N° 3037

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 juillet 2015.

PROJET DE LOI

relatif à la **gratuité** *et aux* **modalités** *de la* **réutilisation** *des* **informations** *du* **secteur public**.

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Manuel VALLS,
Premier ministre,

PAR MME CLOTILDE VALTER,
secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La liberté d'accès aux documents administratifs a été affirmée par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Les modifications successives apportées à ce texte ont constamment élargi le champ du droit d'accès ainsi reconnu.

Transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (dite « directive PSI »), 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 avait consacré un droit de réutilisation des informations publiques.

Le Gouvernement français poursuit, en outre, une politique ambitieuse d'ouverture des données publiques. Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2013 a ainsi affirmé l'engagement du Gouvernement à en respecter les principes essentiels : format ouvert, gratuité et liberté de réutilisation.

La directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 a modifié la directive PSI, pour en préciser le champ d'application, encadrer le traitement des demandes de réutilisation des informations publiques, ainsi que la mise en place de redevances ou la conclusion d'accords d'exclusivité.

La transposition de cette directive appelle très peu de mesures législatives, dans la mesure où la législation française satisfait déjà, sur la plupart des points, aux objectifs assignés par la directive aux États membres.

Le présent projet de loi procède à cette transposition en retenant, sur certains points, des exigences allant-delà de celles imposées par la directive, dans un souci de simplification ou pour inscrire dans la loi les principes de *l'open data*, notamment celui de la gratuité.

La directive PSI de 2003 avait expressément maintenu en dehors de son champ d'application les documents détenus par des établissements d'enseignement et de recherche et par des établissements culturels, qui n'étaient par conséquent pas couverts par les obligations qu'elle édictait en matière de droit de réutilisation. L'article 1er de la directive de 2013 élargit sur ce point le champ de la directive de 2003, en y incluant les documents détenus par les bibliothèques universitaires et par des bibliothèques, musées et archives.

L'article 1er du présent projet de loi transpose cet article en supprimant, de manière plus générale, le régime particulier de réutilisation des informations figurant dans les documents produits ou reçus par les établissements et institutions d'enseignement et de recherche et par les établissements, organismes et services culturels qui figurait à l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978. Ce retour au droit commun permet la diffusion et la réutilisation d'informations publiques à caractère administratif tout en conservant le cadre actuel applicable aux œuvres. Il doit être lu en lien avec la possibilité, reconnue à certains organismes par l'article 4 du projet de loi, de continuer à percevoir des redevances de réutilisation.

La directive de 2013 apporte plusieurs modifications au régime des accords d'exclusivité prévu par la directive de 2003, comme conséquence de l'inclusion des ressources culturelles dans le champ de cette dernière. La directive de 2013 ne méconnaît pas la pratique, courante dans les États membres, consistant pour le secteur public à s'appuyer sur un partenaire privé pour procéder à la numérisation des ressources culturelles, en échange d'une période d'exclusivité permettant à ce partenaire d'amortir son investissement. Aussi fait-elle expressément échapper la numérisation des ressources culturelles à l'exception générale à l'interdiction des droits d'exclusivité, prévue par le 2 de l'article 11 de la directive, et met en place un régime particulier. Dans le cadre de ce régime, la période d'exclusivité en cas de numérisation des ressources culturelles ne doit en principe pas dépasser dix ans. Le matériel qui relève du domaine public doit rester dans le domaine public une fois numérisé, principe auquel une période d'exclusivité trop longue ferait échec. La directive prévoit également que l'établissement culturel partenaire doit se voir remettre une copie gratuite des données numérisées.

L'article 2 du projet de loi transpose ces dispositions en limitant à dix ans la possibilité d'accorder un droit d'exclusivité à un tiers pour la réutilisation d'informations publiques. L'opportunité de ce droit d'exclusivité reste réexaminée tous les trois ans. Le présent projet de loi

n’admet qu’une seule exception à ce principe : celle de la numérisation des ressources culturelles pour lesquelles le droit d’exclusivité peut excéder dix ans et est réexaminé de manière régulière. Dans tous les cas, une copie libre et gratuite des ressources numérisées est remise aux services ou établissements qui ont accordé le droit d’exclusivité. Il impose également la transparence et la publicité des accords d’exclusivité, prévues par la directive.

Les objectifs fixés en matière de tarification de la réutilisation des informations publiques par la directive de 2013, qui réécrit à cet effet l’article 6 de la directive de 2003, visent à plafonner le montant des redevances aux coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion.

L’article 3 va plus loin en fixant un principe de gratuité de la réutilisation des informations publiques.

Ce principe est assorti de deux dérogations, l’une, générale, et l’autre, particulière. D’une part, le I de l’article 3 circonscrit les hypothèses dans lesquelles des redevances de réutilisation peuvent être maintenues et ce, uniquement pour les organismes qui sont tenus de couvrir, par des recettes propres, une part substantielle des coûts liés à l’accomplissement de leurs missions de service public. Le montant de la redevance ne doit pas dépasser le total formé par les coûts de collecte, de production, de mise à disposition ou de diffusion de leurs informations publiques.

D’autre part, le II du même article autorise le prélèvement de redevances lorsque la réutilisation porte sur des documents issus des opérations de numérisation des fonds et collections des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et archives, dont ces établissements supportent le coût. Les principes généraux sont les mêmes que ceux énoncés précédemment mais, dans ce cas, le montant des redevances peut également prendre en compte les coûts de conservation et d’acquisition des droits de propriété intellectuelle.

Un décret en Conseil d’État, pris après avis de la Commission d’accès aux documents administratifs, précisera les modalités de fixation de ces redevances et dressera la liste des catégories d’administrations autorisées, en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement, à établir des redevances en application de la dérogation générale prévue au I.

L’article 16 de la loi du 17 juillet 1978 n’impose la délivrance d’une licence en vue de la réutilisation d’informations publiques que lorsque cette réutilisation est soumise au paiement d’une redevance. La commission d’accès aux documents administratifs interprète ces dispositions de façon très restrictive en restreignant la possibilité de recourir à des licences aux seuls cas de réutilisation soumis à redevance. Or, l’article 8 de la directive 2003/98/CE modifié par la directive 2013/37/UE permet de délivrer une licence indépendamment de l’établissement d’une redevance.

Ainsi, **l’article 4** du projet de loi clarifie ce point en précisant que la réutilisation peut donner lieu, dans tous les cas, à une licence mais que celle-ci est obligatoire quand la réutilisation est soumise à redevance. En effet, même lorsqu’elles sont conclues à titre gratuit, les licences ont une grande vocation pédagogique et sont l’occasion de rappeler les règles relatives à la réutilisation prévues par la loi du 17 juillet 1978.

La directive de 2013 réécrit l’article 7 de la directive PSI pour imposer la transparence des redevances, tant sur leur montant que sur les modalités de calcul utilisées, afin de faciliter le respect des limitations fixées par l’article 6 de la directive.

L’article 5 du projet de loi transpose ces dispositions en modifiant l’article 17 de la loi du 17 juillet 1978, qui, dans sa rédaction actuelle, se borne à imposer la diffusion, dans un format ouvert, des bases de calcul retenues pour la fixation des redevances.

L’article 1er de la directive de 2013 réécrit les paragraphes 3 et 4 de l’article 4 de la directive de 2003, qui exposent la procédure en cas de refus opposé à une demande de réutilisation. Il prévoit notamment que les bibliothèques, musées et archives sont dispensés, en cas de refus de réutilisation fondé sur l’existence de droits de propriété intellectuelle détenus par des tiers, de préciser, dans la décision de refus, l’identité de la personne physique ou morale titulaire des droits, si elle est connue, ou, à défaut, du donneur de licence auprès duquel l’organisme a obtenu le document en question.

L’article 6 du projet de loi introduit cette exception à l’obligation de motivation énoncée par l’article 25 de la loi du 17 juillet 1978, eu égard à la nature de l’activité des organismes en question et au surcroît de travail qu’une telle précision représenterait pour eux.

L’article 7 du projet de loi précise les conditions d’application de la loi outre-mer.

L’article 8 du projet de loi précise les conditions de mise en conformité des accords d’exclusivité et des licences en cours à la date d’entrée en vigueur de la loi avec le nouveau régime qu’elle prévoit.

L’habilitation demandée à **l’article 9** vise à permettre d’intégrer les nouvelles dispositions issues de la rédaction du projet de loi dans le code des relations entre le public et l’administration, qui doit être prochainement adopté sur le fondement de l’habilitation accordée par l’article 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l’administration et les citoyens.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le Premier ministre, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion, avec le concours de la secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification.

Fait à Paris, le 31 juillet 2015.

Signé : Manuel VALLS

Par le Premier ministre :
La secrétaire d'État chargée de la réforme
de l'État et de la simplification
Signé : Clotilde VALTER

Article 1er

L'article 11 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal est abrogé.

Article 2

① Le second alinéa de l'article 14 de la même loi est remplacé par les trois alinéas suivants :

② « Lorsqu'un tel droit est accordé, la période d'exclusivité ne peut dépasser dix ans. Le bien-fondé de l'octroi d'un droit d'exclusivité fait l'objet d'un réexamen périodique au moins tous les trois ans. Lorsqu'un droit d'exclusivité est accordé pour les besoins de la numérisation de ressources culturelles, la période d'exclusivité peut, par dérogation, être supérieure à dix ans. Dans ce cas, elle fait l'objet d'un réexamen au cours de la onzième année et ensuite, le cas échéant, tous les sept ans.

③ « Une copie des ressources numérisées et des données associées est remise gratuitement, dans un format ouvert et librement réutilisable, aux services ou établissements qui ont accordé le droit d'exclusivité.

④ « Les accords d'exclusivité sont transparents et rendus publics. »

Article 3

① L'article 15 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

② « *Art. 15.* – I. – La réutilisation d'informations publiques est gratuite. Toutefois, les administrations mentionnées à l'article 1er peuvent établir une redevance de réutilisation lorsqu'elles sont tenues de couvrir, par des recettes propres, une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public.

③ « Le produit total du montant de ces redevances, évalué sur une période comptable appropriée, ne dépasse pas le total formé par les coûts liés à la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion de leurs informations publiques.

④ « II. – La réutilisation peut également donner lieu au versement de redevances lorsqu'elle porte sur des informations issues des opérations de numérisation des fonds et collections des bibliothèques, y compris des

bibliothèques universitaires, des musées et archives, et des informations qui y sont associées lorsque celles-ci sont commercialisées conjointement. Le produit total du montant de ces redevances, évalué sur une période comptable appropriée ne dépasse pas le total formé par les coûts de collecte, de production, de mise à disposition ou de diffusion, de conservation de leurs informations et d'acquisition des droits de propriété intellectuelle.

⑤ « III. – Le montant de ces redevances est fixé selon des critères objectifs, transparents, vérifiables et non discriminatoires.

⑥ « Les modalités de fixation de ces redevances sont fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la commission mentionnée au chapitre III. Ce décret fixe la liste des catégories d'administrations qui sont autorisées, en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement, à établir des redevances en application du I. »

Article 4

① Le premier alinéa de l'article 16 de la même loi est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

② « La réutilisation d'informations publiques peut donner lieu à l'établissement d'une licence. Cette licence est obligatoire lorsque la réutilisation est soumise au paiement d'une redevance. »

Article 5

① Le second alinéa de l'article 17 de la même loi est ainsi rédigé :

② « Les conditions de réutilisation des informations publiques ainsi que, le cas échéant, les bases de calcul retenues pour la fixation du montant des redevances sont rendues publiques, dans un format ouvert, par les autorités qui les ont produites ou reçues. »

Article 6

① À l'article 25 de la même loi, il est ajouté un dernier alinéa ainsi rédigé :

② « L’alinéa précédent ne s’applique pas aux décisions de refus opposées par les bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, les musées et les archives. »

Article 7

① L’article 59 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

② « *Art. 59.* – I. – Les dispositions des articles 8 à 12, du premier alinéa de l’article 13 et des articles 14 à 25 de la présente loi dans sa rédaction résultant de la loi n° du relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public sont applicables aux documents administratifs de l’État, de ses établissements publics, des communes et de leurs établissements publics et des personnes publiques ou des personnes privées chargées par l’État d’une mission de service public en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

③ « Les autres dispositions sont applicables en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

④ « II. – Les dispositions de la présente loi sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises.

⑤ « III. – Pour l’application de la présente loi :

⑥ « 1° En Nouvelle-Calédonie, la Nouvelle-Calédonie est regardée comme une collectivité territoriale ;

⑦ « 2° Les dispositions auxquelles renvoie l’article 21 sont remplacées, le cas échéant, par les dispositions applicables localement. »

Article 8

① I. – Les accords d’exclusivité existants qui relèvent de l’exception prévue au premier alinéa de l’article 14 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée sont mis en conformité avec les dispositions des alinéas suivants du même article de la même loi, dans leur rédaction issue de la présente loi, lors de leur premier réexamen suivant la promulgation de la présente loi. Les accords d’exclusivité existants qui ne relèvent pas de l’exception prévue au premier alinéa de cet article prennent fin à l’échéance du contrat et, au plus tard, le 18 juillet 2043.

② II. – Les licences en cours à la date d’entrée en vigueur de la présente loi sont mises en conformité avec les dispositions de l’article 15 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée dans sa rédaction issue de la présente loi, au plus tard le premier jour du douzième mois suivant celui de sa publication.

