

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Rapport au Président de la République relatif à 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

NOR : JUSX0500084P

Monsieur le Président,

L'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit habilite le Gouvernement à modifier et à compléter, par ordonnance, et à différentes fins, les dispositions 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, ainsi que les autres dispositions législatives portant sur l'accès à des documents administratifs ou à des données publiques.

En se fondant sur cette habilitation, le Gouvernement entend principalement, par la présente ordonnance, apporter des modifications au régime de l'accès aux documents administratifs, transposer la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 novembre 2003, concernant la réutilisation des informations du secteur public et modifier les dispositions qui régissent la commission d'accès aux documents administratifs (ci-après, CADA) en en faisant une autorité administrative indépendante compétente en matière de réutilisation des informations publiques.

Les dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs, figurant actuellement dans le titre I^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, sont transférées dans un chapitre I^{er} créé au sein de ce même titre. A l'intérieur de ce titre I^{er}, sont en outre insérés trois nouveaux chapitres. Le deuxième est consacré à la réutilisation des informations publiques, le troisième à la CADA et le dernier contient des dispositions communes aux régimes de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations du secteur public.

I. – Le projet d'ordonnance modifie plusieurs dispositions relatives au régime d'accès aux documents administratifs.

Les modifications proposées ne remettent pas en cause l'économie générale du régime d'accès aux documents administratifs. Il s'agit en réalité de clarifier la rédaction de certains articles de la loi du 17 juillet 1978, de codifier des pratiques existantes en ce domaine et de déplacer certains articles pour tenir compte du transfert dans le nouveau chapitre III des dispositions relatives à la CADA.

Ainsi, les articles 1^{er}, relatif au droit d'accès aux documents administratifs et 7, relatif à l'obligation et à la faculté de publication de certains documents, sont réécrits sans modification de leur substance. A l'article 1^{er}, le caractère exemplatif de la liste des documents présentés comme revêtant un caractère administratif est mis en évidence. L'ajout de la mention selon laquelle sont communicables les seuls documents élaborés ou détenus dans le cadre de la mission de service public correspond à l'état actuel de la jurisprudence administrative. L'article 7 fait désormais le distinguo entre les documents dont la publication est impérative et ceux pour lesquelles elle n'est qu'une faculté et précise que dans les deux cas le respect de la confidentialité des données à caractère personnel s'impose.

Font l'objet d'une consécration textuelle les pratiques déjà existantes de la communication partielle des documents, moyennant l'occultation de mentions non communicables et de la mise à disposition des documents administratifs par voie électronique.

II. – La principale innovation résultant de la présente ordonnance résulte de la création au sein du titre I^{er} de la loi du 17 juillet 1978 d'un chapitre II, comprenant les articles 10 à 19, consacré à la réutilisation des informations publiques.

A titre liminaire, il est à noter que la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, qui est conçue comme l'utilisation de ces informations à des fins étrangères au but en vue duquel elles ont été produites, laisse les Etats membres libres de choisir le champ à l'intérieur duquel le régime de la réutilisation s'applique.

Le champ retenu par la présente ordonnance inclut la réutilisation des informations détenues ou produites par l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes chargés d'une mission de service public. Ne sont cependant

pas dans le champ ainsi défini les informations élaborées ou détenues dans le cadre d'une mission de service public industriel et commercial et ceux sur lesquelles des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. Les informations des établissements culturels ou d'enseignement suivent quant à elles un régime particulier, laissé à la libre appréciation des établissements en cause. Il est enfin précisé que les échanges d'informations entre autorités administratives ne sont pas soumis au régime de la réutilisation.

Lorsque la réutilisation des informations publiques est autorisée, la directive pose un certain nombre d'exigences minimales destinées à assurer l'effectivité de la réutilisation et le respect des règles de concurrence.

S'agissant des prescriptions destinées à assurer l'effectivité de la réutilisation, l'ordonnance pose le principe de la liberté de réutilisation des informations, à des fins commerciales ou non, et comporte des obligations pour les administrations. A cet égard, elle prévoit, dans les conditions déterminées par le pouvoir réglementaire, la désignation par chaque administration d'une personne responsable de la réutilisation, elle place le régime de la réutilisation sous le contrôle de la CADA (et *in fine* sous celui du juge administratif) et elle impose que les décisions négatives, telles que les refus de licence de réutilisation, soient motivées et écrites. Les administrations sont au surplus astreintes à la transparence quant au mode de calcul des redevances, quant aux principales informations susceptibles de réutilisation, qui figurent dans un répertoire *ad hoc* et quant à d'éventuels détenteurs de droits de propriété intellectuelle.

S'agissant du respect de la libre concurrence, le projet transpose sans aménagement les contraintes relatives aux droits exclusifs et reprend les exigences posées par la directive en matière tarifaire. La directive interdit que le montant de la redevance perçue à l'occasion d'une réutilisation excède la totalité des coûts supportés par l'administration, majorés d'un retour sur investissement raisonnable. Ce plafond s'applique également au montant que représente la totalité des redevances perçues pour la réutilisation d'une même information.

Se conformant à cet encadrement, l'ordonnance autorise la perception d'une redevance, pour les réutilisations commerciales ou non, dont le montant peut inclure les coûts supportés par l'administration productrice ou détentrice des informations, et notamment les coûts de mise à disposition et d'éventuelle anonymisation des informations. La délivrance préalable d'une licence est requise lorsque la réutilisation donne lieu à la perception d'une redevance et l'administration tient des licences types à la disposition des intéressés.

Le présent projet d'ordonnance comporte en outre des dispositions d'accompagnement qui garantissent l'équilibre général du dispositif.

Il est tout d'abord rappelé que la réutilisation des informations comportant des données à caractère personnel se fait dans le respect de la loi dite «informatique et libertés» et, à cet égard, un embryon de régime particulier est créé. Ce régime repose sur le consentement de la personne intéressée ou à défaut sur une alternative passant soit par l'anonymisation des données, soit par un régime résultant d'un texte *ad hoc*.

Par ailleurs, le projet confère à la CADA le pouvoir d'infliger des sanctions administratives, pouvant aller jusqu'à une amende de 300 000 €, modulées en fonction des finalités de la réutilisation, lorsque la réutilisation a été faite en méconnaissance de l'obligation de licence, des prescriptions de la licence ou lorsqu'elle révèle une altération non autorisée des données publiques. Ce pouvoir de sanction garantit en particulier le respect du principe de séparation des régimes de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations.

III. – Les modifications apportées au statut de la CADA.

La CADA, que le projet qualifie explicitement d'autorité administrative indépendante, voit sa composition et ses missions modifiées.

Cette instance comptera désormais onze membres au lieu de dix, parmi lesquels des personnes qualifiées en matière de concurrence, de protection des données à caractère personnel et de diffusion des informations publiques. Ce changement de composition répond à l'évolution de ses missions.

Sa compétence est en effet étendue, d'une part, aux questions d'accès régies par plusieurs législations particulières (code général des collectivités locales, code électoral ou code de la route, à titre d'exemple) et, d'autre part, aux questions relatives à la réutilisation des informations publiques. Un pouvoir de sanction, destiné à assurer le respect des prescriptions essentielles du régime de réutilisation des informations publiques, lui est en outre reconnu, dans les conditions déjà évoquées, sous le contrôle du Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort et en matière de plein contentieux.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.