du budget d'exploitation de l'opérateur**, à mesure que ses recettes seront rognées par la disparition des redevances ou la suppression du monopole dont il bénéficie. Telle a d'ailleurs été la politique suivie par l'État lorsque la décision a été prise de mettre gratuitement à la disposition de ceux qui assurent une mission de service public¹ le référentiel à grande échelle de l'IGN.

Cette garantie ne dispense bien entendu pas d'une réflexion sur le périmètre d'intervention de l'établissement, la rationalisation de sa gestion et la recherche de mutualisation de moyens et de données avec d'autres organismes publics.

Recommandation principale n° 19

Anticiper la réduction des ressources propres actuelles des opérateurs producteurs de données, ou de celles résultant des monopoles légaux dont ils bénéficient. Dans ce but :

- poursuivre le mouvement de rationalisation de leurs coûts de fonctionnement ;**
- développer des services complémentaires susceptibles de générer des ressources fiables dans un environnement concurrentiel.**

Garantir dans les contrats d'objectifs des administrations et des établissements publics concernés, le maintien des ressources budgétaires nécessaires à la collecte et au traitement des données publiques dont ils ont la charge.

¹ Cette gratuité a été compensée, en 2011, par une augmentation de 4,2 millions d'euros de la subvention pour charge de service public versée à l'institut.

2. Prendre appui sur l'écosystème des données

L'engagement en faveur de la gratuité de l'*open data* repose sur un double pari : d'une part, que l'État profitera, *in fine*, des retombées économiques de cette ouverture ; d'autre part, que les opérateurs producteurs ou diffuseurs de données pourront développer, dans ce cadre, de nouvelles activités qui compenseront leurs pertes de recettes.

a) Susciter des travaux sur le potentiel de commercialisation de services à valeur ajoutée par les opérateurs publics

Votre mission a recherché les études scientifiques ou empiriques qui pourraient démontrer la justesse de ce pari. Elle ne peut que constater le caractère très succinct des travaux disponibles. Les démonstrations qui lui ont été présentées reposent avant tout sur **des intuitions sensées, mais rarement étayées**. C'est pourquoi il lui semble important que de telles études soient effectivement engagées, afin de ne pas s'avancer à l'aveugle sur le chemin de la gratuité.

Recommandation principale n° 20

Promouvoir des recherches de haut niveau sur les retombées de l'ouverture des données publiques, l'appréhension de la valeur ainsi créée et les modalités alternatives de financement de la production, par l'État, de ces données.

b) Rechercher des moyens de financement alternatifs

Au cours de ses travaux, plusieurs pistes, qui lui paraissent mériter attention, ont été présentées à la mission à l'appui du développement de nouveaux modèles économiques appuyés sur l'écosystème des données.

- **Tirer parti d'une économie de la gratuité**

C'est la première piste qu'a proposée M. Trojette, en évoquant la possibilité de **financements coopératifs**, pour des opérations ponctuelles de financement de services complémentaires détachables d'une mission de service public.

Il a ainsi pris l'exemple de l'ouverture d'un stock de données qui ne serait plus utilisé par l'administration et qu'il faudrait remettre en forme.

Une autre forme de retour sur investissement pourrait consister en la **réutilisation, par la collectivité publique, des informations enrichies** par ceux auxquels elles ont été gratuitement remises.

Tel est l'objet des exercices de stimulations inventives, ou *hackathon*, journées spéciales qui réunissent des programmeurs bénévoles auxquels sont fournis des jeux de données pour qu'ils en fassent un traitement susceptible de les enrichir du point de vue de la collectivité.

Plus largement, l'État pourrait diffuser certaines de ses données sous une licence qui lui garantisse la possibilité de réutiliser les données enrichies par ceux qui les auront traitées.

- **Développer l'offre *premium***

La seconde piste de financement alternatif réside dans une distinction opérée entre l'accès standard aux données et un accès enrichi par des possibilités de traitement ou des services supplémentaires (offre dite "*premium*").

M. Berteaud, directeur général de l'IGN, a ainsi défendu devant la mission, l'opportunité de prévoir une tarification progressive, nulle pour les utilisateurs ponctuels ou ceux qui n'en font qu'un usage simple, mais croissante à mesure que les utilisations se multiplient ou qu'elles deviennent plus complexes.

M. Trojette a admis la pertinence d'une telle approche, à la condition qu'elle « *ne s'oppose pas à la possibilité d'accéder gratuitement à l'ensemble d'une base de données brutes, qui constitue un bien public informationnel* ».

Il a cité comme exemples de tels services supplémentaires tarifés, « *un débit accru, un accès anticipé aux ressources, un accès à des traitements supplémentaires, la mise à disposition d'espaces de stockage volumineux, la fréquence de mise à jour de la base de données ou encore la mise en place de hotlines. En ce qui concerne les droits supplémentaires, on peut penser à un droit de réutilisation dans le cadre de licences très permissives* ».

- **La récupération des externalités positives**

La dernière piste évoquée devant la mission est celle d'un financement indirect par la récupération des externalités positives : il s'agirait, pour l'État de percevoir une partie de la valeur ajoutée que la diffusion gratuite des données a permis à certains acteurs de générer.

Le raisonnement est le même que pour la création d'une autoroute : en offrant des facilités de circulation, elle permet le développement économique et donc la perception de recettes fiscales sur l'activité des entreprises qui s'implantent à proximité, ce qui assure le remboursement des investissements consentis pour sa création.

Le concept d'économie de « *plateforme* » développé par MM. Nicolas Colin et Henri Verdier¹, est articulé autour de cette infrastructure immatérielle constituée par la mise à disposition des données publiques, qui permettrait, par exemple en hébergeant sur un site internet public les différentes réutilisations qui en seraient faites, d'en tirer parti de différentes manières : centralisation des réutilisations, émulation des contributeurs pour la création de services innovants, exploitation du flux des connexions à la plateforme...

¹ Cf. Nicolas Colin, Henri Verdier, *L'âge de la multitude: Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Armand Colin, 2012.

En l'état des analyses disponibles on peut toutefois s'interroger sur la récupération de ces externalités positives : sont-elles susceptibles d'avoir des retombées fiscales ? Comment l'État pourrait-il exploiter le flux des connexions sur sa plateforme, alors que nombre des procédés de valorisation propres aux entreprises privées (en particulier, l'exploitation des données personnelles des internautes, ou l'usage de la publicité) lui sont fermés ?

Recommandation principale n° 21

Réfléchir aux moyens de faire bénéficier la collectivité du nouvel écosystème créé par l'ouverture et la gratuité de leur réutilisation, dans trois directions :

- le recours aux financements et aux enrichissements de contenu coopératifs ;

- le développement de services ou de modes d'accès *premium*, soumis à tarification, à la condition toutefois que l'accès standard aux données demeure gratuit ;

- l'exploitation des retombées positives générées par l'infrastructure d'ouverture des données publiques.

D. ACCÉLÉRER L'OUVERTURE DES DONNÉES ET CONTENUS CULTURELS NUMÉRISÉS LIBRES DE DROITS

Le secteur culturel produit un grand nombre de données publiques, dont la directive 2003/98/CE de 2003 n'a pas encadré la réutilisation¹. La directive modificative 2013/37/UE du 26 juin 2013 inclut dorénavant dans son champ le « matériel culturel » numérique et sa réutilisation « à des fins éducatives, professionnelles et de loisirs »², dans les limites de la spécificité du cadre juridique de la propriété intellectuelle et de la propriété des œuvres originales. Il est donc essentiel d'avancer dans l'ouverture de ces données dont la particularité réside dans la part qu'y tiennent les contenus numérisés.

Il convient en effet de distinguer entre les données culturelles informatives, qui sont *stricto sensu* des données, et les contenus culturels numérisés. Les premières comprennent des **statistiques**, - par exemple la fréquentation des musées -, des éléments descriptifs, - en particulier les **catalogues** des ouvrages établis par les bibliothèques publiques et les notices biographiques, les instruments de recherche inventoriant les fonds d'archives publiques ou encore les **métadonnées** de description des œuvres picturales ou photographiques. Les contenus culturels, quant à eux, sont les œuvres elles-mêmes, livres, enregistrements sonores, images, vidéos notamment, que la numérisation permet dorénavant de diffuser très largement.

¹ Voir chapitre III de la première partie.

² Considérant 19 de la directive 2013/37/UE.

Une part croissante de ces données et contenus culturels est d'ores et déjà accessible sur les portails du ministère de la culture ou les sites des établissements publics culturels nationaux ou locaux et, pour certains jeux de données, sur la plateforme *Etalab*, ce qui permet au plus grand nombre de les consulter et assure la diffusion des œuvres, de la langue et des collections françaises bien au-delà de leurs lieux matériels de conservation ou d'exposition.

L'ouverture aux fins de réutilisation est en revanche plus limitée. En effet, si les difficultés juridiques et techniques paraissent pouvoir être aisément surmontées en ce qui concerne les données, la situation est de toute évidence plus complexe s'agissant des contenus culturels.

- **Ouvrir gratuitement les "données culturelles"**

L'ouverture des données **statistiques et économiques** des institutions culturelles ne soulève pas de difficulté autre que celle de leur qualité intrinsèque et de la structuration des séries de données.

L'ouverture des **métadonnées culturelles**, quant à elle, est un enjeu important en matière de rayonnement du patrimoine national. L'exemple de *JocondeLab*¹ et les potentialités offertes par les formats sémantiques standards pour connecter ces données entre elles montrent qu'il est possible de progresser rapidement, à partir d'une matière première déjà très structurée en raison de l'existence de normes de description précises dans les domaines concernés.

