



HAL
open science

L'open data et le droit de l'Union européenne

Teresi Laurent

► **To cite this version:**

Teresi Laurent. L'open data et le droit de l'Union européenne. Actualité juridique Droit administratif, 2016, 02, pp.87. halshs-02220588

HAL Id: halshs-02220588

<https://shs.hal.science/halshs-02220588>

Submitted on 15 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'OPEN DATA ET LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR LAURENT TERESI

MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ TOULOUSE III PAUL SABATIER (IUT A, LERASS)

L'ESSENTIEL

Si la politique de l'Union européenne relative à la réutilisation des informations du secteur public incite depuis de nombreuses années les États membres à libérer leurs contenus informationnels, ce n'est que récemment qu'elle semble avoir trouvé un écho favorable auprès d'eux, au travers des politiques d'*open data*. Toutefois, l'origine de ce mouvement, les dynamiques qui l'animent et les propositions normatives qui en résultent sont, en partie, déconnectées des actions de la Commission européenne, tant et si bien que c'est l'*open data* qui a influencé l'évolution du régime de la réutilisation et non l'inverse.

Bien qu'elle soit employée dans nombre de discours et serve de support à maintes actions publiques, la notion d'*open data* est délicate à saisir. Il a été observé qu'une certaine confusion entoure sa signification et son emploi. La difficulté tient, en partie, à l'ambiguïté de l'expression, qui désigne des réalités distinctes, quoique étroitement associées. La formule « *open data* » peut en effet recevoir deux acceptions qui sont souvent intimement mêlées. Elle fait tout d'abord référence aux caractères d'un objet, la donnée, qui se veut ouverte en rapport à une triple évaluation juridique, financière et, surtout, technique ; elle vise ensuite la démarche ou le mouvement d'ouverture des données, c'est-à-dire les processus techniques, organisationnels, soutenus (ou pas) par des politiques publiques, destinés à mettre à disposition de telles données, qu'elles soient publiques ou privées d'ailleurs, et à encadrer leur exploitation. A ce titre, l'*open data* n'est pas, au sens strict, synonyme d'ouverture des données publiques ; l'ouverture ou la « semi-ouverture » des données est aussi pratiquée par le secteur privé, pour des raisons très variées. L'association dans les textes, discours publics ou scientifiques, entre *open data* et ouverture des données publiques (charte du G8 pour l'ouverture des données publiques, 18 juin 2013, par exemple), s'explique parce que le mouvement d'ouverture des données a été relié dans le monde anglo-saxon à l'élaboration d'un projet de gouvernance, destiné à favoriser la transparence et la participation aux décisions publiques, que l'on nomme « Open Government Data » (*Memorandum, Open Government directive*, 8 déc. 2009) — et même à servir d'instrument à la constitution d'une « e-démocratie » (S. Wojcik, *Prendre la démocratie électronique au sérieux, La démocratie électronique*, L'Harmattan, 2009) —, bâti autour de l'accès aux données et de leur utilisation. Et c'est bien un tel discours — devenu très ambigu d'ailleurs dans son pays d'origine (*Memorandum, Open data Policy, Managing information as an Asset*, 9 mai 2013) — qui a constitué le véhicule de diffusion de cette thématique récente dans le monde.

En Europe, la France, à la suite du Royaume-Uni, s'en est rapidement saisie, puisque c'est à la fin des années 2010 que l'on peut observer les premières ini-

