

REPUBLIQUE FRANCAISE
MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE
DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

Sous-Direction des Systèmes d'Information et de la Logistique Sous Direction des Affaires Juridiques 20, avenue de Ségur 75302 PARIS 07 SP Tel du rédacteur : 01.42.19.18.25	Circulaire / N° du 27 octobre 2006 Publication J.O. Publication B.O. Diffusion sans publication
---	---

A

MESSIEURS LES PREFETS DE REGION
MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS DE DEPARTEMENT
DIRECTIONS REGIONALES DE L'ENVIRONNEMENT
DIRECTIONS REGIONALES DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET
DE L'ENVIRONNEMENT
DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L'AGRICULTURE ET DE LA
FORET
DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L'EQUIPEMENT

Objet : mise à disposition des informations publiques à caractère technique sur les sites
Internet : conséquences de l'avis de la C.A.D.A. en date du 16 mars 2006

Date d'application : immédiate

Base légale :

- 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, modifiée en dernier lieu par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005.
- Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.
- Chapitre 4 du Titre II du Livre 1^{er} du Code de l'environnement
- Circulaire Premier ministre n° 5156 SG du 29 mai 2006 relative à la réforme des dispositions régissant l'accès aux documents administratifs et institution d'un droit de réutilisation des informations publiques.
- Avis CADA n° 20060771-TB du 16 mars 2006

Documents modifiés ou abrogés :

Pièces jointes :

- Modèle d'avertissement à joindre aux fichiers de données
- Rappel des textes et de leurs enchaînements (annexe « aide-mémoire »)

PLAN DE DIFFUSION

Pour Exécution		Pour Information	
Mmes et M les DIREN	26 ex	M les Préfets de Région	26 ex
Mmes et M les DRIRE	25 ex	Mmes et M les Préfets de département	100 ex
Mmes et M les DDAF	100 ex		
Mmes et M les DDE	10 ex		

Les technologies de l'information et de la communication permettent d'assurer une large diffusion des informations publiques à caractère technique détenues par les services du MEDD et d'en permettre la réutilisation.

Dans un avis du 16 mars 2006, la CADA a estimé que les restrictions apportées par une licence au droit de réutilisation d'informations publiques, dans le cas d'espèce de nature environnementale, qui avaient pour seul but de prévenir une altération ou une dénaturation du sens des informations susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, étaient disproportionnées au regard du motif d'intérêt général invoqué et ne trouvaient aucun fondement juridique. La CADA a considéré qu'un rappel des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, éventuellement assorti de leur commentaire ainsi que 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, suffisaient à atteindre l'objectif poursuivi.

Enfin, la CADA a souligné qu'il serait souhaitable, dans une perspective d'harmonisation des pratiques en matière de réutilisation des informations publiques, que son avis soit diffusé par le MEDD aux différentes DIREN.

La présente circulaire a donc pour objet, à la lumière de l'injonction adressée par la CADA au MEDD, de rappeler les évolutions législatives et réglementaires récentes (I) et de préciser leurs conséquences sur les conditions dans lesquelles doit se faire la mise à disposition sur les sites internet des données à caractère technique des services du MEDD (II).

La mise en œuvre générale des dispositions du chapitre IV du titre II du livre Ier du code de l'environnement fera l'objet d'une circulaire ultérieure.

I. Les évolutions législatives et réglementaires

Sous l'impulsion du droit international et communautaire (1), des textes récents ont modifié les conditions d'accès aux documents administratifs et aux informations environnementales et précisé les conditions de la réutilisation des données publiques (2). Ces évolutions confortent la volonté de transparence dans l'action publique, visent à favoriser la participation de la population aux décisions ayant des incidences sur l'environnement, et à valoriser des informations collectées par les autorités publiques par la sphère économique. Cette évolution est particulièrement notable dans le domaine de l'environnement.

1 – Le cadre international et communautaire :

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite Convention d'Aarhus, est entrée en vigueur pour la France le 6 octobre 2002. Cette convention a pour objectif de contribuer à la protection du droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être. Pour atteindre cet objectif, la

convention impose aux parties de prendre les mesures nécessaires à un accès effectif du public à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques. A cet effet, la convention définit des droits et obligations précis, concernant notamment le délais de réponse des autorités publiques et les motifs de refus qu'elles peuvent opposer à une demande d'avis.