Afin de prévenir toute difficulté juridique tenant aux droits d'auteur des agents publics sur les données culturelles, - métadonnées, catalogues ou inventaires -, qu'ils produisent², le législateur pourrait envisager de **préciser, dans le code de la propriété intellectuelle, que les données collectées par les agents publics relèvent en principe de leur mission de service public et que leurs modifications sont réputées intervenir pour l'intérêt du service**³.

Il conviendra ensuite de **susciter la réutilisation de ces données** dans le cadre de services et produits innovants, notamment pour développer le tourisme comme le font d'ores et déjà un certain nombre de collectivités locales et d'opérateurs privés, en mettant, par exemple, en relation des données culturelles et des données géographiques.

- **Ouvrir à la réutilisation les contenus culturels numérisés entrés dans le domaine public**

Seules les œuvres entrées dans le domaine public sont susceptibles de réutilisation⁴, sauf si leur numérisation ouvre des droits nouveaux¹.

¹ Voir le compte rendu de l'audition du 20 mars 2014, reproduit dans le tome II.

² Voir *supra* II, C.

³ Suggestion formulée par M. William Gilles lors de son audition le 20 mars dont le compte rendu est reproduit dans le tome II.

⁴ La délimitation du domaine public pourrait être affinée. Voir par exemple en ce sens la proposition de loi AN (1573 – XIV^e législature) visant à consacrer le domaine public, à élargir son périmètre et à garantir son intégrité, déposée à l'Assemblée nationale par Mme Isabelle Attard et plusieurs de ses collègues.

Les modalités d'ouverture de ces contenus numérisés sont actuellement très disparates, de l'interdiction de toute réutilisation à l'ouverture la plus large sous réserve de respecter l'intégrité du document, en passant par la distinction entre la copie gratuite à des fins privées et la réutilisation tarifée de grandes quantités ou à des fins commerciales.

Ces conditions étaient jusqu'alors définies par les établissements culturels eux-mêmes, dans le cadre du régime dérogatoire défini à l'article 11 de la loi de 1978². La tarification retenue dans certains cas est justifiée par le caractère spécifique de la demande, en particulier le niveau de qualité de la reproduction, ou encore la nécessité de financer le programme de numérisation et les coûts de conservation, notamment la restauration des documents anciens.

La transposition de la directive du 26 juin 2013 n'oblige pas une révision fondamentale de ces pratiques. Pour autant, face aux enjeux, au premier rang desquels le rayonnement de la culture et de la langue françaises, et au vu des potentialités de réutilisation dans l'intérêt général, **l'ouverture générale et gratuite des contenus entrés dans le domaine public et numérisés par les institutions culturelles publiques devrait être posée en principe, au moins pour toute réutilisation non commerciale.**

Cette **approche freemium** permettrait de conserver en tant que de besoin, la tarification de la réutilisation commerciale massive de fichiers (appréciée en fonction de l'ampleur de la diffusion ou du nombre de documents téléchargés) ainsi que les services fournis à la demande, notamment des tirages de haute qualité ou des développements techniques sur mesure.

Enfin, la **recherche de financements privés** à titre gracieux, notamment dans le cadre du mécénat ou d'opérations de parrainage, peut être par ailleurs poursuivie afin de trouver des sources de financement alternatives.

- **Généraliser les licences de réutilisation ouvertes**

Le 14 mai dernier, la ministre de la culture et de la communication a annoncé la modification des conditions générales de réutilisation des données et documents des sites du ministère et leur placement sous licences ouvertes (**licences Creative Commons CC-BY-SA³ et licences Etalab**), conformément aux recommandations du rapport *Ouverture et partage des données publiques culturelles*⁴.

¹ Notamment en cas de conception de photographies d'œuvre en deux dimensions.

² Voir chapitre liminaire, C.

³ Licence ouverte avec mention de l'auteur et nécessité de garder les adaptations ouvertes (share alike). Voir l'encadré sur les licences dans la première partie, II.

⁴ Voir première partie, II.

Il convient de définir la ou les licences les mieux adaptées. Elles assurent toutes le respect de la propriété intellectuelle, la non dénaturation des données et la non exclusivité.

À cet égard, il apparaît souhaitable de ne pas autoriser des partenariats de numérisation comportant des clauses d'exclusivité quand bien même la directive modifiée l'autorise dans son article 11. Il en résulte en effet une appropriation temporaire des contenus, créatrice d'un nouveau droit sur des œuvres appartenant au domaine public.

Quant aux **clauses dites de *share alike***, elles sont à première vue très attractives dans la mesure où elles permettent de mettre à la disposition de tous les réutilisations conçues par des initiatives privées. **Ces clauses peuvent toutefois être dissuasives** à l'égard de certaines initiatives dont l'objet est commercial.

E. AMÉNAGER UNE RÉGULATION SPÉCIFIQUE DE L'OUVERTURE DES DONNÉES DE SANTÉ

On l'a vu, les bases de données médico-administratives représentent un gisement d'une exceptionnelle richesse, dont la réutilisation pourrait apporter de multiples bénéfices.

Pour autant, l'ouverture de ces données ne peut être envisagée sans une **régulation spécifique**, en raison à la fois du caractère personnel et particulièrement sensible des informations en jeu et de la complexité des systèmes d'information mis en place pour en assurer la gestion.

Lors de son audition par votre mission d'information, la ministre des affaires sociales et de la santé, Mme Marisol Touraine, a clairement affirmé son intention de mettre en place une « *ouverture maîtrisée des données de santé* », orientation qui devrait se voir traduite dans le projet de loi de santé publique actuellement en préparation. Cette démarche doit, selon la ministre, permettre d'améliorer l'évaluation du système de santé par ses acteurs, sa transparence vis-à-vis des patients ainsi que la mise en œuvre de la veille sanitaire, tout en respectant les principes fondamentaux de l'anonymat des données ouvertes et de la protection de la vie privée.

Votre mission commune d'information, qui estime que ces orientations vont dans le bon sens, formule plusieurs recommandations qui lui paraissent devoir être prioritaires dans le cadre ainsi tracé. Elles concernent, d'une part, les exploitations et réutilisations de données de santé (1) et, d'autre part, la gouvernance de leur ouverture (2). Votre mission souhaite, en particulier, insister sur les **précautions** indispensables quant à la protection des données personnelles et la nécessaire transparence des intérêts dans l'accès à ces données.

Il est à noter qu'une commission sur l'*open data* en santé, pilotée par MM. Franck von Lennep et Philippe Burnel, réunissant l'ensemble des parties prenantes avec l'appui d'*Etalab*, avait été chargée, le 21 novembre 2013, de formuler des propositions pour organiser un accès plus ouvert et plus sécurisé aux données de santé. À l'heure où elle achève ses travaux, votre mission d'information n'a pas eu connaissance des conclusions de cette commission.

1. Définir des priorités d'exploitation des données de santé

Votre mission estime que l'ouverture des données de santé, dont on a vu qu'elle était particulièrement complexe en raison, notamment, de leur sensibilité, doit être priorisée dans deux directions : pour améliorer la veille sanitaire (a), et alimenter la recherche (b).

a) L'amélioration de la veille sanitaire

Pour les acteurs de la santé publique, une exploitation plus systématique et plus rapide des données de santé est indispensable à la définition de politiques cohérentes et fondées sur l'état sanitaire réel de la population. En particulier, les récents scandales du *Mediator* et des pilules contraceptives de troisième et quatrième générations ont révélé **l'impérieuse nécessité d'améliorer l'évaluation en temps réel des produits de santé et des pratiques médicales** : ces affaires ont en effet brutalement mis en évidence des mésusages de médicaments, résultant le plus souvent de prescriptions en dehors de l'indication prévue par l'autorisation de mise sur le marché (AMM). Or, ainsi que le rappelait M. Franck van Lennep lors de son audition, les pouvoirs publics disposent depuis 2009 ou 2010 d'une base de données appariées permettant d'améliorer les conditions de la veille sanitaire sur ce type d'événements : « *dès lors qu'on dispose des données nécessaires à la mise en évidence de tels dangers, il devient criminel de ne pas les utiliser* ». Il est à noter qu'une telle surveillance peut permettre d'identifier l'existence de risques comme de s'assurer, le cas échéant, de la bonne utilisation des produits de santé.

À ce titre, l'ouverture à la HAS et à l'ANSM de l'accès aux données individualisées exhaustives du Sniiram au 19 juillet 2013 constitue un progrès important : ont désormais accès à ces données les trois grandes agences compétentes en matière de surveillance sanitaire, l'InVS bénéficiant par ailleurs d'un accès privilégié.

Dans ce contexte, la mission d'information estime indispensable de renforcer les compétences au sein des administrations sanitaires afin de créer les conditions d'une exploitation effective des données du Sniiram à des fins de surveillance et d'évaluation. Le maniement de cette base de données médico-administratives est en effet extrêmement complexe et nécessite le développement d'une expertise spécifique au sein des équipes des agences sanitaires.

Recommandation principale n° 22

Renforcer les compétences au sein des administrations sanitaires pour leur permettre d'exploiter effectivement les données du Sniiram auxquelles elles ont accès.

b) L'alimentation de la recherche

Pour les chercheurs, les bases de données médico-administratives constituent un matériau d'une exceptionnelle qualité, en raison à la fois de leur exhaustivité et de leur fiabilité, en même temps qu'une occasion d'explorer de nouvelles manières de travailler, comme le *data mining*, ou fouille de données, sans hypothèse préalable.

Ainsi que l'a souligné la ministre des affaires sociales et de la santé lors de son audition, cet intérêt est partagé par l'ensemble des équipes de recherche, quel que soit leur statut – public ou privé. Doivent cependant être pris en compte dans l'accès aux données les seuls projets d'intérêt général, à l'exception de ceux dont la finalité est purement commerciale.

