

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Réutilisation des données du secteur public

Gerard, Loïck

Published in:
Auteurs et Media

Publication date:
2017

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Gerard, L 2017, 'Réutilisation des données du secteur public: la transposition de la directive 2013/37/UE par la loi du 4 mai 2016', *Auteurs et Media*, numéro 4, pp. 322-333.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Réutilisation des données du secteur public : la transposition de la directive 2013/37/UE par la loi du 4 mai 2016

Loïck Gerard, assistant à l'UNamur, membre du Centre de recherche en information, droit et société (CRIDS)

En vigueur depuis sa publication au Moniteur belge le 3 juin 2016, la loi du 4 mai 2016 relatif (sic) à la réutilisation des informations du secteur public⁽¹⁾ réalise la transposition, dans l'ordre juridique fédéral, de la directive 2013/37/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public⁽²⁾.

L'objet de la présente contribution est, dans un premier temps, d'évaluer les modifications apportées par la nouvelle réglementation européenne. Dans un second temps, il conviendra d'analyser les particularités propres à la transposition fédérale de cette nouvelle réglementation. Une attention particulière sera portée à la possibilité pour les autorités publiques de soumettre la réutilisation de leurs données au paiement d'une redevance.

De wet van 4 mei 2016 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, van kracht sinds de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad op 3 juni 2016, zet Richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie om naar de federale rechtsorde.

Het doel van deze bijdrage is, in de eerste plaats, het beoordelen van de door de nieuwe Europese regelgeving aangebrachte wijzigingen. In de tweede plaats worden de bijzonderheden van de federale omzetting van deze nieuwe regelgeving geanalyseerd. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de mogelijkheid voor overheidsinstanties om het hergebruik van hun gegevens te koppelen aan de betaling van een vergoeding.

I. La réutilisation des données du secteur public : une facette de l'*open data*⁽³⁾

La réutilisation des données du secteur public semble aujourd'hui s'inscrire dans le cadre de la philosophie de la donnée ouverte, dite aussi *open data*. Un mot d'explication s'impose afin de comprendre ce que recouvrent ces termes.

A. Origines de l'*open data*

L'expression *open data*, apparaît pour la première fois dans un rapport du *National Research Council* américain paru en 1995⁽⁴⁾. Dans ce rapport, les chercheurs plaident pour l'ouverture – c'est-à-dire la mise à disposition sans restriction d'accès – de l'ensemble des données scientifiques et résultats

de recherches relatifs aux changements climatiques. Cette plaidoirie repose sur un argument principal : la crainte d'une privatisation de la connaissance scientifique sur le plan international qui serait de nature à rendre moins efficace la compréhension et la lutte contre les changements climatiques. L'ouverture des données est donc ici envisagée comme un moyen de garantir l'accès et le partage international de la connaissance scientifique.

L'adaptation de ce concept de données ouvertes au domaine de l'administration publique est attribuée à la philosophie politique anglo-saxonne. Depuis, l'*open data* a été grandement mis en avant par l'administration Obama. En effet, la théorie américaine d'*Open Government* met l'accent sur la transparence. Concrètement, cela consiste en la mise en ligne des informations relatives aux activités et décisions des administrations publiques afin d'établir les bases d'une responsabilisation accrue du gou-

(1) Loi du 4 mai 2016 relatif à la réutilisation des informations du secteur public, *M.B.*, 3 juin 2016, p. 34149; ci-après «la loi du 4 mai 2016».

(2) Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.U.E.*, L 175, 27 juin 2013, p. 1; ci-après «la directive 2013/37/UE».

(3) Dans le cadre de cette étude, l'*open data* désigne la philosophie d'ouverture des données tandis que les *open data* désignent les données ouvertes.

(4) National Research Council – Committee on Geophysical and Environmental Data, *On the full and open exchange of scientific data*, Washington D.C., National Research Council, 1995, pp. 2-3.



vernement et d'une participation plus importante des citoyens à la conduite de l'action publique⁽⁵⁾. À titre d'exemple, cette politique est à l'origine de la création du site *foreignassistance.gov*. Ce site reprend les données relatives aux politiques d'aide au développement menées par le gouvernement américain et permet de facilement visualiser les sommes dépensées ainsi que leur allocation (défense, éducation, développement économique...).

L'Europe n'est pas restée étrangère à l'évolution de la philosophie *open data*. Dès 2003, l'Union européenne adopte une directive encadrant «la réutilisation des informations de secteur public»⁽⁶⁾. En lisant les considérants du texte européen, il apparaît que l'objectif poursuivi par cette législation n'est ni l'accès à la connaissance, ni la participation démocratique, mais l'harmonisation des règles nationales «qui font obstacle à la pleine réalisation du potentiel économique de cette ressource essentielle» que sont les informations du secteur public⁽⁷⁾. Ce faisant, le législateur européen envisage l'ouverture de la donnée publique de manière purement économique comme un facteur d'innovation et de croissance⁽⁸⁾.

B. *Open data* et réutilisation des données du secteur public

Un constat préalable doit être fait afin d'éviter toute confusion: les concepts d'*open data* et de réutilisation des données du secteur public ne se recoupent pas entièrement. La précision est importante tant le choix des termes est révélateur du but poursuivi par les politiques d'ouverture des données. Trois divergences majeures peuvent être identifiées.

Tout d'abord, les données couvertes par ces concepts diffèrent. Là où l'*open data* poursuit l'ouverture de données aussi bien publiques que privées⁽⁹⁾, la réutilisation des données du secteur public est un concept qui, comme son nom l'indique, se limite aux données créées ou détenues par les pouvoirs publics.

Ensuite, les finalités poursuivies par le mouvement *open data* sont plus larges que celles poursuivies par le législateur européen. L'ouverture des données est envisagée par la mouvance *open data* comme un moyen de faciliter l'accès aux connaissances culturelles, scientifiques, politiques, financières... Cet accès plus aisé aux données poursuit des objectifs multiples: contrôle démocratique⁽¹⁰⁾ et participation citoyenne, amélioration de la qualité de vie des personnes⁽¹¹⁾, essor économique... Pour sa part, la réutilisation des données du secteur public poursuit principalement un objectif économique⁽¹²⁾. L'information détenue par le secteur public est considérée comme une ressource qui doit être réutilisée de manière optimale afin de créer de la richesse⁽¹³⁾.

