



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

# Cada

commission d'accès aux  
documents administratifs  
www.cada.fr

Le Président

Madame la directrice régionale de l'environnement  
des Pays-de-la-Loire  
BP 61219 - 3, rue Menou  
44012 NANTES CEDEX 1

Paris, le 3 AVR. 2006

**Références à rappeler :** 20060771-TB

**Vos références :** Courrier du 31/01/06/ Ronan VIGNARD

J'ai l'honneur de vous notifier l'avis rendu par la commission d'accès aux documents administratifs dans sa séance du 16 mars 2006 à la demande de Monsieur Philippe de FRANCLIEU (Parcelles & Polygones SARL), qui en est également destinataire.

Avis n° 20060771-TB du 16 mars 2006

Monsieur Philippe de FRANCLIEU (Parcelles & Polygones SARL) a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 20 janvier 2006, à la suite du refus opposé par le ministre de l'écologie et du développement durable à sa demande de réutilisation de certaines informations publiques disponibles sur le site Internet de la DIREN des Pays-de-Loire.

Le site Internet de la DIREN des Pays-de-Loire met à la disposition du public dans sa rubrique « données environnementales », notamment, des cartes de synthèse présentant, pour chaque département de la région, les périmètres des inventaires et des protections réglementaires en matière d'environnement et de sites : ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique), ZICO (zones importantes pour la conservation), ZPS (zones de protection spéciale), SIC (sites d'intérêt communautaire), sites inscrits, sites classés, etc. Ces zonages sont disponibles sous deux formats électroniques : le format PDF et le format dit « natif », sous lequel ils ont été créés par les agents de la DIREN à partir de fonds de carte IGN. Dans le premier cas, le téléchargement des cartes par le public est libre tandis que dans le second, il est subordonné à l'acceptation préalable et au respect d'une licence qui définit et encadre les conditions de réutilisation des données qu'elles contiennent. Après signature de cette licence la DIREN transmet au demandeur, par courrier électronique, un identifiant et un mot de passe lui permettant d'accéder et de récupérer les données au format « natif ».

La société Parcelles & Polygones SARL exerce une activité de conseil pour la gestion de propriétés foncières. Dans ce cadre elle a besoin de créer, pour ses clients, des documents graphiques exposant les contraintes réglementaires en matière de protection de l'environnement et de protection des sites qu'il convient d'intégrer lors de l'élaboration des plans de gestion. La société souhaite donc recourir aux zonages disponibles sur les sites Internet des différentes DIREN, dont celle des Pays-de-Loire, mais dans leurs formats « natifs » puisque ceux-ci permettent une réutilisation directe des données – à la différence du format PDF. Par courriers des 11 et 31 janvier 2006, la DIREN a exigé la signature préalable de la licence évoquée plus haut. Parcelles & Polygones SARL en conteste toutefois la légalité au regard de la loi du 17 juillet 1978 et du décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005, dans la mesure où certaines de ses stipulations seraient de nature à faire obstacle à la réutilisation des données fournies par l'administration.

Le désaccord porte plus particulièrement sur les clauses qui, d'une part, interdisent d'utiliser ces données pour le compte de tiers ou de diffuser sous forme numérique les produits résultant de leur réutilisation sans autorisation du fournisseur (préambule, articles 5 et 6), d'autre part, précisent que les fichiers dont l'utilisation est ainsi autorisée sont protégés par le droit d'auteur et le droit du producteur de bases de données (articles 3 et 5).

1. La commission rappelle que le premier alinéa de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005, prévoit notamment : « Les informations figurant dans des documents élaborés ou détenus par les administrations mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, 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 élaborés ou sont détenus ». L'alinéa 2 du même article exclut toutefois du champ d'application du droit à la réutilisation ainsi défini 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 élaborés ou détenus 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 ».

