

# GUIDE PRATIQUE

DE LA PUBLICATION EN LIGNE ET DE LA  
REUTILISATION DES DONNÉES PUBLIQUES  
(« OPEN DATA »)

## *Présentation du cadre juridique de l'ouverture des données*

*Document élaboré par les services de la CADA et de la CNIL  
en association avec les services d'Etalab*

---

**CNIL.**  
COMMISSION NATIONALE  
INFORMATIQUE & LIBERTÉS

**Cada**

Commission d'accès  
aux documents administratifs

# Table des matières

Précisions liminaires .....	3
1- Les obligations de publication en ligne .....	4
1.1. Les obligations de publication en ligne prévues par le code des relations entre le public et l'administration .....	5
1.1.1 La mise en ligne sur demande .....	5
1.1.2. La mise en ligne par défaut .....	5
1.2 Les obligations prévues par des législations spéciales .....	7
1.2.1 Exemples de législations spéciales renvoyant aux modalités de publication du CRPA.....	7
1.2.2 Exemples de législations spéciales prévoyant des modalités de publication particulières .....	7
1.3. Les effets de la mise en ligne d'un document : l'exception de diffusion publique .....	8
2. Le contenu des documents publiés .....	9
2.1. Le document doit être communicable à toute personne .....	9
2.1.1. L'occultation des mentions protégées par le CRPA.....	9
2.1.2. Les législations ou réglementations autorisant la publication de données relevant de certains secrets protégés: la réserve « des dispositions législative et réglementaire contraires ».....	10
2.1.3. La réserve des documents soumis aux droits d'auteur .....	12
2.2. Quel sort réserver aux données à caractère personnel ? .....	13
2.2.1. Le principe de l'anonymisation des documents contenant des données à caractère personnel	13
2.2.2. Sur la notion de « disposition législative contraire » permettant la diffusion sans anonymisation préalable.....	15
3. Les modalités de la diffusion en ligne .....	16
3.1. La prise en compte des obligations issues du RGPD .....	16
3.2. Le format de diffusion .....	17
3.3. Faut-il placer les documents publiés sous licence de réutilisation ?.....	18
4. Comment réutiliser les données diffusées ? .....	19
4.1 Les obligations prévues par le CRPA pour la réutilisation.....	19
4.2 Les obligations prévues par le RGPD pour la réutilisation .....	20

## Précisions liminaires

La mise à disposition du public d'un document administratif et des données publiques qu'il contient découle de deux types de règles.

- Les règles relatives à la publication, comme une formalité nécessaire pour l'entrée en vigueur d'un acte juridique ou le déclenchement d'un délai. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> du code civil dispose que les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent, en principe, en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication.
- les règles relatives au droit d'accès aux documents administratifs, qui comprend des obligations de communication et de diffusion publique pour les administrations, impliquant notamment la mise en ligne des documents. En effet, avec l'adoption de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016, l'objectif de transparence, qui a présidé à l'adoption de la loi du 17 juillet 1978, consacre désormais le **passage d'une logique de communication sous conditions des documents administratifs, à une culture de la diffusion spontanée des informations détenues par les administrations, afin d'en permettre l'exploitation et la valorisation par les bénéficiaires du droit d'accès.**

**Le présent guide porte exclusivement sur les modalités de mise en ligne et de réutilisation des documents administratifs et données publiques relevant d'une logique de droit d'accès.** Communément qualifiées sous l'appellation générique anglaise d' « open data », ces modalités visent des **données librement accessibles, mises à disposition dans un format ouvert et réutilisable par toute personne.**

Depuis plusieurs années, de nombreux Etats se sont inscrits dans un mouvement de diffusion en ligne des informations détenues par leurs administrations publiques. Ces politiques d'ouverture des données publiques poursuivent **trois objectifs majeurs** :

- renforcer la transparence de l'action administrative et de la vie démocratique,
- identifier des leviers d'amélioration de l'organisation et de la gestion publiques,
- susciter l'innovation économique par la création de nouveaux services.

En France, ce mouvement a d'abord été initié par les collectivités territoriales. L'État a engagé à compter des années 2010 une politique fortement incitative, qui s'est notamment traduite par la mise en ligne de la plateforme « data.gouv.fr », où près de 30 000 jeux de données sont désormais disponibles, et la mise en place de nouvelles structures administratives (la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), la mission Etalab, l'administrateur général des données), dont le rôle est d'inciter les différents acteurs publics à mettre en ligne les informations qu'ils détiennent et de les accompagner dans la mise en œuvre de leurs projets. La France est aujourd'hui l'un des pays les plus en pointe en matière d'ouverture des données publiques.

Le cadre juridique de cette ouverture des données publiques est constitué de deux ensembles :

- les dispositions sur le droit d'accès aux documents administratifs, aujourd'hui codifiées au livre III du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), auquel s'ajoutent de nombreuses législations spéciales ;
- les dispositions sur la protection des données personnelles (RGPD<sup>1</sup> et loi « Informatique et Libertés »), qui sont applicables dès lors que la mise en ligne concerne des documents administratifs ou des données publiques comportant des informations relatives à des personnes identifiées ou susceptibles de l'être.