Enfin, et malgré le fait que les termes *open data* et réutilisation des informations du secteur public soient souvent utilisés sans différenciation par les autorités publiques, il convient de préciser que le sens de ces expressions varie sensiblement. Cela apparaît plus clairement en langue anglaise où la distinction est faite entre *open data* et *data reuse*. Là où l'expression *open data* vise simplement la donnée mise à disposition du public de manière gratuite et sans restriction quant aux modalités relatives à l'utilisation, la modification et l'éventuel partage ultérieur⁽¹⁴⁾ de la donnée, le *data reuse* vise pour sa part la réutilisation de cette donnée ouverte. Le *data reuse*,

(5) Mémoire du Président des États-Unis Barack Obama sur la transparence et l'*Open Government*, 21 janvier 2009, disponible sur http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

(6) Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.C.E.*, L 345, 31 décembre 2003, p. 90; ci-après «la directive 2003/98/CE».

(7) Directive 2003/98/CE, considérant 6.

(8) S. CHIGNARD, *Open data : comprendre l'ouverture des données publiques*, Limoges, FYP, 2012, p. 37.

(9) Tel est par exemple le cas d'une recette ou méthode de production rendue publique et libre d'accès par une entreprise.

(10) À ce titre, voy. le site www.cumuleo.be qui, en se basant sur les listes de mandats, fonctions et professions publiées au *Moniteur belge*, permet aux citoyens d'aisément visualiser quels sont les mandataires qui cumulent le plus de fonctions ou qui sont en défaut d'introduction de leur liste de mandats.

(11) Ainsi, «The Great British Public Toilet Map» (<https://greatbritishpublictoiletmap.rca.ac.uk/>), une car-

tographie des toilettes libres d'accès du Royaume-Uni basée sur divers jeux de données détenus par les autorités publiques, permet aux personnes souffrant de la maladie de Crohn de mener des activités sociales de manière plus sereine.

(12) La protection des données personnelles dans l'*open data*: une exigence et une opportunité, rapport d'information n° 469 fait par G. Gorce et F. Pillot au nom de la Commission des lois, *Doc. parl.*, Sénat de France, sess. ord., 2013-2014, p. 16.

(13) Ainsi, la Commission européenne précise que la réutilisation des données du secteur public s'inscrit dans l'objectif européen de poursuite d'une croissance élevée et doit permettre d'ouvrir un marché de plus de 40 milliards d'euros par an pour l'Union européenne (l'ouverture des données publiques: un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente, COM (2011) 882 final, pp. 1 et 3.)

(14) Pour plus de précisions quant aux éléments de cette définition, voy. <http://opendefinition.org/> et <https://okfn.org/opendata/>, sites *web* gérés par l'Open Knowledge Foundation.



la réutilisation de données, n'est donc pas un équivalent de la donnée ouverte, mais seulement une utilisation possible de celle-ci.

II. De la directive 2003/98/CE à la directive 2013/37/UE

Pourquoi le législateur européen a-t-il décidé de mettre à jour le cadre normatif relatif à la réutilisation des informations du secteur public ? Trois raisons majeures, identifiées par la Commission européenne, répondent à cette question⁽¹⁵⁾.

Tout d'abord, la Commission constate que l'environnement dans lequel avait été adoptée la directive 2003/98/CE⁽¹⁶⁾ a fait l'objet de considérables changements tant au niveau du nombre de données existant de par le monde – et dont la Commission évalue l'augmentation à 40 % par an – que des moyens technologiques permettant de traiter rapidement et efficacement ces données. Sans le mentionner directement, il semble qu'il soit ici fait référence aux évolutions technologiques relatives au *Big Data*⁽¹⁷⁾ et au *data mining*⁽¹⁸⁾ qui permettent l'analyse rapide d'importants volumes d'informations.

Ensuite, il était reproché à la directive 2003/98/CE de ne pas se montrer suffisamment précise et contraignante en ce qui concerne les politiques de tarification que pouvaient adopter les diverses autorités publiques. Cette situation a été propice à l'apparition de grandes disparités entre détenteurs de données – certains mettant gratuitement leurs données à disposition là où d'autres exigeaient le paiement d'une redevance – à même de mettre à mal la création d'un marché unique européen des données publiques.

Enfin, la Commission prend acte de l'existence de barrières techniques venant entraver la pleine réalisation du potentiel économique des informations du secteur public. L'institution européenne fait explicitement référence aux difficultés causées par l'absence d'obligation claire de mise à disposition des données dans un format lisible par machine⁽¹⁹⁾. Étrangement, il n'est pas fait mention des problèmes issus de l'adoption par les États membres de nombreuses licences non interopérables alors que la prolifération de licences imposant des conditions de réutilisation différentes est l'un des obstacles majeurs à une réutilisation aisée des informations du secteur public⁽²⁰⁾.

Sur un plan plus procédural, il convient de noter que, conscients de légiférer à propos d'une matière en constante évolution, les auteurs du cadre législatif originel avaient anticipé la nécessité d'une modification relativement rapide du texte. Ainsi, l'article 13 de la directive 2003/98/CE demandait à la Commission de procéder, au plus tard pour le 30 juin 2008, à un réexamen de la directive ainsi qu'à d'éventuelles propositions de modification de celle-ci.

Cet article 13 ne reste pas lettre morte. En 2009, la Commission publie une communication reprenant les résultats du réexamen de la directive⁽²¹⁾. S'appuyant sur le retard considérable pris par de nombreux États dans l'application de la directive, la Commission juge anticipé de formuler, à ce stade, des propositions de modification législative. Elle annonce donc un nouvel examen de la directive pour 2012⁽²²⁾. Elle prend soin, également, de mentionner les points devant faire l'objet d'une attention particulière de la part des États membres, parmi lesquels figurent la mise en œuvre intégrale de la directive, la fin des accords attribuant une exclusivité de réu-

(15) L'ouverture des données publiques : un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente, COM (2011) 882 final, pp. 7-8.

(16) Pour une analyse complète de cette directive et de ses transpositions en droit belge, voy. C. DE TERWANGNE, «Réutilisation des informations du secteur public : la directive 2003/98 enfin totalement transposée en droit belge», *R.D.T.I.*, 2008, pp. 129-155 ; F. SCHRAM, (*Réutilisation des informations du secteur public*, Bruxelles, Politeia, 2012 ; F. SCHRAM, «La réutilisation des informations du secteur public», in V. MICHIELS (dir.), *La publicité de l'administration : vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 453-482.

(17) L'expression *Big Data*, que l'on pourrait traduire par «volume massif de données» ou «mégadonnées» désigne à la fois les bases de données de grande ampleur et les moyens technologiques mis en œuvre pour les traiter.

(18) L'expression *data mining* ou «exploration de données» désigne le traitement automatisé ou semi-automatisé de bases de données afin d'en tirer de nouvelles connaissances.

(19) Un format lisible par machine est un format permettant à un programme ou une application informatique d'extraire facilement les informations qu'il contient.

(20) Sur ce point, voy. S. BLANC, «Le fouillis des licences open data s'éclaircit», 25 novembre 2013, disponible sur <http://www.lagazettedescommunes.com/208893/le-fouilli-des-licences-open-data-seclaircit-fiche-pratique/>.

