



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Commissariat Général au Développement Durable
Direction de la Recherche et de l'Innovation
Mission pour l'Information Géographique*

Paris, le 13 mars 2014

**Synthèse des dispositions concernant la communication,
la publication et la réutilisation des informations publiques**

La présente note, volontairement synthétique, vise à rappeler les dispositions législatives et réglementaires concernant la communication, la publication et la réutilisation des informations publiques, tout en soulignant les principales orientations de la politique française de l'open data et en rappelant les obligations de la directive PSI, relative aux informations publiques et récemment modifiée, et de la directive Inspire, concernant les informations géographiques.

Les dispositions législatives sont précisées par :

- le titre Ier (articles 1 à 19) de la [loi n° 78-753](#) du 17 juillet 1978 (loi CADA), pour les informations publiques en général ;
- les [articles L.124-1 à 8](#) du code de l'environnement, pour le droit d'accès à l'information relative à l'environnement (ces articles résultent de la transposition de la directive européenne 2003/4, qui faisait suite à la convention d'Aarhus) ;
- les [articles L.127-1 à 10](#) du code de l'environnement pour les informations géographiques (transposition de la directive européenne Inspire).

Pour plus de clarté, il convient de distinguer quatre domaines différents :

- la liberté d'accès aux documents administratifs, reposant sur le droit à communication de ces documents, sur demande, avec une définition très large des documents administratifs (loi CADA),
- la publication obligatoire de certains documents administratifs, de certaines informations environnementales et de toutes les informations géographiques concernées par la directive Inspire (loi CADA, code de l'environnement),
- le droit à réutilisation des informations publiques (loi CADA, directive PSI),
- les licences et les redevances (qui ne peuvent concerner que la réutilisation) et donc l'open data.

1. Le droit à communication sur demande : la liberté d'accès aux documents administratifs, inscrite dans la loi CADA

La liberté d'accès aux documents administratifs et le droit à communication de ces documents font l'objet des articles 1 à 9 de la loi CADA. La disposition centrale figure dans l'article 2, qui précise que les autorités publiques « sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande ».

Il s'agit donc d'une obligation qui n'intervient qu'à la suite d'une demande, et la communication n'est accordée qu'aux seuls demandeurs.

L'article 1 précise le périmètre des autorités publiques (« l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une mission [de service public] ») et fournit une définition très large des documents administratifs, en précisant que « sont considérés comme documents administratifs, [...] quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par [les autorités publiques]. 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. »

Cependant « les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique » (article 9 de la loi CADA).

La liberté d'accès aux documents administratifs et le droit à communication de ces documents ne s'appliquent qu'à des documents achevés (article 2) et font l'objet de restrictions qui sont précisées dans l'article 6 : ne sont pas communicables les documents qui concernent notamment la protection de la vie privée et les données à caractère personnel, le secret médical, le secret commercial et industriel, la défense nationale, la politique extérieure de la France, la sécurité publique et la sécurité des personnes, le secret statistique.

Pour les informations relatives à l'environnement, les restrictions font l'objet des articles L.124-4 (qui renvoie notamment aux dispositions générales de l'article 6 de la loi CADA) et L.124-5 du code de l'environnement et sont assez peu différentes des restrictions citées ci-dessus (avec une restriction supplémentaire : la protection de l'environnement elle-même). Cependant l'article L.124-4 précise que l'autorité publique ne peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement qu'« après avoir apprécié l'intérêt d'une communication » : les avantages et les inconvénients de la communication d'une information relative à l'environnement doivent donc être mis en balance.

Les informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement ne peuvent faire l'objet d'un refus de communication que dans des cas très limités : si cette communication porte atteinte « à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique, à la défense nationale, au déroulement des procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales, à des droits de propriété intellectuelle ».

2. L'obligation de publier certaines informations : loi CADA, code de l'environnement, directive Inspire

Il ne s'agit plus d'une communication faisant suite à une demande et accordée au seul demandeur, mais d'une obligation de publication a priori (sans attendre d'être sollicité) et auprès du grand public.

L'article 7 de la loi CADA précise que « font l'objet d'une publication les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ». Les autorités publiques « peuvent en outre rendre publics les autres documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent ».

Par ailleurs, l'article L. 124-8 du code de l'environnement rend obligatoire la publication de certaines informations relatives à l'environnement, précisées dans [l'article R.124-5](#). Dans le code de l'environnement, le périmètre des autorités publiques est défini ainsi (article L.124-3) : « l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission ».

L'article 7 de la loi CADA et l'article L. 124-8 du code de l'environnement rendent obligatoire la publication de certaines informations, mais sans imposer que celle-ci soit réalisée sur Internet. La

publication sur Internet est cependant la façon la plus rapide et la moins coûteuse de publier des informations.

En revanche les [articles L.127-4 à 7](#) du code de l'environnement, qui ont transposé la directive européenne [Inspire](#) du 14 mars 2007, imposent une publication sur Internet pour les données géographiques entrant dans le champ de la directive ; les autorités publiques doivent :

- Rendre ces données accessibles au public en publiant sur Internet (en visualisation et téléchargement) ces données et les métadonnées correspondantes.
- Partager les données entre autorités publiques, à l'exception de celles qui concernent une mission de service public à caractère industriel ou commercial.