Ces dispositions de la convention relatives à l'accès du public à l'information ont été mises en œuvre au niveau communautaire par la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Par ailleurs, la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 relative à la réutilisation des informations publiques a fixé un ensemble minimal de règles concernant la réutilisation et les moyens pratiques destinés à faciliter la réutilisation de documents existants détenus par des organismes du secteur public.

Enfin , le projet de directive « INSPIRE », qui pourrait être adopté par le Parlement européen et le Conseil dans les prochains mois, envisage les aspects techniques nécessaires à l'accessibilité et l'interopérabilité des données géoréférencées mises à disposition par les autorités publiques. Il prépare un cadre légal pour l'établissement et l'exploitation d'une infrastructure d'information spatiale en Europe.

2 – Le droit interne :

L'article 7 de la Charte de l'environnement, adoptée par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005, consacre le droit de chacun d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Les engagements souscrits par la France dans le cadre de la convention d'Aarhus, les principes de l'article 7 de la Charte de l'environnement, les dispositions des directives 2003/4/CE et 2003/98/CE précitées sont mis en œuvre par les textes de droit interne suivants :

- 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 et son décret d'application n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ;

- Le chapitre IV du titre II du livre Ier du code de l'environnement (articles L. 124-1 à L. 124-8 issus de la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 et articles R. 124-1 à R. 124-5 issus du décret n° 2006-578 du 22 mai 2006, relatif au droit d'accès à l'information relative à l'environnement).

Le droit d'accès du public aux informations relatives à l'environnement s'accompagne de l'obligation faites aux autorités publiques de diffuser certaines de ces informations. Les catégories d'informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique ainsi que les modalités de cette diffusion sont précisées par le Code de l'environnement (article R. 124- 5).

Le droit de réutilisation des informations publiques est reconnu et encadré par le chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 précitée. Ces nouvelles dispositions ont fait l'objet de la circulaire du 29 mai 2006 citée en référence.

La mise en œuvre de ces droits et obligations est favorisée par le développement des technologies de l'information et de la communication, qui permettent de s'affranchir dans une large mesure des coûts de reproduction et d'expédition des documents, et de rationaliser et mutualiser la charge du travail de recherche et de mise à disposition. Pour une part importante des informations publiques concernées, ces façons de procéder permettent à la fois une meilleure économie de gestion pour le service et de répondre simultanément aux obligations d'accès, de diffusion et de réutilisation des informations publiques.

II. La mise à disposition des données à caractère technique

Au-delà de ces nouveaux textes qui le concernent tout particulièrement, le ministère de l'écologie et du développement durable a fait de la diffusion des informations publiques de nature environnementale un axe fort de son action.

L'accès aux informations environnementales, pour celles des informations publiques qui n'auraient pas fait l'objet d'une mise à disposition, constitue un droit reconnu au public. Les documents n'existant pas dans un format électronique ou dont la diffusion n'est pas assurée devront donc être communiqués en cas de demande.

La directive nationale d'orientation du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable demande aux services déconcentrés « d'assurer la connaissance aussi précise que possible de la situation environnementale » et de contribuer à « l'organisation d'un système d'information de l'environnement de qualité, qui permette aux organisations non gouvernementales et au public de connaître à la fois l'état de l'environnement et les pressions qui s'exercent sur lui... ».

Les pratiques recommandées, notamment au travers du réseau des administrateurs de données, ont privilégié une large accessibilité aux informations et particulièrement aux données techniques et géographiques, aussi bien aux particuliers qu'aux professionnels,(1). Les modalités de diffusion appellent cependant quelques précisions (2).

1. Une diffusion large et gratuite

Les actions d'information du public mises en œuvre pour servir les différentes politiques sectorielles du MEDD comportent notamment la production de documents présentant et commentant différentes données techniques, en particulier et de plus en plus, sous forme cartographique.