(21) Réutilisation des informations du secteur public : réexamen de la directive 2003/98/CE, COM (2009) 212 final.

(22) Cette exigence de réexamen de la directive fut par la suite reprise au sein de la Stratégie numérique pour l'Europe et érigée – en particulier en ce qui concerne son champ d'application et les principes de tarification de l'accès aux informations du secteur public – comme «action-clé» pour la création d'un marché unique numérique (Une stratégie numérique pour l'Europe, COM (2010) 45 final/2, pp. 10-11).



tilisation des données, la diminution des redevances exigées par les pouvoirs publics...

Fin 2011, tenant sa promesse, la Commission procède à un second réexamen de la directive 2003/98/CE. Celui-ci se trouve formalisé dans l'exposé des motifs de la proposition de directive appelée à devenir la directive 2013/37/UE⁽²³⁾. De ce réexamen, on retient principalement les résultats de la consultation publique lancée par la Commission sur l'application de la directive 2003/98/CE. Il ressort de ces résultats que la majorité des répondants (40 % des détenteurs d'informations du secteur public et 70 % des réutilisateurs) se sont prononcés en faveur d'une révision de la directive. Les modifications envisagées par les répondants portent principalement sur l'obligation pour les autorités publiques d'ouvrir leurs données à réutilisation, ainsi que sur la nécessité de clarifier les règles en ce qui concerne l'ampleur des redevances réclamées par les détenteurs de données⁽²⁴⁾.

III. Les modifications apportées par la directive 2013/37/UE

Le 26 juin 2013, dans la lignée de la stratégie numérique pour l'Europe, le législateur européen adopte la directive 2013/37/UE. Celle-ci a pour objectif d'adapter la réglementation existante à l'augmentation importante du nombre de données du secteur public ainsi qu'à l'évolution concomitante des technologies permettant d'analyser et d'exploiter ces données⁽²⁵⁾. Par l'adoption de ce texte, la Commission réalise l'un des trois axes de sa stratégie en matière de données publiques ouvertes⁽²⁶⁾.

La directive 2013/37/UE apporte, selon la Commission⁽²⁷⁾, trois modifications fondamentales à la matière. La première est relative au principe même de réutilisation des informations de secteur public, la deuxième porte sur la tarification de ces réutilisa-

tions, et la troisième étend le champ d'application de la réglementation.

Lors des discussions parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 4 mai 2016, le législateur souligne quant à lui cinq avancées majeures apportées par la nouvelle réglementation européenne, ajoutant à celles identifiées par la Commission le recours à des licences ouvertes et la mise à disposition des documents dans des formats lisibles par machine⁽²⁸⁾.

Les lignes qui suivent sont consacrées à l'analyse de ces avancées. Pour chacune d'elles, une comparaison est établie entre l'état de la législation avant et après l'adoption de la directive 2013/37/UE.

A. Obligation claire d'accessibilité

Avant d'être modifié, l'article 3 de la directive 2003/98/CE disposait que les documents entrant dans le champ d'application de la directive ne pouvaient être réutilisés qu'après autorisation⁽²⁹⁾. Interprété à la lumière du considérant 9 de la directive, lequel précise explicitement que le législateur européen n'impose «aucune obligation d'autoriser la réutilisation» et que «la décision d'autoriser ou non la réutilisation est laissée à l'appréciation des États membres ou de l'organisme du secteur public concernés», il ne faisait donc aucun doute que la directive n'érigait pas la réutilisation des informations du secteur public en principe mais bien en une simple possibilité laissée à l'appréciation discrétionnaire des organismes publics concernés. Cette situation était problématique. Confrontés au pouvoir discrétionnaire laissé aux divers détenteurs d'informations du secteur public, les potentiels réutilisateurs ne pouvaient prévoir avec un degré suffisant de certitude si leur demande allait être acceptée ou non. En outre, deux organismes publics détenant des données similaires pouvaient réserver un sort différent à une même demande de réutilisation⁽³⁰⁾.

L'apport de la directive 2013/37/UE est, sur ce point, considérable. En effet, le nouvel article 3,

(23) 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.

(24) *Ibidem*, pp. 6-8.

(25) Directive 2013/37/UE, considérant 5.

(26) Les deux autres axes consistant, d'une part, en des mesures de soutien financier aux activités de recherche et développement, d'autre part, en l'amélioration de la coordination et de l'échange d'expériences entre les États membres (L'ouverture des données publiques : un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente, COM [2011] 882 final, pp. 9-12).

(27) *Ibidem*, p. 9.

(28) Projet de loi relatif à la réutilisation des informations du secteur public, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2015-2016, n° 54-1619/1, p. 3.

(29) Directive 2003/98/CE, article 3 : «Les États membres veillent à ce que, lorsque la réutilisation de documents détenus par des organismes publics est autorisée, ces documents puissent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales [...]».

(30) Prenons le cas d'un développeur souhaitant créer une application permettant de consulter les horaires de passage des bus du TEC, de la STIB et De Lijn. Ce développeur envoie trois demandes de réutilisation, identiques, aux détenteurs de données. Au vu du pouvoir discrétionnaire réservé aux organismes publics par la directive 2003/98/CE, rien ne lui garantit l'obtention de trois décisions identiques alors que sa demande porte sur des données similaires.



§ 1^{er}, ne fait plus référence à une quelconque autorisation préalable à la réutilisation des informations⁽³¹⁾. Dès lors, la mise à disposition de l'information n'est plus soumise au pouvoir discrétionnaire de l'administration détentrice ce qui tend à uniformiser les procédures de demande d'accès aux informations et à faciliter l'obtention de celles-ci. En outre, le considérant 8 de cette même directive précise que la modification du cadre législatif européen a pour but d'imposer aux États membres «une obligation claire de rendre tous les documents réutilisables». Il apparaît donc explicitement que, par la modification apportée par la directive 2013/37/UE, la réutilisation des informations publiques est passée du rang de simple possibilité à celui de principe.

B. Extension du champ d'application

Le champ d'application de la directive 2003/98/CE, et, par conséquent, la disponibilité des documents, étaient limités par diverses exceptions prévues par son article 1^{er}, § 2. Ces exceptions portaient, en substance, sur les documents dont la fourniture est une activité qui ne relève pas de la mission de service public de l'organisme qui les détient, les documents dont les tiers détiennent les droits de propriété intellectuelle, les documents qui ne peuvent être rendus accessibles pour des motifs de protection de la sécurité nationale ou de confidentialité des données, les documents détenus par des organismes publics ou privés assurant une mission de radiodiffusion de service public, les documents détenus par des établissements d'enseignement et de recherche en ce compris les archives, ainsi que sur les documents détenus par des établissements culturels.

