

## **Résumé des débats de la table ronde sur la directive de 2003 concernant la réutilisation des données publiques et le projet de directive INSPIRE**

La table ronde organisée par l'APCIG, l'AFIGéO, le SPDG et l'AITF était animée par Alain Prallong, président de l'APCIG avec, comme intervenants :

- Yves Riallant, secrétaire général de l'AFIGéO,
- Jean-Lucien Seligmann, président du SPDG,
- Georges Bertrand, trésorier de l'APCIG,
- Gérald Glaise, chargé d'enseignement à l'Université de Paris V, pour l'AITF,
- François Salgé, secrétaire général du CNIG, qui a participé depuis plusieurs années à la mise au point du projet de directive INSPIRE et qui contribue à la préparation de son adoption en 2005 par le Conseil des ministres et le Parlement européen,
- Clément Jaquemet, responsable de l'information géographique au sein de l'ADAE (Agence pour le Développement de l'Administration Electronique),
- Francis Bertrand, responsable de l'information géographique à l'IFEN (Institut Français de l'Environnement), qui participe, pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, à la préparation du projet de directive INSPIRE.

Des exposés se dégagent les éléments suivants :

Le projet de directive INSPIRE et la directive de 2003 sur la diffusion des données publiques sont deux pièces d'un ensemble beaucoup plus vaste, dont la clé de voûte est un texte d'une nature un peu différente, qui est la convention d'Aarhus. Cette convention est un traité entre l'ensemble des pays européens. Il a été transposé, à la fois, au niveau de la communauté européenne (directive du 28 janvier 2003) et au niveau des Etats membres, chacun pour la part de compétence qui lui revenait en propre. En France, on a intégré un grand nombre de dispositions de la convention d'Aarhus dans la constitution, lors de la réforme votée par le congrès à la fin de février dernier. Parmi les dispositions qui constituent la charte de l'environnement, placée avant le préambule de la constitution, il y a la consécration du droit d'accès à l'information et, plus largement, d'un triptyque de la démocratie participative : l'information, la consultation, la mise à disposition des données liées à l'environnement.

La définition de l'information environnementale est très large, beaucoup plus que l'acception qu'on lui donne traditionnellement, C'est un point de départ pour voir plus loin et imaginer que l'on puisse élargir et répliquer les dispositifs de la convention d'Aarhus à d'autres types de données publiques. Les collectivités locales doivent être attentives au fait que la communauté nationale a sanctionné par des dispositions constitutionnelles l'accès et la mise à disposition des données publiques. Les textes communautaires posent des objectifs précis. Si le législateur ne les met pas en œuvre suffisamment rapidement les citoyens peuvent en tirer argument pour obtenir des droits et les faire valoir devant la collectivité locale, quand bien même une loi de transposition ne serait pas intervenue, ceci parce qu'il y aurait eu défaut d'action, de la part de la collectivité, ou une action contraire aux objectifs d'une directive communautaire dont le délai de transposition est dépassé (février 2005 pour la directive de 2003). Il y a donc des enjeux très concrets à ce que les collectivités soient pro-actives sur ces sujets et n'attendent pas simplement le signal ou le mode d'emploi donné par le législateur.

La directive européenne du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des données publiques a pour objectif d'éliminer les obstacles, tant juridiques que pratiques, qui freinent l'exploitation, par le secteur privé, du potentiel que représentent les données collectées par le secteur public dans le cadre de ses missions de service public. Elle comporte 3 actions :

1. étendre la possibilité de réutilisation à des fins autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel elles ont été constituées,
2. définir leurs conditions de réutilisation et les aspects tarifaires, en respectant les principes de non-discrimination et de concurrence,
3. accroître la transparence de l'administration en ce qui concerne ces informations réexploitables, grâce à des licences types et à des tarifs orientés vers les coûts.

La transposition, initialement démarrée par l'ADAE, est aujourd'hui directement sous l'égide du Secrétariat Général du Gouvernement, de la DUSA (Délégation des Usagers de la Simplification

Administrative), de l'ADAE, de la CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs) et, enfin, de la Chancellerie (Ministère de la Justice).

Il n'y a pas encore de décision prise de la part du gouvernement sur les aspects tarifaires. Il y a des principes, des propositions, en particulier le principe de redevance pour services rendus, ce qui impliquerait que la tarification soit limitée au coût de reproduction ou de mise à disposition de ces informations. Mais ces tarifs peuvent être assortis de la prise en compte de droits de propriété intellectuelle selon les cas, toujours, comme le précise la directive, dans la limite d'un tarif plafond qui permette un retour sur investissement raisonnable.

Tout cela reste à être arbitré par le gouvernement, avec une vision qui prendra en compte les situations particulières et l'intérêt global. L'objectif est bien de simplifier ces échanges entre services de l'Etat et collectivités territoriales, dans un esprit gagnant-gagnant, et d'avoir des modèles économiques qui garantissent la stabilité de certains acteurs, qui pourraient être déstabilisés dans cette structure

Au niveau des collectivités locales, le projet de transposition, tel qu'il avait été présenté jusqu'alors, pouvait poser un certain nombre de problèmes, compte tenu de très gros investissements réalisés, depuis plusieurs dizaines d'années, dans la constitution de référentiels géographiques à très grande échelle.