tiatives qualifiées d'*open data* (v. L. Teresi, *Exploitation des données publiques : le renouveau ?*, Légicom 2011, n° 47, p. 51). L'origine de ces initiatives, la chronologie de leur développement couplée au succès fulgurant qu'elles ont connu (pour l'apprécier, il suffit de mettre en rapport la petite centaine d'avis et de recommandations émis par la CADA en dix années d'interprétation du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 relatif à la réutilisation de l'information publique avec l'ouverture de 20 000 jeux de données réalisée depuis 2011 au gré de la politique volontariste mise en œuvre par le gouvernement) contraste avec la thématique de la réutilisation de l'information publique portée depuis la fin des années 1980 par la Commission européenne, dont le caractère passablement confidentiel n'a jamais vraiment été démenti. Ces indices de la divergence, au moins partielle, entre l'*open data* et la réutilisation se trouvent confirmés par le fait que les politiques publiques d'*open data* et les propositions normatives qui en résultent ne prennent pas nécessairement appui — elles s'en écartent parfois, malgré leur évidente proximité — sur le régime de la réutilisation directement inspiré par l'Union européenne : en réalité, elles en constituent un dépassement, tant du point de vue des objectifs poursuivis que des modalités de divulgation envisagées, sans parler des implications de l'ouverture des données en rapport à l'organisation administrative et ses processus de travail.

Aussi bien, l'appréciation du rôle de la Commission dans le développement de l'*open data* implique-t-elle tout d'abord une évaluation des rapports entre la réutilisation de l'information du secteur public et l'*open data*.

I - RÉUTILISATION DE L'INFORMATION DU SECTEUR PUBLIC ET OPEN DATA

L'*open data* actualise la thématique déjà ancienne de la circulation de l'information issue du secteur public dans un contexte marqué par la croissance illimitée de l'outil technique et la pénétration des usages



sociaux de l'information, qui permettent désormais un « détachement » complet de l'information par rapport à l'institution qui l'a produite (ce qui favorise l'apparition de nouvelles interprétations et de nouvelles formes d'exploitation). L'idée que les contenus informationnels du secteur public devraient être communiqués en dehors de la sphère administrative n'est pas neuve, chacun le sait. Elle a été formulée par la législation sur l'accès aux documents dans la perspective d'une hypothétique refondation des rapports entre gouvernant et gouvernés. Et, plus récemment, c'est la Commission européenne qui, dans le but de permettre la création d'un marché européen de l'information, a porté le discours sur l'ouverture des données publiques. Celui-ci s'est concrétisé par l'adoption d'actions normatives destinées à favoriser la disponibilité et à faciliter l'exploitation commerciale de l'information issue du secteur public (dir. 2003/98 CE du 17 nov. 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public; JOUE L 345/90, du 31 déc. 2003, modifiée par la dir. 2013/37 UE du 26 juin 2013, JOUE L. 175/1 du 27 juin 2013; Communication de la Commission, *Orientation sur les licences type recomman-*

“ L’*open data* vient s’insérer dans un domaine déjà saturé d’actions réglementaires et d’analyses ”

dées, les ensembles de données et la tarification des documents, C 240/1, JOUE, 24 juill. 2014).

Tributaire de cette double filiation, l'*open data* vient s'insérer dans un domaine déjà saturé d'actions réglementaires et d'analyses. Cette superposition ne facilite pas l'identification de son contenu ni de sa portée, car l'*open data* entretient des liens évidents avec les notions existantes ou les logiques portées par les réglementations précitées (sur ces liens, v., par ex., la feuille de route du gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques, 28 févr. 2013) : *open data* et réutilisation tendent ainsi, également, à faciliter l'usage par des tiers des contenus informationnels produits par l'administration en fixant leurs modalités de divulgation et d'exploitation. Autrement dit, elles ont le même objet : permettre et réguler la circulation des données publiques hors de l'univers administratif. Difficiles, voire impossibles, à dissocier – et cela d'autant plus que l'*open data* influence désormais la configuration des législations existantes (v. le projet de loi pour une République numérique) –, le cadre réglementaire relatif à la réutilisation fixé par la Commission européenne et les politiques publiques d'*open data* conduites par les États membres ne se recoupent cependant pas complètement. Aux convergences qui viennent d'être évoquées, l'on opposera dans les lignes suivantes quelques divergences qui permettront de marquer le décalage existant entre les politiques publiques d'*open data*, les propositions normatives récurrentes qui les accompagnent et le régime de la réutilisation de l'information du secteur public défini par la Commission européenne, avant l'absorption probable de celui-ci par celles-là.