Tout en précisant la portée de certaines de ces exceptions⁽³²⁾, la directive 2013/37/UE élargit le champ d'application de la réutilisation des informations du secteur public aux documents détenus par les bibliothèques – en ce compris les bibliothèques universitaires –, les musées et les archives⁽³³⁾.

Contrairement à la règle de principe qui veut que tout document entrant dans le champ d'application de la directive soit obligatoirement réutilisable, les documents détenus par les bibliothèques, musées et archives sont soumis à un régime d'autorisation préalable à la réutilisation. Cette particularité est conforme au souhait du législateur européen de ne pas faire peser une trop lourde charge administrative sur ces institutions⁽³⁵⁾.

C. Utilisation de licences ouvertes

La directive 2003/98/CE permettait aux organismes du secteur public de soumettre, moyennant le respect de conditions, la réutilisation des informations du secteur public à des licences réglant des questions telles que l'indication de la source de l'information, la possibilité de modifier celle-ci, ou encore la possibilité de redistribuer celle-ci. En outre, la directive «encourageait» les États membres à «veiller» à ce que des licences types soient proposées⁽³⁶⁾.

Le texte de l'article 8 de la directive 2003/98/CE n'ayant subi qu'une légère modification au niveau de son libellé, l'on pourrait penser que la politique européenne en matière d'usage de licences n'a pas évolué depuis 2003. Toutefois, le considérant 26 de la directive 2013/37/UE montre clairement un intérêt nouveau porté aux licences ouvertes. En effet, le Parlement européen et le Conseil appellent les États membres à recourir aux licences ouvertes disponibles en ligne⁽³⁷⁾ afin d'imposer le moins de restrictions possibles aux réutilisateurs de données. Cette préoccupation a depuis été réaffirmée par la Commission européenne qui encourage le recours aux licences ouvertes disponibles en ligne, l'usage de celles-ci permettant d'éviter de nombreux problèmes d'interopérabilité consécutifs à l'adoption d'une multitude de licences propres à chaque État membre et de garantir un développement plus harmonieux du marché unique numérique⁽³⁸⁾.

(31) Directive 2003/98/CE consolidée, article 3, § 1^{er}: «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 [...]».

(32) Voy. à ce sujet les nouveaux points c), *cbis*, *cter* et *cquater* de l'article 1^{er}, § 2 de la directive 2003/98/CE consolidée.

(33) Directive 2003/98/CE consolidée, article 1, § 2, points e) et f). Les documents détenus par d'autres établissements culturels ainsi que par des établissements d'enseignement ou de recherche autres que les bibliothèques universitaires restent exclus du champ d'application de la directive.

(34) Directive 2003/98/CE consolidée, article 3, § 2.

(35) L'ouverture des données publiques : un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente, COM (2011) 882 final, p. 9.

(36) Directive 2003/98/CE, art. 8 et considérant 17.

(37) On pense en particulier aux diverses licences produites par Creative Commons ou à l'open database Licence (ODbL) créée par l'Open Knowledge Foundation.

(38) Orientations sur les licences types recommandées, les ensembles de données et la tarification de la réutilisation des documents, *J.O.U.E.*, C 240, 24 juillet 2014, pp. 2-4.



D. Formats ouverts et lisibles par machine

L'article 5 ancien de la directive 2003/98/CE n'imposait pas de lourdes obligations aux organismes du secteur public quant au format de mise à disposition des données. La seule obligation qui incombaux détenteurs de données était de mettre «leurs documents à la disposition du public dans tout format ou toute langue préexistants, si possible et s'il y a lieu sous forme électronique». Le considérant 13 de ladite directive précisait certes que «les organismes du secteur public devraient mettre leurs documents à disposition dans un format qui, dans la mesure du possible et s'il y a lieu, n'est pas lié à l'utilisation d'un logiciel spécifique», mais les termes utilisés et le fait que cette précision ne soit formulée qu'au sein d'un considérant ne laissent planer aucun doute quant au peu de valeur contraignante de ces dispositions. L'absence d'obligation pour les organismes du secteur public de mettre leurs données à disposition sous forme électronique apparaît comme l'une des carences majeures du texte de 2003. À ce titre, une réelle modification semblait nécessaire pour permettre un accès plus aisé ainsi qu'une réutilisation plus rapide et efficiente des informations du secteur public en faisant usage des possibilités offertes par l'informatique.

La directive révisée modifie les exigences relatives aux formats de mise à disposition. Désormais, les organismes du secteur public sont contraints de mettre leurs documents à disposition dans un format ouvert, lisible par machine et à même d'assurer l'interopérabilité des données. Il s'agit toutefois d'une obligation de moyen, le texte précisant que la mise à disposition dans un tel format ne doit pas être de nature à entraîner des efforts disproportionnés dans le chef du détenteur d'informations du secteur public⁽³⁹⁾. Cette précision semble en contradiction avec la volonté affichée par la Commission européenne lors du réexamen de la directive 2003/98/CE et est formulée dans des termes suffisamment vagues pour permettre aux organismes publics d'invoquer cette exception pour ne pas mettre leurs documents à disposition dans un format lisible par machine, ce qui pourrait entraîner une difficulté d'exploitation des données par les réutilisateurs potentiels. L'article 2, 7) de la directive consolidée définit le format ouvert

comme étant «un format de fichier indépendant des plates-formes et mis à la disposition du public sans restriction empêchant la réutilisation des documents». Autrement dit, est considéré comme ouvert le format dont les spécifications techniques sont publiques et libre d'accès, facilitant par conséquent l'interopérabilité des données. L'article 2, 6), de la directive consolidée définit quant à lui le format lisible par machine comme étant tout type de format permettant aux divers programmes et applications numériques d'exploiter aisément les données qu'il contient⁽⁴⁰⁾. La directive ne donne pas de définition explicite de l'interopérabilité des données, mais celle-ci peut être déduite de la définition du format ouvert. Ainsi, sera considérée comme interopérable la donnée qui est rendue disponible dans un format pouvant être «lu» par des logiciels différents⁽⁴¹⁾.

E. Politique de tarification

La tarification de la réutilisation des informations du secteur public est un sujet sensible. D'une part, la mise en accès payant des données détenues par le secteur public semble en contradiction avec l'idée même «d'ouverture» de ces données et peut être considérée comme un frein à une réutilisation optimale de celles-ci. D'autre part, la mise à disposition de données de qualité (données complètes, mises à jour, mises à disposition dans un format approprié...) nécessite certains moyens financiers. Une balance doit donc constamment être faite entre ces deux impératifs.

