

# Open data : les données libérées doivent-elles être gratuites ?

---

## *Partie juridique*

## Table des matières

I)La loi du 17 juillet 1978 : Titre 1er relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques .....	1
II)Décret 2005-1755 du 30 décembre 2005, pris pour l'application de la loi 78-753 du 17 juillet 1978.....	1
III)Circulaire du 26 mai 2011 de François Fillon.....	1
IV)Les autres instances concernées par l'Open Data.....	2
a)La CNIL.....	2
b)Le Conseil national du numérique.....	2
c)Etalab et le portail « data.gouv.fr ».....	2
V)Les différentes licences créées dans le cadre de l'Open Data.....	2
VI)Bibliographie.....	4

## I) La loi du 17 juillet 1978 : Titre 1<sup>er</sup> relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques<sup>1 2</sup>

Cette loi, bien que datant d'une époque où ni l'internet ni même le minitel n'existaient encore, est à la base de la partie juridique encadrant la diffusion des données publiques, source principale de l'*Open Data*. Elle a cependant connu plusieurs révisions en 2005, 2009 et 2011 pour tenir notamment compte de la directive 2003/98/CE du parlement européen en date du 17 novembre 2003 et traitant de ce sujet.

Elle stipule que les informations figurant dans les documents administratifs, à savoir « *les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission* », peuvent être réutilisées par quiconque, que ce soit ou non pour les mêmes fins que celles pour lesquelles les données ont été produites par le service public.

Il y a cependant certaines exceptions à cette règle. Tout d'abord, les documents sujets à des droits d'auteur ne sont pas concernés, de même que les documents comprenant des informations à caractère privé, et identifiées en tant que tels par la CNIL (*commission nationale de l'informatique et des libertés*), à moins que les personnes concernées ne donnent leur accord, où que les données personnelles présentes sur les documents soit supprimées. Il faut rajouter à cela les documents traditionnellement non diffusables car cela porterait atteinte aux intérêts de l'état français, à savoir les fichiers classés « secret-défense », relatifs à la sécurité de l'état, à la monnaie, à la politique extérieure de la France ou encore aux infractions fiscales et douanières.

Cependant, il y a également deux autres exceptions limitant beaucoup plus la diffusion de données à fort intérêt. En effet, ne sont pas concernés par cette loi les établissements dotés d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial (EPIC), tel la RATP. Il en va de même pour les établissements et institutions d'enseignement et de recherche et les établissements, organismes ou services culturels, grands producteurs de données à fort potentiel d'utilisation. Enfin, même si les données sont à priori libres d'accès, une administration n'est plus obligée de les fournir dès lors qu'elle les a agencées dans une base de données. En effet, ces dernières sont concernées par une législation spécifique (LOI n° 98-536 du 1er juillet 1998 et article L341-1 du code de la propriété intellectuelle) qui indique que la base de données fait l'objet d'un droit d'auteur spécifique, non concerné par la loi sur la liberté d'accès aux documents administratifs. Le jugement du 31 janvier 2013 qui a rejeté la requête de la société Notrefamille.com pour l'obtention de l'accès aux archives publiques du

---

1 ("Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 PORTANT DIVERSES MESURES D'AMELIORATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE PUBLIC ET DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE ADMINISTRATIF, SOCIAL ET FISCAL | Legifrance" n.d.)

2 ("Le principe de disponibilité des données publiques : mythe ou réalité ? - Un blog pour l'information juridique" n.d.)

conseil général de la Vienne<sup>3</sup> fait d'ailleurs désormais jurisprudence dans ce domaine.

