

GUIDE METHODOLOGIQUE RELATIF A LA DIFUSION DES DONNEES GEOGRAPHIQUES

INTRODUCTION :

Le présent guide, établi sous la forme de fiche, a pour objet d'exposer de manière pratique les modalités de diffusion des données géographiques, en fonction de leur qualification juridique.

En effet, le régime juridique de la diffusion des données dépend de la qualification juridique des informations en cause.

Ainsi, quatre types de données seront étudiés :

- Les informations publiques : FICHE 1
- Les données relatives à l'environnement : FICHE 2
- Les données nominatives : FICHE 3
- Les données protégées par des droits de propriété : FICHE 4.

Il s'agit alors de présenter les questions à se poser en présence d'une donnée géographique afin de déterminer d'une part la nature de l'information en cause, d'autre part, les textes applicables à ce type d'informations, et de présenter des exemples en rapport avec les données géographiques, enfin, les modalités de la diffusion de ces données.

Ainsi, pour chaque type de donnée trois questions doivent être posées :

- Comment déterminer la nature d'une donnée ?
- Quel type de donnée géographique est concerné ?
- Quelles sont les modalités de diffusion de ce type de donnée ?

En outre, le présent guide reprendra un avis de la Commission d'Accès aux documents administratifs, au sein duquel, elle s'est expressément sur la nature des données détenues par un GIP ayant notamment pour objet d'organiser leur diffusion. Cette illustration permettra d'appréhender concrètement la position de la CADA sur la diffusion de certains types de données, s'agissant d'une structure et d'un projet relativement proche de celui de Géobourgogne. (FICHE 5)

Enfin, un modèle de licence type relatif aux informations publiques, proposé par le Ministère de la Justice sera présenté. (FICHE 6)

FICHE 1 : LES INFORMATIONS PUBLIQUES

1 - Comment déterminer si une donnée est une information publique ou pas ?

L'article 10 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, énonce que :

« Les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent chapitre, même si ces informations ont été obtenues dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs régi par le chapitre 1er.

Ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents :

- a) Dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre 1er ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ;*
- b) Ou produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ;*
- c) Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.*

L'échange d'informations publiques entre les autorités mentionnées à l'article 1er, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent chapitre. »

Il ressort de ces dispositions, que **constituent des informations publiques, les informations contenues au sein des documents qualifiés de documents administratifs au sens de la présente loi ou, si elles ne répondent pas à cette qualification, les informations qui ont déjà fait l'objet d'une diffusion publique.**

Cette définition recouvre deux types d'informations :

- Les informations contenues dans des documents administratifs ;
- Les informations qui ont déjà fait l'objet d'une diffusion publique

S'agissant du premier type d'informations, il s'agit des informations figurant au sein de documents produits ou reçus, dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales, ou par les autres personnes morales de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Ainsi, seront considérées comme étant des informations publiques, les données géographiques contenues dans des documents que les personnes morales précitées ont élaborés ou reçus dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public.

De même, les données géographiques, qui ne seraient pas contenues dans de tels documents, mais qui ont déjà fait l'objet d'une diffusion publique sont considérées comme étant des informations publiques.

2 - Quel type de données géographiques peut être considéré comme étant des informations publiques ?

Seule une étude des données menée au regard de la définition qui vient d'être présentée permet de répondre avec précision.

Deux exemples, examinés par la Commission d'accès aux Documents Administratifs peuvent être cités :

Dans une séance en date du 05 juillet 2007, la commission d'accès aux documents administratifs a considéré, **s'agissant des produits IGN, qu'en principe les fonds de carte issus de la base de données cartographiques acquise auprès de l'IGN, et commercialisées auprès du grand public, font l'objet d'une diffusion publique. Ces documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique, sont alors réutilisables.**

Lors de la même séance, la commission d'accès aux documents administratifs a confirmé que **les documents d'urbanismes étaient des documents communicables au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, et que par suite, les informations contenues dans ces documents étaient réutilisables.**

*Guide méthodologique relatif à la diffusion de données géographiques détenues par des personnes publiques établi par Droit Public Consultants le 100610 dans le cadre du projet GEOBOURGOGNE
Donneur d'ordre : Région BOURGOGNE, SGAR.
Titulaire : GAIAGO*

De même, les documents relatifs aux réseaux sont communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, sous réserve que soient occultées les mentions couvertes par le secret de la vie privée, telles que par exemple, les mentions des noms des clients portées sur la cartographie EDF. Les informations contenues dans ces documents sont donc réutilisables.