À l'heure actuelle, les équipes de recherche n'ont accès qu'à un échantillon de données du Sniiram non exhaustif (l'échantillon général de bénéficiaires – EGB, au centième de la population française), ainsi qu'à des extractions qui ne permettent pas la fouille de données. **Ces autorisations d'accès ne répondent que partiellement à leurs besoins**, ainsi que l'ont souligné devant votre mission commune d'information M. Christian Babusiaux, président de l'IDS, ainsi que Mme Geneviève Chêne, de l'alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (Aviesan). Votre mission d'information estime dès lors nécessaire de réfléchir à la mise en place d'un cadre juridique adapté à la conduite de projets de recherche reposant sur la fouille de données.

En raison des risques pour la vie, votre mission d'information insiste cependant sur la nécessité d'assortir toute autorisation d'accès à des données exhaustives d'un encadrement renforcé par voie conventionnelle.

Par ailleurs, **la procédure d'autorisation d'accès aux données du Sniiram pour les chercheurs est caractérisée par une particulière complexité** : selon le champ de l'accès demandé, les organismes compétents - le comité consultatif sur le traitement de l'information en matière de recherche (CCTIRS) ou l'IDS - ne sont pas les mêmes. Elle est en outre souvent **très longue** : M. Christian Babusiaux a ainsi indiqué que des demandes formulées par des équipes de centres hospitaliers universitaires (CHU) pourraient rester en attente jusqu'à quinze mois.

Afin de ne pas entraver le développement de travaux de recherche, votre mission d'information recommande de réfléchir à la mise en place, pour les chercheurs, d'une procédure d'accès aux données du Sniiram simplifiée et unifiée, qui reposerait sur l'avis d'un comité d'experts doté de moyens adaptés.

Recommandation principale n° 23

Améliorer la prise en compte des besoins de la recherche dans l'accès aux données de santé. À cet effet :

- examiner l'opportunité de définir un cadre adapté pour permettre la conduite de projets de recherche reposant sur la fouille de données ;

- réfléchir à une simplification de la procédure autorisant l'accès aux données du Sniiram pour les équipes de recherche qui permette un examen éclairé de la pertinence de la demande.

2. Organiser la gouvernance de l'ouverture des données de santé

Ainsi qu'il a été exposé, la gouvernance des données de santé diffère assez sensiblement en pratique de celle qui avait été prévue par le législateur dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Le rôle central historiquement endossé par le comité de pilotage inter-régimes (Copiir) dans la procédure d'accès aux données aboutit dans les faits à confier à **la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) le double rôle de gestionnaire et de régulateur des bases de données médico-administratives**. Dans ce contexte, le rôle de l'IDS, instance qui réunit l'ensemble des parties prenantes à ces sujets, apparaît peu lisible.

Votre mission souligne que la tâche de gestion des bases de données de santé est assurée de manière très satisfaisante par la Cnam. Elle relève également que les difficultés d'accès au Sniiram s'expliquent souvent moins par une volonté délibérée de celle-ci de protéger ses données que par la complexité de leur maniement, qui nécessite bien souvent d'engager avec les organismes ou les chercheurs formulant une demande d'accès un dialogue visant à identifier précisément leurs besoins.

Pour autant, il semble indispensable de **clarifier la gouvernance des données de santé en distinguant nettement les missions de gestion de la base et de régulation de son ouverture**.

Lors de son audition par votre mission d'information, la ministre des affaires sociales a indiqué qu'une fonction d'orientation (en amont) et de surveillance (en aval) des accès aux bases de données de santé devrait en outre être confiée à un organisme rassemblant l'ensemble des parties intéressées, ce qui inclut notamment les professionnels de l'industrie pharmaceutique. Votre mission d'information estime que l'association de ces acteurs, pour être souhaitable, doit néanmoins faire l'objet d'un encadrement précis : la **transparence des liens d'intérêt** de toutes les parties prenantes à une telle instance devra ainsi être assurée par leur publication.

Elle insiste enfin sur la nécessité d'assurer **une meilleure surveillance du respect des règles de réutilisation** des données de santé mises à disposition sur demande.

Recommandation principale n° 24

Clarifier la gouvernance des données de santé. Dans ce but :

- séparer nettement les fonctions de gestionnaire et de régulateur des bases de données ;

- assurer la transparence des liens d'intérêt de toutes les parties prenantes aux missions d'orientation et de surveillance de l'ouverture de ces données ;

- systématiser le suivi des règles encadrant la réutilisation des données mises à disposition.

Le droit de l'information publique : perspectives tracées par la mission

- **Conserver le socle de l'information accessible**

- **Les documents produits ou reçus par les administrations et les organismes publics** en vertu de la loi du 17 juillet 1978

sous réserve d'**exceptions circonscrites** :

- les documents limitativement énumérés par la loi
- les documents couverts par un secret protégé par la loi
- les documents contenant des informations personnelles dont l'accès est réservé aux seuls intéressés

- **Les documents dont la communication est régie par des règles spécifiques.**

- **Étendre le champ de l'information immédiatement disponible**

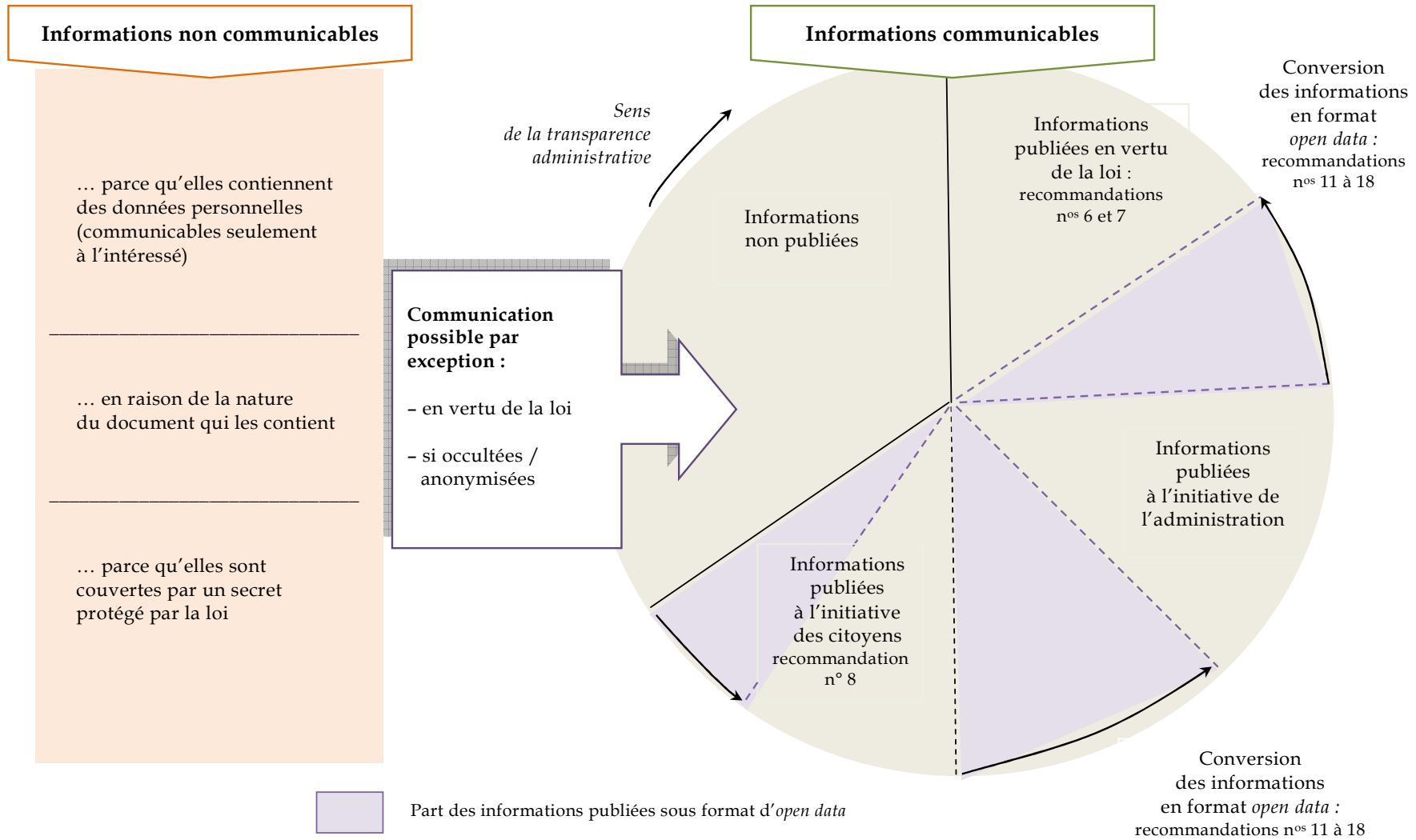
- **Mise en ligne des documents administratifs les plus fréquemment demandés (liste fixée par décret)**

- **Création d'un droit pour le citoyen d'obtenir de l'administration la mise en ligne d'informations publiques**

- **Obligation d'ouverture raisonnée des données publiques à travers :**

- la prise en compte, dès le stade de la production des données, de la possibilité de leur ouverture
- l'ouverture priorisée des données existantes

Schéma du droit à l'information publique à l'heure du numérique



CONCLUSION

Le bilan dressé par votre mission commune d'information fait apparaître que les avancées incontestables en matière de transparence administrative restent encore très en deçà des attentes légitimes de la société civile.

L'inertie à laquelle se heurte encore l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs, la qualité inégale de la gestion des portails publics d'information et les difficultés de réutilisation des données publiques disponibles montrent qu'il reste des réticences à lever au sein des administrations. Elles appellent la mise en œuvre d'une politique plus volontariste pour répondre aux nouveaux enjeux de la transparence administrative à l'heure du numérique.