La loi définit également le prix auquel n'importe qui peut accéder à ces données, qu'il veuille les utiliser commercialement ou non. L'institution ayant produit les données peut demander une redevance aux utilisateurs, à condition de leur accorder en contrepartie un contrat de licence, qui ne doit pas avoir de caractère exclusif ou nuisant à la concurrence. Cependant, le prix ne devra pas excéder la somme des coûts de mise à disposition, de traitement (notamment d'anonymisation des données le cas échéant), de collecte et de production, et éventuellement d'une rémunération raisonnable des investissements incluant pour partie des droits d'auteur. La loi précise également que si l'administration tire elle-même partie de ses données commercialement, elle ne devra pas les fournir à un prix supérieur au coût qu'elle s'impute, ni à des conditions moins favorables que celles qu'elle s'applique à elle-même.

L'administration devra aussi nommer une personne responsable de la réutilisation des données et tenir à disposition une entrée de toutes les ressources disponibles (cet article est en réalité très rarement appliqué).

Enfin, cette loi crée la CADA<sup>4</sup> (*la commission d'accès aux documents administratifs*), qui est une autorité administrative indépendante. Elle a pour rôle de donner des avis sur les conflits entre particuliers et administrations sur l'accès aux données publiques. Elle doit obligatoirement être consultée avant que l'affaire ne soit portée devant la justice. La jurisprudence suit généralement les avis émis par la CADA.

## **II) Décret 2005-1755 du 30 décembre 2005, pris pour l'application de la loi 78-753 du 17 juillet 1978<sup>5</sup>**

Toute administration à qui est demandée la publication de données doit répondre sous un mois, sinon la demande est considérée comme un refus et le demandeur peut immédiatement saisir la CADA. Celle-ci a alors à nouveau un mois pour rendre son avis. Ceci permet donc d'éviter que le dossier traîne en longueur comme c'est souvent le cas dans les administrations et est un point positif pour l'ouverture des données.

Un point négatif est l'article 40 : « Lorsque la réutilisation n'est possible qu'après anonymisation des données à caractère personnel, l'autorité détentrice y procède sous réserve que cette opération n'entraîne pas des efforts disproportionnés ».

Cela permet à une administration de refuser la réutilisation des données sous prétexte que le coût d'anonymisation des données est trop élevé, alors même qu'elle peut en demander le remboursement par l'intéressé, qui serait alors lui-

---

3 ("JURISPRUDENCES | Tribunal administratif de Poitiers 2ème chambre Jugement du 31 janvier 2013 | Legalis.net" n.d.)

4 ("CADA" n.d.)

5 ("Décret 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 78-753 du 17 juillet 1978" n.d.)

même apte à décider si le coût en vaut la chandelle plutôt que l'administration ne décide pour lui.

### III) Circulaire du 26 mai 2011<sup>6</sup> de François Fillon

Elle a été écrite afin de « *Faciliter l'accès en ligne aux informations publiques dans un souci de transparence de l'action de l'Etat et leur réutilisation afin de favoriser l'innovation constitue une priorité dans la politique gouvernementale de modernisation de l'Etat et de développement de l'économie numérique* ».

Ceci montre que le gouvernement de Nicolas Sarkozy et de son premier ministre François Fillon a voulu agir en faveur de l'ouverture des données.

De plus, il est précisé : « La réutilisation **libre, facile et gratuite** des informations publiques est un levier essentiel pour favoriser la dynamique d'innovation qui sera portée par la communauté des développeurs et des entrepreneurs à partir des données mises en ligne sur « data.gouv.fr » », puis « La décision de subordonner la réutilisation de certaines de ces informations au versement d'une redevance devra être dûment justifiée par des circonstances particulières. Ces informations devront être au préalable inscrites sur une liste établie par décret ». Cela signifie donc que, en ce qui concerne les administrations de l'état (et non les collectivités territoriales), la gratuité est désormais la norme et le paiement de redevances l'exception, et non plus l'inverse.

Cependant, les données déjà soumises à redevance avant ce décret ont pu le rester à condition qu'elles aient été inscrites en annexe de cette même liste<sup>7</sup>.

### IV) Les autres instances concernées par l'Open Data

En plus de la CADA, d'autres instances sont concernées par l'Open Data, pour différentes raisons.