Il existe cependant des restrictions, précisées dans l'article L.127-6 du code de l'environnement. Cet article renvoie aux articles L.124-4 et 5, qui concernent les informations environnementales en général (l'article L.124-4 renvoyant lui-même notamment aux dispositions générales de l'article 6 de la loi CADA).

3. Le droit à réutilisation des informations publiques : loi CADA, directive PSI

Le droit à réutilisation des informations publiques fait l'objet des articles 10 à 19 de la loi CADA. La disposition centrale figure dans l'article 10, qui précise que « les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les [autorités publiques], quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus ».

La précision « quel que soit le support » transpose l'article 2-3 de la directive [2003/98](#) du 17 novembre 2003, dite directive PSI (public sector information), qui définit ainsi ce qu'est un document : « tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) ; toute partie de ce contenu ».

Cependant « ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents [...] produits ou reçus [...] dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle ». Sont également exclues du droit à réutilisation les informations qui n'entrent pas dans le champ du droit à communication (donc les informations faisant l'objet des restrictions prévues par l'article 6 de la loi CADA).

Le droit à réutilisation des informations publiques a été modifié par la directive européenne [2013/37](#) du 26 juin 2013, qui n'est pas encore transposée dans le droit français. Cette directive modifie la directive [2003/98](#) du 17 novembre 2003 (directive PSI), qui avait été transposée dans les articles 10 à 19 de la loi CADA. Les principales modifications sont les suivantes :

- les bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, les musées et les archives entrent dans le champ du droit à réutilisation des informations publiques, alors qu'ils en étaient précédemment exclus ; les autres établissements culturels, de même que les établissements d'éducation et de recherche, restent exclus ;
- diverses dispositions concernent notamment les voies de recours et des aspects techniques : l'utilisation de formats ouverts et lisibles par machine, les métadonnées, l'utilisation de normes formelles ouvertes.

4. Les licences et les redevances, l'open data.

4.1 Les licences et les redevances

Les dispositions concernant les licences et les redevances (qui ne concernent que la réutilisation des informations publiques, et non le simple droit à communication) ont fait l'objet d'aménagements récents :

- le décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 a modifié l'article 38 du [décret n° 2005-1755](#) du 30 décembre 2005 et précise que les informations publiques de l'État et de ses établissements publics administratifs ne peuvent être soumises à redevance que si elles sont inscrites sur une liste fixée par décret ;
- la directive européenne 2013/37 du 26 juin 2013 (cf. chapitre précédent) limite le montant des redevances aux coûts marginaux (généralement faibles), alors qu'il était précédemment limité aux coûts moyens (ce terme synthétisant grossièrement des dispositions un peu plus complexes). Il existe cependant des possibilités d'exceptions, dont l'IGN devrait pouvoir bénéficier.

En ce qui concerne les licences, il est recommandé d'utiliser la licence ouverte d'etalab (cf. <http://www.etalab.gouv.fr/pages/licence-ouverte-open-licence-5899923.html>).

4.2 Les principales orientations de la politique française de l'open data

La politique française de l'open data vise à faire face à la croissance des besoins de données publiques de la part des administrations, des citoyens et de l'économie. Elle a été initiée en 2011, avec les dispositions suivantes :

- La mise en ligne en décembre 2011 du portail unique interministériel data.gouv.fr pour faciliter la réutilisation des informations publiques.
- La création (décret du 21 février 2011) de la mission Etalab.
- Le décret n° 2011-577 du 26 mai 2011, déjà cité.

La politique française de l'open data s'inscrit dans un mouvement international, européen avec la directive européenne 2013/37 du 26 juin 2013, et mondial avec la charte du G8 pour l'ouverture des données publiques, signée le 18 juin 2013 par le Président de la République et les Chefs d'État du G8. Cette charte indique que « l'accès libre aux données publiques et leur réutilisation gratuite sont d'une importance majeure pour la société et pour l'économie ».

Pour mettre en application la charte du G8, le Gouvernement a lancé le plan d'action du 6 novembre 2013, qui prévoit notamment de construire la politique d'ouverture des données en concertation avec les citoyens et la société civile (dans le cadre de six débats thématiques : santé, logement, enseignement supérieur et recherche, transports, risques environnementaux, dépenses publiques).

Lors du CIMAP (comité interministériel pour la modernisation de l'action publique) du 18 décembre 2013, le Gouvernement a réaffirmé son engagement dans le projet d'open data et de gouvernement ouvert, « levier de confiance démocratique, de stimulation de la croissance, d'innovation et de modernisation de l'action publique ». Il a « réaffirmé le principe de gratuité de la réutilisation des données publiques et décidé de ne plus autoriser la création de nouvelle redevance ».

Il a demandé aux opérateurs dont la mission même est de produire des données (tels l'IGN, le SHOM et Météo France) d'engager, dans les meilleurs délais, une réflexion sur les évolutions de leurs modèles économiques, avec l'appui du SGMAP et du ministère du Budget, et en lien avec les ministères de tutelle.