Le volet n°1 du présent guide présente les modalités d'articulation de ces deux ensembles complémentaires, étant précisé que l'entrée en vigueur du RGPD n'a pas impacté le cadre juridique du droit d'accès aux documents administratifs.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

<sup>2</sup> L'article 86 du RGPD prévoit que « les données à caractère personnel figurant dans des documents officiels détenus par une autorité publique ou par un organisme public ou un organisme privé pour l'exécution d'une mission d'intérêt public peuvent être communiquées par ladite autorité ou ledit organisme conformément au droit de l'Union ou au droit de l'État membre auquel est soumis l'autorité

# 1- Les obligations de publication en ligne

## articles L. 300-2 et L. 300-3 du CRPA

Ces obligations concernent les documents administratifs au sens du CRPA, c'est-à-dire :

- **tout document produit ou reçu par l'administration...**

Les documents administratifs peuvent revêtir de nombreuses formes (dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, codes sources, etc.) et adopter tout support (écrit, enregistrement sonore ou visuel, forme numérique ou informatique).

- **... dans le cadre d'une mission de service public accomplie par des personnes morales de droit public ou privé**

Pour déterminer si une personne privée est chargée d'une mission de service public, dans le silence des textes, il y a lieu de contrôler si<sup>3</sup> :

- la personne privée assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public ;
- ou, en l'absence de telles prérogatives, si, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

**A noter que :**

- **seuls les documents qui ont un lien suffisamment direct avec l'exercice des missions de service public, ou qui retracent les conditions dans lesquelles l'organisme privé exerce sa mission de service public, ont un caractère administratif**, à l'exclusion des documents relatifs uniquement au fonctionnement interne de cet organisme<sup>4</sup> ;

Toutefois, bien qu'ils soient sans lien avec les missions de service public, les documents relatifs à la gestion du domaine privé des personnes publiques sont désormais soumis au régime d'accès des documents administratifs.

- **le document doit exister à la date de la demande ou doit pouvoir être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant** (c'est-à-dire en ayant recours à un programme informatique de maniement aisé et à la disposition du service qui détient la base de données) ;

En d'autres termes, l'administration n'est pas tenue, sauf disposition particulière, d'élaborer un document pour répondre à une demande<sup>5</sup>. Cependant, la création d'un document peut être imposée à l'administration lorsqu'une obligation de publication implique la création d'un document *ad hoc*. C'est le cas par exemple de la publication des règles définissant les principaux traitements algorithmiques (cf 1.1.2.2.) ou en matière d'information environnementale.

- **les administrations ne sont pas tenues de publier les archives publiques** issues des opérations de sélection prévues aux articles [L. 212-2](#) et [L. 212-3](#) du code du patrimoine.

publique ou l'organisme public, afin de concilier le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel au titre du présent règlement ».

<sup>3</sup> Il s'agit de la grille d'analyse adoptée par le Conseil d'Etat dans sa décision n° 264541 du 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés .

<sup>4</sup> CE 25 juillet 2008, CEA, n° 280163 et celles sur les fédérations sportives et les élections de ses organes dirigeants

<sup>5</sup> CE, n° 152393, Association de défense des animaux victimes d'ignominies ou de désaffection, 22 mai 1995

## 1.1. Les obligations de publication en ligne prévues par le code des relations entre le public et l'administration

L'article L. 312-1 du CRPA consacre de façon générale la faculté pour les administrations de publier les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent. Le CRPA prévoit également des obligations légales de publication.

### 1.1.1 La mise en ligne sur demande

#### article L. 311-9 du CRPA

La publication des documents administratifs constitue une modalité de leur communication, à l'initiative de l'administration ou au choix du demandeur. **Tout demandeur pourra, s'il le souhaite, accéder aux documents communicables en demandant expressément à l'administration qu'elle procède à sa publication en ligne.**

A noter que l'article 1<sup>er</sup> de la loi pour une République numérique a ouvert le droit d'accès défini par le CRPA aux administrations et aux personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public pour l'accomplissement de leurs missions.

### 1.1.2. La mise en ligne par défaut

#### articles L. 312-1-1 et L. 312-1-3 du CRPA

##### 1.1.1.1 Au titre de l'article L. 312-1-1 du CRPA

**Les administrations qui emploient plus de cinquante personnes en équivalents temps plein, à l'exclusion des collectivités de moins de 3 500 habitants, sont tenues de mettre en ligne :**

- **les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues par le CRPA, ainsi que leurs versions mises à jour ;**

Il s'agit des documents dont la communication est effectuée soit en vertu des dispositions générales du CRPA, soit en vertu de dispositions spéciales qui renvoient expressément à l'application du CRPA, telles que celles de l'article L. 124-1 du code de l'environnement<sup>6</sup>.

Si cette obligation ne concerne *stricto sensu* que les documents ayant fait l'objet d'une demande de communication depuis octobre 2018, elle vise à inciter les administrations à anticiper de telles demandes en publiant spontanément les documents administratifs communicables.