La commission estime, au regard de ces dispositions, que les synthèses cartographiques élaborées par la DIREN des Pays-de-Loire et présentant, pour chaque département, les périmètres des inventaires et des protections réglementaires en matière d'environnement et de sites constituent des informations publiques au sens de l'article 10 de la loi, sur lesquelles s'exerce le droit à réutilisation posé par le premier alinéa de cet article. Elle estime également que l'élaboration, par Parcelles & Polygones SARL, à partir de ces zonages, de nouveaux documents graphiques destinés à ses clients, constitue une réutilisation d'informations publiques au sens de la loi et du décret du 30 décembre 2005. La commission considère enfin que l'obligation préalable, imposée à Parcelles & Polygones SARL, de signer la licence contestée doit être regardée, compte tenu des limitations au droit de réutilisation qu'elle comporte, comme une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques. La demande d'avis de la société est donc recevable au regard des dispositions de l'article 20 de la loi.

2. La commission rappelle que la réutilisation d'informations publiques peut être subordonnée à la délivrance préalable d'une licence, dont le principe est prévu à l'article 16 de la loi. Toutefois, en vertu du deuxième alinéa du même article, les conditions fixées par la licence « ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée ».

La commission relève, d'une part, que plusieurs stipulations de la licence élaborée par la DIREN des Pays-de-Loire sont de nature, soit à restreindre, soit à faire obstacle à la réutilisation des informations publiques demandées par Parcelles & Polygones SARL : il s'agit, notamment, du dernier alinéa du préambule, qui stipule que l'utilisateur des données en cause « a pour principale interdiction (leur rediffusion », de l'article 5 (alinéas 4, 5 et 10) et de l'article 6 (premier alinéa). La commission prend note, d'autre part, des explications données par les représentants du ministère de l'écologie et du développement durable lors de sa séance du 16 mars 2006, selon lesquelles la licence litigieuse, qui ne prévoit le versement d'aucune redevance, a été élaborée dans le seul but de prévenir une altération ou une dénaturation du sens des informations figurant sur les cartes qui serait de nature à engager la responsabilité de l'État.

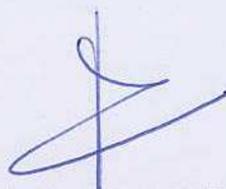
La commission considère, toutefois, que le respect des préoccupations d'intérêt général sur lesquelles se fondent les restrictions apportées par la licence de la DIREN à la réutilisation des données en cause est garanti par les termes de l'article 12 de la loi, qui prévoit que « Sauf accord de l'administration, la réutilisation des informations publiques 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 ». S'agissant des documents en cause, la commission estime qu'un rappel de ces dispositions, éventuellement assorti de leur commentaire ou de leur explication, ainsi que – notamment dans le cas de documents particulièrement complexes – de la définition des modalités pratiques qui permettront à l'administration de s'assurer que le sens des données publiques réutilisées ne sera pas altéré et que leurs sources et la date de leur mise à jour seront mentionnées, suffirait à atteindre l'objectif poursuivi, alors que les restrictions apportées, par la licence contestée, à la possibilité de réutilisation des documents cartographiques élaborés par la DIREN des Pays-de-Loire pour le compte de tiers et de diffusion des produits ainsi obtenus sont disproportionnées au regard du motif d'intérêt général invoqué et ne trouvent aucun fondement juridique.

Ainsi, dans les circonstances de l'espèce et eu égard aux informations publiques en cause, l'obligation faite à Monsieur Philippe de FRANCLIEU (Parcelles & Polygones SARL) de signer préalablement la licence contestée avant d'avoir accès, en vue de leur réutilisation, à ces informations, n'est pas justifiée. La commission émet donc – sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'existence, au bénéfice de la DIREN des Pays-de-Loire, de droits de propriété intellectuelle portant sur les documents en cause, mentionnés notamment à l'article 3 de la licence – un avis défavorable à la mise en œuvre de celle-ci.

La commission souligne par ailleurs qu'il serait souhaitable, dans une perspective d'harmonisation des pratiques en matière de réutilisation des informations publiques, que le présent avis soit diffusé par le ministre de l'écologie et du développement durable aux différentes DIREN.

---

Aux termes de l'article 19 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, l'autorité compétente est tenue d'informer la commission de la suite qu'elle entend donner à l'affaire « dans le mois qui suit la réception de cet avis ». Je vous saurais gré, en conséquence, de bien vouloir me faire connaître le plus rapidement possible et, en tout état de cause, avant le **- 3 MAI 2006** la suite que vous aurez réservée à cette affaire.



Marie-Dominique HAGELSTEEN  
Président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État