Ces actions facilitent l'accès à une part importante des informations environnementales détenues par les services. L'effort des services pour rendre plus facilement accessibles les informations par la voie électronique est donc à poursuivre, en s'inscrivant en outre dans l'effort de rationalisation entrepris par le MEDD pour faciliter la navigation de l'internaute sur les différents sites et portails régionaux ou thématiques du service public de l'environnement.

La réflexion engagée par la secrétaire générale du MEDD pour rénover le système d'information documentaire constituera également une contribution à la structuration partagée des différents types d'information et à la mise en place des répertoires d'information prévus par l'article 17 de la loi du 17 juillet 1978 et l'article L124-7 du Code de l'environnement.

Les futures obligations de catalogage de la directive INSPIRE conduiront par ailleurs les administrations centrales à développer et à standardiser la description des principales caractéristiques des informations mises à disposition, dont le « socle » de données des Diren actuellement arrêté constitue une préfiguration.

Au plan technique, il convient de garantir au mieux l'intégrité de l'information mise à disposition par l'emploi de formats informatiques limitant les risques d'altération lors de la manipulation des fichiers correspondants.

La mise à disposition des informations est gratuite.

Toutefois leur réutilisation peut donner lieu au versement d'une redevance. Dans ce cas, des licences seront établies conformément aux dispositions des articles 15 et 16 de la loi du 17 juillet 1978. Un décret relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'écologie et du développement durable doit prochainement être publié. La gratuité restera l'orientation dominante du MEDD.

Il convient autant que possible de permettre et d'accompagner le réemploi des informations dans les systèmes d'information des utilisateurs, en proposant des formats informatiques courants et en associant toute documentation complémentaire précisant les caractéristiques techniques et juridiques des informations considérées.

2. Les modalités de diffusion

- Les droits de propriété intellectuelle

Les informations contenues dans des documents sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle ne peuvent être réutilisés librement. Elles sont communiquées dans le cadre du droit d'accès, sous réserve du droit de propriété littéraire et artistique.

Certaines bases de données sont une propriété partagée entre administration et partenaires. Le régime des droits de propriété intellectuelle n'a pas forcément été défini lors de leur constitution. Si les résumés ou synthèses peuvent être diffusés au public, la mise à disposition de tout ou partie des bases de données à l'origine de ces documents ne peut qu'être interne au service. En conséquence, il est important que vous veilliez à ce que les contrats relatifs à de nouvelles créations d'informations (études, bases de données, cartographies) faites pour le compte de votre service (via un marché ou une subvention), ou réalisées en partenariat, prévoient autant que possible une clause de cession des droits permettant ensuite la diffusion des données. Si des restrictions particulières ne peuvent être évitées, il convient de les mentionner explicitement dans les métadonnées.

- Modalités de la mise à disposition sur les sites Internet

La mise à disposition d'informations sur un site Internet offre un niveau de service important et permanent, et permet d'optimiser les moyens affectés à la diffusion des données et documents par les services. Sous réserve des droits de propriété intellectuelle, elle doit donc être généralisée à tous les documents qui le permettent. Les services sont invités à proposer en téléchargement les principaux zonages réglementaires et techniques les concernant, ainsi que les documents de référence (ORGFH, profils environnementaux, docob ...). Une étude est actuellement en cours pour constituer des modèles de répertoires, permettant de faciliter et d'harmoniser les mises en œuvre des services.

L'accès aux fichiers de données géoréférencées, doit être harmonisé selon les trois principes suivants :

- L'accès aux informations ne doit pas être subordonné à l'enregistrement d'informations sur les demandeurs, qu'il s'agisse de l'enregistrement d'un identifiant et mot de passe, ou de tout autre information sur leur statut ou les raisons de leur demande d'accès. La mise en place de formulaires permettant l'identification des internautes n'est possible que si celle-ci offre un service particulier (par exemple une information sur les mises à jour ou l'exportation de données volumineuses) et sous la réserve expresse que ce service ne soit pas le point de passage obligé pour

accéder aux données. Je vous rappelle que les fichiers comportant des données sur des personnes physiques ayant pour seules finalités la constitution et l'exploitation d'un fichier d'adresses à des fins d'information ou de communication externe sont maintenant dispensés de déclaration préalable auprès de la CNIL (délibération n° 2006-138 du 9 mai 2006 décidant de la dispense de déclaration des traitements constitués à des fins d'information ou de communication externe (dispense n°7)). Toutefois, vous voudrez bien me signaler ces traitements dans le cadre de l'inventaire demandé par ma note LD 2134 du 18 septembre 2006.

