



AVIS A. 808

**sur les avant-projets de décret portant transposition
de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen
et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant
la réutilisation des informations du secteur public**

Adopté par le Bureau le 20 mars 2006

I. INTRODUCTION

Le 9 février 2006, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture deux avant-projets de décret portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public. Le premier texte concerne les matières régionales en tant que telles, le deuxième est relatif aux matières pour lesquelles la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française¹.

Par courrier daté du 17 février 2006, le Ministre-Président de la Région wallonne, Monsieur Elio DI RUPO, a sollicité l'avis du Conseil dans le mois (soit pour le 17 mars 2006). Dans la notification, il est précisé, à propos des avis requis des différents organes consultatifs : « *il est entendu que le fait qu'un avis sollicité dans le cadre d'une fonction consultative ne soit pas rendu à une date où le Gouvernement, en connaissance de l'avis du Conseil économique et social de la Région wallonne, souhaite se prononcer en deuxième lecture sur le projet, ne devra pas empêcher la poursuite du processus législatif* ».

En sa séance du 20 mars 2006, le Bureau du CESRW a adopté l'avis unanime suivant.

II. EXPOSE DU DOSSIER

A. La Directive 2003/98/CE

Objectif : définir les conditions de la réalisation du marché intérieur, par l'harmonisation des règles et des pratiques des Etats membres en matière d'exploitation des informations du secteur public. Dans ce but, la Directive établit un cadre général fixant les conditions de réutilisation (c'est-à-dire d'utilisation à une autre fin que celle initialement prévue) des documents du secteur public en vue de garantir que ces conditions seront équitables, proportionnées et non discriminatoires.

Principe : inviter les Etats membres à veiller à ce que, **lorsque la réutilisation de documents du secteur public est autorisée**, ces documents puissent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales, en respectant un certain nombre de conditions. Dans ses considérants (n° 9), la Directive précise ne contenir aucune obligation d'autoriser la réutilisation de documents. Il est également précisé que la Directive **ne modifie en rien les règles nationales en matière d'accès aux documents**.

Définitions :

- **Document** : tout contenu ou partie de contenu, quel que soit le support (par exemple informations sociales, économiques, géographiques, météorologiques, touristiques, sur les entreprises, les brevets ou sur l'enseignement). Un certain nombre d'exclusion sont prévues : documents dont la fourniture ne relève pas de la mission de service public, documents non accessibles pour des raisons de sécurité nationale, documents détenus par les établissements d'enseignement et de recherche ou culturels.

¹ En outre, ce 2^{ème} avant-projet de décret vise à transposer pour lesdites matières les règles contenues dans le Décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration.

- **Organismes du secteur public :**

- Etat, collectivités territoriales, organismes de droit public ou l'association de ces organismes ou collectivités,
- Tout organisme
 - créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et
 - doté de la personnalité juridique et
 - dont soit l'activité est financée majoritairement par l'Etat, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public, soit la gestion est soumise à un contrôle de ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'Etat, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public.

Exigences applicables au traitement des demandes de réutilisation :

- Traiter les demandes **dans un délai raisonnable**, c'est-à-dire dans le délai applicable aux demandes d'accès aux documents et, au cas où un tel délai n'est pas prévu, dans les 20 jours ouvrables à dater de la réception (délai de 20 jours supplémentaires pour des demandes importantes ou complexes).
- Communiquer les motifs en cas de refus de la demande et mentionner les voies de recours.

Conditions de réutilisation

- **Formats disponibles** : les organismes du secteur public mettent les documents à disposition dans tout format ou langue préexistants, si possible et s'il y a lieu, sous format électronique. Ces organismes ne sont toutefois pas tenus de créer ou d'adapter les documents si cela entraîne des efforts disproportionnés dépassant le stade de la manipulation.
- Les principes d'une **tarification** raisonnable sont posés.
- Les conditions et redevances types applicables doivent être **publiées et fixées à l'avance**.
- Les organismes du secteur public peuvent autoriser la réutilisation des documents sans conditions ou avec conditions, dans ce dernier cas éventuellement par le biais d'une **licence**.
- Des dispositions pratiques doivent être adoptées pour **faciliter la recherche de documents** (par exemple, listes, de préférence consultables en ligne, des principaux documents et sites portails). La Directive souligne que cela est particulièrement important pour les PME.

B. Les avant-projets de décret transposant la Directive en droit wallon

Dans la note au Gouvernement wallon, il est précisé, à titre de **considérations générales** que :

- Le choix a été fait de transposer la Directive par un **décret spécifique** et non par la modification des textes existants relatifs à la publicité de l'Administration, qui n'ont pas le même objet (Décret wallon du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'Administration et Code de la Démocratie locale),
- L'option a également été prise de **s'inspirer** le plus largement possible du **projet de loi fédérale** relatif au même objet.