On articulera ces remarques autour de l'observation des finalités, puis des principes et modalités de communication actuellement consacrés.

A. Finalités de la communication

La politique de l'Union européenne a poursuivi une finalité relativement ambitieuse : susciter (ou structurer) l'essor de marchés européens de l'information en facilitant l'appréhension des contenus issus du secteur public. Les moyens de sa réalisation, largement conditionnés par la compétence exclusive des États membres en matière d'accès aux documents administratifs, ont cependant toujours été plutôt modestes. Les actions législatives ou normatives proposées par la Commission dans le cadre du rapprochement des législations, n'ont eu pour objet que d'assurer une harmonisation minimale des pratiques et des règles nationales régissant la réutilisation des documents (v. dir. 2003/98 consolidée, consid. 6 et art. 1 al. 1), tout en laissant, au moins jusqu'en 2013, une large marge de manœuvre aux États membres pour décider de leur configuration. S'adressant presque exclusivement aux industriels de l'information qui rencontraient des difficultés pour exploiter les données publiques, les productions de la Commission peuvent se comprendre comme des tentatives de régulation de la concurrence entre secteur public et privé sur ces marchés naissants où les autorités publiques occupaient, en raison du monopole de la production des données, une place centrale. Les directives de 2003 et 2013 sont ainsi imprégnées de logiques concurrentielles. N'imposant parfois pas plus d'obligations que celles qui auraient découlé de l'application du droit de la concurrence, elles encadrent la perception des redevances et l'octroi des droits d'exclusivité ; elles rappellent aussi les implications du principe de non-discrimination ou tentent d'obvier les risques de subventions croisées.

Essentiellement incitatifs, ces dispositifs, qui ont eu le mérite de donner une visibilité à une thématique émergente, appelaient à être relayés auprès de l'administration par des politiques publiques nationales, une simple transposition ne suffisant pas à satisfaire les objectifs définis par la Commission, puisqu'il fallait sensibiliser l'administration à ces questions. Au contraire de l'*open data*, qui s'est immédiatement appuyée sur une volonté politique nette, ils ne l'ont pas ou peu été, tant en France – qui a même adopté une politique de valorisation immédiate du patrimoine informationnel en contradiction des objectifs de la directive – que dans les autres pays de l'Union (K. Janssen, *The influence of PSI Directive on Open Government Data: an overview of recent developments*, *Government Information Quarterly*, 28(2011) 446). La faible mobilisation de l'administration explique du reste l'échec relatif du texte de 2003 (v. communication de la Commission, « Réutilisation des informations du secteur public : réexamen de la directive 2003/98/CE », 7 mai 2009, COM (2009) 212 final et Communication, « L'ouverture des données publiques, un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente », 12 décembre 2012, COM(2011) 882, p. 8).

Si l'*open data* partage avec la réutilisation cette dimension marchande mise à disposition des données alimentant certains besoins de l'économie numérique, elle est, en revanche, associée à d'autres

finalités et animée, fondamentalement, par des dynamiques non juridiques. L'ouverture des données publiques est en effet étroitement corrélée à la réforme de l'Etat. Cette politique, portée en France par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique, est sans aucun doute l'expression et l'instrument d'une reformulation des conditions de mise en œuvre de l'action publique (v. France stratégie, *Quelle action publique pour demain?* avr. 2015). Le climat idéologique, les théories managériales, le contexte budgétaire et les avancées technologiques convergent ici pour remettre en cause le rôle de l'Etat et ses modes d'intervention. L'ouverture des données publiques s'inscrit dans une réflexion sur l'offre de service public et ses modalités de fourniture. Sur le modèle des plates-formes numériques, l'*open data* fournit une infrastructure informationnelle qui autoriserait non seulement la participation du public à la décision, mais aussi la prise en charge d'activités de service public par les administrés ou les entreprises (B. Ubaldi, *L'administration électronique, support de l'innovation dans les services publics*, RFAP 2013. 449).