Article 9

Dans les conditions prévues par l’article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaire pour compléter la partie législative du code prévu à l’article 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l’administration et les citoyens, afin d’y intégrer les dispositions de la présente loi et de codifier, à droit constant, les dispositions relatives à la réutilisation des données publiques. L’ordonnance est prise dans un délai de quatre mois à compter de la promulgation de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public

NOR : PRMX1515110L/Bleue-1

29 juillet 2015

Sommaire

TABLEAU SYNOPTIQUE DES TEXTES D'APPLICATION 4

INTRODUCTION 5

TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2013/37/UE MODIFIANT LA DIRECTIVE 2003/98/CE CONCERNANT LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS DU SECTEUR PUBLIC 6

1. Éléments contextuels et état du droit 6

1.1. Genèse de la réforme européenne 6

1.1.1. Présentation du contenu de la directive et des grands jalons de la négociation 6

1.1.2. Développements généraux sur les effets attendus au plan européen et national 7

1.2. L'état du droit national 8

2. Objectifs poursuivis 9

2.1. Documents détenus par des établissements d'enseignement et de recherche et par des établissements culturels *(article 1er)* 9

2.1.1. État du droit 9

2.1.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé 9

2.2. Expiration de certains contrats d'accord d'exclusivité *(article 2)* 10

2.2.1. État du droit 10

2.2.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé 10

2.3. Modification des modalités de tarification de la réutilisation des informations publiques *(article 3)* 10

2.3.1. État du droit 10

2.3.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé 11

2.3.3 La création de valeur économique par les données ouvertes 15

2.4. Possibilité de proposer des licences de réutilisation sans que celle-ci soit soumise à redevance *(article 4)* 18

2.4.1. État du droit 18

2.4.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé 19

2.5. Principe de publicité des redevances *(article 5)* 19

2.5.1. État du droit 19

2.5.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé 20

2.6. Principe d'exception de mention de l'auteur *(article 6)* 20

2.6.1. État du droit 20

2.6.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé 20

3. Analyse des impacts 20
3.1. Impacts sur les administrations 20
3.2. Impacts économiques 25
3.3. Impacts sociaux 26
3.4. Impacts sur l'emploi public 27
3.5. Impacts sur les collectivités territoriales 27
4. Consultations menées 28
5. Modalités de mise en œuvre 29
5.1. Modalité d'application dans le temps 29
5.2. Modalité d'application dans l'espace 29
5.3. Textes d'application 29

HABILITATION À SIMPLIFIER LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES CITOYENS *(article 9)* 30
1. Analyse des difficultés à résoudre 30
2. Objectifs poursuivis 30
3. Analyse d'impact des mesures envisagées 30
4. Justification du délai d'habilitation 30

***Annexe – Tableau de correspondance* 31**

TABLEAU SYNOPTIQUE DES TEXTES D'APPLICATION

Article de projet de loi	Type de texte	Objet du texte réglementaire	Date d'entrée en vigueur	Direction
Article 3	1 Décret en Conseil d'État	Fixer la liste des autorités administratives autorisées à pratiquer des redevances, ainsi que le montant et les modalités de celle-ci	6 mois à compter de la promulgation de la loi	Les autorités administratives concernées

INTRODUCTION

La directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (dite « directive PSI ») avait été transposée par 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.

Afin de préciser le champ d'application de la directive PSI, d'encadrer le traitement des demandes de réutilisation des informations publiques, ainsi que la mise en place de redevances ou la conclusion d'accords d'exclusivité, la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 26 juin 2013.

Est soumis au Parlement un projet de loi rassemblant des dispositions nécessaires à la mise en œuvre en droit national de ces réformes et retient, sur certains points, des exigences allant au-delà de celles imposées par la directive, dans un souci de simplification ou pour inscrire dans la loi les principes de *l'open data*, notamment celui de gratuité.

TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2013/37/UE MODIFIANT LA DIRECTIVE 2003/98/CE CONCERNANT LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS DU SECTEUR PUBLIC

1. Éléments contextuels et état du droit

1.1. Genèse de la réforme européenne

1.1.1. Présentation du contenu de la directive et des grands jalons de la négociation

- **Objet de la directive**

La directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 a modifié la directive 2003/98/CE (dite « PSI ») du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Ce texte concerne principalement les aspects économiques de la réutilisation des informations du secteur public et laisse les Etats membres déterminer les règles relatives à l'accès des citoyens à l'information.

Cette initiative complète les mesures récemment annoncées par l'Union Européenne, qui visent à construire une économie européenne de la donnée.

- **Présentation de la directive**

La directive 2013/37/UE adapte le principe de tarification pour la réutilisation des informations du secteur public fixé originellement dans la directive PSI de 2003. Dorénavant, lorsqu'une réutilisation est soumise à redevance, cette dernière est basée uniquement sur les coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion des données. Ce principe est assoupli, lorsque les organismes du secteur public doivent générer des recettes destinées soit à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public, soit à couvrir une part substantielle des coûts afférents à la collecte, à la production, à la reproduction et à la diffusion de leurs données. Ils peuvent alors calculer leurs redevances de réutilisation de façon à ce que le revenu total généré par ces dernières sur un exercice comptable ne dépasse pas l'ensemble de ces coûts majoré du retour sur investissement défini par l'organisme.

La directive renforce l'obligation faite aux organismes du secteur public, au titre de la transparence, d'indication de la méthodologie utilisée pour la détermination du montant des redevances dont les coûts retenus pour la tarification, en explicitant l'obligation de communication à tout réutilisateur qui le demande le détail du calcul individuel de la redevance qui lui est appliqué.

La directive 2013/37/UE organise le recours aux accords d'exclusivité liés à la numérisation de données culturelles en les limitant dans le temps, en prévoyant les modalités de réexamen de ces accords et leur publicité. Dans ce cas, la directive prévoit de limiter la durée de

l'accord, en règle générale, à 10 ans et qu'en cas de dépassement de cette durée, ce dernier devra faire l'objet d'un réexamen lors de la onzième année puis tous les sept ans. De plus, la directive prévoit, d'une part, la transparence pour ces accords en les rendant publics, la possibilité, d'autre part, pour l'organisme public de disposer librement des données numérisées dans le cadre de leur réutilisation à l'issue de la période d'accord d'exclusivité, et l'expiration enfin des contrats d'exclusivité autres que ceux d'intérêt général ou de numérisation de données culturelles au plus tard le 18 juillet 2043. Pour mémoire, pour les accords d'exclusivité prévus par la directive PSI, circonscrits aux cas de fourniture d'une prestation de service d'intérêt général, l'accord n'est pas limité mais doit faire l'objet d'un réexamen triennal.

- **Étapes de la négociation**

La directive PSI est entrée en vigueur le 31 décembre 2003.

Le 12 décembre 2011, la Commission Européenne a présenté une proposition de révision de cette directive. La proposition est fondée sur un rapport d'application de la directive établi sur une période courant jusqu'en 2009, ainsi qu'une consultation publique menée du 9 septembre au 30 novembre 2010[1] et une série d'études relatives à l'impact de la réutilisation des informations publiques.[2]

Après plusieurs mois de négociations, le Conseil et le Parlement européen ont abouti à un accord politique. Le 13 juin 2013, le Parlement européen a adopté en première lecture le projet de directive, suivi par le Conseil le 20 juin 2013. La directive a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 27 juin 2013. Les États membres sont tenus de transposer cette directive d'ici le 18 juillet 2015.

1.1.2. Développements généraux sur les effets attendus au plan européen et national

La Commission Européenne a identifié divers impacts positifs attendus de l'application de la révision de la directive PSI : une cohérence accrue dans les approches des différents États membres, et une plus grande harmonisation et une meilleure prévisibilité juridique au niveau européen.

Pour ce qui concerne l'impact économique, la directive 2013/37/UE apporte plus de dynamisme et de concurrence en matière de réutilisation de l'information du secteur public, ainsi qu'une facilitation d'accès à ce secteur économique aux petites et moyennes entreprises. Différentes analyses économiques montrent que des réductions dans les frais de réutilisation peuvent faire croître la quantité de réutilisateurs jusqu'à 10.000 % et faire décoller un marché

---

[1] Le contenu de cette consultation est disponible à l'adresse suivante :

http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=psidirective2010

[2] Il s'agit là de l'étude MEPSIR (Measuring European Public Sector Information Resources), l'étude sur les accords d'exclusivité, l'étude sur les indicateurs économiques et études de cas sur les modèles de tarification en matière d'ISP, l'étude sur les modèles de tarification en matière d'ISP, l'étude sur la valeur de marché des ISP, l'étude sur la réutilisation du matériel culturel. L'ensemble de la procédure 2011/0430/COD débouchant sur la modification de la directive 2003/98/CE est disponible à l'adresse suivante :

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/HIS/?uri=CELEX:32013L0037&qid=1434700249079

aujourd'hui estimé à 28 Md€[3] mais pourrait atteindre un impact économique total (direct et indirect) de 140 Md€ par an dans l'économie de l'Union Européenne [4].

Ce marché favorise fortement l'innovation et l'expérimentation autour de nouveaux modèles d'affaires basés sur la valeur ajoutée issue des informations du secteur public.

De plus, l'augmentation par la nouvelle directive des usages non-commerciaux des informations du secteur public favorise l'ouverture et la transparence des gouvernements européens auprès de leur société civile.

1.2. L'état du droit national

En droit national, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal a affirmé la liberté d'accès aux documents administratif. Elle porte l'ensemble du régime juridique de l'accès et de la réutilisation des informations du secteur public.

La directive PSI a été transposée par 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, qui a modifié la loi n° 78-753.

Aussi, la transposition de la directive 2013/37/UE s'effectuera par modification de la loi du 17 juillet 1978. Elle appelle très peu de mesures législatives dans la mesure où la législation française satisfait déjà, sur la plupart des points, aux objectifs assignés aux États membres par la directive.

Les principales modifications apportées par la directive tendent à assurer une harmonisation des droits nationaux autour d'un socle minimum partagé sans toutefois traiter du droit d'accès droit d'accès aux documents publics qui est soumis à la compétence exclusive des Etats membres en cherchant à faire converger les conditions et modalités de réutilisation de ces documents dans le marché intérieur.[5] Les Etats membres ont toute latitude pour proposer un régime juridique qui va au-delà de ce socle partagé. Ce socle intègre, notamment, des évolutions relatives :

- à l'extension du champ d'application de la directive aux documents détenus par des établissements d'enseignement et de recherche et par des établissements culturels ;
- aux précisions du régime d'exception du recours aux accords d'exclusivité : durée des nouveaux accords ne pouvant plus excéder dix ans avec réexamen tous les trois ans, et création de règles spécifiques aux accords d'exclusivité en matière de numérisation des données culturelles, dont la durée peut excéder 10 ans avec règle de réexamen spécifique,

---

[3] Cf. Conseil national du numérique, 5 juin 2012, Avis n°12 du Conseil national du numérique relatif à l'ouverture des données publiques (« Open data »)

[4] Cf. Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD) qui cite le rapport Vickery, «Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments» - Version finale - Graham Vickery, 2010. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_ study_psi.docx.

[5] Cf. Etude d'impact du 12 juillet 2011 n°2011/0430 (COD) jointe à la proposition de directive

et fixation d'une date butoir d'expiration au plus tard le 18 juillet 2043 pour les accords d'exclusivité ne répondant pas aux deux exceptions législatives ;
- à la réduction du champ du principe de tarification de la réutilisation des informations publiques intégrant une part de retour sur investissement raisonnable, pour les seuls organismes devant financer une part substantielle de leurs missions d'intérêt général ou devant financer une partie substantielle des coûts de collecte, production, diffusion et mise à disposition de leurs données publiques.

2. Objectifs poursuivis

2.1. Documents détenus par des établissements d'enseignement et de recherche et par des établissements culturels (*article 1er*)

2.1.1. État du droit

La directive PSI avait expressément maintenu en dehors de son champ d'application les documents détenus par des établissements d'enseignement et de recherche et par des établissements culturels, qui n'étaient par conséquent pas couverts par les obligations qu'elle édictait en matière de droit de réutilisation.

L'intégration des bibliothèques (y compris universitaires), musées et archives dans le champ d'application de ce texte par la directive 2013/37/UE est une nouveauté pour le droit européen.

Le droit français en vigueur va cependant plus loin sur ce point que la directive de 2003 puisque la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2005-650, inclut dans son champ d'application les « *établissements, organismes ou services culturels* », même si elle autorise un régime dérogatoire pour fixer leurs propres conditions de réutilisation des informations publiques.

Depuis quelques années, le ministère de la culture et de la communication, certains de ses établissements publics et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche se sont engagés avec volontarisme dans la politique gouvernementale d'OpenData en publiant régulièrement des données publiques sur la plateforme nationale « data.gouv.fr » et sur leurs propres plateformes d'OpenData. Les services et établissements relevant du ministère de la culture et de la communication pratiquent toutefois, en raison des coûts de production de ces ressources, des redevances de réutilisation pour les fichiers issus des programmes de numérisation.

2.1.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé

Le présent projet de loi supprime, pour les établissements et institutions d'enseignement et de recherche et les établissements, organismes et services culturels, la possibilité de dérogation aux règles générales de réutilisation des données publiques, les faisant ainsi rentrer dans le droit commun.

Par rapport au droit existant, le champ d'application des règles de réutilisation se trouvera élargi. Toutefois, il convient de souligner que certains de ces organismes se sont d'ores et déjà engagés dans la politique d'OpenData.