L'importance de la question du paiement éventuel d'une redevance par le réutilisateur d'informations du secteur public avait déjà largement retenu l'attention du législateur européen au moment de l'adoption de la directive de 2003. Ainsi, l'article 6 de la directive 2003/98/CE disposait que le total des recettes générées par l'octroi d'autorisations de réutilisation et par la fourniture de données ne pouvait dépasser leur coût de collecte, de production, de reproduction et de diffusion, tout en permettant à l'organisme du secteur public concerné de s'assurer un retour sur investissement raisonnable. En outre, le considérant 6 du texte européen précisait que l'ampleur de la redevance devait être fonction «des besoins d'autofinancement de l'organisme concerné du secteur public», que toute redevance excessive devait

(39) Directive 2003/98/CE consolidée, article 5; directive 2013/37/UE, considérant 20.

(40) Ainsi, des notes manuscrites ne constituent pas un format aisément lisible par machine, les procédés de scan par reconnaissance optique des caractères (OCR) aboutissant à de nombreuses erreurs de transcription (Sunlight Foundation, *Ten Principles for Opening up Government Information*, 11 août 2010, disponible sur <https://>

sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/).

(41) Par exemple, le format HTML (pour Hypertext Markup Language) utilisé pour la création de page web est un format ouvert et interopérable. En effet, une même page web peut indifféremment être lue par les divers navigateurs web disponibles sur le marché (Firefox, Chrome, Internet Explorer, Safari...)



être interdite, mais surtout que les États membres devaient se diriger vers l'adoption d'une politique de tarification ayant pour objectif de soumettre la réutilisation d'informations du secteur public à des redevances n'excédant pas les coûts marginaux de reproduction et de diffusion.

Dès 2009, au moment du premier réexamen de la directive, la Commission européenne constate que, bien que de nombreux progrès ont été accomplis par les États membres⁽⁴²⁾, des améliorations restent possible en ce qui concerne la limitation du montant des redevances. Tout en déclarant qu'une tarification limitée au montant des coûts marginaux⁽⁴³⁾ contribue à une réutilisation maximale des informations du secteur public, la Commission se donne pour tâche principale d'examiner, en collaboration avec les États membres, le bien-fondé d'une telle méthode de tarification⁽⁴⁴⁾.

Lors du second réexamen de la directive, en 2011, la Commission rappelle d'emblée que «les tentatives faites par les organismes du secteur public pour obtenir une récupération des coûts maximale» constituent un obstacle à la réutilisation des informations du secteur public⁽⁴⁵⁾ et que les politiques étatiques divergentes en matière de tarification empêchent la réalisation du marché unique numérique⁽⁴⁶⁾. Ces affirmations sont renforcées par les résultats de la consultation publique effectuée en 2010 par la Commission, lesquels montrent qu'une grande majorité des répondants réclament une clarification des règles entourant la tarification de la réutilisation d'informations⁽⁴⁷⁾. Ces divers constats mènent aux modifications législatives apportées par la directive 2013/37/UE.

D'une manière générale, on constate que la nouvelle politique européenne relative à la tarification de la réutilisation des informations du secteur public s'articule autour de deux méthodes de calcul des coûts et d'une obligation transversale de transparence.

1. Le principe: la méthode dite des coûts marginaux

Désormais largement plus développé, le nouvel article 6 de la directive 2003/98/CE établit pour principe en son paragraphe 1^{er} que, lorsque la réutilisation est soumise au paiement de redevances, celles-ci «sont limitées aux coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion». L'article ne souffre d'aucune équivoque. Si des redevances sont perçues, celles-ci ne peuvent être supérieures aux coûts marginaux entendus comme les coûts engendrés par la création d'une copie supplémentaire du document soumis à réutilisation.

La question du calcul de redevances limitées aux coûts marginaux a fait l'objet d'orientations très précises de la Commission européenne. Ainsi, la Commission définit les coûts marginaux comme étant «les coûts directement liés et nécessaires à la reproduction d'un exemplaire supplémentaire d'un document et sa mise à disposition des réutilisateurs»⁽⁴⁸⁾. Cette définition est explicitée par de nombreux exemples d'éléments de coûts pouvant entrer en considération lors du calcul final de la redevance: coûts d'infrastructure (production, maintenance logicielle et matérielle de la base de données), de duplication des données, de gestion (préparation de l'envoi au réutilisateur), de consultation (échanges avec le réutilisateur et service «clientèle») et de livraison.

Au vu des éléments entrant dans cette énumération, il convient de distinguer d'une part les coûts encourus lorsque la réutilisation concerne des documents non numériques partagés sous une forme physique, d'autre part, les coûts exposés lors de la mise à disposition de documents numériques. Dans le premier cas, l'ensemble des catégories de coûts citées ci-dessus seront prises en compte lors du calcul de la redevance. Tel sera par exemple le cas si l'autorité publique assure la mise à disposition de données via l'envoi de DVD par voie postale. Dans le second cas, les données numériques sont transmises par voie élec-

(42) Ainsi, les services de la Commission mettent en exergue le cas de l'agence autrichienne de cartographie qui, en procédant à une diminution drastique du montant des redevances, a connu une augmentation s'élevant jusqu'à 7000 % de la réutilisation de ses informations (Réutilisation des informations du secteur public: réexamen de la directive 2003/98/CE, COM (2009) 212 final, p. 5).

(43) Les coûts marginaux sont définis comme étant les coûts inhérents à la reproduction et à la diffusion des documents.

(44) Réutilisation des informations du secteur public: réexamen de la directive 2003/98/CE, COM (2009) 212 final, p. 5.

(45) 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, p. 2.

(46) L'ouverture des données publiques: un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente, COM (2011) 882 final, p. 8.

(47) 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, p. 7.

(48) Orientations sur les licences types recommandées, les ensembles de données et la tarification de la réutilisation des documents, J.O.U.E., C 240, 24 juillet 2014, p. 6.



tronique. On pense, par exemple, à une donnée mise à disposition par le biais d'une page *web*. Dans cette situation, la Commission recommande de limiter les redevances aux coûts directement liés à la maintenance et au fonctionnement de la base de données numérique étant entendu que ces coûts sont relativement faibles et tendent à être nuls. Au final, l'exécutif européen recommande donc d'adopter une politique de coût nul en ce qui concerne la mise à disposition électronique de documents sous forme numérique⁽⁴⁹⁾.

2. L'exception : la méthode dite des coûts réellement encourus

Deux catégories de détenteurs d'informations du secteur public sont autorisées à fixer des redevances dépassant les coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion. Il s'agit tout d'abord des organismes du secteur public tenus de générer des recettes suffisantes en vue d'assurer l'accomplissement de leurs missions de service public ou de couvrir les coûts relatifs à la collecte, la production et la reproduction de certains documents⁽⁵⁰⁾. Il s'agit ensuite des bibliothèques, musées et archives⁽⁵¹⁾ qui, rappelons-le, jouissent également d'un régime dérogatoire en ce qui concerne le champ d'application de la directive.