Le même raisonnement sera mené, s'agissant de plans de voirie.

En revanche, dans une séance en date du 14 septembre 2009, la commission d'accès aux documents administratifs a examiné une demande de conseil relative à la question suivante :

Dans le cadre d'un marché public (orthoplan : image aérienne numérique), le Grand Toulouse, sur sa demande, dispose des droits d'exploitation es plus étendus sur cette information, et cependant, l'entreprise titulaire du marché conserve des droits de propriété intellectuelle non cessibles. L'administration se demande, si l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 s'applique dans ce cas, et si les informations acquises dans le cadre de ce marché sont des informations publiques réutilisables.

La commission a alors confirmé que les informations contenues dans de documents détenus par des collectivités publiques et sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle ne sont pas considérés comme des informations publiques et se trouvent alors soustraites au droit à réutilisation.

La commission ajoute que « *il en est notamment ainsi dans l'hypothèse où une communauté d'agglomération déteint des informations issues d'un marché public relatif à des images aériennes numériques sur lesquelles l'entreprise titulaire du marché conserve des droits de propriété non cessibles.* » (CADA, séance du 14 septembre 2006, référence n°20063777)

Cet exemple sera repris lors de l'étude des données protégées par des droits de propriété.

Enfin, un Avis de la CADA à la suite d'une demande formulée l'Agence départementale d'aide aux collectivités locales des Landes (ADACL), est particulièrement intéressant sur la qualification ou non d'informations publiques de données géographiques.

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 5 avril 2007 votre demande de conseil relative aux questions suivantes :

1) Si une information constitue une information publique, elle est en principe réutilisable dans le cadre d'un usage commercial. En outre, dans son avis n° 20063038, la CADA a considéré que si une information est incluse dans un document administratif sans être une information publique, rien ne s'oppose à ce qu'il en soit fait un usage commercial. Toutefois si rien n'interdit l'usage commercial, qu'est-ce qui distingue la réutilisation définie par le chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 d'un tel usage ? Où s'arrête par ailleurs l'usage qui peut être fait des documents dont seul l'accès est autorisé par cette loi ?

2) La commission pourrait-elle donner son avis sur les obligations qui s'imposent à l'ADACL en matière d'accès et de diffusion des informations que l'ADACL gère dans le cadre d'une base de données géographiques, l'IGECOM ?

En ce qui concerne la question visée au point 1) :

La commission rappelle que, dans son avis n° 20063038 du 27 juillet 2006, elle n'avait pas statué sur l'ensemble des documents administratifs contenant des informations publiques ne relevant pas du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978, mais seulement sur les informations contenues dans des documents élaborés ou détenus par les administrations dans l'exercice d'une mission de service public, au sens du point b) de l'article 10 de la même loi. A leur égard, il résulte en effet de l'avis précité que leur réutilisation à des fins commerciales n'est interdite par aucun texte de portée générale.

La commission considère que ce principe dégagé dans le contexte d'informations contenues dans des documents élaborés ou détenus par les administrations dans l'exercice d'une mission de service public ne s'étend pas aux autres informations qui ne constituent pas des informations publiques au sens des points a) et c) du même article 10.

En effet, d'une part, les informations contenues dans des documents dont l'accès ne constitue pas un droit, en application du chapitre Ier, qui sont visées au point a) de l'article 10, ne sauraient être toujours regardés comme réutilisables, puisque leur accès n'est pas libre.

D'autre part, la réutilisation des informations contenues dans des documents sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle, qui sont visées au point c) du même article 10, n'est pas toujours possible sans limitation puisque précisément lesdites informations sont par définition soumises à la législation sur les droits de propriété intellectuelle.

Par ailleurs, s'agissant des informations qui ne relèveraient pas de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, la commission considère qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à leur réutilisation, le cas échéant à des fins commerciales. La commission tient cependant à souligner que de telles informations ne doivent pas être nombreuses compte tenu du caractère complet, même s'il ne revêt qu'un caractère limitatif, de la typologie figurant audit article 10.

En ce qui concerne la question visée au point 2) :

La commission valide globalement votre document en apportant néanmoins les précisions qui suivent.