Dépassant la réutilisation par la pluralité de ses objectifs et de ses destinataires, l'*open data* s'en distingue encore du point de vue du type de régulation envisagée. L'ouverture des données publiques, telle qu'elle a été formulée dans le monde numérique, n'apparaît plus comme une orientation par le droit de la circulation et de l'usage des données qui laisserait une marge d'action à ses différents destinataires pour apprécier, en fonction de leurs intérêts respectifs, les conditions de l'usage ou de la mise à disposition, mais s'apparente plutôt à une normalisation de l'offre d'information du secteur public, directement commandée par les possibilités d'exploitation permises par la technique. À l'heure où de vastes systèmes de connaissance reposant sur une collecte massive de données – provenant de différents types de source – se constituent et sont analysés et exploités en temps réel via les *Big Data* et autres *Machines Learning* en vue, notamment, de servir d'aiguillon aux prises de décisions émanant d'acteurs privés ou publics, ni le temps, ni les méthodes du droit ne semblent en adéquation avec les conditions de traitement de l'information permises par ces nouvelles technologies. Seule une uniformisation des modalités de divulgation et d'exploitation des données publiques garantit une circulation optimale des flux d'informations, sans que la nécessité d'une formalisation des relations entre détenteur et demandeur ou une différence de format ou d'autres empêchements fixés par le droit – la protection des données personnelles est, par exemple, doublée par des procédures techniques d'anonymisation – ne vienne l'entraver ou la contrarier. C'est ce vers quoi tend l'*open data* (v. communication de la Commission, *Vers une économie de la donnée prospère*, 2 juill. 2014, COM(2014) 442 final, p. 5). Une brève comparaison entre la réglementation de la réutilisation et quelques-unes des orientations des politiques *open data* permet d'appuyer cette analyse.

B. Mécanismes et modalités de communication

L'*open data* sanctionne le passage d'une qualification par le droit à une qualification par la technique des conditions de circulation de l'information publique.

Contrairement à la « donnée publique » ou à « l'information publique », la définition de la « donnée publique ouverte » ignore le contexte de la production, ses spécificités, pour se concentrer sur des préoccupations liées à l'usage et l'interopérabilité des jeux de données. L'accent est mis sur les caractères du contenu et ses conditions d'exploitation (v. *Principles of Open Government Data*, qui insiste notamment sur les qualités du contenu – données brutes, actuelles, structurées pour être lisibles par la machine, format ouvert, caractère exhaustif – et les conditions de mise à disposition – disponibilité, absence de discrimination entre les usages et caractère libre de droits).

Sans rechercher à systématiser toutes les implications de cette transformation, on observera tout d'abord qu'elle influence les mécanismes de communication des données. À la divulgation des données publiques par la voie de l'accès, c'est-à-dire par le biais d'un processus de communication dans lequel c'est celui qui

“ L'ouverture des données publiques s'apparente à une normalisation de l'offre d'information du secteur public ”,

ne dispose pas de l'information qui sollicite celui qui la détient, tend à se substituer une communication par la diffusion, qui met l'administration au centre de la démarche de divulgation. Les actions législatives portées par l'Union européenne, tout comme la loi du 17 juillet 1978, reposent encore sur une logique de communication ponctuelle impliquant l'établissement d'un rapport direct entre l'administration et le réutilisateur. Si ce type de communication permet effectivement la mise à disposition et l'exploitation de contenus informationnels, il ne semble cependant pas constituer le véhicule adéquat de l'ouverture des données publiques (v. rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur *l'accès aux documents administratifs et aux données publiques*, Sénat, 5 juin 2014, n° 589, p. 55). En résolvant *a priori* la question de la disponibilité des informations publiques, la diffusion permet d'une part de supprimer le temps de l'accès (temps long, au regard des conditions actuelles d'usage de l'information), d'autre part, et surtout, de déconnecter la communication des aléas de la décision administrative. Immédiat, certain, exhaustif – l'important travail de diffusion réalisé en France par Etalab sera bientôt complété par une obligation de diffusion –, ce mode de communication s'accorde avec les principes de l'ouverture des données publiques.