Cette extension permet d'affirmer un régime juridique ambitieux en harmonisant les règles applicables aux administrations centrales et aux établissements publics administratifs. Cet alignement favorise également le développement de l'innovation et la création de nouveaux services en apportant une plus grande sécurité juridique aux réutilisateurs.

Il demeure, néanmoins, possible pour certains organismes d'instituer, sous certaines conditions, des redevances de réutilisation prenant ainsi en compte les spécificités du secteur culturel.

2.2. Expiration de certains contrats d'accord d'exclusivité (*article 2*)

2.2.1. État du droit

La directive 2013/37/UE modifie les dispositions d'expiration de certains accords d'exclusivité et intègre une mesure d'expiration au plus tard le 18 juillet 2043 pour les accords d'exclusivité ne relevant pas des deux cas d'exception. Cette précision vise à donner une efficacité pleine aux nouvelles dispositions de la directive relatives aux situations contractuelles en cours.

2.2.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé

Le présent projet de loi reprend les dispositions relatives à l'expiration de certains accords d'exclusivités au plus tard le 18 juillet 2043, tout en assurant la transparence et la publicité de tous les accords d'exclusivité. Ainsi, en s'appliquant à l'ensemble des accords d'exclusivité, le champ de la transparence et de la diffusion sera plus étendu en droit français car la publicité et la transparence ne seront pas limitées au seul périmètre de la numérisation des ressources culturelles.

2.3. Modification des modalités de tarification de la réutilisation des informations publiques (*article 3*)

2.3.1. État du droit

Les modalités de tarification de la réutilisation des informations publiques telles qu'issues de la directive PSI de 2003, sont fixées à l'article 15 de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Cet article prévoit que pour l'établissement des redevances, l'administration qui a produit ou détient les documents contenant des informations publiques susceptibles d'être réutilisées tient compte des coûts de mise à disposition des informations, notamment, le cas échéant, du coût d'un traitement permettant de les rendre anonymes.

L'administration peut aussi tenir compte des coûts de collecte et de production des informations et inclure dans l'assiette de la redevance une rémunération raisonnable de ses investissements comprenant, le cas échéant, une part au titre des droits de propriété intellectuelle.

Dans ce cas, l'administration doit s'assurer que les redevances sont fixées de manière non discriminatoire et que leur produit total, évalué sur une période comptable appropriée en fonction de l'amortissement des investissements, ne dépasse pas le total formé, d'une part, des coûts de collecte, de production et de mise à disposition des informations et, d'autre part, le cas échéant, de la rémunération définie au présent alinéa. Lorsque l'administration qui a élaboré ou détient des documents contenant des informations publiques utilise ces informations dans le cadre d'activités commerciales, elle ne peut en facturer la réutilisation aux autres opérateurs à un coût supérieur à celui qu'elle s'impute, ni leur imposer des conditions moins favorables que celles qu'elle s'applique à elle-même.

2.3.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé

La directive 2013/37/UE a fixé la limite du montant des redevances aux coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion des informations du secteur public. Le présent projet de loi va plus loin en affirmant le principe de gratuité.

La directive prévoit également des exceptions au principe de tarification au coût marginal :

- aux organismes du secteur public qui sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public ;
- par exception, aux documents pour lesquels l'organisme du secteur public concerné est tenu de générer des recettes suffisantes pour couvrir une part substantielle des coûts afférents à leur collecte, à leur production, à leur reproduction et à leur diffusion. Ces exigences sont définies par la loi ou par d'autres règles contraignantes en vigueur dans l'État membre. En l'absence de telles règles, ces exigences sont définies conformément aux pratiques administratives courantes dans l'État membre ;
- aux bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, aux musées et aux archives.

Concernant les exceptions, le projet de loi prévoit une exception au principe de gratuité pour les administrations mentionnées à l'article 1er. Toutefois, celles-ci ne peuvent établir une redevance de réutilisation que lorsqu'elles sont tenues de couvrir, par des recettes propres, une part substantielle des coûts liés à la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion de leurs informations publiques, étant précisé que le total du produit de ces redevances est limité au coût total formé par les éléments énumérés précédemment. Le même principe est appliqué aux informations issues d'opérations de numérisation et, dans ce cas, peuvent y être ajouté les coûts de conservation des informations ainsi que ceux liés à l'acquisition des droits de propriété intellectuelle.

La réflexion quant à la diffusion gratuite des données publiques n'est pas récente en France. La circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques jetait déjà les bases d'un accès gratuit aux données publiques et présentait les nuances jugées alors indispensables à la bonne administration de la diffusion.[6]

[6] http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000181007

Le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) de 1997 a proposé un fondement politique et une mise en pratique :

Extrait du discours de Lionel Jospin, Premier ministre, à Hourtin en août 1997 : « *Depuis près de vingt ans, l'accès aux documents administratifs est devenu une véritable liberté publique; aujourd'hui, la technologie facilite les conditions de leur diffusion. Les données publiques essentielles doivent désormais pouvoir être accessibles à tous gratuitement sur internet ».*

Le programme d'action du Gouvernement « Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information » (PAGSI) prévoyait donc la diffusion des « données publiques essentielles », comme « les grands textes de notre droit, l'information administrative du public, **les principaux documents publics** et des données culturelles essentielles ». Chaque plan de numérisation devait avoir identifié les données essentielles des ministères.

Ce programme devait être inscrit dans le projet de loi sur la société de l'information (LSI), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 juin 2001, ainsi l'article 15 du projet prévoyait que *« Les services et établissements publics administratifs de l'Etat mettent gratuitement à la disposition du public, sur des sites accessibles en ligne, les données essentielles qui les concernent. Ces données peuvent être gratuitement utilisées et rediffusées, y compris à des fins commerciales, à condition qu'elles ne subissent pas d'altération et que leur source soit mentionnée ».*

Bien que ce projet de loi n'ait jamais été voté, cette vision politique a toutefois permis, par exemple, la mise à disposition gratuite du Journal Officiel, comme promis par le Premier ministre d'alors avec l'article 3 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[7].

Le rapport de MM. Dieudonné Mandelkern et Bertrand du Marais « diffusion des données publiques et révolution numérique » perçoit les données publiques et leur diffusion à titre gratuit comme un levier de la stratégie d'influence du Gouvernement. En effet, l'ouverture et la favorisation de la réutilisation permettrait :

- d'offrir aux étrangers un accès aux données publiques,
- de favoriser la création de valeur ajoutée,
- de susciter de nouveaux partenariats transfrontaliers (exemple des notariats chinois et français).

Le même rapport de décembre 1999 prévenait déjà de la chute des différentes redevances car : *« l'information est un bien utile, mais non indispensable. Ainsi, elle joue un rôle majeur dans l'abaissement des coûts de transaction. Cependant, contrairement à l'alimentation ou au logement, les agents peuvent s'en passer, en particulier en cas de hausse des prix.*

---

[7] http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005765402
Article 3 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 : *« La publication des actes mentionnés à l'article 2 est assurée, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique. Le Journal officiel de la République française est mis à la disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite. »*

L'élasticité-prix de l'information est donc très forte. À cet égard, l'équivalent américain de l'IGN, le « US Geological Survey » 1 l'apprit à ses dépens en 1981, lorsqu'il appliqua une forte hausse aux tarifs de ses données numérisées dans le but de couvrir une partie de ses frais de production. La demande chuta si brutalement qu'il lui fallut trois années pour retrouver le même niveau de chiffre d'affaires. Ces caractéristiques autorisent donc une large diffusion de l'information et la rendent en même temps inévitable. Par ailleurs, la qualité de « bien public » ou « collectif » et les externalités positives dégagées par la diffusion de l'information, justifient que la puissance publique s'intéresse à sa diffusion, et en particulier à sa diffusion la plus large possible. Celle-ci milite pour la gratuité, ce qui serait d'ailleurs cohérent avec le caractère de bien collectif ».

Le décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs a poursuivi dans ce sens en posant le principe de la gratuité du droit à réutilisation[8].

L'engagement du Gouvernement en faveur de la transparence de l'action publique et de l'ouverture des données est complet. Dès le premier Conseil des ministres, le 17 mai 2012, le Président de la République a fait signer, à tous les membres du Gouvernement, une charte de déontologie rappelant notamment leur engagement à « mener une action déterminée pour la mise à disposition gratuite et commode sur Internet d'un grand nombre de données publiques ». Aujourd'hui encore, l'ouverture des données publiques demeure un moyen de :

- renforcer la confiance des citoyens grâce à une plus grande transparence de l'action publique (par exemple, avec la mise en ligne d'informations sur les comptes publics, la pollution ou les délits constatés) ;
- permettre de nouvelles formes de co-production avec la société et soutenir l'innovation sociale (comme le projet Handimap qui a permis, grâce aux données des villes de Rennes et de Montpellier, de développer une application de calcul d'itinéraire pour handicapés moteurs) ;
- améliorer le fonctionnement administratif (comme en témoigne la très forte utilisation des données publiques par l'administration elle-même) ;
- améliorer l'efficacité de l'action publique en développant de nouveaux modes d'organisation et de nouveaux processus de travail (comme le suivi des accidents de la route par la sécurité routière permettant d'améliorer l'aménagement de la voirie) ;
- soutenir le dynamisme économique, en créant de nouvelles ressources pour l'innovation et la croissance (comme en témoignent les jeunes entreprises innovantes primées par Dataconnexions) ;
- contribuer à l'influence et au rayonnement international de la France (initiative Open Government Partnership -OGP-, initiative sur la transparence de l'aide internationale -IATI- ou sur la transparence des industries extractives – EITI).

En lançant le chantier de la modernisation de l'action publique, le Premier ministre a réaffirmé le 31 octobre 2012 les principes d'ouverture et de partage des données publiques prévus par la circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011, notamment le droit pour tout citoyen de pouvoir réutiliser librement et gratuitement les données publiques, ou l'encadrement strict des redevances de réutilisation de données publiques. Dès le premier

[8] http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072772

comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), le 18 décembre 2012, le Gouvernement a pris trois décisions importantes pour l'ouverture des données publiques[9] :

- *« 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 » ;*
- *« Lancer, dès 2013, des travaux sur la transparence de l'action publique et des institutions, notamment en ouvrant le débat sur la mise à disposition de données en matière d'éducation, de risques environnementaux, de transparence du système de santé, de l'offre de transport, de logement, de lisibilité des prestations sociales et des dépenses publiques » ;*
- *« Confier au SGMAP, en lien avec le ministère du budget, la mission d'évaluer les modèles économiques de chaque redevance existante, notamment en auditant les coûts et les recettes associés. Le SGMAP doit remettre ses propositions au Premier ministre au printemps 2013 ».*

L'ensemble de cette construction s'est poursuivi avec la remise de différents travaux comme le rapport de M. Adnène Trojette *« Ouverture des données publiques - Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ? »* :

« Le Conseil d'Etat a, par le passé, régulièrement évoqué la question de la gratuité par exemple dans ses études de 1988 et de 2002. Dans cette dernière, le Conseil indiquait que « si la possibilité même d'une rémunération par l'usager est nécessairement exclue lorsque le service n'a pas de bénéficiaire direct, il peut en aller différemment dans les autres cas, où certains services, même ceux essentiellement assurés dans l'intérêt général, s'adressent en même temps à des utilisateurs déterminés. Le paiement par l'usager peut alors être envisagé, mais il n'a rien d'inéluctable. C'est là l'affaire de choix politique. En fonction de la nature et de l'objet du service, le recours à la solidarité nationale, qui suppose un financement par l'impôt, peut-être jugé préférable[10] ».

De plus, l'étude adoptée le 24 octobre 2002 par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat au sujet des redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public mentionnait que le *« débat sur la tarification des données publiques a pris un tour nouveau avec le développement des technologies de l'information. La consultation en ligne de ces données est en fait réalisée à un coût marginal si faible que sa facturation n'a plus guère de sens[11] ».*

Dans ce contexte, il est en, outre, communément admis que *« La gratuité pour la réutilisation des données à titre commercial favorise l'innovation et les nouveaux usages. Nous préconisons donc de la généraliser le plus possible, et d'éviter à tout prix la multiplication et*

---

[9] http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp-cimap_3_accelerer.pdf

[10] Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, le 24 octobre 2002, in Rapport Trojette, p .83

[11] http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Redevances-pour-service-rendu-et-redevances-pour-occupation-du-domaine-public

le maintien de redevances excessives, qui pourrait conduire à des incohérences et freiner la réutilisation. »[12]

Sur le plan international, de nombreux pays ont pris des orientations analogues. A ce propos, on peut citer M. Francis Maude qui a annoncé le 12 janvier 2011 lors de la création de la *UK Public Data Corporation* (agence britannique pour les données publiques) : « *Les données publiques soutiennent une part croissante de l'économie. Les technologies actuelles permettent à chacun d'utiliser et de réutiliser cette information de maintes façons nouvelles et innovantes. Le rôle du gouvernement est d'aider à maximiser les bénéfices que la société retire de ces développements. Aujourd'hui, beaucoup d'agences font face à un conflit entre les revenus issus de la vente de données et la possibilité de rendre les données disponibles gratuitement, pour être exploitées à des fins économiques ou sociales. Créer la Public Data Corporation permettra au moins de gérer les conflits d'intérêt en visant à ouvrir l'accès aux données, et au mieux de les éliminer* ».