Concernant les organismes du secteur public tenus de générer des recettes, la directive précise que ceux-ci peuvent soumettre la réutilisation de leurs documents à des redevances fixées selon des critères objectifs, transparents et vérifiables qu'il appartient aux États membres de définir. Le montant des redevances ne peut dépasser les coûts de collecte, de production, de reproduction et de diffusion tout en permettant un retour sur investissement raisonnable⁽⁵²⁾. Les principales originalités par rapport aux redevances limitées aux coûts marginaux résident dans la prise en compte des coûts de collecte et d'un retour sur investissement raisonnable. Les coûts inhérents à la collecte des documents sont définis par la Commission comme étant ceux relatifs à la production, le

regroupement, le tri et l'anonymisation des données. Quant au retour sur investissement raisonnable, l'institution européenne le définit comme un pourcentage s'additionnant aux éléments de coûts préalalement cités et permettant à l'organisme du secteur public de récupérer le coût du capital et de tirer un certain profit de la réutilisation⁽⁵³⁾.

Concernant les bibliothèques, musées et archives, le régime dérogatoire de tarification est globalement identique. Il convient toutefois de souligner trois différences. La première porte sur le fait que les institutions du secteur culturel peuvent, en plus des coûts liés à la collecte, la production, la reproduction et la diffusion, inclure dans le calcul du montant des redevances les coûts liés au stockage et à la préservation des données ainsi que ceux inhérents à l'acquisition des droits que détiennent des tiers relativement à celles-ci⁽⁵⁴⁾. La deuxième différence porte quant à elle sur la possibilité donnée à ces institutions de s'inspirer des tarifs pratiqués par le secteur privé lorsqu'elles sont amenées à calculer le retour sur investissement raisonnable venant majorer la redevance. Enfin, la troisième différence réside dans le fait que les institutions du secteur culturel ne sont pas tenues par le respect de critères objectifs, transparents et vérifiables au moment de la fixation du montant des redevances exigées⁽⁵⁵⁾.

3. Une obligation transversale : la transparence

L'article 7 nouveau de la directive 2003/98/CE est entièrement consacré à la question de la transparence des méthodes de calcul et de fixation des redevances. Il s'agit d'une obligation transversale en ce qu'elle touche l'ensemble des détenteurs d'informations du secteur public.

D'une manière générale, l'obligation de transparence implique que soient publiés, et, par conséquent, fixés avant toute demande de réutilisation, les conditions applicables au paiement des redevances, le montant de celles-ci et la base de calcul utilisée⁽⁵⁶⁾.

(49) La Commission incite les organismes du secteur public à favoriser la gratuité de la réutilisation des informations disponibles sous forme numérique en insistant sur le fait que le recours aux redevances entraîne certains frais de gestion relatifs au recouvrement de celles-ci (*ibidem*, p. 7).

(50) Directive 2003/98/CE consolidée, article 6, § 2, a) et b).

(51) Directive 2003/98/CE consolidée, article 6, § 2, c).

(52) Directive 2003/98/CE consolidée, § 3.

(53) D'un point de vue purement économique, la Commission européenne déclare s'attendre à ce que ce retour sur investissement raisonnable «ne dépasse pas, en principe, 5 % au-dessus du taux d'intérêt fixe de la BCE»

(Orientations sur les licences types recommandées, les ensembles de données et la tarification de la réutilisation des documents, *J.O.U.E.*, C 240, 24 juillet 2014, pp. 7-9).

(54) On pense tout particulièrement à l'acquisition des droits relatifs à la propriété intellectuelle ; directive 2003/98/CE consolidée, article 6, § 4.

(55) Orientations sur les licences types recommandées, les ensembles de données et la tarification de la réutilisation des documents, *J.O.U.E.*, C 240, 24 juillet 2014, p. 9.

(56) À titre d'exemple voy. l'annexe 3 de la licence de réutilisation payante («Licence associée») de la ville de Lyon, disponible sur data.grandlyon.com/connaitre-nos-licences/.



S'agissant des organismes du secteur public devant générer des recettes pour assurer la collecte, la production, la reproduction et la diffusion de données, la directive impose, en outre, la publication de l'instrument juridique à la base de l'obligation de générer lesdites recettes.

IV. La loi du 4 mai 2016 : une transposition (quasi) fidèle

Afin de situer la transposition fédérale de la directive 2013/37/UE dans son contexte national, il convient de préciser que celle-ci ne constitue pas la première transposition du texte européen réalisée en droit belge. Les législateurs flamands⁽⁵⁷⁾ et germanophones⁽⁵⁸⁾ avaient pris soin de transposer la directive avant le 18 juillet 2015, date d'échéance du délai de transposition⁽⁵⁹⁾. Par la suite, le législateur bruxellois a également adopté son ordonnance de transposition⁽⁶⁰⁾. Reste donc à adopter les deux projets de décrets conjoints déposés le 29 avril 2016 devant les Parlements wallon et de la Communauté française et qui sont actuellement en cours d'examen⁽⁶¹⁾. Le retard pris par les divers législateurs ne constitue pas une situation inédite. Ainsi, ce n'est que le 8 mai 2008, soit près de trois ans après l'écoulement

du délai prévu à cet effet, que la Belgique a informé la Commission de la transposition par l'ensemble des législateurs concernés de la directive 2003/98/CE⁽⁶²⁾. Face à une telle lenteur dans l'accomplissement de son devoir de transposition du droit communautaire, la Belgique avait été condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes au terme d'un recours en manquement engagé par la Commission⁽⁶³⁾. À l'heure où nous écrivons ces lignes, aucun recours n'a encore été intenté contre la Belgique concernant le retard de transposition de la directive 2013/37/UE.

Si seule la transposition fédérale retient notre attention dans le cadre de cette étude, cela s'explique par le fait que le texte s'inscrit dans le cadre d'une ambitieuse stratégie fédérale *open data*⁽⁶⁴⁾. Partant du constat que la Belgique est à la traîne en matière d'ouverture et de réutilisation des données publiques⁽⁶⁵⁾, le gouvernement fédéral entend imposer aux pouvoirs publics de pratiquer une politique d'ouverture par défaut des données publiques. Cette politique est basée sur 14 principes dont certains peuvent servir de guide à l'interprétation de la loi du 4 mai 2016⁽⁶⁶⁾.

Dans la réalisation de son exercice de transposition, le législateur fédéral a fait le choix, selon nous judicieux, d'adopter une loi autonome et d'abroger la loi du 7 mars 2007 transposant la directive 2003/98/CE⁽⁶⁷⁾. La loi de 2016 constituant une transposi-

(57) Décret de l'autorité flamande du 12 juin 2015 modifiant le décret du 27 avril 2007 portant réutilisation des informations du secteur public et modifiant le décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives, *M.B.*, 30 juin 2015, p. 37667.