La transparence de l'action publique peut et doit en effet être améliorée, vis-à-vis de chaque citoyen comme de la collectivité ; la France doit en outre anticiper la massification des données (*big data*) et donc renforcer les moyens d'accompagnement de la généralisation de l'ouverture des données publiques, dans le respect de la vie privée¹ et en s'assurant du maintien de sa souveraineté sur ces données.

En préconisant **une refonte du droit de l'information publique**, la mission entend répondre tout à la fois aux enjeux citoyens attachés à l'accessibilité des données publiques et permettre à notre pays de saisir les opportunités stratégiques ainsi ouvertes. Elle propose à cet effet :

- de **donner sa pleine effectivité au droit d'accès à l'information ;**
- de **construire un droit d'accès numérique à l'information publique ;**
- de **promouvoir une démarche raisonnée d'ouverture des données publiques**, qui permette un véritable contrôle citoyen et une réutilisation efficiente de ces données à l'appui de l'efficacité de la gestion des services publics et du développement de nouveaux services.

C'est dans le cadre ainsi redéfini qu'elle a formulé un ensemble de **recommandations pragmatiques**, dont elle souhaite qu'elles soient susceptibles de contribuer utilement à la définition des politiques publiques en la matière.

¹ *Nos collègues François Pillet et Gaëtan Gorce ont examiné cette thématique dans leur récent rapport d'information n°469 (2013-2014) fait au nom de la commission des lois, La protection des données personnelles dans l'open data : une exigence et une opportunité. Ils ont formulé un ensemble de propositions de nature à garantir le respect effectif de la vie privée, en particulier contre les risques de réidentification, qui ne constituent pour autant pas des freins à l'ouverture des données.*

EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 5 juin 2014, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques procède à l'examen du rapport de Mme Corinne Bouchoux.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Notre mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, créée en décembre 2013, touche à son terme. Nous avons procédé à un grand nombre d'auditions, tout d'abord de collectifs citoyens, d'associations, de journalistes et d'entreprises, afin d'identifier les difficultés rencontrées, de mesurer les progrès réalisés et de cerner leurs attentes ; nous avons ensuite entendu des acteurs des données publiques afin de prendre connaissance des politiques d'ouverture des données mises en œuvre par de grands établissements publics, des départements statistiques ministériels, ou encore par certaines collectivités locales.

Nous avons enfin étudié quelques modèles étrangers, fait un point sur les travaux européens, et entendu les acteurs de la stratégie d'open data de l'État dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

Lors de notre dernière réunion, le 17 avril, notre rapporteure nous a présenté les grandes orientations sur lesquelles elle travaillait afin que vous puissiez lui faire part de vos réactions ; puis elle a rédigé un projet de rapport que vous avez pu consulter mardi, mercredi ou ce matin. Nos travaux, qui se sont déroulés dans un climat excellent, ont permis d'appréhender la question de la transparence administrative dans ses dimensions citoyennes, économiques, juridiques et même techniques.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Merci, Monsieur le Président. Je salue la remarquable réactivité et le sens de l'écoute de l'équipe qui m'a assistée dans la préparation de ce rapport. Il s'agissait d'examiner l'effectivité du droit à l'information publique introduit en 1978 et 1979 et de réfléchir aux perspectives ouvertes par la généralisation du numérique – deux sujet qui sont étroitement liés.

Le rapport rappelle le cadre juridique du droit à l'information publique : les lois de 1978 et 1979 prévoient un droit d'accès général aux documents de l'administration – ceux qu'elle établit comme ceux qu'elle reçoit pour l'exercice de ses missions – une obligation de diffusion très circonscrite et aucune obligation pour l'administration d'ouvrir ses données. Le droit opposable à l'information ne s'étend ni aux informations personnelles, dont l'accès est réservé aux seuls intéressés, ni aux secrets protégés par la loi, dans l'intérêt public ou par égard aux intérêts protégés (le secret industriel et commercial). L'information publique est donc essentiellement quérable et sa communication relève de l'initiative individuelle.

Elle est en outre devenue partiellement portable. Les normes juridiques doivent en effet être publiées : cette obligation a été étendue en 2000 à leurs interprétations qui ne sont opposables qu'à condition d'avoir été publiées. Cette évolution très importante concerne également les actes et délibérations des collectivités territoriales, qui doivent être affichées ou mis à disposition pour consultation, selon le cas, et, dans le cadre d'un régime particulier, les informations liées à l'environnement, en particulier lors des consultations et enquêtes préalables.

Depuis 2005, les données publiques sont en droit réutilisables, par toute personne, à d'autres fins que celles en vue desquelles elles ont été conçues. Ce droit de réutilisation a la même étendue que celui de l'accès aux documents administratifs, et n'a pas pour corollaire l'obligation pour l'administration de publier des données « ouvertes », c'est-à-dire techniquement réutilisables : la démarche d'open data reste à la discrétion des pouvoirs publics.

La mission a procédé, entre le début du mois de janvier et la mi-avril, à de nombreuses auditions afin d'établir si la mise en œuvre du droit d'accès aux documents administratifs connaissait encore des difficultés, juridiques ou pratiques ; de mesurer les attentes - nombreuses, hétérogènes, parfois contradictoires - exprimées par des publics extrêmement variés en matière de diffusion des informations publiques sur les portails publics et d'ouverture des données publiques ; enfin, d'examiner les politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics, avec un certain volontarisme au plan national, en nous attachant plus particulièrement aux domaines vitaux que sont la santé et l'environnement, ainsi qu'à celui, d'intérêt général, de la culture.

La liste des personnes entendues figure en annexe du tome I du projet de rapport et les comptes rendus des auditions sont reproduits dans le tome II (et consultables en ligne sur la page de la mission).

Nous avons constaté que la conversion de l'administration à l'accès et à la diffusion des informations publiques restait tardive et inachevée. Malgré d'indéniables efforts, les administrations sont dans l'ensemble peu diligentes dans le traitement des demandes individuelles de communication de documents administratifs, parfois, il est vrai, pour de bonnes raisons.

La diffusion numérique des informations publiques est contrastée : de nombreux portails publics d'information, variés et de bonne qualité, ont été créés depuis dix ans, mais l'identification de l'information recherchée apparaît souvent difficile ; l'information disponible est lacunaire, de qualité inégale et, en dépit du travail conséquent qui a été effectué, ne répond pas toujours aux attentes des citoyens.

L'ouverture des données, quant à elle, est une priorité affichée, visant à répondre à des attentes multiples, mais le chemin pour atteindre cet objectif est semé d'embûches. La France est certes en pointe, au plan international, pour l'open data ; cette approche volontariste peut se prévaloir de résultats significatifs, comme la plateforme data.gouv.fr et l'ouverture annoncée de grandes bases de données publiques. Certaines grandes collectivités territoriales se sont également engagées - pas toujours de manière harmonieuse - dans une démarche semblable au service des habitants, notamment sur des questions de transports et de tourisme.

Reste à mettre en œuvre un effort d'indexation et de mise en relation des données, afin de faciliter la recherche des données brutes pertinentes, qui demeurent comme les pierres encore éparées d'un édifice à construire. Plusieurs chantiers sectoriels appellent des améliorations, notamment dans les domaines de la santé et de la culture, pour lesquels ce rapport, se voulant pragmatique, pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses.

L'affichage d'une volonté politique affirmée a suscité des attentes fortes, portées par une avant-garde composée d'acteurs divers et impatients. En pratique, la réutilisation des données publiques se heurte à certains obstacles surmontables : des difficultés techniques et méthodologiques, tenant notamment au format des données, à l'absence de contextualisation, ou encore au défaut d'harmonisation des processus de production qui interdit un réel travail méthodologique.

La transparence administrative doit recevoir un nouvel élan. On s'appuiera à cette fin sur le socle éprouvé des lois de 1978 et 1979 pour consacrer un nouveau droit d'accès numérique à l'information publique. Trois objectifs s'imposent : l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs, de l'accessibilité en ligne de l'information publique et de la possibilité de réutiliser les données publiques ; l'exhaustivité, sous réserve des exceptions prévues par la loi, des documents communiqués et des informations publiées sur les portails publics et les plateformes de réutilisation ; enfin, l'ouverture des administrations les unes envers les autres, qui doivent dialoguer entre elles, afin d'améliorer le fonctionnement de leurs services, envers le public également, qui est en droit de contrôler leur action, et la société civile, dans son ensemble, dans la perspective du développement de nouveaux services, que l'on nous a beaucoup vantée, mais qui gagnerait à être étayée par des études économétriques solides. Tel est, en quelque sorte, notre « discours de la méthode »

Nous recommandons, afin de rendre plus effectif le droit d'accès à l'information publique, d'accélérer la communication des documents administratifs, non pour sanctionner, mais pour compter sur la vertu pédagogique de la loi. Tel est l'objet du « référé communication » dont nous préconisons la création, devant le juge administratif, sur saisine de la Cada (commission d'accès aux documents administratifs) dès réception de la demande d'avis, dans deux cas spécifiques : lorsque la question de la communicabilité du document a déjà été tranchée par la jurisprudence ou par la Cada, ou si le document figure sur une liste fixée par arrêté après avis de cette dernière. Ce ne serait pas une révolution, mais un renforcement de la méthodologie existante...

M. Jean-Jacques Hyest, président. – Oui.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Nous souhaitons disposer d'un bilan annuel de l'accès aux documents administratifs dans chaque administration ; la Cada pourrait en être destinataire et publier la liste des « mauvais élèves ». Elle a anticipé notre proposition, en conduisant dès cette année une étude sur les 120 refus de communiquer : plus de la moitié d'entre eux (dont 30 pour l'État et 47 pour les collectivités territoriales) sont tout à fait sensés.