2.3.3 La création de valeur économique par les données ouvertes

La mise à disposition de données libres et ouvertes, et leur réutilisation, génèrent de la valeur économique et sociale. On distingue 4 mécanismes générateurs de valeur[13] : la réduction des coûts de transaction, l'innovation, la réduction des asymétries d'information et la collaboration. Ces mécanismes ne sont pas exclusifs, ils peuvent se combiner pour la même donnée, qui est par ailleurs un actif stratégique.

- **L'efficience : réduire les coûts de transaction**

Ce premier mécanisme génère de la valeur en permettant une meilleure utilisation, par les acteurs publics et privés, des ressources disponibles. Le modèle théorique de référence est celui de la théorie des coûts de transaction (Ronald Coase, 1937 et Oliver Williamson, 2009). La théorie des coûts de transaction postule que toute transaction économique engendre des coûts liés à sa réalisation (coût de recherche d'information notamment). En mettant à disposition librement et gratuitement les données publiques, ces coûts de transaction se trouvent réduits, tant dans leur phase amont que dans la transaction elle-même. La gratuité des données et leur mise à disposition dans des formats libres et ouverts via une plateforme accessible à tous (par exemple data.gouv.fr) est source d'efficience et d'efficacité, tant pour les administrations que pour les acteurs privés.

Plusieurs expériences, en France et à l'étranger viennent étayer ce mécanisme de création de valeur.

En Australie, les coûts de transaction induits par la vente et la distribution des données géographiques australiennes ont été évalués, avant leur mise à disposition libre et gratuite en

[12] Rapport de R. Lacombe et al. (Ecole des ponts), Pour une politique ambitieuse des données publiques. Les données publiques au service de l'innovation et de la transparence, remis au ministre de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique le 13 juillet 2011

[13] « The Generative Mechanisms of Open Government Data », European Conference on Information Systems, Jetzek, Avital, Michel, 2013

2002, entre 17% et 33% des revenus. Le gain annuel de cette ouverture a été évalué à 1,7 million de dollars par an pour la seule réduction des coûts de transaction[14]. Au Danemark, le gouvernement a lancé un programme nommé « Basic Data ». Il s'agit de mettre en place une infrastructure informationnelle autour de trois bases de données de référence (registres-clés), librement et gratuitement disponibles. Les gains de ce projet sont estimés à 35 millions d'euros annuels pour le secteur public (meilleure efficience) et 70 millions d'euros pour le secteur privé[15].

En France, la mission menée par M. Adnène Trojette[16] a permis de mettre en lumière la part des acheteurs publics dans la vente de données par les administrations - de l'ordre de 15% en moyenne, mais avec de fortes disparités. Pour certains établissements, la fraction des redevables de nature « acteurs publics » (services de l'État, collectivités territoriales, chambres consulaires, etc.) représente en 2012 une part importante voire majoritaire des montants perçus : plus des trois quart pour l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), plus de la moitié pour l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), au-delà de 35 % pour l'IGN alors même que pour ce dernier, les réutilisations du référentiel sont gratuites pour les organismes chargés d'une mission de service public non commerciale.

- **L'innovation et la transformation**

Le second mécanisme de génération de valeur est lié à l'utilisation, par les secteurs public et privé, des données libres et ouvertes pour créer de nouveaux produits et services. L'innovation joue un rôle déterminant, selon la théorie de Schumpeter, sur l'évolution de l'économie. Elle permet non seulement la croissance mais apporte aussi des modifications structurelles plus importantes.

Les données libres et ouvertes sont un facteur d'innovation pour ceux qui les réutilisent. Aux Pays-Bas, l'ouverture des données météorologiques a permis la création d'un écosystème de ré-utilisateurs professionnels très dynamique : le revenu des acteurs privés a augmenté de 400%, le nombre d'utilisations de ces données de 300%. Au final, ces activités ont généré un retour de 35 millions d'euros pour les finances publiques néerlandaises, sous la forme d'impôts et de taxes additionnels[17].

Plusieurs études européennes montrent que la baisse d'une redevance ou sa suppression entraîne mécaniquement une augmentation de la réutilisation des données concernées[18]. Par exemple, le passage à la gratuité du référentiel à grande échelle de l'IGN pour les organismes chargés d'une mission de service public administrative, a entraîné une multiplication par 20

[14] Marc de Vries « Re-use of public sector information. Report for Danish Ministry for Housing, Urban and Rural Affairs », 2012

[15] Digitaliseringsstyrelsen *« Good Basic Data for Everyone – A Driver for Growth and Efficiency »,* 2012

[16] Adnène Trojette *« Ouverture des données publiques - Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ? », 2013*

[17] Marc de Vries, op. cit.

[18] Graham Vickery *« Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments »*, 2010

des volumes de données téléchargées, soit un bénéfice social estimé à 114 millions d'euros par an, pour un manque à gagner de 6 millions d'euros par an de redevances environ19.

En France, le portail data.gouv.fr accueille et anime une communauté de plus de 500 organisations, dont la moitié de services publics et près de 10 000 utilisateurs, qui ont publié un total de 1 235 réutilisations. De plus, le concours Dataconnexions, organisé par la mission Etalab depuis 2012 a permis d'identifier 200 startups à potentiel. Ce dispositif permet de donner une première impulsion à ces projets en contribuant à leur croissance et consolidation. C'est le cas, par exemple de Snips, projet lauréat de la 3ème édition du concours, qui en quelques mois est devenu une entreprise de 35 salariés et a accompli une levée de fonds de 3 millions d'euros.

L'Etat lui-même réutilise les données ouvertes, par exemple pour réaliser l'« API Cartographie » qui permet d'intégrer la géolocalisation dans les démarches aux usagers. Une entreprise peut, en saisissant uniquement son adresse, connaître les aides localisées auxquelles elle a droit, localiser son vignoble, ses ruches...

- **La réduction d'asymétrie de l'information**

Le troisième mécanisme générateur de valeur est lié à la réduction de l'asymétrie d'information liée à la transparence. Il y a asymétrie d'information quand un acteur possède une information plus complète, ou de meilleure qualité, que les autres acteurs participant à une transaction ou une communication. L'asymétrie d'information aboutit à des situations non optimales. Les données libres et ouvertes permettent de réduire ces asymétries à plusieurs niveaux. Au niveau macroéconomique, la transparence est un outil de lutte contre la corruption reconnu notamment par la Banque mondiale. Au niveau microéconomique, la mise en ligne, librement et gratuitement, de données sur les marchés publics permet à tous les acteurs de disposer du même niveau d'information. Les répondants peuvent connaître le dernier attributaire d'un marché public et les conditions du marché, leur permettant ainsi de mieux dimensionner leur réponse. Le nombre et la qualité des réponses peuvent être supérieurs, ce qui est aussi une condition d'efficacité de l'achat public. En France, le service des achats de l'Etat et l'Administrateur général des données ont ainsi mené une analyse de la consommation énergétique des bâtiments qui a permis d'identifier des profils de consommation homogènes. Cette analyse, ainsi que les données sous-jacentes ont été mise à disposition des fournisseurs potentiels d'énergie[20].

- **La collaboration**

La mise à disposition de données libres et ouvertes crée les conditions d'une collaboration entre de multiples acteurs, tant publics que privés. La collaboration génère des économies d'échelle. Ainsi, la plateforme data.gouv.fr permet à chacun d'enrichir, d'améliorer et de repartager un jeu de données. Depuis fin 2013, de nombreux exemples d'enrichissement ont été documentés. Le fichier des accidents corporels de la circulation a fait l'objet de multiples améliorations par les réutilisateurs : nettoyage, correction des doublons, ajout des codes

[19] Adnène Trojette *« Ouverture des données publiques - Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ? »*, 2013

[20] Administrateur général des données, agd.data.gouv.fr, *« Analyser les consommations énergétiques des bâtiments publics »*, 2015

géographiques (INSEE et codes postaux). De même, les utilisateurs du site ont pu signaler les erreurs aux producteurs de données et en proposer la correction (signalement d'erreurs de géocodage, d'adresses absentes ou incomplètes, de données manquantes), enclenchant ainsi une dynamique d'amélioration continue de la qualité des données.

Le projet de Base adresse nationale est une autre illustration des bénéfices de la collaboration permise par les données libres et ouvertes. Il s'agit de la première tentative de créer une base d'adresses la plus exhaustive possible à partir de la fusion, la mise à jour et l'amélioration de la qualité de plusieurs bases existantes. Le projet fait l'objet d'un partenariat entre l'Institut géographique et forestier national, La Poste, les contributeurs de l'association OpenStreetMap France et l'Administrateur général des données. La disponibilité d'une donnée adresse, libre et ouverte est critique pour nombre de processus, des services de secours et d'incendie à la gestion du cadastre.

- **La donnée : un actif stratégique**

La donnée est par ailleurs un actif stratégique dont la valeur est davantage liée à la réutilisation qu'à l'utilisation première. L'exemple du GPS illustre bien cette notion. Ce système de localisation par satellite est mis en place par les États-Unis dès la fin des années 1970. Il devient opérationnel en 1995. Son usage est initialement réservé à l'armée américaine, puis étendu progressivement aux usages civils, notamment sur décision du président Clinton. Aujourd'hui, le GPS est essentiel au fonctionnement de nombre d'industries, de l'aviation à l'agriculture en passant par les transports. Le coût de mise en place du GPS par l'armée américaine a été estimé à plus de 14 milliards de dollars. La valeur générée par son utilisation est encore plus importante : une étude de 2012 évoque le chiffre de 70 milliards de dollars par an, pour le seul territoire américain. Selon *The Economist*, trois millions d'emplois aux États-Unis dépendent du GPS. Pourtant l'accès au signal GPS reste gratuit. Cela démontre qu'une valeur très importante peut être dégagée alors que le prix est nul et le coût élevé[21].

2.4. Possibilité de proposer des licences de réutilisation sans que celle-ci soit soumise à redevance *(article 4)*

2.4.1. État du droit

Sur la base de l'article 8 de la directive 2003/98/UE, l'article 16 de la loi du 17 juillet 1978 a prévu que *« Lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à la délivrance d'une licence »*. Ainsi, la loi n'impose la délivrance d'une licence en vue de la réutilisation d'informations publiques que lorsque cette réutilisation est soumise au paiement d'une redevance. La commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a toujours interprété ces dispositions de façon très restrictive en restreignant la possibilité de recourir à des licences aux seuls cas de réutilisation soumis à redevance.

[21] Simon Chignard et Louis-David Benyayer *« Datanomics, les nouveaux business models des données »*, Fyp Editions, avril 2015.

2.4.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé

L'article 8 de la directive 2003/98/UE, tel que modifié par la directive 2013/37/UE, permet de délivrer une licence indépendamment de l'établissement d'une redevance. Aussi, l'article 4 du projet de loi vient préciser que la réutilisation peut donner lieu, dans tous les cas, à une licence mais que celle-ci est obligatoire quand la réutilisation est soumise à redevance.

En effet, même lorsqu'elles sont conclues à titre gratuit, les licences ont une grande vocation pédagogique et sont l'occasion de rappeler les règles relatives à la réutilisation prévues par la loi du 17 juillet 1978. Ceci est d'autant plus important dans le contexte du principe de gratuité et d'encouragement à la réutilisation instauré par le projet de loi.

La CADA, dans son avis sur le projet de loi a d'ailleurs estimé *« qu'un recours plus large aux licences pourrait être opportun »* et s'inscrirait dans une visée *« de bonne administration destinée à prévenir les litiges »*. Elle estime en outre que *« Les licences sont un instrument courant et répandu, connu et souvent apprécié des usagers, dans d'autres contextes de réutilisation des données que le contexte administratif français. Elles donnent l'occasion de rappeler opportunément au réutilisateur les règles relatives à la réutilisation des informations publiques, notamment celles des articles 12 et 13 de la loi de 1978 »*. Ce nouveau dispositif encouragera une meilleure diffusion de la licence ouverte proposée par la mission Etalab[22] permettant aux réutilisateurs d'accéder très simplement et dans les meilleures conditions aux règles et principes essentiels de la réutilisation.

2.5. Principe de publicité des redevances (*article 5*)

2.5.1. État du droit

La directive 2013/37/UE renforce les mesures de transparence de la directive de 2003 afin d'imposer la transparence tant sur le montant des redevances mises en place que sur les modalités de calcul utilisées, pour permettre plus facilement le respect des modalités de tarifications fixées en 2013.

L'article 7 de la directive impose, en effet, que lorsqu'il y a des redevances, « *les conditions applicables et le montant effectif desdites redevances, y compris la base de calcul utilisée pour lesdites redevances, sont fixés à l'avance et publiés, dans la mesure du possible s'il y a lieu, sous forme électronique* ». En tout état de cause, l'administration doit indiquer d'emblée quels facteurs sont pris en compte dans le calcul de ces redevances. Sur demande, l'administration doit indiquer également la manière dont les redevances ont été calculées dans le cadre de la demande particulière de réutilisation.

Ces dispositions ambitieuses en matière de transparence sur la fixation des redevances pratiquées par l'administration ne figurent pas actuellement dans le droit national. En effet, l'article 17 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que l'accès aux conditions de réutilisation des informations publiques ainsi que les bases de calcul retenues pour la fixation des montants des redevances se fait sur demande et ne fait pas l'objet d'une diffusion.

[22] Cf. La « Licence Ouverte / Open Licence » de la mission Etalab : https://www.etalab.gouv.fr/licence-ouverte-open-licence

2.5.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé

La mesure du présent projet de loi liée à la transparence vise à mettre en conformité le droit national avec le droit communautaire et à renforcer l'obligation de transparence sur les bases de calcul retenues pour la fixation du montant des redevances.