Ce qui est clairement pris en compte, c'est le besoin d'une vision globale de l'organisation du partage des responsabilités sur la création et la gestion des données géographiques entre les services de l'Etat et ses établissements publics, notamment l'IGN, auquel on peut confier des missions et les collectivités territoriales. En application du principe de subsidiarité, tel qu'il est désormais défini dans la Constitution, la logique veut que cette création soit assurée là où c'est le plus pertinent, donc très localement, avec, en relais, l'échelon immédiatement au-dessus quand c'est nécessaire.

Le projet de directive INSPIRE s'adresse, pour sa part, à toutes les organisations publiques, y compris les collectivités locales, qui sont directement concernées. Il s'agit de constituer, à partir des données publiques existantes, une infrastructure des données spatiales nécessaires à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques environnementales définies dans un sens très large. Cela veut dire rendre ces données largement accessibles, partageables et interopérables.

INSPIRE devrait avoir un rôle de catalyseur d'une direction dans laquelle les infrastructures et le mécanisme de partage de l'information géographique vont s'inscrire.

La présidence luxembourgeoise souhaite que la directive soit adoptée en première lecture, avant la fin de sa présidence, au mois de juin 2005. On commence à parler d'une adoption en 2<sup>ème</sup> lecture, ce qui veut dire que ce serait plutôt début 2006, et cela dépendra de la présidence suivante, celle du Royaume-Uni.

Si on résume la situation aujourd'hui, il y a actuellement deux axes de travail principaux :

1. La procédure de codécision qui associe: le Conseil des Ministres (formé par les gouvernements), la Commission et le Parlement européen, Il y a deux sous-axes :
  - la négociation Parlement européen – Commission, qui a conduit le Parlement européen à proposer un certain nombre d'amendements, qui devront faire l'objet d'une délibération en mai, c'est l'axe des élus (rapport Broepels),
  - la négociation entre la Commission et les Etats membres. Actuellement, l'animateur de ce travail est, pour le gouvernement français, le Secrétariat Général du Gouvernement (SGSCI), La Commission collationne les commentaires des différents Etats sur le projet de directive en fonction de la progression de la discussion
2. La comitologie, qui est, quelque part, un transfert de responsabilité depuis le conseil des ministres vers un comité ad hoc, créé à cet effet pour valider et adopter les règles de mise en œuvre, qui s'imposeront ensuite aux divers Etats membres, c'est à dire l'axe expertise et technique. Il faut anticiper et être capable de commencer à spécifier les règles de mise en œuvre de la procédure INSPIRE. Actuellement, 3 possibilités d'agir :
  - appel à experts fait par la Commission pour faire partie des équipes de rédaction ("drafting team") qui vont rédiger les règles de cette directive INSPIRE,

- une autre façon d'intervenir, aussi efficace, est de se constituer en SDIC (Special Detail Interest Community), communautés d'intérêt, soit thématiques, soit géographiques, et qui portent sur l'information géographique. Leur rôle est de commenter les différents documents,
- les organisations mandatées légalement (Legal Mandated Organisations) dont l'objet est de mettre en œuvre, ou de participer à la mise en œuvre, des infrastructures de données spatiales au niveau national.

Cette organisation de l'expertise perdurera après l'adoption de la directive car il va falloir assister la comitologie dans l'adoption progressive des différentes règles.

Le projet comporte un calendrier sur les différentes actions.

Il y a un certain nombre de flous, dans le projet de directive, qui ne seront précisés qu'au fur et à mesure qu'on progressera. INSPIRE, c'est une direction qui est donnée, c'est un acte de foi résultant de la prise de conscience qu'il y a un problème de partage de l'information géographique, la mise en œuvre venant petit à petit.

Les débats ont fait apparaître deux problèmes essentiels :

1. Les collectivités territoriales, qui sont les principales productrices et utilisatrices de l'information géographique, n'ont pas été associées à la préparation des directives ni à la réflexion sur les modalités de leur transposition. Les arbitrages en cours se font en dehors d'elles sans que leurs élus soient consultés. Il paraît aujourd'hui urgent que le rôle des collectivités territoriales soit officiellement reconnu et que leurs compétences en ce domaine soient formalisées. Les nouvelles directives risquent de leur imposer de nouvelles obligations sans pour autant leur donner les moyens correspondants. D'ailleurs, si on ne reconnaît pas aux collectivités territoriales un certain nombre de compétences, comment peuvent-elles se positionner, financer, car, dans un certain nombre de cas aujourd'hui, il y a des masses de données financées qui vont devoir trouver des propriétaires.
2. La transposition de la directive réutilisation offre pourtant une occasion de corriger les lacunes du nouveau décret IGN, qui tient pour l'essentiel les collectivités territoriales à l'écart de la constitution du RGE. L'ADAE et le Ministère de l'Ecologie travaillent en ce sens. Ils veulent retrouver la dynamique qui était visée initialement par l'idée du RGE, mutualisant un investissement global. Dans une vision large de l'intérêt général, et dans le droit fil de la convention d'Aarhus privilégiant le droit d'accès à l'information, ils défendent le principe de la gratuité de l'accès aux données alors que l'IGN défend son modèle économique où l'utilisateur participe aux frais de constitution du référentiel. Dans une intervention remarquée, l'IGN a précisé les relations entre ses sous-traitances et ses recettes commerciales. Il appartiendra au SGCI (Secrétariat Général du Gouvernement), coordonnateur de la participation française, qui synthétise les avis des ministères consultés sur le projet de cette directive, de faire la synthèse en son sein.

Constatant que les collectivités territoriales et les élus étaient peu représentés à la table ronde, il a été suggéré de refaire une séance du même type à l'occasion du Salon des Maires et Collectivités Locales.