Ce sont ensuite les modalités de mise à disposition et d'exploitation des données qui se trouvent affectées par l'*open data*. Les principes précités, plus que le régime de la réutilisation fixé par les textes de l'Union – v. Orientations précitées – (qui demeure incitatif sur cet aspect, puisqu'il n'oblige pas l'administration à transmettre l'information dans un format spécifique), traitent des qualités que doit présenter le contenu. A cet égard, on rappellera que la production de services d'information ou d'analyses repose précisément sur le croisement d'une pluralité de jeux de données; or,





L'hybridation de ces contenus suppose leur interopérabilité. Cette exigence impose que les données soient exploitables techniquement, c'est-à-dire qu'elles doivent être suffisamment structurées pour en permettre le traitement automatisé, et qu'elles soient mises à disposition dans un format « non propriétaire ». Mais elle implique aussi que la diversité juridique des conditions d'utilisation, qui résulte de la constitution de politiques de diffusion propres à chaque administration, soit supprimée, ou du moins réduite, puisque cette variété affecte l'aptitude du réutilisateur à mêler différents jeux de données en rendant leur exploitation combinée plus complexe ou impossible. L'essor des licences ouvertes construites autour de modèles internationaux est symptomatique de cet effort d'uniformisation. Ici encore, on ne peut que mesurer la distance, encore que la Commission tente de la combler, entre les prescriptions des textes de l'Union et les politiques publiques d'*open data* qui, pour l'heure, ont été conduites sans modification des textes existants sur la base d'instruments de droit souple et avec une importante coordination des services de l'Etat.

II - LA CONTRIBUTION DE BRUXELLES AU DÉVELOPPEMENT DE L'OPEN DATA

La Commission n'en étant pas à l'origine, la politique de l'Union européenne relative à la réutilisation de l'information du secteur public n'est « épinglée » à l'*open data* que depuis peu. Et c'est la communication du 12 décembre 2011 qui, parce qu'elle décline la stratégie de l'Union en matière d'ouverture des données publiques, autorise, à notre connaissance pour la première fois, ce rapprochement (communication de la Commission, L'ouverture des données publiques : un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente, 12 déc. 2011, COM(2011) 882). Constituant l'un des axes majeurs de la politique numérique de l'Union, qui accompagne les transformations multiples induites dans la conduite des activités humaines par le numérique (communication de la Commission, Une stratégie numérique pour l'Europe, 19 mai 2010 COM(2010) 245), les actions – normatives et non normatives – entreprises par la Commission dans ce contexte, s'articulent autour d'une politique générale (qui porte sur la définition des conditions générales d'exploitation des données publiques) et des initiatives sectorielles mises en œuvre dans des domaines tels que les transports, la recherche, l'environnement, le patrimoine culturel ou l'administration numérique. Justifiées par la spécificité des secteurs et des problématiques impliquées par l'exploitation et l'ouverture des données publiques, celles-ci ne peuvent être présentées dans un cadre aussi limité, car elles sont très diverses en raison des conditions d'intervention de la Commission, des instruments qui servent de support à son action et de la teneur de leurs orientations. On se limitera à constater qu'à différents degrés et sans pouvoir toujours être rattachées intellectuellement à l'*open data*, ces initiatives partagent le même objectif : « assurer une plus grande

ouverture des données en ce qui concerne l'accès à celles-ci et leur réutilisation » (communication, 2 juill. 2014, *préc.*). C'est donc à l'observation de la politique générale de l'Union en matière d'exploitation des données publiques que les remarques qui suivent seront consacrées. Elles reposent sur un constat : depuis 2011, on peut relever que, parallèlement aux politiques publiques d'ouverture mises en œuvre à l'initiative de certains Etats membres, la Commission tente d'aligner le régime de la réutilisation sur certaines des prescriptions associées à l'*open data*. Cet alignement est complet pour les données produites par l'Union et incomplet pour celles qui sont issues des Etats membres.