(58) Décret de la Communauté germanophone du 29 juin 2015 portant modification du décret du 18 décembre 2006 concernant la réutilisation de documents du secteur public, *M.B.*, 17 juillet 2015, p. 46505.

(59) Directive 2013/37/UE, article 12, § 1^{er}, al. 1^{er}.

(60) Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 octobre 2016 visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (*open data*) et portant transposition de la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *M.B.*, 10 novembre 2016, p. 74728.

(61) Projet de décret conjoint de la Région wallonne et de la Communauté française relatif à la réutilisation des informations du secteur public, *Doc. parl.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n° 480 ; projet de décret conjoint de la Région wallonne et de la Communauté française relatif à la réutilisation des informations du secteur public pour les matières visées par l'article 138 de la Constitution, *Doc. parl.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n° 481.

(62) C. DE TERWANGNE, «Réutilisation des informations du secteur public : la directive 2003/98 enfin totalement transposée en droit belge», *R.D.T.I.*, 2008, p. 130.

(63) C.J.C.E., 13 décembre 2007, *Commission c. Belgique*, C-528/06, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-189.

(64) Stratégie adoptée par le conseil des ministres du 24 juillet 2015, disponible sur http://www.digitalbelgium.be/sites/default/files/content/FR_strategisch_dossier.pdf.

(65) Ainsi, une étude du Portail européen des données portant sur la maturité des politiques open data en Europe classe la Belgique 23^e sur 31 pays participants. Étude disponible sur <https://www.europeandataportal.eu/fr/dashboard>.

(66) Parmi les principes les plus notables, le principe du «comply or explain» contraint toute administration à permettre la réutilisation de ses informations par défaut sauf motif juridique contraire. Ce principe s'inscrit dans la droite ligne de l'article 3 de la directive 2003/98/CE consolidée et de l'article 3 de la loi du 4 mai 2016 qui établissent la mise à disposition des informations comme principe.

(67) Loi du 4 mai 2016 relatif à la réutilisation des informations du secteur public, article 23. Le législateur justifie son choix par un souci de lisibilité de la réglementation à l'égard des réutilisateurs et des services publics concernés (Projet de loi relatif à la réutilisation des informations du secteur public, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2015-2016, n° 54-1619/1, p. 6).



tion fidèle de la directive consolidée, les lignes qui suivent sont uniquement consacrées aux mises en œuvre propres au droit fédéral belge ainsi qu'aux éventuelles divergences existant entre la transposition et la directive.

En ce qui concerne les termes utilisés et les définitions qui leur sont données, la loi du 4 mai 2016 ne s'éloigne du texte européen qu'en deux points. Premièrement, là où la directive fait usage des termes «organismes du secteur public» et «organisme de droit public» pour définir les détenteurs d'informations du secteur public, la loi fédérale recourt à la notion d'«autorité publique»⁽⁶⁸⁾. La différence entre les deux textes est toutefois purement terminologique étant donné que les définitions qui s'y rattachent sont semblables. La terminologie utilisée varie également en ce qui concerne les informations du secteur public qui peuvent être soumises à réutilisation. La directive les nomme simplement «documents», la loi fait usage des termes «documents administratifs»⁽⁶⁹⁾ déjà utilisés dans le cadre de la législation encadrant la publicité de l'administration⁽⁷⁰⁾. Ici aussi la différence est purement terminologique, les définitions utilisées par les deux textes étant quasi identiques⁽⁷¹⁾.

Concernant le champ d'application, celui de la loi du 4 mai 2016 semble légèrement plus restreint que celui envisagé par la directive. En effet, le texte fédéral comporte une exception ne figurant pas dans le texte européen en ce qu'il place hors de son champ d'application les documents administratifs inachevés ou incomplets⁽⁷²⁾. Le législateur justifie cette exclusion en soutenant qu'elle permet d'éviter «la réutilisation de versions provisoires de documents qui seraient sources de méprise et confusion dans le chef des utilisateurs finaux»⁽⁷³⁾. Bien qu'il ne le mentionne pas expressément, le législateur semble s'être inspiré du texte de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration qui permet aux auto-

rités administratives de rejeter une demande d'accès aux documents «dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet»⁽⁷⁴⁾.

La loi du 11 avril 1994 a également servi d'inspiration au législateur en ce qui concerne la question de la transparence dont doit faire preuve toute autorité publique tenue de soumettre ses documents administratifs à réutilisation. Conformément à la directive, l'article 6, § 4, de la loi de 2016 prévoit que toute décision relative à la réutilisation de documents administratifs doit indiquer les voies de recours, les instances auprès desquelles le recours doit être introduit ainsi que les formes et délais à respecter. En outre, et c'est là que réside l'originalité du texte national et l'emprunt à la loi du 11 avril 1994⁽⁷⁵⁾, il est précisé qu'en l'absence de ces indications, le délai dans lequel le recours doit être introduit ne commence pas à courir.

En ce qui concerne les dispositions légales encadrant les licences et les politiques tarifaires, celles-ci sont globalement identiques à celles de la directive. Au sujet des licences, il convient de noter que le législateur se conforme aux souhaits européens⁽⁷⁶⁾ en chargeant le Roi d'établir une liste de licences types, mais également de préciser les cas dans lesquels ces licences doivent être utilisées par les autorités publiques ainsi que les conditions dans lesquelles ces autorités peuvent y déroger avec ou sans motivation⁽⁷⁷⁾. Notons également qu'au travers de sa stratégie *open data*, le gouvernement déclare que la licence ouverte CC0⁽⁷⁸⁾ est d'application par défaut pour l'ensemble des institutions fédérales, tout choix d'une autre licence devant être explicitement motivé⁽⁷⁹⁾. Bien qu'il faille attendre l'intervention royale pour se prononcer définitivement sur la politique de licence qui sera poursuivie par les institutions fédérales, le fait pour le gouvernement de prendre pour exemple l'une des licences les plus ouvertes qui soit est un

(68) Directive 2003/98/CE consolidée, art. 2, 1) et 2); loi du 4 mai 2016, art. 2, 1°. La section de législation du Conseil d'État avait suggéré de reprendre les termes de la directive, la notion d'autorité publique ne reflétant pas selon elle la portée générale de la directive (Avis du Conseil d'État n° 58 095/1 du 12 octobre 2015, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2015-2016, n° 54-1619/1, p. 78).

(69) Directive 2003/98/CE consolidée, article 2, 3); loi du 4 mai 2016, article 2, 2°.

(70) Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *M.B.*, 30 juin 1994, p. 17662.

(71) La directive définit le «document» comme «tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel)» ainsi que «toute partie de ce contenu». La loi du 4 mai 2016 définit le document

administratif comme «l'information stockée sous une forme particulière et dont dispose une autorité publique quel que soit le support ou quelle que soit la forme de conservation de l'information».