De plus, il peut s'agir d'autorités administratives indépendantes, séparées du pouvoir exécutif et au pouvoir relativement important, ou seulement d'organismes consultatifs qui ne font qu'émettre des avis.

#### a) La CNIL

C'est une autorité administrative indépendante.

Comme nous l'avons vu précédemment, le fait que des données personnelles fassent partie des documents des administrations en limite grandement la diffusion.

---

6 ("Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques | Legifrance" n.d.)

7 ("LISTE DES DONNÉES PUBLIQUES PAYANTES" 2012)

En effet, d'après l'article 6 de la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978<sup>8</sup>, un traitement ne peut porter sur des données à caractère personnel que si celles-ci « *sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités* », ce qui est contraire au principe de l'Open Data qui veut que l'on rassemble d'abord des données pour ensuite en trouver un usage, soit le sens contraire de ce qu'indique la loi, à savoir ne rassembler que les données absolument nécessaires à une application définie en amont de la collecte.

Cependant, la position de la CNIL sur le sujet est peut être amenée à changer avec la consultation des acteurs publics et privés concernés, démarrée le 6 mars 2013<sup>9</sup>. En effet, la commission considère que « L'Open Data répond donc à l'exigence de renforcer la transparence de l'action de l'administration en opérant un élargissement et un approfondissement des droits à l'accès aux informations publiques. Il peut sans conteste donner lieu à de nouveaux services. »

## **b) Le Conseil national du numérique**

Le conseil national du numérique (CNNum), est un organisme consultatif créé le 29 avril 2011 par Nicolas Sarkozy selon le Décret n° 2011-476<sup>10</sup>. Il a pour mission « *d'éclairer le Gouvernement et de participer au débat public dans le domaine du numérique* ». C'est donc dans le cadre de cette mission qu'il a publié différents avis sur l'Open Data<sup>11 12</sup>.

Tout d'abord, il propose que ce soit aux administrations de publier d'elles-mêmes leurs données sur leurs sites internet plutôt que de poursuivre dans une logique de demande. Il demande également d'étendre le périmètre des données publiques à toutes celles dont la publication ne s'opposerait pas à une autre loi (protection des données personnelles, de la propriété intellectuelle ou secret défense), ce qui engloberait donc les SPIC (services publics industriels et commerciaux) comme la RATP, les données culturelles et les établissements de recherche.

Il propose ensuite d'étendre le fait que la redevance soit une exception aux données qui y étaient déjà soumises avant la circulaire de François Fillon. Il ajoute que si la redevance est autorisée, il faudrait qu'elle ne le soit que pour une durée limitée et que le calcul de son montant soit justifié et transparent (ce qui est déjà censé être assuré par la loi de 1978 mais ne l'est pas vraiment en pratique).

Il demande aussi la création d'une licence ou d'une famille de licences compatibles au niveau européen (cf. partie suivante).

---

8 ("Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 DITE FOYER RELATIVE A L'INFORMATIQUE, AUX FICHIERS ET AUX LIBERTES | Legifrance" n.d.)

9 ("Open Data : la CNIL souhaite accompagner les acteurs publics et privés - CNIL - Commission nationale de l'informatique et des libertés" n.d.)

10 ("Décret n° 2011-476 du 29 avril 2011 portant création du Conseil national du numérique | Legifrance" n.d.)

11 ("Avis n°12 du Conseil national du numérique relatif à l'ouverture des données publiques («Open data»)" n.d.)

12 ("Le CNNum publie ses propositions pour étendre l'Open Data en France" n.d.)

Pour accentuer la culture de l'Open Data, il propose également de faire connaître le dispositif, notamment grâce à des projets d'innovation (tel le concours Dataconnexions<sup>13</sup>), à la mise en place d'API (interfaces de programmation), et à la sensibilisation des agents de la fonction publique.

Il recommande aussi de mettre en place un standard de « *réutilisabilité des données publiques* » prenant en compte les notions de « *formats, de métadonnées, de standards, et d'anonymisation* ».