Il importe par ailleurs de mieux guider le citoyen dans sa recherche d'interlocuteurs et de documents en mettant systématiquement en ligne, avec un moteur de recherche, les répertoires des informations publiques prévus par la loi, recensant les documents, publiés ou non, et décrivant les informations qu'ils contiennent. Là encore, il s'agit de mettre effectivement en place ce qui est déjà censé exister.

Pour construire un droit d'accès numérique à l'information publique, nous prenons appui sur le périmètre inchangé des informations accessibles au titre de l'article 1^{er} de la loi de 1978. Il doit conduire à une diffusion en ligne plus générale, d'une information publique de qualité et répondant mieux aux attentes. C'est pourquoi nous recommandons, ayant constaté leur extrême diversité, l'harmonisation des sites publics. Nous proposons, pour étendre le champ de l'information publiée, de mettre en ligne immédiatement les documents d'intérêt général les plus fréquemment demandés, dont la liste serait fixée par décret - les nouvelles technologies permettent de le faire dans un délai très court - et de reconnaître aux citoyens le droit d'obtenir de l'administration la mise en ligne de tout document librement communicable et fréquemment demandé. La Cada pourrait être saisie en cas de refus de mise en ligne par l'administration, cette dernière devant alors justifier son opposition.

Afin d'améliorer la qualité et l'accessibilité de l'information diffusée en ligne, il conviendrait d'afficher clairement et de manière uniforme le caractère officiel des sites publics, de documenter les informations et d'établir un référentiel unique de description des données pour faciliter la recherche - on peut souvent se demander si l'on a à faire à un site officiel... Nous demandons également de veiller à l'intelligibilité pour le plus grand nombre des informations publiques mises en ligne, par la visualisation sous forme de cartes ou de graphiques, et le commentaire des données.

On ne pourra pas tout faire du jour au lendemain. D'où notre proposition d'une stratégie pragmatique d'ouverture raisonnée des données. L'approche actuelle, qui repose sur une démarche purement volontaire, a atteint ses limites. Passons à une approche systématique, articulée en plusieurs étapes et accompagnée d'une réflexion sur l'écosystème de production des données publiques. On commencera par un recensement de l'ensemble des bases de données publiques en vue d'élaborer une cartographie systématique ; on relancera la démarche d'open data en définissant des priorités d'ouverture ; on définira des objectifs et un calendrier d'ouverture des bases de données publiques dans les contrats d'objectifs des administrations, dont le suivi sera confié au SGMAP (secrétariat général pour la modernisation de l'action publique).

L'ouverture des données sera préparée dès le stade de leur production ou de leur recueil, lors des appels d'offre, du recueil des données et de la structuration de la base d'enregistrement, par l'utilisation systématique de formats d'enregistrement et de traitement ouverts et réutilisables - si l'on fait beaucoup de choses, mais qu'elles ne sont pas normées, elles ne servent à rien. Nous recommandons l'établissement d'un référentiel général de réutilisabilité des données et la définition de modèles de réutilisation standardisés respectant les normes d'interopérabilité et

de lisibilité par une machine : les documents PDF actuels sont fastidieux à consulter et souvent bien peu réutilisables. La contrepartie de l'ouverture est le renforcement des contrôles sur la réutilisation des données : attribuons à la Cada une capacité d'auto-saisine aux fins de poursuite des réutilisations frauduleuses et alourdissons le quantum des sanctions – là encore dans un souci de dissuasion plutôt que de répression.

L'ouverture des données publiques repose sur le principe de leur gratuité. Leur réutilisation, remettant en cause les modèles de leur production, amènera à réviser certaines situations. Nous proposons d'anticiper la réduction des ressources propres des producteurs de données publiques (ou de celles résultant de monopoles légaux) en poursuivant la rationalisation de leurs coûts de fonctionnement et en développant des services complémentaires. Il conviendra en outre de garantir, dans les contrats d'objectifs de ces organismes, le maintien des ressources budgétaires nécessaires à la collecte et au traitement des données publiques dont ils ont la charge, le but n'étant pas de les contraindre à la fermeture !

Il faudra enfin réfléchir aux moyens de faire bénéficier la collectivité du nouvel écosystème qui nous a été vanté : l'ouverture des données publiques et la gratuité de leur réutilisation reposeront notamment sur des financements et des enrichissements de contenu coopératifs. On les complètera par le développement de services ou modes d'accès premium soumis à tarification, l'accès standard demeurant gratuit.

Deux champs appellent des démarches spécifiques. Celui de la santé suscite des attentes très fortes. Il faut améliorer la prise en compte des besoins de la recherche par une simplification de la procédure d'accès aux données de l'assurance maladie collectées par le Sniiram (Système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie) : des équipes dont les travaux portent sur des sujets vitaux ne doivent pas passer des mois à remplir des formulaires ! Il faut aussi clarifier la gouvernance des données de santé, en séparant les fonctions de gestionnaire et de régulateur des bases de données et en assurant la transparence des liens d'intérêt des parties prenantes à l'orientation et la surveillance de l'ouverture de ces données. On évitera ainsi les conflits d'intérêt.

L'ouverture des données culturelles constitue un second chantier spécifique. Elle suscite de nombreuses attentes, alimentées par la directive modifiée de 2003, dont la transposition aura lieu prochainement. La complexité du dossier tient à ce qu'il concerne non seulement les données de description des œuvres (métadonnées, catalogues et inventaires), mais aussi les contenus culturels numérisés (ouvrages, œuvres plastiques, archives...), dont les enjeux patrimoniaux sont importants. L'ouverture de ces données se heurte notamment aux droits de propriété intellectuelle, d'autre part, et à la nécessité d'assurer le financement de la numérisation qui ne doit pas justifier la réappropriation temporaire des œuvres en vertu de clauses d'exclusivité.

Si l'on peut poser en principe que les contenus culturels numérisés entrés dans le domaine public doivent être ouverts à la réutilisation, il reste à en définir les conditions pratiques : dans quels cas les licences pourraient-elles comporter des clauses dites de share alike permettant à tous de bénéficier des réutilisations

effectuées ? On pourrait encore envisager un système reposant sur des modalités de tarification différentes pour certaines formes de réutilisation ou la fourniture de services sur mesure. Enfin, la recherche de financements privés, dans le cadre du mécénat ou d'opérations de parrainage, devra être poursuivie afin de trouver les moyens de cette politique ambitieuse.

À l'exception des données culturelles, qui feront prochainement l'objet de travaux spécifiques au sein de la commission de la culture, ce sont donc 24 recommandations d'importance inégale que je sou mets à votre approbation. Certaines sont d'ordre symbolique – mais les symboles peuvent être importants dans ces domaines –, d'autres plus stratégique.

M. Christian Cointat, vice-président. – J'approuve ce rapport impressionnant. Mon expérience au sein de la Cada m'a cependant fait connaître des questions qu'il ne me paraît pas résoudre : il y a d'une part les refus de l'administration, sur lesquels la Cada se prononce, mais d'autre part, et plus graves, les cas où elle se prononce favorablement mais où l'administration ne s'exécute pas. Certains refus sont évidemment justifiés : un pompier d'un Sdis (service départemental d'incendie et de secours) avait par exemple demandé que lui soient communiquées toutes les fiches d'intervention de l'ensemble du personnel du service sur cinq ans ! Cela représentait des milliers de pages, où auraient dû être occultées les nombreuses données personnelles, au prix de plusieurs mois de travail... Les méthodes anciennes de gestion expliquent de tels refus, il faut donc insister sur la nécessité de l'informatisation des procédures et l'évolution vers l'open data...

M. Jean-Jacques Hyst, président. – C'est ce que préconise le rapport...

M. Christian Cointat, vice-président. – Je me félicite de la proposition d'introduire un « référé communication » : il n'est pas normal que les avis favorables de la Cada ne soient pas exécutés ; de tels manquements appellent une sanction.

Certaines données sont publiques, mais leur publication est entourée d'un vide juridique incitant à demander une autorisation pour les réutiliser. Or, en accordant une autorisation qui n'était pas nécessaire, on crée un droit en faveur de celui qui l'a demandée et qui pourra s'en servir pour empêcher d'autres d'utiliser les mêmes données. Une clarification sera donc nécessaire, à l'occasion d'une modification de la loi Cada. Cela dit, je tiens à féliciter à nouveau la rapporteure pour son excellent travail.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – L'avancée permise par l'open data est pourtant bien là : si l'on demande une autorisation...

M. Christian Cointat, vice-président. – ... c'est du data qui n'est pas open !

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Un petit peu ! Je remercie également la rapporteure, pour avoir permis que nos travaux ne viennent pas télescoper ceux de la mission sur les données personnelles. Cela ne nous a pas empêchés d'aborder les données de santé, qui posent d'énormes problèmes. Il était utile de faire apparaître ces difficultés, afin de faciliter la recherche, tout en préservant les données personnelles.

Le volet culturel es également complexe : le passage en open data aura des coûts considérables. Qui va payer, par exemple, la numérisation d'une bibliothèque, ou du répertoire des œuvres du Louvre ? À qui appartiennent les droits relatifs à ce dernier ? Mais plus il y a d'ouverture, plus la culture bénéficie à tous.