A. L'alignement incomplet : la directive 2013/37 et la communication du 24 juillet 2014(- 1 LIGNE SVP)

Contrairement au texte de 2003 qu'elle modifie (dir. 2003/98, *préc.*), la directive 2013/37, précitée, intervient dans un contexte favorable à la réutilisation puisque plusieurs Etats membres avaient élaboré des politiques d'ouverture de données au moment de sa discussion. Motivée par la nécessité d'éviter que ces actions éparses ne contribuent à morceler les marchés autant que par le besoin d'adapter le cadre réglementaire aux évolutions technologiques rapides dans l'analyse et le traitement des données, la directive, qui doit être lue en combinaison avec la communication du 24 juillet 2014, précitée, en précisant certaines dispositions, se situe sans aucun doute dans le sillage de l'*open data*. Même si la contrainte qu'elle impose aux Etats membres est relativement faible, encore qu'elle se soit raffermie par rapport à la directive de 2003 – il s'agit d'un cadre réglementaire de coordination –, ses prescriptions sont destinées à renforcer la disponibilité des données et à faciliter leur exploitation dans une mesure proche, identique parfois, aux principes de l'*open data*. S'agissant tout d'abord de la disponibilité, son élargissement peut s'observer dans deux directions : l'extension du champ d'application de la directive aux données culturelles et la consécration d'un droit de réutilisation, sur lequel il convient d'insister. Si la reconnaissance de ce droit paraît essentielle aux fins d'harmonisation des pratiques des Etats membres (puisque leurs administrations, qui étaient auparavant libres d'autoriser ou pas la réutilisation des données, ne peuvent plus apprécier l'opportunité de leur mise à disposition dès lors qu'elles sont accessibles), elle comporte cependant des limites. Compte tenu de la compétence des Etats membres en matière d'accès aux documents administratifs, la Commission n'a pas pu envisager la mise en place, comme elle l'a d'ailleurs fait à propos de ses propres documents (*v. infra*), d'une communication de l'information reposant sur le mécanisme de la diffusion. Ainsi, la mise à disposition des données suppose encore la formulation d'une demande dont on a dit qu'elle n'était pas en accord avec la logique de diffusion impliquée par l'*open data*. Du reste, un tel droit a été consacré en 2005, lors de la transposition par la France de la directive de 2003 ;

or, le couple accès/réutilisation n'a jamais été présenté comme relevant de l'*open data*. Au contraire, il s'est vu disqualifié comme vecteur de l'ouverture de l'information publique (v. rapport parlementaire sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, préc.). Le texte de la directive – en son article 9 – ainsi que la communication du 24 juin 2014, se limitent sur ce point à inciter les États à procéder à une diffusion en ligne. Et il est probable qu'en l'absence d'actions nationales allant en ce sens, la disponibilité des données ne soit pas significativement améliorée.

C'est sur le plan des modalités de mise à disposition que ces deux textes se rapprochent le plus des principes de l'*open data*, car certaines de leurs propositions en sont directement inspirées. L'*open data* postule la gratuité des jeux de données : les actions normatives de la Commission s'accordent à cette exigence. En effet, bien que la directive 2013/37 prévoie une quasi-gratuité (puisqu'elle érige, à titre de principe, une tarification au coût marginal), la communication du 24 juin 2014 – qui précise les frais que l'administration peut prendre en compte dans cette occurrence – indique qu'en raison de la difficulté à les apprécier dans l'environnement numérique, la politique du coût marginal ne devrait concerner que les documents non électroniques.