Enfin, il propose de donner plus de pouvoir à la CADA en la transformant en « *Haute Autorité des données publiques* », qui pourrait adresser des injonctions aux administrations et s'autosaisir d'enquêtes.

### **c) Etalab et le portail « data.gouv.fr »**

C'est une mission placée sous l'autorité du Premier ministre, rattachée au secrétaire général du Gouvernement et créée selon le décret n° 2011-194 du 21 février 2011<sup>14</sup> par François Fillon. Elle est chargée de « *la création d'un portail unique interministériel des données publiques* », à savoir le portail « data.gouv.fr » qui doit rassembler et mettre à disposition gratuitement les informations publiques de l'état. Les collectivités territoriales et les personnes chargées d'une mission de service public peuvent également, si elles le souhaitent, mettre à disposition leurs informations sur le site, en les soumettant ou non à une redevance, selon les modalités définies dans la loi de 1978. La mission Etalab a également créé une licence destinée aux données libérées (cf. partie suivante).

## **V) Les différentes licences créées dans le cadre de l'Open Data**

Donnée libérée ne signifie pas qu'elle peut être utilisée de n'importe quelle manière. En effet, elles sont toujours soumises à une licence définissant le cadre de leur utilisation.

Comme aucune licence préexistante ne correspondait vraiment aux spécificités des données publiques libérées, la mission Etalab a créé une nouvelle licence spécifique à ce besoin : « *L'open licence ou licence ouverte* »<sup>15</sup>, créée en octobre 2011. Elle permet de reproduire, copier, publier et transmettre l'information, de l'adapter ou la modifier « notamment pour créer des informations dérivées », de l'exploiter à titre commercial et si besoin de la combiner à d'autres informations. Tout cela doit cependant se faire sous réserve de mentionner la paternité de l'information et la date de sa dernière mise à jour (« afin de préserver la qualité des sources »). Enfin, et afin de respecter l'avis du CNNum, qui veut que les licences utilisées soient compatibles au niveau européen, cette licence est compatible avec les licences *Open Government Licence*, *CC-BY* (Creative Commons) et *ODC-BY* (Open Knowledge Foundation). C'est la licence utilisée pour

13("Dataconnexions, la communauté de l'innovation" n.d.)

14 ("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 | Legifrance" n.d.)

15 ("Etalab publie la «Licence Ouverte / Open Licence» - Etalab, mission chargée de l'ouverture des données publiques et du développement de la plateforme française Open Data" n.d.)

les données publiées sur le site data.gouv.fr.

De plus, pour répondre aux problèmes spécifiques aux bases de données, une autre licence a été développée : *L'Open Database License*<sup>16</sup>, lancée en décembre 2007. Elle ne s'applique pas aux données en elles-mêmes mais à la base de données dans laquelle elles sont classées. Elle permet d'exploiter publiquement, commercialement ou non, la base de données, à condition de conserver la même licence lors de son utilisation. C'est la première licence « ouverte » spécifique aux bases de données créée. On remarquera qu'elle est relativement récente par rapport aux premières licences libres créées à destination des données elles-mêmes (par exemple ma première licence *Creative Commons* date de 2002). On notera également l'existence de la licence CC0<sup>17</sup> de *Creative Commons* datant de mars 2009, la plus permissive possible. En effet, les données sont alors réutilisables avec les mêmes droits que si elles appartenaient au domaine public, excepté certaines conditions imposées par la loi dans certains pays. Cette licence est utile car dans plusieurs pays, y compris la France, il n'est pas possible de céder son œuvre au domaine public. En théorie, cette licence permet de réutiliser les données sans citer leur auteur mais la loi française, qui a priorité sur la licence, impose cependant que l'auteur soit cité puisque les données n'appartiennent pas au domaine public.

---

16 ("Open Database License - Wikipédia" n.d.)

17 ("Creative Commons — CC0 1.0 Universal" n.d.)