L'obligation de transparence directement issue de la directive a pour conséquence d'obliger les administrations établissant des redevances de réutilisation à rendre public le cas échéant les bases de calcul retenues pour la fixation de leur montant. Ainsi, outre le fait que l'article 3 du projet de loi prévoit que *« le montant de ces redevances est fixé selon des critères objectifs, transparents, vérifiables et non discriminatoires »*, la liste des administrations autorisées à pratiquer des redevances, les modalités et montants de celles-ci seront publiées par décret.

2.6. Principe d'exception de mention de l'auteur (*article 6*)

2.6.1. État du droit

Actuellement, lorsqu'un tiers est titulaire des droits de propriété intellectuelle sur un document dans lequel figure une information publique, il revient à l'administration d'indiquer au demandeur l'identité du titulaire de ces droits ou l'identité de la personne auprès de laquelle l'information a été obtenue.

D'une façon générale cette obligation se justifie pour permettre au réutilisateur de respecter ses obligations vis-à-vis du titulaire des droits de propriété intellectuelle.

2.6.2. Champ d'application du dispositif juridique proposé

Le présent projet de loi prend en compte la spécificité du secteur culturel en le faisant échapper à l'obligation de mentionner, dans la décision de refus opposée à une demande de réutilisation de données fondée sur l'existence de droits de propriété intellectuelle détenus par des tiers, l'identité de la personne physique ou morale titulaire des droits.

3. Analyse des impacts

3.1. Impacts sur les administrations

Aujourd'hui une vingtaine de services publics administratifs ont institué ou maintenu des redevances. Il existe, d'après le magistrat à la Cour de comptes, M. Adnène Trojette dans son rapport sur l' « Ouverture des données publiques, les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ? » remis au Premier ministre le 15 juillet 2013, 27 redevances (hors secteur culturel). Ce rapport indique, en outre, que les estimations du produit des redevances sont très variables.

La mesure proposée permettra de connaître les administrations autorisées à procéder à l'instauration d'une redevance de réutilisation, et donc de proposer un recensement exhaustif et une connaissance parfaite du produit de ces redevances, de manière à assurer une entière transparence sur ces redevances en sortant des problématiques déclaratives soulevées par les différents rapports. Par exemple, dans son rapport M. Trojette montrait les divergences sur les chiffres proposés par l'Institut géographique national (IGN) pour 2010 et 2011

(respectivement de 32,5 et 11,6 M€) alors que l'Agence pour le patrimoine immatériel de l'État (APIE) assurait qu'un montant de 24 M€ lui avait été communiqué. Dans le même sens, la fondation iFRAP évaluait le produit des redevances perçues par Météo-France à 20,5 M€ quand l'établissement public en déclarait moins de 2 M€[23].

D'après ce même rapport, le montant total des recettes issues des redevances étaient de 35 M€ en 2012, dont près de 15 % du montant total perçu était acquitté par des acteurs publics. À noter que pour certains établissements, la fraction des redevables de nature « acteurs publics » (services de l'État, collectivités territoriales, chambres consulaires, etc.) représente une part importante voire majoritaire des montants perçus : plus des trois quart pour l' Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), plus de la moitié pour l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), au-delà de 35 % pour l'IGN alors même que pour ce dernier, les réutilisations du référentiel sont gratuites pour les organismes chargés d'une mission de service public non commerciale.

[23] Cf. p. 39 du rapport de M. Trojette

Tableau synoptique des redevances issu du rapport de A. Trojette :

B.1 Recettes tirées des redevances et part des acheteurs publics

Service bénéficiaire – jeux de données	2010 (€)	2011 (€)	2012 (€)	Part 2012 cumulée	Acheteurs publics (2012)		2013 (p) (€)
Commission d'accès aux documents administratifs	-	5 000	5 000	0,01 %	-	0 %	5 000
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	7 010	7 100	16 700	0,06 %	6 560	39 %	5 425
Ministère de l'intérieur – dotations globales de fonctionnement (DGCL)	18 294	18 294	24 396	0,13 %	6 098	25 %	nc
Agence de services et de paiement	69 750	70 800	53 480	0,29 %	31 360	59 %	nc
Ministères économiques et financiers – données REI (DGFiP)	22 850	69 550	78 959	0,51 %	6 640	8 %	95 000
Institut national de l'origine et de la qualité	31 610	72 195	79 265	0,74 %	920	1 %	38 115
Institut français du cheval et de l'équitation	72 384	64 905	81 671	0,98 %	1 645	2 %	28 967
Ministères économiques et financiers – base des immeubles (DGFiP)	-	90 000	90 000	1,24 %	-	0 %	90 000
Ministère de l'éducation nationale	99 006	84 913	131 091	1,62 %	7 032	5 %	97 395
Office national d'information sur les enseignements et les professions	210 510	199 367	155 143	2,06 %	115 223	74 %	96 147
Ministères économiques et financiers – base carburants (SIRCOM)	174 000	102 000	200 250	2,64 %	-	0 %	199 000
Conseil d'État	226 779	149 052	231 508	3,31 %	nc	nc	nc
Cour de cassation	339 547	289 713	264 120	4,07 %	6 624	3 %	nc
FranceAgriMer	300 000	300 000	300 000	4,93 %	nc	nc	nc
Institut national de la propriété intellectuelle – données PI	333 862	336 621	341 821	5,92 %	-	0 %	341 821
Ministères économiques et financiers – données comptables (DGFiP)	155 700	232 500	356 025	6,94 %	83 450	23 %	nc
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	432 983	420 623	543 719	8,51 %	29 872	5 %	nc
Service de l'observation et des statistiques	594 000	582 000	580 000	10,18 %	48 330	8 %	nc
Institut national de la statistique et des études économiques – hors SIRENE	703 000	788 000	701 000	12,20 %	198 452	28 %	nc
Direction de l'information légale et administrative	817 971	812 541	892 326	14,77 %	4 020	0 %	858 104
Ministères économiques et financiers – cadastre (DGFiP)	935 922	1 110 000	1 230 000	18,32 %	nc	nc	nc
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 320 000	2 102 000	1 300 000	22,06 %	29 000	2 %	1 770 000
Météo-France (hors recettes refacturées à sa branche commerciale)	2 026 919	1 591 563	1 585 000	26,63 %	42 795	3 %	nc
Institut national de la propriété intellectuelle	2 621 868	2 870 006	2 402 233	33,55 %	3 363	0 %	2 402 233
Ministère de l'intérieur – données SIV (DMAT)	-	3 068 973	3 840 886	44,62 %	44 562	1 %	nc
Institut national de la statistique et des études économiques – SIRENE	8 120 000	9 800 000	9 280 000	71,36 %	796 562	9 %	nc
Institut national de l'information géographique et forestière	32 472 901	11 565 908	9 940 748	100,00 %	3 483 896	35 %	nc
Total	**52 106 866**	**36 803 623**	**34 705 341**	-	**4 946 404**	**14 %**	-

Source : Mission redevances. Données : réponses des services ; montants (p) prévisionnels ou provisoires, selon le service.

Dans la mesure où les administrations publiques sont les principaux réutilisateurs des données publiques, l'ouverture des données publiques bénéficie également au fonctionnement interne de l'État, des collectivités et de leurs établissements publics en ce qu'elle contribue à faciliter la circulation entre les administrations de données, produites en premier lieu dans le cadre d'une mission de service public.

Les plus gros bénéficiaires de redevances sont l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (près de 10 M€/an) et l'Institut géographique national (IGN) (4 M€/an).Sur 27 redevances, 14 rapportent en cumulé moins de 1,75 M€/an. Rapporté au budget de chacun de ces services bénéficiaires, le produit de la redevance dépasse rarement 1 % de ce dernier et jamais 6%[24].

[24] Cf. p. 43 du rapport

Tableau synoptique du poids des redevances issu du rapport de A. Trojette :

B.5 Part de la redevance dans le budget ou les ressources du service bénéficiaire

Services bénéficiaires	Recettes des redevances en 2012 (€)	Ressources totales[268] (M€)	Part dans les ressources	Commentaires
Institut national de la statistique et des études économiques	9 981 000	452,8	2,2 %	12,0 % des CP hors titre 2
Institut national de l'information géographique et forestière	9 940 748	171,2	5,8 %	14,0 % des ressources propres
Ministère de l'intérieur	3 865 282	2 737,4	0,1 %	
Institut national de la propriété intellectuelle	2 744 054	208,2	1,3 %	
Ministères économiques et financiers – DGFiP	1 754 984	1 300,0	0,0 %	
Ministères économiques et financiers – SIRCOM	200 250	5,8	3,5 %	
Météo-France[269]	1 585 000	387,0	0,4 %	6,7 % de la CAF
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 300 000	52,8	2,5 %	84,4 % de la CAF
Direction de l'information légale et administrative	892 326	218,6	0,4 %	
Service de l'observation et des statistiques	580 000	10,9	5,3 %	
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	543 719	13,2	4,1 %	83,6 % de la CAF
FranceAgriMer	300 000	464,7	0,1 %	
Cour de cassation	264 120	7,6	3,5 %	
Conseil d'État	231 508	364,4	0,1 %	0,4 % des CP de titre 3
Office national d'information sur les enseignements et les professions	155 143	41,0	0,4 %	
Ministère de l'éducation nationale	131 091	3,8	3,5 %	
Institut français du cheval et de l'équitation	81 671	15,4	0,5 %	- 6,5 % de la CAF
Institut national de l'origine et de la qualité	79 265	22,9	0,3 %	33,5 % de la CAF
Agence de services et de paiement	53 480	205,2	0,0 %	
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	16 700	215,1	0,0 %	
Commission d'accès aux documents administratifs	5 000	1,0	0,5 %	4,2 % des CP de titre 3
Total	**34 705 341**	-	-	

Source : Mission redevances. Données : réponses des services ; RAP 2010 à 2012 ; jaunes « opérateurs » 2010 à 2013.

Le produit de ces redevances peut néanmoins représenter une marge de manœuvre appréciable pour l'administration concernée, tant au regard des crédits de fonctionnement (14 % des ressources de l'IGN, 12 % des crédits hors titre 2 de l'INSEE, 4,2 % des crédits de fonctionnement de la commission d'accès aux documents administratifs - CADA) que de la capacité d'autofinancement (près de 85 % pour le service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) ou de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), plus de 30 % pour l'Institut national de l'origine et de la qualité - INAO), qu'il pourra être justifié, au cas par cas, de préserver.

De plus, il est constaté une érosion continue de ces recettes : le produit total des redevances a baissé de 33 % entre 2010 et 2012, soit une baisse moyenne de 18 % chaque année[25].

[25] Cf. p. 43 du rapport

Tableau synoptique d'évolution des recettes des redevances issu du rapport de A. Trojette :

B.2 Évolution des recettes des redevances, par établissement ou ministère bénéficiaire

Service bénéficiaire (en €)	Produit 2010	Produit 2011	Produit 2012	Évolution totale 2010-2012	Évolution annuelle moyenne 2010-2012	Évolution 2011-2012
Service hydrographique et océanographique de la marine	1 320 000	2 102 000	1 300 000	- 2 %	- 1 %	- 38 %
Agence de services et de paiement	69 750	70 800	53 480	- 23 %	- 12 %	- 24 %
Office national d'information sur les enseignements et les professions	210 510	199 367	155 143	- 26 %	- 14 %	- 22 %
Institut national de la propriété intellectuelle	2 955 730	3 206 627	2 744 054	- 7 %	- 4 %	- 14 %
Institut national de l'information géographique et forestière	32 472 901	11 565 908	9 940 748	- 69 %	- 45 %	- 14 %
Cour de cassation	339 547	289 713	264 120	- 22 %	- 12 %	- 9 %
Institut national de la statistique et des études économiques	8 823 000	10 588 000	9 981 000	13 %	6 %	- 6 %
Météo-France[264]	2 026 919	1 591 563	1 585 000	- 22 %	- 12 %	0 %
Service de l'observation et des statistiques	594 000	582 000	580 000	- 2 %	- 1 %	0 %
Commission d'accès aux documents administratifs	-	5 000	5 000	-	-	0 %
FranceAgriMer	300 000	300 000	300 000	0 %	0 %	0 %
Direction de l'information légale et administrative	817 971	812 541	892 326	9 %	4 %	10 %
Institut national de l'origine et de la qualité	31 610	72 195	79 265	151 %	58 %	10 %
Ministères économiques et financiers	1 288 472	1 604 050	1 955 234	52 %	23 %	22 %
Ministère de l'intérieur	18 294	3 087 267	3 865 282	21 029 %	1 354 %	25 %
Institut français du cheval et de l'équitation	72 384	64 905	81 671	13 %	6 %	26 %
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation	432 983	420 623	543 719	26 %	12 %	29 %
Ministère de l'éducation nationale	99 006	84 913	131 091	32 %	15 %	54 %
Conseil d'État	226 779	149 052	231 508	2 %	1 %	55 %
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	7 010	7 100	16 700	138 %	54 %	135 %
TOTAL	**52 106 866**	**36 803 623**	**34 705 341**	**- 33 %**	**- 18 %**	**- 6 %**

En outre, 90 % de ces recettes se concentrent sur dix jeux de données, généralement vendus par des opérateurs dont la mission est de produire des données.