Les orientations relatives aux conditions juridiques et techniques de la réutilisation tendent de leur côté à l'uniformisation des conditions d'exploitation de l'information. Exigées par des considérations techniques (interopérabilité) et économiques (décloisonnement des marchés), elles tentent d'éliminer la diversité des conditions d'usage des jeux de données. Du point de vue technique, la convergence de la directive (et plus encore, de la communication qui l'accompagne) avec les principes de l'*open data*, est complète. S'ils n'empêchent pas les administrations de mettre à disposition l'information dans des formats qui ne seraient pas directement exploitables, ces textes s'attardent sur les qualités techniques que doit présenter le contenu pour faciliter son exploitation. La Commission recommande ainsi la publication en ligne de données actuelles, brutes, dans des formats-ouverts, directement lisibles par les machines et accompagnées de méta-données. Du point de vue juridique, afin de faciliter le croisement des différents jeux de données, la communication propose un dégradé de solutions qui vont de la suppression de conditions de réutilisation, remplacées par un avis juridique accompagnant le jeu de données et renvoyant à des conditions générales de réutilisation, à l'adoption de licences ouvertes construites à partir de modèles internationaux. Mieux, elle encourage les États à adopter des formules proches des licences ouvertes, même lorsqu'elles ne le sont pas à proprement parler.

B. L'alignement complet : la décision du 12 décembre 2011

La décision du 12 décembre 2011, relative à la réutilisation des documents de la Commission (JOUE, 14 déc. 2011, L 330/39), qui abroge une précédente réglementation de la réutilisation de ses contenus informationnels (décis. du 7 avr. 2006, relative à la réutilisation des

informations de la Commission, JOUE, 20 avr. 2006, L. 107/38), peut se lire comme une forme d'adhésion de la Commission aux principes de l'*open data* ; c'est en effet le texte qui se rapproche le plus des préconisations qui y sont habituellement rattachées. Par rapport à la décision de 2006, trois importantes évolutions destinées à élargir l'exploitation des données doivent être signalées. N'étant pas limitée dans son action par la compétence des États, la Commission rompt, en premier lieu, avec la logique d'accès. A titre de principe, elle privilégie très explicitement la divulgation par la diffusion ; on peut lire à l'article 4 de la décision que « Tous les documents sont réutilisables [...] sans qu'il soit nécessaire d'introduire une demande individuelle ». Cette disposition s'accompagne naturellement de la

“ La décision du 12 décembre 2011 peut se lire comme une forme d'adhésion de la Commission aux principes de l'*open data* „

constitution d'un portail de données (open-data.europa.eu) – sur le modèle de ceux qui existaient déjà – et de la mise en place d'une politique de recensement et de suivi, en l'absence desquels l'effectivité et la qualité de la diffusion seraient illusoire. En deuxième lieu, et contrairement au texte de 2006 qui se limitait à autoriser la réutilisation indépendamment du format, les préoccupations liées à la structuration des données et à leur lisibilité par la machine font leur apparition. Certes, les institutions de l'Union n'ont pas l'obligation de structurer des données qui ne le sont pas – la mise à disposition dans « tout format » subsiste ainsi – néanmoins, cette prise en compte, qui facilite l'exploitation des données, est révélatrice de l'intégration des évolutions techniques liées au développement d'Internet (Web sémantique, web de données ou *Linked Data*). En troisième lieu, il apparaît que les conditions d'utilisation des données sont extrêmement réduites, puisque celles-ci peuvent même être exploitées... sans conditions ! En dehors de cette hypothèse, les conditions de réutilisation qui peuvent figurer dans une licence ouverte ou un simple avis figurant sur le point d'accès aux données, se limitent aux quelques obligations qui sont habituellement associées à la circulation des données, c'est-à-dire l'obligation de citer la source des documents, l'interdiction d'altérer le message original ou encore l'indication d'une clause de non-responsabilité. Ces dispositions n'empêchent pas, le cas échéant, d'appliquer d'autres conditions d'exploitation à une catégorie de données, mais il s'agirait là d'une exception. La réutilisation des documents est gratuite, par principe, mais là encore deux exceptions sont aménagées : dans le cas où la communication nécessiterait une adaptation – la décision détaille à cet égard les éléments à prendre en compte pour l'évaluation – la Commission pourrait répercuter les coûts de cette adaptation ; dans d'autres cas, non explicités, le coût marginal (proche de zéro dans le monde numérique) pourrait également être pris en compte.