## VI) Bibliographie

- “Avis n° 12 du Conseil national du numérique relatif à l’ouverture des données publiques («Open data»).” [http://www.cnnumerique.fr/wp-content/uploads/2012/06/2012-06-05\\_AvisCNNum\\_12\\_OpenData.pdf](http://www.cnnumerique.fr/wp-content/uploads/2012/06/2012-06-05_AvisCNNum_12_OpenData.pdf) (April 14, 2013).
- “CADA.” <http://www.cada.fr/> (April 14, 2013).
- “Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l’Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l’application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques | Legifrance.” <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072788> (April 14, 2013).
- “Creative Commons — CC0 1.0 Universal.” <http://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/> (April 14, 2013).
- “Dataconnexions, la communauté de l’innovation.” <http://www.etalab.gouv.fr/pages/Presentation-6371441.html> (April 14, 2013).
- “Décret 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 78-753 du 17 juillet 1978.” <http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droit-culture/procedure/pdf/2005-1755.pdf> (April 14, 2013).
- “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 | Legifrance.” [http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8D494F3BA00A459F254FF69C5B1F2442.tpdjo08v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000023619063&categorieLien=id](http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8D494F3BA00A459F254FF69C5B1F2442.tpdjo08v_1?cidTexte=JORFTEXT000023619063&categorieLien=id) (April 14, 2013).
- “Décret n° 2011-476 du 29 avril 2011 portant création du Conseil national du numérique | Legifrance.” <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023928752&dateTexte=&categorieLien=id> (April 14, 2013).
- “Etalab publie la « Licence Ouverte / Open Licence » - Etalab, mission chargée de l’ouverture des données publiques et du développement de la plateforme française Open Data.” <http://www.etalab.gouv.fr/article-etalab-publie-la-licence-ouverte-open-licence-86708897.html> (April 14, 2013).
- “JURISPRUDENCES | Tribunal administratif de Poitiers 2ème chambre Jugement du 31 janvier 2013 | Legalis.net.” [http://www.legalis.net/spip.php?page=jurisprudence-decision&id\\_article=3598](http://www.legalis.net/spip.php?page=jurisprudence-decision&id_article=3598) (April 14, 2013).
- “Le CNNum publie ses propositions pour étendre l’Open Data en France.” <http://www.numerama.com/magazine/22791-le-cnnum-publie-ses-propositions-pour-etendre-l-open-data-en-france.html> (April 14, 2013).
- “Le principe de disponibilité des données publiques : mythe ou réalité ? - Un blog pour l’information juridique.” <http://www.precisement.org/blog/Le-principe-de-disponibilite-des.html> (April 14, 2013).
- “LISTE DES DONNÉES PUBLIQUES PAYANTES.” 2012. <http://www.data-publica.com/data/14432--liste-des-donnees-publiques-payantes-juillet-2012>.



“Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 DITE FOYER RELATIVE A L'INFORMATIQUE, AUX FICHIERS ET AUX LIBERTES | Legifrance.”

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460> (April 14, 2013).

“Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 PORTANT DIVERSES MESURES D'AMELIORATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE PUBLIC ET DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE ADMINISTRATIF, SOCIAL ET FISCAL | Legifrance.”

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9BC258B1C0540D6E4BC3C25A78953934.tpdjo17v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000000339241&dateTexte=20130413](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9BC258B1C0540D6E4BC3C25A78953934.tpdjo17v_1?cidTexte=JORFTEXT000000339241&dateTexte=20130413) (April 14, 2013).

“Open Data : la CNIL souhaite accompagner les acteurs publics et privés - CNIL - Commission nationale de l'informatique et des libertés.” <http://www.cnil.fr/la-cnil/actualite/article/article/open-data-la-cnil-souhaite-accompagner-les-acteurs-publics-et-prives/> (April 14, 2013).

“Open Database License - Wikipédia.”

[http://fr.wikipedia.org/wiki/Open\\_Database\\_License](http://fr.wikipedia.org/wiki/Open_Database_License) (April 14, 2013).