Par rapport au contenu de la Directive à transposer, il convient de relever les points suivants dans l'avant-projet de Décret :

- Il est précisé dans le commentaire de l'avant-projet de Décret que les **entreprises publiques ne sont pas visées** dans les organismes secteur public concernés (et ce, conformément au considérant n° 10 de la Directive).
- Les documents visés doivent être « revêtus d'un **caractère complet et achevé** ». Le commentaire précise qu'il s'agit d'éviter les méprises par la publication de documents non définitifs.
- Les exceptions à la notion de document sont identiques à celles de la Directive sauf 2 précisions (mais qui sont dans l'esprit de la Directive) :
 - Art. 3, 7° : documents administratifs qui sont mis à disposition inconditionnellement par une autorité publique.
 - Art. 3, 8° : échange de documents entre des autorités publiques aux seules fins de l'exercice de leur mission de service public.
- L'avant-projet de Décret dispose qu'un document qui comporte des données à caractère personnel ne peut être utilisé qu'à condition que l'autorité ait pris les dispositions nécessaires pour **rendre les informations anonymes**. Ce faisant, le texte transpose le principe contenu dans la Directive selon lequel cette dernière laisse intact le niveau de protection des personnes à l'égard des traitements de données à caractère personnel.
- La **procédure et les délais de traitement** d'une demande de réutilisation seront fixés dans un arrêté du Gouvernement wallon.
- Les recours en la matière sont confiés à la Commission d'accès aux documents administratifs, ce qui constitue pour elle une **nouvelle mission**.
- L'article 13 de l'avant-projet de Décret **abroge les dispositions du Décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et du Code de la démocratie locale**, qui prévoient que les documents administratifs obtenus sur base de ces réglementations ne peuvent être diffusées ni utilisées à des fins commerciales. La justification en est que la Directive 2003/98/CE vise à promouvoir la réutilisation commerciale, une telle interdiction ne pouvait être maintenue.

III. AVIS DU CESRW

La transposition de la Directive

Le CESRW demande que le législateur wallon transpose le texte de la Directive **en respectant le plus possible les termes qui y sont utilisés**. Plus particulièrement en ce qui concerne le chapitre II relatif aux définitions et domaine d'application, il relève en particulier que l'avant-projet de décret ne reprend pas les termes « collectivités territoriales » de la Directive, tout en précisant dans le commentaire des articles que les provinces et communes sont bel et bien visées. En termes de lisibilité pour les destinataires de la réglementation, reprendre le texte de la Directive sur ce point lui paraît plus efficace.

A ce propos, et d'une manière générale, il constate qu'un travail législatif important de réécriture des textes est effectué en Région wallonne quand il s'agit de transposer une Directive européenne. Il demande que **le Gouvernement wallon examine systématiquement l'opportunité d'intégrer dans le droit wallon les définitions énoncées dans les directives**. Dans la mesure où il est jugé opportun d'y déroger, le CESRW demande que l'exposé des motifs contienne les éléments retranchés et/ou ajoutés au texte européen.

Dans le souci de simplification à l'égard des usagers, il approuve par contre la volonté affirmée dans l'exposé des motifs que soient adoptés des systèmes similaires au sein des différents niveaux de pouvoir (fédéral et régional).

La cohérence des textes de droit wallon

Le CESRW prend acte de la distinction exposée par le Gouvernement wallon entre les matières « réutilisation des données secteur public » et « accès aux documents administratifs », justifiant la prise d'un décret spécifique, dans les termes suivants :

« ...tout en ayant des liens indubitables avec les obligations de publicité administratives classiques, la réutilisation de documents va sensiblement plus loin que la mise à disposition des citoyens, des documents et données individuelles qui les concernent. A l'objectif de transparence de l'Etat à l'égard de ses citoyens pris individuellement, s'ajoute la volonté d'exploiter économiquement, dans un contexte de libre concurrence, les données d'autrui ».

Toutefois, le CESRW attire l'attention sur la **confusion** qui risque de naître en **droit wallon** du fait de la juxtaposition de différentes normes régissant des matières similaires ; la réutilisation des données du secteur public sera en effet régie par un Décret spécifique tandis que l'accès aux documents administratifs restera organisé par trois séries de mesures : le Décret du 30 mars 1995, les articles L. 1561-1 à 13 du Code de la Démocratie locale ainsi que les articles 4 et 10 à 20 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

Le CESRW suggère une **codification** en la matière en vue de garantir la cohérence des textes.

Quant aux matières environnementales en particulier, il est d'avis que le décret en préparation devrait s'appliquer sans préjudice des articles 4 et 10 à 20 du Livre Ier du Code de l'environnement. Ces dispositions organisent en effet un droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenues par les autorités publiques à toute personne sans quelle soit obligée de faire valoir un intérêt.