- L'article 36 du décret n° 2005-1755 relatif à l'accès aux documents administratifs prescrit que soient précisés pour chaque document recensé dans le répertoire des principales informations réutilisables, le titre exact, l'objet, la date de création, les conditions de réutilisation et, le cas échéant, la date et l'objet de ses mises à jour. De façon générale, je souhaite que chaque page permettant la consultation de données ou d'un document contienne un lien vers l'avertissement annexé à la présente circulaire ainsi qu'un lien vers une fiche de métadonnées. Pour les documents, la simple indication du titre, de la date de création, et éventuellement de l'ISBN ou de l'ISSN, et le renvoi vers l'avertissement suffit.
- Chaque lot de données proposé au téléchargement, dans un format « SIG », est inclus dans un fichier d'archive compressé incluant, outre le ou les fichiers représentant ce lot, sa fiche de métadonnées et l'avertissement annexé à la présente circulaire. La consultation de la fiche de métadonnées doit être possible sans télécharger le fichier d'archive.

- L'avertissement

S'il n'est pas interdit à l'Administration d'utiliser des « conventions » et des « licences » en cas de mise à disposition gracieuse d'informations, de telles conventions ou licences ne peuvent servir qu'à rappeler les restrictions légales prévues par l'article 12 de la loi du 17 juillet 1978. Il s'agit donc d'un simple avertissement. Le modèle joint contient les indications qu'il est nécessaire de communiquer aux usagers.

Par ailleurs, certaines données peuvent faire l'objet d'accord de diffusion avec différents acteurs partenaires. Il revient alors aux services d'établir les conventions générales correspondantes, sans que cela puisse remettre en cause les règles énoncées ci-dessus.

Il revient aux services de mettre en œuvre la présente circulaire, de modifier en conséquence leurs sites Internet dans un délai de 3 mois et de veiller au respect de ces nouvelles dispositions lorsque des informations du service sont mises à disposition pour son compte sur des sites autres que ceux du MEDD, notamment sur des portails régionaux.

Signé

Emmanuel Rébeillé Borgella

Avertissement

Le présent avertissement rappelle les droits et obligations des utilisateurs qui téléchargent sur un site internet des informations mises à disposition par un service du ministère chargé de l'environnement.

L'accès aux informations mises à disposition sur un site internet d'un service du ministère chargé de l'environnement et leur réutilisation sont régis par les dispositions générales 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, modifiée en dernier lieu par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, du décret d'application n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques ainsi que par le chapitre IV du titre II du livre Ier du Code de l'environnement (articles L. 124-1 à L. 124-8 et R. 124-1 à R. 124-5).

Engagement du ministère chargé de l'environnement

Le ministère chargé de l'environnement veille à la licéité des informations mises à disposition. Il garantit qu'il dispose des droits nécessaires pour les mettre à disposition et permettre une jouissance paisible de ces informations sans porter atteinte aux droits de tiers.

Les données mises à disposition sont mises à jour par leur producteur dès qu'une modification le justifie. L'utilisateur est invité à se reporter régulièrement au site Internet de la source, afin de s'assurer de la validité de la version dont il dispose.

Le présent avertissement ainsi que la fiche de métadonnées associée à chaque lot d'information mis à disposition ont pour objet de rappeler aux utilisateurs les contraintes juridiques et techniques qui lui sont attachées.

Propriété intellectuelle

Lorsque le service et/ou des tiers disposent de droits de propriété intellectuelle au titre du droit d'auteur (Livre I, Titres I et II du Code de la propriété intellectuelle) ou du droit du producteur de bases de données (Livre III, Titre IV du même Code), leurs titulaires sont mentionnés dans la fiche de métadonnées.