Différentes études européennes montrent que la baisse d'une redevance ou sa suppression entraîne mécaniquement une augmentation de la réutilisation des données concernées[26]. Ces initiatives ont permis l'augmentation de plus de 40 % du marché de la réutilisation de données. Par exemple, le passage à la gratuité du référentiel à grande échelle de l'IGN pour les organismes chargés d'une mission de service public administrative, a entraîné une multiplication par 20 des volumes de données téléchargées, soit un bénéfice social estimé à 114 M€/an, pour un manque à gagner de 6 M€/an de redevance environ.[27]

Pour ce qui est du ministère de la culture et ses établissements publics sous tutelle, le produit des redevances s'élève à 31,2 M€/an[28]. Dans le secteur culturel, ce sont les ressources numériques issues des programmes de numérisation du patrimoine qui sont, le cas échéant, soumis à redevances. Un ouvrage de bibliothèque, une œuvre de musée, un document d'archives écrit, photographique, sonore ou audiovisuel sont des objets physiques qui ne sont pas réutilisables, au sens actuel du terme, avant numérisation. Leur réutilisation implique donc une opération préalable spécifique, supplémentaire, qui n'existe pas dans le champ des documents nativement numériques. A titre d'exemple, le coût global - coût ressources

[26] Cf. Communication de la Commission européenne du 11 décembre 2011 intitulée « open data : an engine for innovation, growth and transparency » COM(2011) 882 final et le Rapport Vickery, «Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments» - Graham Vickery, 2010.

[27] Cf. p. 5 du rapport de A. Trojette

[28] Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE), 2011

humaines compris - de numérisation des registres paroissiaux et d'état civil d'un service d'archives départementales représente un budget de 500 000 à 1 000 000 €. Les coûts de production de ces nouvelles ressources culturelles justifient le maintien de la possibilité de tarification, dispositif générant un mouvement vertueux. La Bibliothèque nationale de France perçoit ainsi chaque année 500 000 € de redevances de réutilisation, somme qu'elle réinvestit dans de nouveaux programmes de numérisation augmentant ainsi, année après année, le volume des ouvrages numérisés. Ceux-ci deviennent librement et gratuitement accessibles sur Gallica et sont à leur tour proposés en réutilisation. À noter que certains établissements culturels semblent s'interroger eux-mêmes sur l'octroi d'un droit d'exclusivité[29].Un régime d'exception permettra aux administrations dont la survie dépend des redevances de continuer à en percevoir pour assurer une bonne circulation des données ouvertes.

Ce régime de dérogation se fonde sur un contrôle *a priori* effectué par la CADA et le Conseil d'État. Ces administrations devront ainsi justifier du besoin de recourir à une redevance.

Les bibliothèques, musées et archives bénéficient pour leur part d'un régime dérogatoire spécifique dans le projet de loi.

3.2. Impacts économiques

L'engagement en faveur de la gratuité des données publiques 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.

À titre d'illustration, l'agence spatiale européenne a proposé un modèle empirique pour modéliser l'impact des efforts consentis en faveur de l'ouverture des données publiques[30] :

- premier temps : l'ouverture représente un coût pour les administrations ;
- deuxième temps : le nombre de réutilisateurs croît, les services publics sont plus efficients, et les réutilisations commencent à générer des profits pour la société qui ne suffisent à couvrir le coût de tous les investissements publics réalisés ;
- troisième temps : l'effet bénéfique de l'ouverture des données se fait sentir sur l'emploi et l'activité, ainsi que sur les finances publiques.

Divers bénéfices indirects et externalités positives seront induits par une plus grande ouverture des données publiques :

- soutien puissant aux acteurs socio-économiques et à l'innovation par l'alimentation de la recherche publique et privées (par exemple le projet Gallica avec la numérisation et la mise à disposition de plus de 2,9 millions de documents libres de droits) ;
- levier d'innovation et de relance de l'économie, notamment pour les acteurs de l'économie numérique ; réflexions pour les différents acteurs frappés par l'évolution du régime juridique de la tarification sur la possibilité de modalités de financement alternatives à cette tarification : crowdfunding, mécénat, services à valeur ajoutée dans une logique freemium, etc.

---

[29] Rapport d'information n° 589 (2013-2014) de Mme Corinne BOUCHOUX, *« Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique »,* déposé le 5 juin 2014, au nom de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs, page 130

[30] http://www.epsiplatform.eu/content/mepsir-measuring-european-public-sector-resources-report

Néanmoins, des études et analyses transversales sont disponibles dans d'autres États membres de l'Union Européenne comme le Royaume-Uni, la Finlande ou l'Espagne. Ainsi, en Espagne, 150 entreprises commercialisaient des biens et services fondés sur des données publiques générant entre 330 et 350 M€ de chiffre d'affaire et employant autour de 4 000 personnes. En outre, au Royaume-Uni, le rapport Stephan Shakespeare, président du Data Strategy Board, a estimé que les bénéfices de l'ouverture des données publiques ont atteint 6,8 Md£ en 2010-2011, dont 1,8 Md£ en bénéfices économiques directs pour les entreprises et les consommateurs, et 5 Md£ en bénéfices sociaux.

S'agissant des incidences sur les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises (TPE/PME), la gratuité de la réutilisation est indispensable pour leur permettre d'accéder aux marchés et surtout d'harmoniser les conditions de réutilisation des données. Les entreprises réutilisatrices se développent le plus dans les États membres où les informations sont ouvertes. Il s'agit donc d'un enjeu de compétitivité de nos entreprises françaises.

Par exemple, trois sociétés utilisant des données météorologiques respectivement en France, au Danemark et en Pologne ne paieront pas la même redevance pour la même qualité de service (entre 84.000 € et 400.000 € selon les tarifs observés en 2011).

Pour le Gouvernement danois, l'impact sur la société de l'accès et de la réutilisation des données publiques est estimé à 100 M€ par an à compter de 2018. Les secteurs devant bénéficier le plus de cette stratégie sont l'immobilier, l'assurance, les télécommunications ainsi que les fabricants de systèmes GPS, les entreprises publiques et les créateurs d'entreprises[31].

Les principaux réutilisateurs des données publiques seraient, selon une étude du cabinet *Deloitte*[32], le secteur de la construction, de l'immobilier, de la finance, de l'assurance mais également le secteur public et le secteur culturel. Dans ce contexte, les principales données réutilisées sont les données géographiques, les données environnementales et les données de santé[33].

3.3. Impacts sociaux

Les mêmes approches sont observées pour les personnes physiques (étudiants, citoyens, chercheurs). Une politique d'ouverture des données publiques est un vecteur d'externalités positives : modernité, transparence, innovation, nouvelles cultures, etc.

L'ouverture et la réutilisation des données publiques constituent un meilleur exercice de la démocratie. Elles accentuent le contrôle citoyen et la transparence (en matière écologique par exemple), et sont un vecteur de restauration de la confiance entre les citoyens et leurs institutions.

[31] Cf. Strategy "Good basic data for everyone – a driver for growth and efficiency" *in* Rapport M. Adnène Trojette précité

[32] Market assessment of public sector information, rapport de Deloitte au Gouvernement britannique, mai 2013.

[33] Cf. Rapport M. Adnène Trojette p. 55 et s.

3.4. Impacts sur l'emploi public

Une approche volontariste en matière d'OpenData poussera les administrations à offrir des services différents, innovants, plus aboutis en faisant appel aux nouveaux métiers de la donnée (« data scientists » par exemple) et orientant les administrations vers ces nouveaux métiers et de nouveaux modèles économiques. En outre, le rôle des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) sera éminemment renforcé.

3.5. Impacts sur les collectivités territoriales

Cette approche volontariste en matière d'OpenData permettra une meilleure évaluation des politiques publiques locales et la construction d'indicateurs territoriaux, ainsi que la structuration d'un réseau d'échanges autour des projets de gouvernement ouvert (telles les pratiques relatives au budget participatif)[34], sans que le principe de gratuité, affirmé par le projet de loi n'ait, d'effet négatif sur les finances locales. Les collectivités territoriales ne se sont pas inscrites dans un modèle de réutilisation soumis à redevance. Toutefois, faute de centralisation des informations relatives aux politiques de réutilisation de leurs données des collectivités territoriales, il n'est pas aisé d'apprécier finement l'impact sur celles-ci des dispositions portées par le projet de loi.

Il apparait toutefois que, hors dispositifs spécifiques à leurs services culturels, seules quelques collectivités territoriales s'inscrivent dans un modèle de tarification de leurs données et uniquement pour certains usages. On peut citer à titre d'exemple la politique d'ouverture des données du Grand Lyon, qui pour 99% de ses données, renvoie vers la licence ouverte « Etalab », sans condition dans la réutilisation. Seules certaines données en fonction d'un seuil élevé du taux de pénétration du produit ou du service créé, donnent lieu à redevance. La politique tarifaire ainsi mise en place a vocation à protéger l'innovation : *« En cas de position tendant à devenir monopolistique la redevance est élevée. Cette licence n'intègre aucun frais fixes afin d'éviter toute barrière à l'entrée pénalisante pour les petits acteurs. Elle vise à protéger les PME innovantes et acteurs de tailles modestes et favoriser leur développement[35] ».*

On peut également mentionner les services d'archives qui pratiquent des redevances pour certaines réutilisations commerciales de leurs données. Voir à titre d'exemple les archives municipales de la ville de Marseille qui pratiquent la gratuité pour un usage privé mais *« Pour tout autre usage, et notamment la diffusion publique d'images sur internet, la Ville subordonne son accord à la souscription de la licence adaptée. Signée des deux parties, la licence définit les conditions d'utilisation des images numériques, qu'elles soient réalisées par la Ville, par l'usager ou un tiers. Dans la très grande majorité des cas, cette licence est gratuite : seule la diffusion publique d'images dans un but commercial est soumise à redevance[36] ».* Le département de Seine-et-Marne offre également un exemple de réutilisation commerciale de ses archives numérisées : un accord signé en juillet 2015 avec un opérateur commercial génèrera 50 000 € de recettes.

---

[34] Cf. Rapport du Conseil national du numérique remis au Premier ministre le 18 juin 2015 intitulé « Pour une politique française et européenne de la transition numérique »

[35] http://data.grandlyon.com/connaitre-nos-licences/

36 http://www.marseille.fr/siteculture/les-lieux-culturels/archives-municipales/archives-mode-demploi/reutilisation-des-donnees-publiques

En tout état de cause, les collectivités qui seraient tenues de couvrir par des recettes propres les coûts afférents à la collecte, la production, la mise à disposition et la diffusion de leurs données auraient vocation à entrer dans le champ de l'exception au principe de gratuité instauré par le projet de loi.

Les bibliothèques, musées et services d'archives des collectivités territoriales, qui appliquent parfois - et quasiment toujours pour les archives - des redevances de réutilisation pour certains usages, notamment commerciaux, de leurs ressources numériques relèvent également de l'exception au principe de gratuité instauré par le projet de loi.

Il convient en outre de souligner la très forte implication de certaines collectivités dans le mouvement de l'OpenData. L'association Open Data France[37,] créée en 2013 pour soutenir les actions des collectivités vers l'ouverture de leurs données[38], regroupe les collectivités engagées dans des démarches d'ouverture des données publiques. Elle compte à ce jour 50 collectivités membres (communes, métropoles, conseils départementaux et régionaux) qui représente 65% de la population française. L'association a pris position, par la voix de son président Bertrand Serp, en faveur de l'obligation d'ouverture des données publiques pour les collectivités39 Il souligne que *« les collectivités membres de l'association, à part Lyon, ont une politique d'ouverture transparente et gratuite des données »*.

4. Consultations menées

Pour mener à bien ce projet, la mission Etalab a mobilisé très largement la société civile et les organismes percevant des redevances de réutilisation, comme MétéoFrance. Cette mobilisation s'est traduite notamment par des consultations avec les principales associations et organisations impliquées dans l'OpenData (Regards Citoyens, Open Knowledge Foundation (OKFN), etc.).

Ces initiatives se sont poursuivies par une vaste campagne de consultations menée par le Conseil national du numérique qui a abouti à la remise au Premier ministre, le 18 juin 2015, du rapport intitulé « Pour une politique française et européenne de la transition numérique » et qui propose notamment une synthèse des consultations menées sur le thème de l'OpenData[40].

Des travaux ont également été engagés par le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA) qui a consacré une partie de son rapport annuel 2012-2013[41] au thème de la transposition de la directive 2013/37/UE.

La Commission d'accès aux documents administratifs, saisie de ce projet de texte, a rendu son avis le 9 juillet 2015 dans lequel elle a formulé des observations détaillées au 2.4.2. Le

---

[37] http://www.opendatafrance.net/lassociation/

[38] http://www.opendatafrance.net/lassociation/les-acteurs-2/

[39] Interview de Bertrand Serp, président de l'association par la Gazette des Communes, *« Open Data France prône l'obligation d'ouverture des données pour les collectivités »,* du 14 octobre 2014 http://www.lagazettedescommunes.com/283322/lassociation-opendata-france-prone-lobligation-douverture-des-donnees-pour-les-collectivites/

[40] Synthèse accessible à l'adresse suivante :

http://contribuez.cnnumerique.fr/sites/default/files/media/1_synthese_pour_site_-_theme_3_-_open_data_-_mep.pdf

[41] Cf. Rapport 2012-2013 du COEPIA - *2.4. La transposition de la directive européenne ISP du 26 juin 2013 ouvre une opportunité d'améliorer le régime applicable aux données publiques*

Conseil national d'évaluation des normes a rendu, le 10 juillet 2015, un avis favorable au sens du troisième alinéa du VI de l'article L. 1212-2 du code des collectivités territoriales.