M. Christian Cointat, vice-président. – *Il y a encore le problème des élus : la loi de 1978 dit clairement que les demandes d'une administration à une autre ne peuvent donner lieu à une saisine de la Cada. Mais il y a différents niveaux d'administration : l'État, les administrations territoriales, les communes. Un conseil municipal, qui a besoin pour travailler de certains documents, est souvent complètement désarmé face aux administrations d'échelon supérieur. On en arrive à la solution ahurissante où un conseiller municipal demandera, en tant qu'individu, un document qu'on ne pourra lui refuser - la jurisprudence de la Cada est claire sur ce point - alors qu'il n'aurait pu l'obtenir en tant qu'adjoint au maire, responsable d'un service administratif.*

M. Jean-Jacques Hyest, président. – *Il est vrai que la circulation de l'information entre administrations n'est pas excellente.*

M. Christian Cointat, vice-président. – *Un avis du Conseil d'État sur un projet de loi, par exemple, est-il considéré comme un document administratif préparatoire ; perd-t-il cette qualité une fois la loi adoptée ? Quel est alors son régime de communication ?*

M. Jean-Jacques Hyest, président. – *Les avis du Conseil d'Etat sont exclus du champ d'application de la loi de 1978 par une disposition explicite de l'article 6 : c'est une question qui dépasse le champ de notre mission ! Il y a d'autres exceptions, comme celles relevant de la sécurité nationale, du secret industriel ou des données personnelles ne sont pas de notre ressort, mais il faut y faire attention.*

Madame la rapporteure, je vous remercie pour ce remarquable travail de synthèse et les recommandations que vous proposez à l'approbation de la mission. Le projet de rapport que vous avez présenté reflète l'approche consensuelle et pragmatique que vous souhaitiez lors de votre désignation. Il nous reste à trouver un titre à ce rapport.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – *Je vous propose : « Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique ».*

M. Jean-Jacques Hyest, président. – *Très bien. Il est vrai que le développement du numérique renouvelle la problématique de la transparence administrative et invite à repenser le droit des modes d'accès à l'information publique, sans modifier pour autant le socle des informations accessibles défini par l'article 1^{er} de la loi de 1978. À côté du droit d'accès individuel à ces informations, dont vous proposez de renforcer l'effectivité face à des administrations parfois peu diligentes, vous préconisez un droit à la diffusion numérique de l'information publique et une démarche raisonnée d'ouverture des données publiques. C'est ainsi que nous répondrons aux attentes de nos concitoyens et que nous accélérerons la nécessaire mutation de notre administration.*

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Je vous remercie, Monsieur le Président, ainsi que tous ceux qui ont travaillé dans le cadre de cette mission.

La mission commune d'information adopte le rapport.

M. Jean-Jacques Hyest, président. – En souhaitant que nos travaux puissent utilement alimenter la politique de modernisation de l'État au service du citoyen et du développement économique, je vous informe que Mme Bouchoux et moi-même présenterons ce rapport, jeudi 12 juin, à l'occasion d'un petit-déjeuner de presse.

M. Christian Cointat. – La Cada attend ce rapport avec impatience.

LISTE DES PRINCIPAUX ENCADRÉS ET SCHÉMAS

Les encadrés

| | |
|--|--------|
| Le principe de libre accès aux documents administratifs : les droits étrangers | p. 31 |
| Les délais de communication des archives publiques | p. 39 |
| Un droit d'accès renforcé en matière environnementale | p. 42 |
| Le droit français de l'information publique : synthèse sommaire | p. 68 |
| Les premières étapes du déploiement du <i>web</i> public | p. 89 |
| Les étoiles de Tim Berners-Lee | p. 100 |
| Relevé des décisions du Cimap relatives à l'ouverture des données publiques | p. 102 |
| Exemple d'ouverture de données : les avis de la Cada | p. 109 |
| Classements internationaux : la France bien positionnée | p. 112 |
| <i>Open-Data</i> et collectivités territoriales | p. 114 |
| Des licences standardisées | p. 117 |
| Les données de santé : un ensemble d'une exceptionnelle richesse | p. 119 |
| L'accès aux bases de données médico-administratives : une procédure complexe, une gouvernance peu lisible | p. 121 |
| Les préconisations du rapport <i>Ouverture et partage des données publiques culturelles</i> , pour une (r)évolution numérique dans le secteur culturel | p. 126 |
| Le développement de nouveaux services : entre intuition et pari | p. 132 |
| Le droit de l'information publique : perspectives tracées par la mission | p. 188 |

Les schémas

| | |
|---|--------|
| Schéma récapitulatif de la transparence administrative | p. 69 |
| Schéma du droit à l'information publique à l'heure du numérique | p. 189 |

LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

La mission a organisé ses auditions, qui se sont déroulées chaque semaine entre janvier et avril 2014, en fonction de sa double approche du sujet : dans un premier temps l'analyse des attentes des différents publics - les demandes -, dans un second temps les politiques mises en œuvre par les administrations et organismes publics, - les offres.

À l'intérieur de ses deux grandes étapes, le programme des auditions a été articulé autour d'un certain nombre d'acteurs et de thèmes, en particulier l'information environnementale, les données de santé et les données culturelles.

Les comptes rendus des auditions de la mission sont reproduits, par ordre chronologique, dans le tome II du présent rapport.

Auditions introductives

- Le cadre juridique

M. Jacques CHEVALLIER, professeur émérite de droit public à l'université Panthéon-Assas (Paris II), directeur du centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (Cersa) (9 janvier 2014)

- Les régulateurs institutionnels

Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) : MM. Serge DAËL, président et Nicolas POLGE, rapporteur général (9 janvier 2014)

Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) : M. Paul HEBERT, chef du service des affaires juridiques, et Mme Delphine CARNEL, juriste (9 janvier 2014)

- Réflexions sur les enjeux de l'ouverture des données publiques

Conseil national du numérique (CNum) : MM. Benoît THIEULIN, président, et Godefroy BEAUVALLET, vice-président services publics et vie citoyenne (16 janvier 2014)

M. Simon CHIGNARD, consultant, auteur de *l'Open data : comprendre l'ouverture des données publiques*, 2012 (10 avril 2014)

LES DEMANDES

- **La société civile**

Regards citoyens : MM. David GAYOU, administrateur, ingénieur de recherche en informatique, Tangui MORLIER cofondateur et administrateur (16 janvier 2014)

UFC-que Choisir : M. Mathieu ESCOT, chargé de mission santé (16 janvier 2014)

Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) : M. Serge BLISKO, président (23 janvier 2014)

Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP) : M. Samuel-Frédéric SERVIÈRE, responsable des études budgétaires et fiscales (13 février 2014)

- **Les informations environnementales**

Table ronde avec MM. Alexandre FARO, avocat, Marc CENDRIER, administrateur de l'association **Robin des toits**, chargé de l'information scientifique, Raphaël ROMI, doyen honoraire de la faculté de droit de Nantes, directeur du Master 2 droit de l'environnement et du développement durable (23 janvier 2014)

- **Le journalisme d'investigation et de données**

Mediapart : Mme Mathilde MATTHIEU, journaliste chargée des enquêtes politiques, Mme Martine ORANGE, journaliste affaires économiques, M. Jérôme HOURDEAUX, journaliste actualité du web (29 janvier 2014)

Rue89 : M. Rémi NOYON, journaliste (29 janvier 2014)

Première lignes : MM. Paul MOREIRA, journaliste, et Edouard PERRIN, journaliste (29 janvier 2014)

L'Express : M. Pierre FALGA, journaliste au service Régions, en charge des enquêtes statistiques (29 janvier 2014)

- **Les données publiques de santé**

Collectif interassociatif sur la santé (CISS) représenté par Mme Danièle DESCLERC-DULAC, vice-présidente du CISS et représentante du CISS à l'institut des données de santé (IDS)

et

Collectif Initiative transparence santé représenté par MM. Patrick GUERIN et Yann AUBE, président et directeur associé de Celtipharm, Jean de KERVASDOUE, économiste, titulaire de la chaire économie et gestion des services de santé du Cnam, Thomas LAURENCEAU, rédacteur en chef de la revue 60 millions de consommateurs, Erwan LE FUR, journaliste, Didier SICARD, président d'honneur du Comité consultatif national d'éthique (CCNE), président du comité d'expert de l'IDS (6 février 2014)

La Mutualité française : MM. Emmanuel ROUX, directeur général, Christophe LAPIERRE, directeur du département systèmes d'information de santé et Mathieu COUSINEAU, responsable du pôle métiers assurance à la direction de la santé (6 février 2014)

- **Les entreprises**

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) : M. Frédéric GRIVOT, vice-président
et

Mouvement des entreprises de France (MEDEF) : MM. Christian POYAU, vice-président du comité Transformation numérique, et Pascal MALINGUE, responsable de la commission *open data* de l'association française des éditeurs de logiciels et solutions internet (AFDEL) (6 février 2014)

Data publica : M. François BANCILHON, président-directeur général (13 février 2014)

OpenDataSoft : M. Jean-Marc LAZARD, fondateur et président-directeur général (13 février 2014)

- **Les données publiques culturelles**

Savoirscom1 : MM. Silvère MERCIER, bibliothécaire au Centre Pompidou, Pier-Carl LANGLAIS, doctorant en sciences de l'information et de la communication à Paris-IV, Thomas FOURMEUX, assistant multimédia au sein des bibliothèques d'Aulnay-sous-bois (6 février 2014)

- **Sociologie de la demande**

MM. Sylvain PARASIE, maître de conférences en sociologie à l'université Paris-Est et Eric DAGIRAL, maître de conférences en sociologie à l'université Paris (13 février 2014)

LES OFFRES

- **Stratégies de l'État en matière de publication de documents administratifs et de mise à disposition de données publiques**

Direction de l'information légale et administrative (DILA) : M. Xavier PATIER, Directeur (20 février 2014)

Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (Coepia) : M. Michel PINAULT, président (20 février 2014)

Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) : Mme Danièle BOURLANGE, directrice générale (20 février 2014)

