

Le régime de réutilisation des documents administratifs

! Infos pratiques

_ Le droit de réutilisation, conçu comme une véritable liberté qui s'appuie sur un principe de gratuité et de diffusion spontanée des documents administratifs, constitue l'un des piliers de l'open data.

_ Ce droit s'exerce dans le respect des limites et conditions prévues par le CRPA et des différentes législations et réglementations en vigueur, notamment celles relatives à la protection des données à caractère personnel.

_ La licence ouverte 2.0, adoptée le plus communément par les administrations pour la réutilisation de leurs informations publiques rappelle, de façon pédagogique, les droits et obligations des réutilisateurs (cf. Fiche « Les licences »).

— Quelques éléments d'introduction

Le droit d'accès aux documents administratifs avait été conçu, à l'origine, comme un droit « citoyen ». Si l'accès permettait *de facto* certaines utilisations des documents, toute utilisation à des fins commerciales était, en revanche, expressément exclue.

La possibilité de réutiliser les documents administratifs, y compris à des fins commerciales, ne sera introduite dans notre droit qu'en 2005 sous l'impulsion de la directive n°2003/98/CE du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public.

Depuis, les modifications de 2013 et 2019 de la directive de 2003, et l'adoption, au niveau national, de la loi du 28 décembre 2015, dite « Valter », et celle du 7 octobre 2016 pour une République numérique ont toutes été orientées vers une plus grande facilitation de la réutilisation, pilier de la politique d'open data.

Le titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration, couvrant les articles L.321-1 à L.327-1, définit désormais les contours de la réutilisation des informations publiques. Il convient de préciser que l'échange d'informations publiques entre administrations, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation.

1. Le droit de réutilisation des informations publiques

a. La notion et le droit de réutilisation

Au sens de l'article L. 321-1 du CRPA constitue une réutilisation toute utilisation des documents administratifs ou, plus précisément, des informations publiques qui y figurent, autre que la mission de service public pour les besoins de laquelle ils ont été produits ou reçus.

La réutilisation constitue un droit pour toute personne, en l'occurrence le réutilisateur. Il s'applique dès la mise à disposition par communication ou diffusion du document administratif.

Plutôt que sur le document lui-même, le droit de réutilisation porte sur le contenu informationnel des documents administratifs: les informations publiques.

b. La notion d'informations publiques

L'article L. 321-2 du CRPA définit négativement les informations publiques. Ainsi, ne sont pas des informations publiques, les informations contenues dans des documents :

— dont la communication ne constitue pas un droit pour toute personne sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique

— ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. Dès lors, toute information figurant dans un document communicable à toute personne (vierge de tout secret ou intérêt protégé par la loi) ou diffusé dans le cadre de l'obligation de diffusion prévue au CRPA et sur lequel aucun tiers ne détient de propriété intellectuelle sera réutilisable de droit.

Le droit de réutilisation peut naître du CRPA mais également de toute autre obligation légale de communication ou de diffusion (code de l'environnement, code des transports, code électoral...).

Il s'agit d'une véritable liberté, assortie d'un principe de gratuité, moyennant quelques limites et conditions.

2. Un principe de gratuité et de liberté de réutilisation des informations publiques

a. La gratuité de la réutilisation

Considérées souvent comme un obstacle à la réutilisation, les redevances de réutilisation des informations publiques ont été remplacées, en décembre 2015, par un régime de gratuité dans l'écrasante majorité des cas.

Seules quelques rares administrations peuvent encore pratiquer des redevances pour la réutilisation de leurs informations publiques. Ces exceptions concernent uniquement :

_ les opérations de numérisation des fonds et des collections des bibliothèques, musées ou archives,

_ ou les administrations tenues de couvrir par des recettes propres une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public.

Hors les opérations de numérisation, le régime dérogatoire à la gratuité n'est accordé qu'aux administrations dont les informations publiques constituent la mission principale et quand cette mission est financée à moins de 75 % par des fonds publics.

Une liste des administrations de l'État qui peuvent pratiquer des redevances (actuellement au nombre de trois) et la liste des données concernées est fixée par voie réglementaire. Elle est révisée tous les cinq ans.

b. La liberté de réutilisation

La politique d'open data basée sur le principe de gratuité et de diffusion spontanée des documents administratifs a instauré une véritable liberté de réutilisation. Celle-ci ne peut être limitée que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. En outre, ces restrictions ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence.