Il indique que la question de savoir si une demande d'information relève de l'une ou l'autre législation prend toute son importance dans le cadre des procédures de recours, le Code de l'Environnement ayant instauré une procédure et une commission spécifiques.

La consultation des administrations

Le CESRW estime que la valeur ajoutée d'une **consultation des administrations** n'est plus à démontrer : tant les services concernés des ministères et organismes publics régionaux, voire des pouvoirs locaux, devraient faire l'objet d'une sensibilisation préalable afin de pouvoir bénéficier de leurs remarques et suggestions pratiques. Le CESRW rappelle en effet que c'est l'administration qui aura la responsabilité du service à rendre. Si l'entreprise paraît difficile notamment au vu des délais, un **panel** pourrait être organisé avec quelques représentants desdits services pour leur soumettre le projet. Ce panel, à valeur indicative, permettrait d'éviter des impairs ou des imperfections dans l'implémentation. Ce qui est résolu en amont évite des corrections en aval.

L'analyse d'impact

Le CESRW **regrette l'absence d'analyse d'impact**, même sous une forme édulcorée, dans ce dossier. Il estime en effet qu'un tel exercice aurait permis de mesurer plus sûrement le rapport entre les obligations imposées via la Directive et l'**investissement humain et organisationnel** à prévoir par la Région wallonne. A titre d'exemple, on aurait pu disposer d'un inventaire préalable des documents susceptibles d'être concernés par ce décret (en particulier des documents statistiques), ou tout au moins d'une méthode d'évaluation de ceux-ci. De même, le surcroît de travail de la Commission d'Accès aux Documents administratifs dont les missions ont été considérablement étendues aurait pu être évalué ex ante.

Par ailleurs, l'analyse d'impact aurait conduit à affiner la méthodologie de mise en œuvre des dispositions à transposer. Le CESRW rappelle à cet égard que la réflexion sur les conditions de mise en œuvre du droit européen a montré tout l'intérêt d'une campagne de sensibilisation et d'information entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées, avant même que n'aboutisse le parcours législatif du texte européen c'est-à-dire lorsqu'il est encore un projet modifiable par les Etats membres. L'exemple du droit de l'environnement est un exemple particulièrement clair de l'intérêt de ce travail préalable.

La simultanéité des textes

Ainsi qu'il l'a fait à plusieurs reprises, le CESRW rappelle l'importance de **mettre en œuvre simultanément l'ensemble des instruments juridiques** appelés à régir une matière (dispositions législatives, réglementaires et administratives). Il préconise en particulier d'élaborer l'arrêté d'exécution de l'avant-projet de décret en examen dans le délai le plus rapproché possible. A cet égard, il prend note avec satisfaction du fait que l'entrée en vigueur du décret est conditionné par la publication au Moniteur belge de l'arrêté d'exécution.

La mise en œuvre de la procédure

Le CESRW prend note de ce que la procédure de demande de réutilisation d'informations du secteur public fera l'objet de l'arrêté d'exécution.

Il souhaite que, lors de l'élaboration de cet arrêté, les **principes contenus dans le Décret de Relance économique et de simplification administrative (Décret RESA)** soit effectivement appliqués (transmission des pièces justificatives, délai, moyen de paiement et modalités d'envoi).

Il recommande particulièrement d'être attentif, lors de la rédaction de l'arrêté, à la description des différentes étapes de la procédure avec insertion d'un **délai de traitement** pour chacune d'entre elles et ce, **dans le respect des délais prévus dans la Directive**.

En lien avec le point relatif à la simultanéité des textes, il demande que l'écriture des procédures soit élaborée au plus vite, de préférence en consultant les acteurs concernés (via le panel évoqué plus haut), ce qui faciliterait l'examen a priori des charges administratives non seulement du point de vue des agents mais aussi de celui des usagers.

La tarification

Le CESRW prend note des principes de tarification énoncés dans le texte en examen : « *dans l'hypothèse où une redevance est prélevée pour la reproduction et la distribution de documents administratifs, cette redevance égale les coûts marginaux de reproduction et de distribution* .

Quand la préparation d'un document administratif demande plusieurs opérations supplémentaires, le total des coûts ne peut dépasser le coût de la collecte, de la production, de la reproduction et de la diffusion tout en permettant un retour sur investissement raisonnable »².

Le CESRW demande que la tarification ne soit pas établie par service mais de façon **uniforme et forfaitaire** en appliquant le taux le plus bas possible, dans le respect des principes énoncés plus haut. Dans la mesure où les informations sont transmises par voie électronique, cette transmission devrait être gratuite.

² Article 8 de l'avant-projet de décret.