M. Marc LIPINSKI, Directeur de recherche au CNRS, responsable de la mission sciences et citoyens, coprésident du conseil scientifique de la fondation de l'écologie politique (27 février 2014)

Délégation interministérielle à l'intelligence économique : Mme Claude REVEL, déléguée interministérielle à l'intelligence économique et M. Philippe RAMON, conseiller senior pour la sécurité économique et les affaires intérieures (27 février 2014)

- **Grands pourvoyeurs publics de données**

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) : MM. Alain BAYET, secrétaire général et Michel ISNARD, responsable de l'unité affaires juridiques et contentieuses (27 février 2014)

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) : M. Pascal BERTEAUD, directeur général (27 février 2014)

- **Les stratégies décentralisées**

OpendataFrance : Mme Sandrine MATHON, chef du service administration de la direction des systèmes d'information de la mairie de Toulouse, MM. Jean-Marie BOURGOGNE, chef de projet, Montpellier territoire numérique et Jean-Christophe ELINEAU, conseiller municipal de Brocas (13 mars 2014)

Assemblée des départements de France (ADF) : MM. Jean Pierre QUIGNAUX, conseiller innovation, anticipation et nouvelles technologies à l'ADF, et Stéphane NORGEOT, directeur des services de l'information et des relations avec l'utilisateur au conseil général des Côtes d'Armor, Mme Sophie GUIARD, directrice générale adjointe du pôle ressources au conseil général des Côtes d'Armor et M. Jean Michel MARTIN, directeur des services de l'information au conseil général de Saône-et-Loire (13 mars 2014)

Direction générale des collectivités locales (DGCL) : M. Serge MORVAN, directeur général (13 mars 2014)

- **Les données publiques de santé**

Direction de l'information statistique au ministère des affaires sociales (DREES) : MM. Franck VON LENNEP, directeur, et André LOTH, directeur de projet (6 mars 2014)

Institut des données de santé (IDS) : MM. Christian BABUSIAUX, président, et Richard DECOTTIGNIES, directeur (6 mars 2014)

Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs (CNAMTS) : M. Frédéric VAN ROEKEGHEM, directeur
et

Direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère des affaires sociales : MM. Jean DEBEAUPUIS, directeur général de la DGOS et Housseyni HOLLA, directeur de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (Atih) (6 mars 2014)

Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) : Mme Geneviève CHENE, directrice de l'Itmo Santé publique et M. Grégoire REY, directeur du centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès et

Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) : M. Dominique MARANINCHI, directeur général, Mme Carole LE SAULNIER, directrice des affaires juridiques, et M. Mahmoud ZUREIK, directeur de la stratégie et des affaires internationales et

Haute Autorité de santé (HAS) : MM. Jean-Patrick SALES, directeur délégué de la direction de l'évaluation économique et de santé publique, Thomas LE LUDEC, directeur délégué de la direction de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins (13 mars 2014)

Mme Marisol TOURAINE, ministre des affaires sociales (27 mars 2014)

- **Les données culturelles**

JocondeLab (ministère de la Culture) : MM. Jean François BALDI, délégué général adjoint à la langue française et aux langues de France, et Thibault GROUAS, chef de la mission langue et numérique de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France, Mme Claire CHASTANIER, adjointe au sous-directeur des collections du service des musées de France (Direction générale des patrimoines), MM. Laurent MANŒUVRE, chef du bureau de la diffusion numérique des collections de la Direction générale des patrimoines et Vincent PUIG, directeur exécutif de l'Institut de recherche et d'innovation (IRI) (20 mars 2014)

Conseil supérieur des archives : Mme Georgette ELGEY, présidente, et

Service interministériel des archives de France (SIAF) : MM. Hervé LEMOINE, directeur et Bruno RICARD, chargé de mission (20 mars 2014)

Bibliothèque nationale de France (BnF) : M. Bruno RACINE, président (20 mars 2014)

- **Les données environnementales**

Le Ministère du développement durable : MM. Michel-Régis TALON, directeur, adjoint au secrétaire général du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Benoît PIGUET, conseiller auprès du secrétaire général et Julien BOUCHER, directeur des affaires juridiques, Mme Aurélie CHAUVIN, chef de bureau à la direction des affaires juridiques, MM. Jean-Paul ALBERTINI, commissaire général au développement durable et Sylvain MOREAU, chef de service au commissariat général au développement durable (27 mars 2014)

- **Problématiques économiques et juridiques**

Redevances : M. Mohammed Adnène TROJETTE, magistrat à la Cour des comptes, auteur d'un rapport au Premier ministre *Ouverture des données publiques : les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?* (20 mars 2014)

Propriété intellectuelle : M. William GILLES, directeur du master droit du numérique-administration-entreprises de l'école de droit de la Sorbonne, université Paris 1 (20 mars 2014)

- **Les modèles étrangers et le cadre européen**

Le modèle nordique : M. Eivind SMITH, Professeur de droit public à l'université d'Oslo (27 mars 2014)

Le modèle américain : Me Christopher J. MESNOOH, avocat aux barreaux de Paris, New York et Washington DC, Field Fisher Waterhouse LLP (3 avril 2014)

Le modèle allemand : M. David CAPITANT, professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur du Centre de droit allemand et du master de droits français et allemand (3 avril 2014)

La vision européenne : M. Richard SWETENHAM, cabinet de la commissaire Nelly KROES, conseiller pour l'open data (3 avril 2014)

- **La stratégie du Gouvernement**

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP - Premier ministre) : MM. Julien RENCKI, secrétaire général, et Henri VERDIER, directeur de la mission Etalab (10 avril 2014)

Mme Marylise LE BRANCHU, ministre de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique (10 avril 2014)

Auditions conduites par la Rapporteuse

Mme Sonia COMBE, historienne, chercheur à Institut des sciences sociales du politique-du CNRS et à l'université de Paris Ouest Nanterre La Défense

L'association des archivistes français (AAF) : M. Jean-Philippe LEGOIS, président, Mme Charlotte MADAY, présidente de la section AURORE et M. Cyril LONGIN, animateur du groupe open data

M. Nicolas COLIN, coauteur avec M. Pierre Collin, conseiller d'Etat, du rapport *Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique.*

GLOSSAIRE OPEN DATA

API : *Application Programming Interface*, ou **interface de programmation** : permet à une application de se « brancher » sur une autre application pour échanger des données.

Dans le cadre de l'*open data*, la fourniture d'une API associée à des données permet à la personne voulant exploiter ces données d'avoir un accès facilité (sélection d'une partie des données, prétraitement, ...).

Une visionneuse de données peut également disposer d'une API. Ainsi *GoogleMap* propose une API permettant au programmeur d'afficher ses propres données sur un fond cartographique. En fournissant cette API, Google n'expose pas ses données cartographiques qui restent sur ses propres serveurs.

Big data (données en masse) : ensembles de données très volumineux pour le traitement desquels les outils traditionnels (bases de données relationnelles, algorithmes standards, modes de représentation, ...) sont inadaptés.

La collecte des navigations sur Internet ou encore la collecte de géolocalisations de téléphones portables, ainsi que d'autres données personnelles agglomérées dans des bases de données très volumineuses font parties de ce que l'on désigne par « *big data* », c'est pourquoi ce terme est souvent associé à la mise en danger de la vie privée.

CKAN : *Comprehensive Knowledge Archive Network*, logiciel à la base de la plateforme data.gov.uk (plateforme open data du Royaume-Uni). Il a été adopté depuis décembre 2013 par data.gouv.fr.

CSV : *Comma Separated Values* (valeurs séparées par des virgules) : format simple et ouvert¹ pour représenter des données de type tableur. Ce format ne comporte pas d'informations de mise en page mais, sous réserve que les colonnes du tableur soient un minimum documentées, il permet une exploitation automatisable des données qu'il représente.

Données, format de données : les données sont enregistrées sur un support physique : carte perforée autrefois, disque dur, disque SSD, cd-rom, ..., aujourd'hui. Ce qui est enregistré sur un support physique représente, par convention, une suite de 0 et de 1 (par exemple les trous et les pleins d'une carte perforée, les creux et les plats d'un CD-ROM, ...). Au plus bas niveau,

¹ Voir format ouvert dans ce glossaire

l'ordinateur manipule donc des 0 et des 1. Ces suites de 0 et 1 peuvent représenter des nombres, des images, des lettres, ... On peut par exemple convenir que :

1000000 représente un espace
1000001 représente un A
1000010 un B
1000011 un C
1000100 un D, etc...

Dans ce dernier cas on dira que le format de donnée, c'est à dire la manière d'interpréter les suites de 0 et 1, est un **format « texte »**. Ce format texte peut lui-même, par exemple, être structuré à l'aide de **balises** repérées par les caractères < et >, où l'on distinguera les balises ouvrantes des balises fermantes repérées par le caractère / :

```
<balise1>  
  <balise2>Texte particulier <balise3>autre texte</balise3>  
  texte 3.</balise2>  
</balise1>
```

C'est ainsi qu'est construit, de manière très simplifiée, le **format XML** qui est un format texte avec des balises. On peut encore spécialiser le XML en précisant quels sont les noms possibles pour les balises et quelles sont les règles d'organisation des balises entre elles. On obtient ainsi de nouveaux formats de données, par exemple le **HTML**, qui permet de décrire les pages web qui seront lisibles par des navigateurs Internet tels que *Internet Explorer* ou encore *Firefox*.

Il faut retenir de cette présentation très simplifiée que, d'une part, **des données ne sont interprétables que si l'on connaît le format de données associé**, d'autre part, il y a imbrication des formats à la manière de poupées russes. Le **HTML** est du XML¹ qui est du texte lui-même constitué de 0 et de 1.