5. Modalités de mise en œuvre

5.1. Modalité d'application dans le temps

Les principales dispositions d'ordre général sont d'application directe.

Une mesure transitoire est prévue pour adapter les licences en cours d'exécution au moment de la publication de la loi. Au plus tard le 1er janvier 2017, les administrations concernées devront mettre en conformité ces licences avec les nouvelles dispositions de la loi.

Les accords d'exclusivité portant sur la réutilisation d'informations publiques nécessaire à l'exercice d'une mission de service public devront être mis en conformité avec les dispositions de l'article 14 de la loi du 17 juillet 1978 dans leur nouvelle rédaction issue de la loi, dès leur premier réexamen suivant la promulgation de la loi. S'agissant des autres accords d'exclusivité, la directive n° 2013/37/UE prévoit qu'ils doivent prendre fin à la date d'échéance du contrat ou au plus tard le 18 juillet 2043, ce que prévoit le projet de loi.

5.2. Modalité d'application dans l'espace

L'ensemble des dispositions du présent projet de loi sont applicables en métropole.

Pour ce qui concerne l'outre-mer, le projet de loi prévoit que la réutilisation des informations du secteur public sont applicables aux documents administratifs de l'État, de ses établissements publics, des communes et de leurs établissements publics et des personnes publiques ou des personnes privées chargées par l'État d'une mission de service public en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna. En outre, les dispositions du projet de loi sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises.

5.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la CADA fixera la liste des administrations autorisées à pratiquer des redevances, ainsi que les modalités et montants de celles-ci.

Dès lors, sera vérifiée la nécessité, pour les administrations désirant recourir à une redevance de réutilisation, de couvrir, par des recettes propres, une part substantielle des coûts liés à la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion de leurs informations publiques et que le montant total de ces redevances ne dépasse pas le total de ces coûts. Pour les administrations procédant à des opérations de numérisation de fonds et collections, il conviendra d'ajouter à ces coûts, ceux liés à la conservation des informations et d'acquisition des droits de propriété intellectuelle.

HABILITATION À SIMPLIFIER LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES CITOYENS
(article 9)

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens a autorisé le Gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative d'un code relatif aux relations entre le public et les administrations. Ce code a vocation à regrouper et organiser les règles générales relatives aux procédures administratives non contentieuses régissant les relations entre le public et les administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes chargés d'une mission de service public. Il rassemblera les règles générales relatives au régime des actes administratifs. Les règles codifiées sont celles qui sont en vigueur à la date de la publication de l'ordonnance ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date.

Ainsi, les dispositions de l'actuelle 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 seront intégrées dans le code des relations entre le public et les administrations.

2. Objectifs poursuivis

L'habilitation prévue dans le présent projet de loi a vocation à s'assurer que les nouvelles dispositions issues de ce projet seront prises en compte au cours des travaux de codification actuellement menés dans le cadre de la rédaction de ce code.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Cette mesure sera sans impact, les règles codifiées étant celles en vigueur à la date de la publication de l'ordonnance ainsi que, le cas échéant, les règles déjà publiées mais non encore en vigueur à cette date

4. Justification du délai d'habilitation

Le délai demandé de quatre mois permet de se mettre en cohérence avec celui prévu par la loi du 12 novembre 2013. En effet, l'habilitation pour l'adoption du code des relations entre le public et les administrations avait été accordée pour 24 mois. Ainsi, ces deux habilitations viendront à expiration en novembre 2015.

Annexe – Tableau de correspondance

Dispositions de la directive (version consolidée de la directive 2003/98/CE modifiée par la directive 2013/37/UE)	Droit interne en vigueur	Nouvelles normes à adopter en vue de la transposition	Observations
Article premier Objet et champ d'application 1. La présente directive fixe un ensemble minimal de règles concernant la réutilisation et les moyens pratiques destinés à faciliter la réutilisation de documents existants détenus par des organismes du secteur public des États membres. 2. La présente directive ne s'applique pas: a) aux documents dont la fourniture est une activité qui ne relève pas de la mission de service public dévolue aux organismes du secteur public concernés telle qu'elle est définie par la loi ou d'autres règles contraignantes en vigueur dans l'État membre ou, en l'absence de telles règles, telle qu'elle est définie conformément aux pratiques administratives courantes dans l'État membre concerné, sous réserve que l'objet des missions de service public soit transparent et soumis à réexamen; b) aux documents dont des tiers détiennent les droits de propriété intellectuelle; c) aux documents dont l'accès est exclu conformément aux règles d'accès en vigueur dans les États membres, y compris pour des motifs de:	**Loi 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal** **Article premier :** Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des chapitres Ier, III et IV du présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs. Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres Ier, III et IV du présent titre, 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 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. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis,		

— protection de la sécurité nationale (c'est-à-dire sécurité de l'État), défense ou sécurité publique, — confidentialité des données statistiques, — confidentialité des informations commerciales (par exemple secret d'affaires, secret professionnel ou secret d'entreprise); c bis) aux documents dont l'accès est limité conformément aux règles d'accès en vigueur dans les États membres, notamment dans les cas où les citoyens ou les entreprises doivent justifier d'un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents; c ter) aux parties de documents ne comportant que des logos, des armoiries ou des insignes; c quater) aux documents dont l'accès est exclu ou limité en application de règles d'accès pour des motifs de protection des données à caractère personnel, et aux parties de documents accessibles en vertu desdites règles qui contiennent des données à caractère personnel dont la réutilisation a été définie par la loi comme étant incompatible avec la législation concernant la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel; d) aux documents détenus par des radiodiffuseurs de service public et leurs filiales et par d'autres organismes ou leurs filiales pour l'accomplissement d'une mission de radiodiffusion de service public; e) aux documents détenus par des établissements d'enseignement et de recherche, y compris des organisations créées pour le transfert des résultats de la	prévisions et décisions. 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. **Article 11 :** Par dérogation au présent chapitre, les conditions dans lesquelles les informations peuvent être réutilisées sont fixées, le cas échéant, par les administrations mentionnées aux a et b du présent article lorsqu'elles figurent dans des documents produits ou reçus par : a) Des établissements et institutions d'enseignement et de recherche ; b) Des établissements, organismes ou services culturels.	**Article 1er du projet de loi** Suppression de l'article 11	**Alignement du secteur culturel sur le régime général**

recherche, des écoles et des universités, à l'exception des bibliothèques universitaires, et f) aux documents détenus par des établissements culturels autres que des bibliothèques, des musées et des archives. 3. La présente directive s'appuie sur les règles d'accès en vigueur dans les États membres et ne les affecte en rien. 4. La présente directive laisse intact et n'affecte en rien le niveau de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel garanti par les dispositions du droit de l'Union et du droit national et, en particulier, ne modifie en rien les droits et obligations prévus dans la directive 95/46/CE. 5. Les obligations imposées par la présente directive ne s'appliquent que dans la mesure où elles sont compatibles avec les dispositions des accords internationaux sur la protection des droits de propriété intellectuelle, notamment la convention de Berne et l'accord TRIPS.			
Article 2 **Définitions** Aux fins de la présente directive, on entend par: 1) «organismes du secteur public», l'État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public; 2) «organisme de droit public», tout organisme: a) créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, et		Disposition ne nécessitant pas de mesure de transposition	

b) doté de la personnalité juridique, et c) dont soit l'activité est financée majoritairement par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public, soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public; 3) «document»: a) tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel); b) toute partie de ce contenu; 4) «réutilisation», l'utilisation par des personnes physiques ou morales de documents détenus par des organismes du secteur public, à des fins commerciales ou non commerciales autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents ont été produits. L'échange de documents entre des organismes du secteur public aux seules fins de l'exercice de leur mission de service public ne constitue pas une réutilisation; 5) «données à caractère personnel», les données définies à l'article 2, point a), de la directive 95/46/CE. 6) «format lisible par machine», un format de fichier structuré de telle manière que des applications logicielles puissent facilement identifier, reconnaître et extraire des données spécifiques, notamment chaque énoncé d'un fait et sa structure interne; 7) «format ouvert», un format de fichier indépendant des plates-formes utilisées et			

mis à la disposition du public sans restriction empêchant la réutilisation des documents; 8) «norme formelle ouverte», une norme établie par écrit, précisant en détail les exigences relatives à la manière d'assurer l'interopérabilité des logiciels; 9) «université», un organisme du secteur public dispensant un enseignement supérieur post-secondaire sanctionné par des diplômes universitaires.			
Article 3 **Principe général** 1. Sous réserve du paragraphe 2, les États membres veillent à ce que les documents auxquels s'applique la présente directive en vertu de l'article 1 er puissent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales, conformément aux conditions définies aux chapitres III et IV. 2. Pour les documents à l'égard desquels des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et des archives sont titulaires de droits de propriété intellectuelle, les États membres veillent à ce que, lorsque la réutilisation de ces documents est autorisée, ces derniers puissent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales conformément aux conditions définies aux chapitres III et IV.		Disposition ne nécessitant pas de mesure de transposition hormis celle mentionnée précédemment relative au secteur culturel	
Article 4 Exigences applicables au traitement des demandes de réutilisation 1. Les organismes du secteur public traitent les demandes de réutilisation et mettent le document à la disposition du demandeur en vue de la réutilisation, si possible et s'il y a	**Article 25, Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 :** Toute décision de refus d'accès aux documents administratifs ou décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de	**Article 6 du projet de loi** L'article 25 est complété par un alinéa ainsi rédigé : « L'alinéa précédent ne s'applique	

lieu sous forme électronique, ou, si une licence est nécessaire, présentent au demandeur l'offre de licence définitive dans un délai raisonnable qui correspond au délai de réponse applicable aux demandes d'accès aux documents. 2. Dans les cas où il n'est pas prévu de limite dans le temps ou d'autres règles régissant la mise à disposition des documents dans les délais prévus, les organismes du secteur public traitent la demande et fournissent le document au demandeur en vue de la réutilisation ou, si une licence est nécessaire, présentent au demandeur l'offre de licence définitive dans un délai maximal de vingt jours ouvrables à compter de la réception de la demande. Ce délai peut être prolongé de vingt jours ouvrables supplémentaires pour des demandes importantes ou complexes. En pareils cas, dans les trois semaines qui suivent la demande initiale, le demandeur est informé qu'un délai supplémentaire est nécessaire pour traiter la demande. 3. En cas de décision négative, les organismes du secteur public communiquent au demandeur les raisons du refus fondé sur les dispositions applicables du système d'accès en vigueur dans ledit État membre ou sur les dispositions nationales adoptées conformément à la présente directive, notamment l'article 1 er, paragraphe 2, points a) à c quater) ou l'article 3. En cas de décision négative fondée sur l'article 1 er , paragraphe 2, point b), l'organisme du secteur public fait mention de la personne physique ou morale titulaire des droits, si elle est connue, ou, à défaut, du donneur de licence auprès duquel il a obtenu le	recours. Lorsqu'un tiers est titulaire de droits de propriété intellectuelle portant sur un document sur lequel figure une information publique, l'administration qui a concouru à l'élaboration de l'information ou qui la détient indique à la personne qui demande à la réutiliser l'identité de la personne physique ou morale titulaire de ces droits ou, si celle-ci n'est pas connue, l'identité de la personne auprès de laquelle l'information en cause a été obtenue.	pas aux décisions de refus opposées par les bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, les musées et les archives. »	

document en question. Les bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, les musées et les archives ne sont pas tenus d'indiquer cette mention. 4. Toute décision relative à la réutilisation fait mention des voies de recours dont dispose le demandeur pour contester cette décision. Ces voies de recours incluent la possibilité d'un réexamen réalisé par un organisme de réexamen impartial doté des compétences appropriées, telle que l'autorité nationale de la concurrence, l'autorité nationale d'accès aux documents ou une autorité judiciaire nationale, dont les décisions sont contraignantes pour l'organisme du secteur public concerné. 5. Les organismes du secteur public couverts par l'article 1 er , paragraphe 2, points d), e) et f), ne doivent pas se conformer aux exigences du présent article.			
Article 5 Les organismes du secteur public mettent leurs documents à disposition dans tout format ou toute langue préexistants et, si possible et s'il y a lieu, dans un format ouvert et lisible par machine, en les accompagnant de leurs métadonnées. Tant le format que les métadonnées répondent, autant que possible, à des normes formelles ouvertes.	**Article 4, paragraphe c, Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 :** L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : […] c) Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique.]	Disposition ne nécessitant pas de mesure de transposition	Ces dispositions ne sont pas obligatoires (cf « si possible »)
Article 6 : Principes de tarification 1. Lorsque la réutilisation de documents est soumise à des redevances, lesdites redevances sont limitées aux coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion. 2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas dans les cas suivants:	**Article 15, Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 :** La réutilisation d'informations publiques peut donner lieu au versement de redevances. Pour l'établissement des redevances, l'administration qui a produit ou reçu les documents contenant des informations publiques susceptibles d'être réutilisées tient compte des coûts de mise à disposition des	**Article 3 du projet de loi** L'article 15 est remplacé par les dispositions suivantes : « La réutilisation d'informations publiques est gratuite. « Les administrations mentionnées	