(72) Loi du 4 mai 2016, article 3, § 2, 1°.

(73) Projet de loi relatif à la réutilisation des informations du secteur public, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2015-2016, n° 54-1619/1, p. 9.

(74) Loi du 11 avril 1994, article 6, § 3, 1°.

(75) Loi du 11 avril 1994, article 2.

(76) Voy. directive 2003/98/CE consolidée, article 8, § 2.

(77) Loi du 4 mai 2016, article 5, §§ 2-3.

(78) Licence Creative Commons 0. Par l'utilisation de cette licence, l'administration fait entrer l'information qui y est soumise dans le domaine public.

(79) Stratégie fédérale *open data*, principe 5.



signe encourageant. Concernant la question des redevances, le Roi est également appelé à intervenir en désignant une institution indépendante devant déterminer les critères à prendre en compte pour le calcul des redevances qui excèdent les coûts marginaux⁽⁸⁰⁾. Ce faisant, le législateur va plus loin que ce que prescrit formellement la directive⁽⁸¹⁾ et semble préconiser l'adoption d'une politique de coûts placée sous le signe de la transparence.

Toutefois, la particularité la plus remarquable de la loi du 4 mai 2016 réside en son article 22 qui crée un «comité sectoriel PSI»⁽⁸²⁾ au sein de la Commission de la protection de la vie privée. Ce comité dont la composition doit être arrêtée par le Roi aura pour mission de donner son autorisation préalable à la communication pour réutilisation des documents contenant des données à caractère personnel et pourra également rendre des avis sur la «stratégie *open data*» et les méthodes d'anonymisation utilisées par les autorités publiques. S'il est évident que la création de ce nouveau comité sectoriel a été inspirée par la volonté de garantir au mieux le respect de la vie privée tout en assurant un niveau élevé de réutilisation des données publiques, il convient de se demander si l'instauration d'un comité sectoriel supplémentaire est réellement nécessaire pour atteindre ce double objectif. Appelée à donner son avis sur la loi en projet, la Commission de la protection de la vie privée suggéra de purement et simplement supprimer la disposition relative à l'établissement d'un comité sectoriel supplémentaire au motif que les divers comités sectoriels existants vérifient déjà le respect des dispositions protégeant la vie privée lorsqu'ils sont saisis d'une demande d'autorisation et qu'une «fragmentation accrue de la compétence d'autorisation et d'avis ne servira pas une protection accrue de la vie privée»⁽⁸³⁾.

Enfin, notons que les dispositions légales relatives aux demandes de réutilisation, à leur traitement ainsi qu'aux recours diligentés contre les décisions de mise à disposition de documents administratifs n'ont pas subi de modifications fondamentales, et que, par conséquent, les arrêtés royaux du 29 octobre 2007⁽⁸⁴⁾ et du 29 avril 2008⁽⁸⁵⁾ relatifs à ces questions

survivent à l'abrogation de la loi du 7 mars 2007 et seront adaptés à la loi 4 mai 2016⁽⁸⁶⁾.

Conclusion

Au terme de cette étude, deux remarques s'imposent.

La première concerne les avancées réalisées par le droit européen. La directive 2013/37/UE constitue à n'en pas douter un important pas en avant dans le domaine de la réutilisation des informations du secteur public. En rendant obligatoire par principe la mise à disposition des informations du secteur public, l'Union européenne envoie un signal fort en ce qui concerne sa volonté d'aboutir à un réel marché européen des données publiques. Ce progrès majeur est encadré par de nombreuses mesures. On pense en particulier aux nouvelles dispositions concernant les licences, formats de mise à disposition et tarifications. On doit y voir l'abolition de barrières techniques qui venaient entraver une réutilisation optimale des informations du secteur public et la création d'un réel marché européen de l'information publique.

La seconde concerne la transposition en droit belge des innovations issues du droit européen. Tout comme cela était déjà le cas avec la loi du 7 mars 2007, la loi du 4 mai 2016 réalise une transposition fidèle de la directive. Désirant faire figure de «bon élève» – et ce malgré le non-respect du délai de transposition – le pouvoir législatif fédéral ne se limite pas à une simple copie des dispositions normatives européennes mais s'inspire également de ce que le législateur européen suggère via les considérants précédant la directive et les orientations communiquées par la Commission. Cette attitude se remarque tout particulièrement en ce qui concerne la question du calcul des redevances, les travaux parlementaires faisant directement références aux points de vue émis par les institutions européennes⁽⁸⁷⁾. Notons également que le législateur a parfois fait preuve d'originalité à l'occasion de cet exercice de transposition. Tel est le cas avec la création de ce nouveau «comité

(80) Loi du 4 mai 2016, article 8, § 4.

(81) Voy. toutefois le considérant 25 de la directive 2013/37/UE.

(82) Pour *Public sector information*.

(83) Avis n° 43/2015 du 23 septembre 2015 de la Commission de la protection de la vie privée, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2015-2016, n° 54-1619/1, p. 70.

(84) Arrêté royal du 29 octobre 2007 fixant la procédure et les délais de traitement des demandes de réutilisation d'informations du secteur public ainsi que la surveillance de l'obligation de mise à disposition des documents administratifs, *M.B.*, 6 novembre 2007, p. 56338.

(85) Arrêté royal du 29 avril 2008 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, *M.B.*, 8 mai 2008, p. 24362.

(86) Projet de loi relatif à la réutilisation des informations du secteur public, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2015-2016, n° 54-1619/1, p. 6.

(87) Projet de loi relatif à la réutilisation des informations du secteur public, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2015-2016, n° 54-1619/1, pp. 15-17.



sectoriel *PSI*» au sein de la Commission de la protection de la vie privée. Une initiative certes originale, mais pour le moins peu convaincante.

Reste toutefois que la transformation de l'État fédéral en bon pratiquant de l'ouverture à réutilisation des informations du secteur public ne saurait dépendre de la seule adoption d'un texte législatif. Des mesures concrètes d'accompagnement devront être prises afin de créer une réelle culture d'ouverture de la donnée au sein des pouvoirs publics. À ce

titre, la stratégie fédérale *open data* propose quelques pistes intéressantes comme la création d'un portail *open data* reprenant l'ensemble des informations du secteur public mises à dispositions par les institutions fédérales ainsi que par les autres niveaux de pouvoir⁽⁸⁸⁾, ou encore la désignation par chaque service public d'un *open data champion* dont le rôle est de faire naître une réelle culture *open data* et d'élaborer une stratégie d'ouverture des informations du service public au sein de son administration⁽⁸⁹⁾.

(88) Stratégie fédérale *open data*, principe 8. Ce portail est disponible à l'adresse <http://data.gov.be/> et comprend actuellement plus de 6000 jeux de données.

(89) Stratégie fédérale *open data*, principe 9.