S'agissant des données cadastrales, la commission relève qu'elles figurent, d'une part, sur le "plan cadastral", document graphique souvent décomposé en feuilles et pages sur lequel sont reportés les numéros et limites des parcelles sans aucune indication nominative, d'autre part, sur les "matrices cadastrales", document littéral qui regroupe l'ensemble des relevés de propriété à savoir, pour chaque propriétaire, son adresse, ses date et lieu de naissance, le cas échéant le nom de son conjoint, la liste des parcelles situées sur le territoire de la commune lui appartenant identifiées par leur numéro et leur adresse, le cas échéant la description du bâti par " unité d'évaluation " ainsi que les principaux éléments ayant concouru à l'établissement de la taxe foncière et les éventuelles causes d'exonération de cette taxe. Les matrices cadastrales sont désormais reportées sur un cédérom " VISDGI " élaboré par la direction générale des impôts.

A cet égard, vous vous demandez (note 1) si les données cadastrales constituent des informations publiques au sens du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978. La commission considère que tel est bien le cas et vous rappelle à ce sujet que l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 a étendu la compétence de la commission à l'application de ce principe en prévoyant au nouvel article 21 de la loi du 17 juillet 1978 que « la commission d'accès aux documents administratifs est également compétente pour connaître des questions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques relevant des dispositions suivantes : (...) 12° Le titre II du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre ».

Toujours s'agissant des données cadastrales, vous vous demandez (notes 6 et 8) si un usager peut en demander communication. A cet égard, la commission rappelle également qu'il résulte de la décision du Conseil d'Etat du 12 juillet 1995, M. Altimir, que toute personne tire du principe de la libre communication des documents cadastraux en vigueur depuis la loi du 7

Messidor an II, nonobstant l'abrogation de cette loi, le droit d'obtenir la communication ponctuelle d'extraits d'informations cadastrales sur support papier concernant diverses parcelles de terrain.

A ce sujet, la commission considère que toute personne, qu'elle soit ou non propriétaire d'une parcelle sur le territoire de la commune, tire du principe posé par la loi du 7 messidor an II et de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 le droit d'obtenir communication, sous l'une des formes matériellement possibles, de tout ou partie des plans cadastraux. De même, tout propriétaire a droit à la communication de l'intégralité des relevés de ses propriétés sous toute forme possible : consultation sur place, délivrance de copie sur papier ou sur cédérom.

En outre, la commission estime que des tiers - comme les agences immobilières en l'espèce - tirent aussi du principe ancien de libre communication des documents cadastraux le droit d'obtenir de façon ponctuelle des extraits d'informations cadastrales, alors même que ces informations sont couvertes par le secret de la vie privée protégé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Peuvent être ainsi communiqués à des tiers des relevés ponctuels de propriété comportant, outre le numéro et l'adresse de la parcelle, le nom et le prénom de son propriétaire, le cas échéant son adresse et l'évaluation du bien pour la détermination de la base d'imposition à la taxe foncière, à l'exclusion de toute autre information. Cette communication peut se faire, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, sous toute forme sous réserve qu'elle exclue l'accès du tiers à d'autres informations couvertes par le secret de la vie privée.

De plus, en ce qui concerne les conditions de réutilisation (note 9) il appartient à l'autorité saisie d'une telle demande d'informer la personne que l'éventuelle « réutilisation » de ces informations publiques, au sens du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978, doit se faire dans le respect des dispositions de ce chapitre, en particulier de son article 13 relatif à la réutilisation d'informations publiques contenant des données à caractère personnel.

Enfin, la commission vous confirme que les données cadastrales ne relèvent pas des informations définies à l'article R. 124-5 du code de l'environnement ni ne constituent un texte juridique.

S'agissant des produits IGN, la commission considère qu'en principe les fonds de carte issus de la base de données cartographiques que vous avez acquise auprès de l'Institut géographique national (I.G.N.) sont commercialisés auprès du grand public à un prix raisonnable et font donc l'objet d'une diffusion publique, au sens du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. De tels documents échappent donc au droit de communication institué par cette loi.

Toutefois, la commission rappelle que, conformément à son avis n° 20014353, du 20 décembre 2001, si les données font l'objet d'un traitement de la part de l'ADACL, ou des communes qui le constituent, elles ne pourront donc plus être assimilés à des fonds de carte IGN accessibles dans le commerce, mais entreront au contraire dans le champ du titre 1er de la loi du 17 juillet 1978 et seront à ce titre librement communicables.

S'agissant des documents d'urbanisme, la commission vous confirme que ces documents administratifs sont communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 et sont par ailleurs réutilisables, dans les conditions fixées par les articles 10 et suivants de la même loi (note 10).