Les informations publiques peuvent ainsi être réutilisées, y compris à des fins commerciales, par toute personne sans qu'il soit nécessaire d'en faire la demande à l'administration en lui indiquant l'objet de la réutilisation envisagée ou sa nature commerciale. Dans bien des cas, il suffit de télécharger les informations publiques diffusées pour les réutiliser, sans même devoir s'identifier.

Les administrations ne peuvent plus, sauf si elles se trouvent en situation de concurrence, s'appuyer sur le droit *sui generis* des producteurs de bases de données, pour faire obstacle à la réutilisation du contenu de leurs bases de

données (cf. Fiche « La protection des producteurs des bases de données par la propriété intellectuelle »).

La liberté ayant pour corollaire la responsabilité, le réutilisateur sera pleinement responsable de la réutilisation qu'il fait des informations publiques. A ce titre, il devra notamment respecter les limites et conditions d'ordre général qui sont prévues par le CRPA mais également toutes les autres législations en vigueur et notamment celle relative à la protection des données à caractère personnel.

3. Les limites et conditions de la réutilisation des informations publiques

a. Des obligations générales

Le droit (CRPA) soumet la réutilisation des informations publiques à la seule conditions que celles-ci 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. Ces obligations sont destinées à permettre à toute personne de remonter à la source des données réutilisées et à préserver le caractère de foi publique des documents administratifs.

Les manquements à ces obligations ou aux conditions de réutilisation prévues par une licence sont passibles de sanctions administratives prononcées par la CADA. Ces sanctions peuvent aller jusqu'à une amende de deux millions d'euros, en cas de réutilisation à des fins commerciales, et une interdiction de réutilisation de cinq ans.

Ainsi, une grande enseigne de fast-food ne pouvait vanter les vertus nutritionnelles de sa nouvelle huile de friture en s'appuyant sur les recommandations de l'Agence française de sécurité sanitaires des aliments (AFSSA) sans dénaturer les informations publiques (CADA, Sanctions 20083162, 16/12/2008.

b. B - Des obligations liées à la réutilisation de données à caractère personnel

Si dans la majorité des cas, les documents administratifs contenant des données à caractère personnel ne seront pas réutilisables car les informations qui y figurent relèvent de la vie privée des personnes concernées, ce principe n'est pas universel.

On pourra rencontrer un certain nombre de cas où les données à caractère personnel contenues dans un document administratif relèvent de la vie professionnelle et non privée de la personne. Il en sera ainsi des organigrammes administratifs, des répertoires d'entreprises, d'associations...

De façon générale, pour tous les documents dont la communication constitue un droit pour toute personne en application du CRPA ou d'autres dispositions législatives, et ceux qui ont fait l'objet d'une diffusion publique, notamment parce qu'ils sont nécessaires à l'information du public, la réutilisation est de droit sans qu'il soit nécessaire de recueillir le consentement des personnes concernées, de procéder à l'anonymisation des données ou de s'appuyer sur une disposition législative ou réglementaire autorisant expressément la réutilisation.

Ainsi, la liste intégrale de l'annuaire du personnel d'un hôpital indiquant l'identité, le grade et l'affectation des agents est communicable et peut-être réutilisée à condition de respecter le RGPD. Conseil 20190648, 18/04/2019 ;

Ainsi, si la réutilisation de données à caractère personnel est possible, il est important d'insister sur le fait que, tel que le prévoit l'article [L322-2](#) du CRPA, le réutilisateur devra en pareil cas respecter toutes les obligations qui incombent à un responsable de traitement au sens du RGPD et notamment les principes de licéité, finalité ou d'exercice des droits des personnes concernées.

Il conviendra de garder à l'esprit que ces dispositions devront parfois être combinées avec d'autres règles. Il en sera ainsi notamment des listes électorales qui ne pourront faire l'objet d'une utilisation commerciale.

La CADA a eu ainsi l'occasion de rappeler que les listes électorales de l'ensemble des communes d'un département sont communicables à toute personne, y compris à un demandeur indiquant vouloir les réutiliser pour organiser une cousinade, dès lors que ce dernier s'engage par écrit à n'en faire aucune utilisation commerciale. Avis 20201806, 10/09/2020.