Données brutes : données n'ayant pas subi de traitement, données le plus en amont possible à la différence de données agglomérées ou mises en forme graphiquement.

Les utilisateurs de *l'open data* demandent généralement les données les plus brutes possibles.

¹ En toute rigueur, le HTML n'est pas du XML mais lui est simplement apparenté, car le XML est plus complexe que ce qui est exprimé ici et suit des règles que le HTML ne suit pas.

Exemple : le contenu de la base *Ameli* au Sénat qui contient tous les amendements, plutôt que les données d'*Amenda* qui donnent des statistiques sur les amendements¹.

Données en masse : voir *big data*.

Données structurées : données dont le format permet de mettre en évidence la structure par opposition à des données dites « à plat ».

Exemple : un texte *word* comportant des styles « titre 1 », « titre 2 », ... faisant apparaître le plan du document, par opposition à un document où les titres ne sont matérialisés que par un formatage de caractères.

Exemple plus poussé : une description *XML* d'un texte en discussion faisant apparaître le titre du PJJ, son auteur, sa date de dépôt, ..., son découpage en articles, ses références aux articles de codes ou aux lois cibles, ...

Les données structurées se prêtent mieux à un traitement automatique fiable que des données à plat dans lesquelles il faut détecter des structures *a posteriori*.

La directive européenne 2013-98 du 26 juin 2013 considère que seules les données structurées peuvent être qualifiées de données **lisibles par une machine**.

La structuration des données est l'étape 2 de la notation en étoiles de la démarche open data selon Tim Berners-Lee².

DRM : *Digital Right Management* : dispositif technique destiné à limiter l'utilisation d'un contenu numérique ou d'un matériel.

Exemple : les livres numériques loués en ligne avec des *DRM* qui ne peuvent être lus que sur les liseuses numériques associées à l'acheteur.

Format de données : voir données, format de données.

Format ouvert : il s'agit d'un format de données (la manière dont sont codées les données) dont les **spécifications** sont **publiques et libres d'usage** et dont la **mise en œuvre** est **sans restriction**, à la différence d'un format dit « propriétaire ».

¹ Les données de la base *Ameli* sont effectivement publiées sur la plateforme open data du Sénat sous la forme native d'une base relationnelle décrite en SQL – voir <http://data.senat.fr/ameli/>

² Voir dans le présent rapport l'encadré « Les étoiles de Tim Berners-Lee ».

Les formats ouverts n'imposent pas l'usage d'un logiciel unique pour être exploités. On parle alors d'**interopérabilité**. Le format CSV (format tabulaire) ainsi que beaucoup de formats à base de XML sont des formats ouverts fréquemment rencontrés dans l'*open data*.

L'utilisation de formats ouverts constitue l'étape 3 d'une démarche *open data* selon Tim Berners-Lee¹ (la première étant l'ouverture sous *licence ouverte* et la deuxième l'utilisation de *données structurées*).

Interface de programmation – voir API.

Licence ouverte ou licence libre : licence qui autorise la réutilisation et l'exploitation des données avec le minimum de restrictions.

Etalab propose une licence ouverte qui fait référence en France. Elle n'impose aux utilisateurs que de citer leurs sources et la date de dernière mise à jour des données. Cette licence est compatible avec l'*Open Government License* (Royaume-Uni) et la *Creative Common Attribution 2.0* (*Open Knowledge Foundation*).²

Internet : Réseau mondial interconnectant des ordinateurs partageant le même protocole d'échange, appelé TCP/IP (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol*). Sur ce réseau ont été développées différentes applications comme le courrier électronique, le *Web* (parfois confondu avec Internet lui-même), différents protocoles d'échange d'informations, ...

Métadonnées : les métadonnées sont des données fournissant des renseignements sur d'autres données. Par exemple, pour un document *Word* : le titre, l'auteur, la date de création, la date de dernière modification, les thèmes, ...

Open data (données ouvertes) : mise à la disposition de tous de données (numériques) pour une libre utilisation.

L'ouverture s'oppose en principe à toute restriction quant à la réutilisation : pas de droit d'auteur (*copyright*) ni de redevance, hormis, éventuellement, les frais de mise à disposition, pas de *DRM* (*gestion de droits*), idéalement des **formats ouverts**.

L'*open data* suppose à la fois une **mise à disposition physique des fichiers** de données (serveur *web*) et une *licence ouverte* fixant les droits de réutilisation des données.

¹ Voir l'encadré « Les étoiles de Tim Berners-Lee ».

² Voir les encadrés sur les licences.

Il s'agit en principe de données adaptées aux traitements automatiques et non pas nécessairement de documents lisibles par l'homme.

PDF : *Portable Document Format* (format de document multiplateforme). Le PDF est un format de données inventé par l'entreprise américaine *Adobe*. Il permet d'obtenir à l'écran un document très proche d'un document imprimé avec un grand respect de la mise en forme. Il est en général assez simple de produire un document PDF quel que soit le format des données d'origine. En revanche, le PDF, trop peu structuré, est mal adapté à une exploitation par des machines, ce qui en fait un format à éviter dans le cadre de l'*open data*.

Le **PDF/A** est un sous ensemble du PDF destiné à l'archivage de document.

RDF : *Resource Description Framework* est un standard permettant de décrire des relations de type : (sujet, prédicat, objet) (par exemple (Jean-Pierre Bel, préside, le Sénat). Sujet, prédicat et objet peuvent être des *URI*.

Le RDF est un des piliers du *web sémantique*.

RGI : *Référentiel Général d'Interopérabilité*. Le RGI est un document décrivant un ensemble de normes et bonnes pratiques communes aux administrations publiques françaises dans le domaine informatique. Son élaboration, qui a commencé dès janvier 2006, a été conduite par la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME). Ce document recommande en particulier les formats de données pour les échanges de données entre administrations et entre l'administration et le public ou les entreprises.

URL, URI : URL = *Uniform Resource Locator* est l'adresse d'un document, d'une image, d'un fichier, ou plus généralement d'un objet présent sur Internet. Par exemple, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140407/mci_cada.html est l'URL du compte rendu des auditions de votre mission d'information pour la semaine du 7 avril 2014.

L'**URI** (*Uniform Resource Identifier*) est une généralisation de l'URL dans la mesure où, en plus de pouvoir désigner des objets présents sur Internet (l'URI est alors un URL), il peut aussi désigner des notions ou objets qui n'y sont pas diffusés. Par exemple, dans la nomenclature *RDF* de l'Insee, <http://rdf.insee.fr/geo/Commune> désigne la notion de commune¹.

Scraping : technique consistant à parcourir automatiquement des sites web à l'aide de programmes pour en extraire des données. Le *scraping* est souvent utilisé lorsque les données correspondantes ne sont pas disponibles en open data. Il est généralement coûteux, car il nécessite la réalisation de

¹ Voir <http://rdf.insee.fr/geo/note-uri.html>

programmes spécifiques aux sites web que l'on veut traiter et aux données que l'on souhaite obtenir.

Visualisation de données ou Data Visualization : exploitation des données dans des représentations graphiques (nuages, graphes, animation, représentation sur une carte géographique, ...).

http://abonnes.lemonde.fr/politique/visuel/2013/07/17/1-impossible-simplification-des-aides-aux-entreprises_3448359_823448.html : exemple de visualisation de données qui exploite les données publiées par l'Inspection générale des finances sur data.gouv.fr et qui concernent les aides de l'État aux entreprises¹.

Web ou **World Wide Web** : (littéralement « la toile d'araignée mondiale ») : est une application d'Internet (souvent confondue avec Internet lui-même) consistant à organiser l'information sous forme de documents composites (textes, images, vidéos, ...) reliés entre eux par des liens hypertextes, permettant de naviguer d'un document à l'autre. <http://www.senat.fr> est le site web du Sénat.

Web sémantique : encore appelé web 3.0 ou encore web des données est une évolution du web visant à améliorer sa structuration et à y introduire une dimension sémantique dans le but de la rendre plus intelligible par des machines.

Les promoteurs du Web sémantique recommandent en particulier l'utilisation de modèles informatiques comme le *RDF (Resources Description Framework* : cadre de description des ressources) qui permettent d'établir des relations entre les données du web plus complexe que les simples liens hypertextes. Il est à noter que ces interrelations entre données ne sont pas centralisées, chacun étant libre d'établir des propres relations.

Le Web Sémantique est, selon le classement en cinq étoiles de Tim Berners-Lee², l'aboutissement de l'open data (niveau 4* et 5*).

Wiki : site *web* qui permet très facilement la mise à jour des documents (en même temps que l'on consulte). Un wiki permet un travail **collaboratif** sur le contenu documentaire du site. Il suppose que toute modification soit historicisée.

Exemple : l'encyclopédie en ligne Wikipédia.

XML : *eXtensible Markup language* (langage de balisage extensible) définit des règles d'écriture de fichiers de données pour qu'ils soient lisibles aussi bien

¹ Voir également l'encadré sur la visualisation de données.

² Voir l'encadré « Les étoiles de Tim Berners-Lee ».

par une machine que par l'homme. Un fichier XML contient des données structurées par des 'balises' repérée par les chevrons < et >. Exemple :

```
<personnes>
<individu id="1001">
  <nom>Dupont</nom>
  <prénom>Julien</prénom>
  <naissance>1978-01-24</naissance>
</individu>
<individu id="1002">
  <nom>Durand</nom>
  <prénom>jean</prénom>
  <naissance>1956-03-14</naissance>
</individu>
...
</personnes>
```

Chaque fichier *XML* est associé à une « *grammaire* » qui détermine quelles balises peuvent apparaître dans le fichier, leur agencement, les types de données, ...