S'agissant des documents relatifs aux réseaux, la commission vous confirme que ces documents sont communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve que soient occultées les mentions couvertes par le secret de la vie privée en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, telles les mentions des noms des clients portées sur la cartographie des réseaux EDF. De tels documents sont par ailleurs réutilisables dans le respect des droits de la propriété intellectuelle d'un éventuel concessionnaire.

S'agissant des plans de voirie, la commission considère que ce sont des documents communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

Certes, la commission rappelle que, en vertu de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 les informations contenues dans des documents détenus par des collectivités publiques et sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle ne sont pas considérées comme des informations publiques et se trouvent, dès lors, soustraites au droit à la réutilisation des informations publiques défini par le chapitre II de la loi précitée.

Toutefois, une telle restriction à la réutilisation ne concerne en tout état de cause pas l'autorité administrative sollicitée lorsque lui sont demandés, aux fins de réutilisation, des documents administratifs qu'elle a établis et qui contiennent des informations sur lesquelles ladite autorité administrative détient des droits de propriété intellectuelle. Dans un tel cas l'autorité administrative est tenue d'autoriser la réutilisation, le cas échéant en établissant une licence pouvant donner lieu au versement d'une redevance tenant compte desdits droits. Enfin, au sujet de votre note 13, la commission rappelle que si, en vertu du 5° de l'article R-125-5 du code de l'environnement, doivent faire l'objet d'une diffusion publique au sens de l'article L. 124-8 les catégories d'informations relatives à l'environnement telles que les données ou résumés des données recueillies par les autorités publiques dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, il ne

Guide méthodologique relatif à la diffusion de données géographiques détenues par des personnes publiques établi par Droit Public Consultants le 100610 dans le cadre du projet GEOBOURGOGNE

Donneur d'ordre : Région BOURGOGNE, SGAR.

Titulaire : GAIAGO

lui est pas apparu que les plans de voirie relevaient, par elles mêmes, de telles informations. Dès lors, de telles informations ne doivent pas nécessairement, en application de ce texte, faire l'objet d'une diffusion publique.

3 - Quelles sont les modalités de diffusion des données qualifiées d'informations publiques ?

Il existe deux types de modalités de réutilisations des informations publiques, dont le choix discrétionnaire appartient à l'autorité qui détient les informations :

- Soit la réutilisation est libre ;
- Soit la réutilisation est soumise à redevance.

La réutilisation des informations publiques est en principe libre, et ne requiert l'accomplissement d'aucune démarche particulière.

Toute personne a donc le droit de réutiliser des informations publiques sous réserve de respecter les conditions posées à l'article 12 : *« sauf accord de l'administration, la réutilisation des informations est soumise à la condition que ces dernières ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées. »*

Toutefois, l'article 15 de la loi du 17 juillet 1978 organise la possibilité pour l'autorité publique détentrice de l'information de percevoir des redevances.

L'article 15 indique que :

« 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 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. »

L'article 16 de la même loi ajoute que :

« 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. »

Il ressort de ces dispositions que la loi laisse à chaque autorité compétente le soin de décider si la réutilisation des informations qu'elle détient donnera lieu ou non à la perception d'une redevance. La loi fixe les principes de fixation du montant de cette redevance, en laissant une certaine marge d'appréciation aux autorités concernées.

Une licence de réutilisation doit être délivrée, en cas de demande de versement d'une redevance par l'autorité administrative. A ce titre, une licence type doit être rédigée et rendue publique.

En outre, les autorités publiques doivent détenir un répertoire des principaux documents qu'elles élaborent ou détiennent sur lesquels figurent des informations susceptibles d'être réutilisées. Ce répertoire précise les conditions de réutilisation de ces informations.

En conclusion :

Il existe deux types d'informations pouvant être qualifiées d'informations publiques :

- Les informations contenues dans des documents administratifs ;
- Les informations qui ont déjà fait l'objet d'une diffusion publique

Cette détermination, se fera au cas par cas, en fonction du contenu de chacune des données géographiques.

Il existe deux types de modalités de réutilisations des informations publiques, dont le choix discrétionnaire appartient à l'autorité qui détient les informations :

- Soit la réutilisation est libre ;
- Soit la réutilisation est soumise à redevance.

En présence de données géographiques répondant à la définition d'informations publiques, il n'existe donc aucune restriction à leur diffusion :

- Dès lors, les membres du GIP peuvent les communiquer à la structure, qui pourra alors également les réutiliser librement.
- De même, le GIP pourra diffuser ces données à la fois à ses membres et au public.

Lyon, le 10 juin 2010

Anne-Cécile VIVIEN
Avocat Associé