a) aux organismes du secteur public qui sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public; b) par exception, aux documents pour lesquels l'organisme du secteur public concerné est tenu de générer des recettes suffisantes pour couvrir une part substantielle des coûts afférents à leur collecte, à leur production, à leur reproduction et à leur diffusion. Ces exigences sont définies par la loi ou par d'autres règles contraignantes en vigueur dans l'État membre. En l'absence de telles règles, ces exigences sont définies conformément aux pratiques administratives courantes dans l'État membre; c) aux bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, aux musées et aux archives. 3. Dans les cas visés au paragraphe 2, points a) et b), les organismes du secteur public concernés calculent le montant total des redevances en fonction de critères objectifs, transparents et vérifiables définis par les États membres. Le total des recettes desdits organismes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents pendant la période comptable appropriée ne dépasse pas le coût de collecte, de production, de reproduction et de diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable. Les redevances sont calculées conformément aux principes comptables applicables aux organismes du secteur public concernés. 4. Lorsque des redevances sont appliquées par les organismes du secteur public visés	informations, notamment, le cas échéant, du coût d'un traitement permettant de les rendre anonymes. L'administration peut aussi tenir compte des coûts de collecte et de production des informations et inclure dans l'assiette de la redevance une rémunération raisonnable de ses investissements comprenant, le cas échéant, une part au titre des droits de propriété intellectuelle. Dans ce cas, l'administration doit s'assurer que les redevances sont fixées de manière non discriminatoire et que leur produit total, évalué sur une période comptable appropriée en fonction de l'amortissement des investissements, ne dépasse pas le total formé, d'une part, des coûts de collecte, de production et de mise à disposition des informations et, d'autre part, le cas échéant, de la rémunération définie au présent alinéa. Lorsque l'administration qui a produit ou reçu des documents contenant des informations publiques utilise ces informations dans le cadre d'activités commerciales, elle ne peut en facturer la réutilisation aux autres opérateurs à un coût supérieur à celui qu'elle s'impute, ni leur imposer des conditions moins favorables que celles qu'elle s'applique à elle-même.	à l'article 1er ne peuvent établir une redevance de réutilisation que lorsqu'elles sont tenues de couvrir, par des recettes propres, une part substantielle des coûts liés à la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion de leurs informations publiques. « Le produit total du montant de ces redevances, évalué sur une période comptable appropriée, ne dépasse pas le total formé par les coûts énumérés à l'alinéa précédent. La réutilisation peut également donner lieu au versement de redevances lorsqu'elle porte sur des informations issues des opérations de numérisation des fonds et collections des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et archives, et des informations qui y sont associées lorsque celles-ci sont commercialisées conjointement. Le produit total du montant de ces redevances, évalué sur une période comptable appropriée ne dépasse pas le total formé par les coûts de collecte, de production, de mise à disposition ou de diffusion, de conservation de leurs informations et d'acquisition des droits de propriété intellectuelle. « Le montant de ces redevances est fixé selon des critères objectifs, transparents, vérifiables et non	

au paragraphe 2, point c) *(bibliothèques, musées et archives)*, le total des recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents pendant la période comptable appropriée ne dépasse 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. Les redevances sont calculées conformément aux principes comptables applicables aux organismes du secteur public concernés.		discriminatoires. La liste des administrations autorisées à pratiquer des redevances, ainsi que les modalités et les montants de celles-ci, sont fixés par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission mentionnée au chapitre III. » Les licences en cours devront être mises en conformité avec les dispositions des quatre premiers alinéas du présent article dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. »	
Article 7 : Transparence Paragraphe 1. Dans le cas de redevances types applicables en matière de réutilisation des documents détenus par des organismes du secteur public, les conditions applicables et le montant effectif desdites redevances, y compris la base de calcul utilisée pour lesdites redevances, sont fixés à l'avance et publiés, dans la mesure du possible et s'il y a lieu, sous forme électronique. Dans le cas de redevances applicables en matière de réutilisation autres que celles visées au paragraphe 1, l'organisme du secteur public concerné indique d'emblée quels facteurs sont pris en compte dans le calcul desdites redevances. Sur demande, l'organisme du secteur public concerné indique également la manière dont lesdites redevances ont été calculées dans le cadre de la demande particulière de réutilisation.	**Article 16, Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 :** Lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à la délivrance d'une licence. Cette licence fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques. Ces conditions ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Elles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence. Les administrations qui élaborent ou détiennent des documents contenant des informations publiques pouvant être réutilisées dans les conditions prévues au présent article sont tenues de mettre préalablement des licences types, le cas échéant par voie électronique, à la disposition des personnes intéressées par la réutilisation de ces informations. Les conditions dans lesquelles une offre de licence est proposée au demandeur sont fixées par voie réglementaire.	**Article 5 du projet de loi** Le second alinéa de l'article 17 est ainsi rédigé : « Les conditions de réutilisation des informations publiques ainsi que, le cas échéant, les bases de calcul retenues pour la fixation du montant des redevances sont rendues publiques dans un format ouvert par les autorités qui les ont produites ou reçues. »	

Les exigences visées à l'article 6, paragraphe 2, point b), sont fixées à l'avance. Elles sont publiées par voie électronique, dans la mesure du possible et s'il y a lieu. Les organismes du secteur public veillent à ce que les demandeurs de réutilisation de documents soient informés des voies de recours dont ils disposent pour contester des décisions ou des pratiques qui les concernent	**Article 17, Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 :** Les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent. Les conditions de réutilisation des informations publiques, ainsi que les bases de calcul retenues pour la fixation du montant des redevances, sont communiquées, par les administrations qui ont produit ou détiennent ces informations, à toute personne qui en fait la demande. **Article 38 du décret du 30 décembre 2005** Les conditions de réutilisation des informations publiques sont équitables, proportionnées et non discriminatoires pour des catégories comparables de réutilisation. Ces conditions, ainsi que le montant des redevances liées aux licences types prévues à l'article 16 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, sont fixées à l'avance et publiées, le cas échéant, sous forme électronique. […] **Article 41 du décret du 30 décembre 2005 :** Les clauses des licences délivrées par les autorités mentionnées à l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 susvisée doivent porter au moins sur les informations faisant l'objet de la réutilisation, leur source et leur date de mise à disposition, le caractère commercial ou non de leur réutilisation, ainsi que sur les droits et obligations du licencié, dont le montant de la redevance et les modalités de son paiement.		

Article 8 paragraphe 1 : Licences 1. Les organismes du secteur public peuvent autoriser la réutilisation sans conditions ou peuvent imposer des conditions, le cas échéant par le biais d'une licence. Ces conditions ne limitent pas indûment les possibilités de réutilisation et ne sont pas utilisées pour restreindre la concurrence.	**Article 16, Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 :** Lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à la délivrance d'une licence. Cette licence fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques. Ces conditions ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Elles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence.	**Article 4 du projet de loi** Le premier alinéa de l'article 16 est remplacé par un alinéa ainsi rédigé : « La réutilisation d'informations publiques peut donner lieu à la délivrance d'une licence. Cette licence est obligatoire lorsque la réutilisation est soumise au paiement d'une redevance. »	
Article 9 Dispositions pratiques Les États membres adoptent des dispositions pratiques pour faciliter la recherche de documents disponibles à des fins de réutilisation, telles que des listes de ressources des documents principaux accompagnés des métadonnées pertinentes, accessibles, dans la mesure du possible et s'il y a lieu, en ligne et sous un format lisible par machine, et des portails liés aux listes de ressources. Dans la mesure du possible, les États membres facilitent la recherche interlinguistique des documents.	**Article 17, Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 :** Les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent. **Article 2, Décret n° 2012-1198 du 31 décembre 2012 :** I. — Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers	Disposition ne nécessitant pas de mesure de transposition	

	publics. II. — Il veille à ce que les systèmes d'information et de communication concourent à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu et à simplifier les relations entre les usagers et les administrations de l'Etat, et entre celles-ci et les autres autorités administratives. III. — Il coordonne l'action des services de l'Etat et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques. Il administre le portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'Etat, de ses établissements publics et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.		
Article 11 : **Interdiction des accords d'exclusivité** 1. La réutilisation des documents est ouverte à tous les acteurs potentiels du marché, même si un ou plusieurs d'entre eux exploitent déjà des produits à valeur ajoutée basés sur ces documents. Les contrats ou autres accords conclus entre les organismes du secteur public détenteurs des documents et les tiers n'accordent pas de droits d'exclusivité. 2. Cependant, lorsqu'un droit d'exclusivité est nécessaire pour la prestation d'un service d'intérêt général, le bien-fondé de l'octroi de ce droit d'exclusivité fait l'objet régulièrement et, en toute hypothèse, tous les trois ans, d'un réexamen. Les accords d'exclusivité conclus après l'entrée en vigueur de la présente directive sont transparents et rendus publics. Le présent paragraphe ne s'applique pas à la numérisation des ressources culturelles.	**Article 14, Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 :** La réutilisation d'informations publiques ne peut faire l'objet d'un droit d'exclusivité accordé à un tiers, sauf si un tel droit est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public. Le bien-fondé de l'octroi d'un droit d'exclusivité fait l'objet d'un réexamen périodique au moins tous les trois ans. **Article 39 du décret 30 décembre 2005 :** L'autorité qui a accordé un droit d'exclusivité en application de l'article 14 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée procède au réexamen de son bien-fondé avant tout renouvellement de celui-ci. Le titulaire du droit d'exclusivité est informé de ce réexamen un mois au moins avant l'échéance de ce droit. Le renouvellement d'un droit d'exclusivité ne peut résulter que d'une décision explicite et	**Article 2 du projet de loi** Le second alinéa de l'article 14 est remplacé par les dispositions suivantes : « Lorsqu'un tel droit est accordé, la période d'exclusivité ne peut dépasser dix ans. Le bien-fondé de l'octroi d'un droit d'exclusivité fait l'objet d'un réexamen périodique au moins tous les trois ans. Lorsqu'un droit d'exclusivité est accordé pour les besoins de la numérisation de ressources culturelles, la période d'exclusivité peut, par dérogation, être supérieure à dix ans. Dans ce cas, elle fait l'objet d'un réexamen au cours de la onzième année et	

2 bis. Nonobstant le paragraphe 1, lorsqu'un droit d'exclusivité concerne la numérisation de ressources culturelles, la période d'exclusivité ne dépasse pas, en général, dix ans. Lorsque ladite durée est supérieure à dix ans, elle fait l'objet d'un réexamen au cours de la onzième année et ensuite, le cas échéant, tous les sept ans. Les accords d'exclusivité visés au premier alinéa sont transparents et sont rendus publics. Dans le cas d'un droit d'exclusivité visé au premier alinéa, une copie des ressources culturelles numérisées est adressée gratuitement à l'organisme du secteur public dans le cadre des accords conclus. À l'expiration de la période d'exclusivité, ladite copie est mise à disposition à des fins de réutilisation. 3. Les accords d'exclusivité en vigueur le 1 er juillet 2005 qui ne relèvent pas des exceptions prévues au paragraphe 2, prennent fin à l'échéance du contrat ou, en tout état de cause, au plus tard le 31 décembre 2008. 4. Sans préjudice du paragraphe 3, les accords d'exclusivité en vigueur le 17 juillet 2013 qui ne relèvent pas des exceptions prévues aux paragraphes 2 et 2 *bis* prennent fin à la date d'échéance du contrat ou, en tout état de cause, au plus tard le 18 juillet 2043.	motivée.	ensuite, le cas échéant, tous les sept ans. « Une copie des ressources numérisées et des données associées est remise gratuitement, dans un format ouvert et librement réutilisable, aux services ou établissements qui ont accordé le droit d'exclusivité. « Les accords d'exclusivité sont transparents et rendus publics. » **Article 8 du projet de loi** I - Les accords d'exclusivité existants qui relèvent de l'exception prévue au premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée sont mis en conformité avec les dispositions des alinéas suivants du même article de la même loi, dans leur rédaction issue de la présente loi, lors de leur premier réexamen suivant la promulgation de la présente loi. Les accords d'exclusivité existants qui ne relèvent pas de l'exception prévue au premier alinéa de cet article prennent fin à l'échéance du contrat et, au plus tard, le 18 juillet 2043. II - Les licences en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont mises en conformité avec les dispositions de l'article 15 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978	

		précitée dans sa rédaction issue de la présente loi au plus tard le 1er janvier 2017.	
Article 12 **Mise en oeuvre** Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1 er juillet 2005. Ils en informent immédiatement la Commission. Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.		Disposition ne nécessitant pas de mesure de transposition	
Article 13 **Réexamen** 1. La Commission procède à un réexamen de l'application de la présente directive avant le 18 juillet 2018 et communique au Parlement européen et au Conseil les résultats de cet examen ainsi que d'éventuelles propositions de modification de la présente directive. 2. Les États membres soumettent à la Commission tous les trois ans un rapport sur la disponibilité des informations du secteur public à des fins de réutilisation et les conditions dans lesquelles elle est rendue possible et les méthodes de recours. Sur la base de ce rapport, qui est rendu public, les États membres effectuent un réexamen de l'application de l'article 6, notamment en ce qui concerne la fixation de redevances supérieures aux coûts marginaux.		Disposition ne nécessitant pas de mesure de transposition	

3. Le réexamen visé au paragraphe 1 porte notamment sur le champ d'application et l'incidence de la présente directive, y compris l'importance de l'augmentation de la réutilisation des documents du secteur public, les effets des principes de tarification appliqués et la réutilisation des textes officiels à caractère législatif et administratif, l'interaction entre les dispositions relatives à la protection des données et les possibilités de réutilisation, ainsi que les possibilités supplémentaires d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur et le développement de l'industrie européenne de contenu.			