Exploitation des fichiers et données

Sous réserve du respect des droits de propriété intellectuelle qui leur sont attachés, mentionnés dans les métadonnées, les informations mises à disposition 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 elles ont été élaborées ou sont détenues. La réutilisation des informations suppose 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 (ex : « Source : Service xxx, données 2005). Ces conditions portent sur l'ensemble des fichiers livrés, à savoir, les fichiers de données, les métadonnées et l'avertissement.

Sont ainsi possible, sous ces conditions, la présentation sur tout support, y compris sur Internet, des données et métadonnées, ainsi que toute étude ou analyse résultant de l'exploitation de ces informations.

L'utilisateur peut également changer le format informatique et adapter les données et métadonnées pour les intégrer à son propre système d'information ou les mettre à disposition. Il peut agréger les informations, ajouter ou supprimer des attributs, sélectionner une partie du territoire, et réaliser une généralisation géographique. Il doit alors veiller à respecter scrupuleusement la qualité des données et à ne pas en dénaturer le sens.

Toutefois, ces différentes utilisations des données devront tenir compte des caractéristiques et des limites indiquées dans les métadonnées qui leur sont associées. Les utilisateurs sont mis particulièrement en garde contre toute interprétation, utilisation ou présentation des données à une échelle plus grande que celle indiquée dans les métadonnées, par exemple à une échelle cadastrale pour un zonage numérisé à 1:25000.

Les informations mises à disposition ne sont pas fournies en vue d'une utilisation particulière, et aucune garantie quant à leur aptitude à un usage particulier n'est apportée par le service fournisseur.

En conséquence, l'utilisateur apprécie notamment :

- l'opportunité d'utiliser les données ;
- la compatibilité des fichiers avec ses systèmes informatiques ;
- l'adéquation des données à ses besoins ;
- s'il dispose de la compétence suffisante pour utiliser les informations mises à disposition.

L'utilisateur veille à vérifier que l'actualité des informations mises à disposition est compatible avec chaque usage qu'il en fait.

Il est invité à informer le service mettant les informations à disposition des erreurs et anomalies qu'il pourrait éventuellement relever dans ces informations, ce service restant libre d'apprécier la suite à donner à ce signalement.

ANNEXE « AIDE-MEMOIRE » : Rappel des textes et de leurs enchaînements

Accès aux informations environnementales :

convention d'Aarhus

[directive 2003/4/CE](#) du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement

code de l'environnement (partie législative) [chapitre IV du titre II du livre Ier articles L.124-1 à L.124-8](#) (issus de la [loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005](#) portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement)

code de l'environnement (partie réglementaire) articles R. 124-1 à R. 124-5 (issus du [décret n° 2006-578 du 22 mai 2006](#) relatif à l'information et à la participation du public en matière d'environnement)

Sont ainsi précisés :

- les informations concernées,
- les motifs de refus,
- les obligations complémentaires d'organisation :
 - la personne responsable de l'accès à l'information environnementale (attribution complémentaire de la personne responsable de l'accès aux documents administratifs (article 24 loi n° 78-753 du 17 juillet 1978)
 - le catalogue ou la liste des services, organismes, établissements publics ou personnes qui exercent sous leur autorité, pour le compte ou sous leur contrôle des missions de service public en rapport avec l'environnement.

Transparence (accès aux documents administratifs) et réutilisation des informations publiques :

[directive 2003/98/CE](#) du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public

[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, modifiée en dernier lieu par [ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005](#) relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques

[décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005](#) relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978

circulaire Premier ministre n° 5156/SG du 29 mai 2006 relative à la réforme des dispositions régissant l'accès aux documents administratifs et à l'institution d'un droit de réutilisation des informations publiques

Sont ainsi précisés :

- les informations concernées
- les motifs de refus
- les obligations complémentaires d'organisation :
 - la personne responsable de l'accès aux documents administratifs
 - le répertoire des principales informations réutilisables
 - les licences types à utiliser lorsqu'une redevance est perçue