- **les documents qui figurent dans le répertoire des informations publiques (RIP) ;**

Cette obligation de mise en ligne concerne bien le RIP ainsi que les documents qu'il contient.

Ce répertoire, dont la tenue est prévue à l'article L. 322-6 du CRPA, recense les principaux documents administratifs que les administrations produisent ou détiennent. Pour chacun des documents, le RIP doit indiquer son titre exact, son objet, la date de sa création, les conditions de sa réutilisation et, le cas échéant, la date et l'objet de ses mises à jour<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> L'article L. 124-1 du code de l'environnement prévoit que « Le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 ou pour leur compte s'exerce dans les conditions définies par les dispositions du titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du présent chapitre. »

<sup>7</sup> Article R. 322-7 du CRPA

Afin d'être le plus complet et précis possible, le RIP pourrait également comprendre les indications suivantes :

- identifiant unique du document ;
- description du contenu du document ;
- thème du jeu de données (voir nomenclature : Agriculture, Économie, etc.) ;
- nom de la structure qui produit la donnée ;
- date de la première publication ;
- fréquence de la mise à jour ;
- régime de publication du document : non-communicable, communicable, réutilisable, diffusé en *open data* ;
- liste des formats dans lesquels sont publiées les informations.

Exemples : le RIP de la DILA<sup>8</sup>, le RIP du ministère de l'Agriculture<sup>9</sup>, le RIP du ministère de l'économie et des finances<sup>10</sup>.

- **Les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs ;**

On entend par base de données un recueil d'œuvres, de données ou d'autres éléments indépendants, disposés de manière systématique ou méthodique, et individuellement accessibles par des moyens électroniques ou par tout autre moyen<sup>11</sup>.

En, d'autres termes il s'agit d'un ensemble de données organisé en vue de son utilisation par des programmes correspondant à des applications distinctes et de manière à faciliter l'évolution indépendante des données et des programmes (en anglais : data base)<sup>12</sup>.

Concrètement, on vise ici des ensembles organisés de données numériques ayant des mises à jour périodiques. Il s'agit notamment de grands corpus de données produits par les administrations économique, sociales etc.

- **Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.**

Une donnée correspond à la représentation d'une information sous une forme conventionnelle destinée à faciliter son traitement (en anglais : data).

Exemple : les données de qualité de l'air, les données géographiques, les données financières (budgets, commande publique, subventions, etc).

#### 1.1.1.2 Au titre de l'article L. 312-1-3 du CRPA

**Les administrations employant au moins 50 agents doivent publier en ligne les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leurs missions, lorsque ces traitements fondent des décisions individuelles.**

Les décisions publiques sont largement concernées par l'utilisation croissante des algorithmes : affectation des élèves dans un établissement scolaire ou des étudiants à une formation, lutte contre la fraude fiscale, attribution d'un logement social, classement des passagers aériens à risques, etc.

**La publication de ces règles implique que chaque administration concernée crée un document *ad hoc***, ce qui constitue une dérogation au principe selon lequel ne sont publiables que les documents existants. Il s'agit de :

- recenser les principaux algorithmes utilisés pour la prise de décisions individuelles, c'est-à-dire les traitements automatisés de données personnelles aboutissant à de telles décisions ;
- mentionner les principales règles applicables à chaque algorithme, c'est-à-dire les principales étapes et différents modules de l'algorithme dans un langage compréhensible par tout un chacun.

8 <https://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/repertoire-des-informations-publiques/>

9 <http://agriculture.gouv.fr/informations-publiques>

10 <https://www.economie.gouv.fr/cedef/repertoire-des-informations-publiques>

11 Définition donnée par l'article L. 112-3 du code de la propriété intellectuelle

12 Définition issue de l'arrêté du 22 décembre 1981 « ENRICHISSEMENT DU VOCABULAIRE DE L'INFORMATIQUE ».

## 1.2 Les obligations prévues par des législations spéciales

Il existe une multitude de dispositions législatives ou réglementaires particulières prévoyant une obligation de mise en ligne de documents.

### 1.2.1 Exemples de législations spéciales renvoyant aux modalités de publication du CRPA

- **La commande publique**<sup>13</sup>

En vertu de différents décrets de 2016<sup>14</sup>, l'acheteur doit, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018, offrir sur son profil d'acheteur un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés publics, des marchés de défense ou de sécurité et des contrats de concession, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public.

Sont concernés les marchés publics dont le montant est égal ou supérieur à 25 000 € HT ainsi que les contrats de concession.

Les données essentielles devant être publiées sont définies par l'arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique modifié par l'arrêté du 27 juillet 2018<sup>15</sup>.

### 1.2.2 Exemples de législations spéciales prévoyant des modalités de publication particulières

- **Les subventions publiques**

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, prévoit que « *L'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 de la présente loi qui attribue une subvention dépassant le seuil mentionné au quatrième alinéa du présent article rend accessible, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de la convention de subvention, dans des conditions fixées par voie réglementaire* ».

Le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention identifie les informations devant être considérées comme des données essentielles (ex. : nom de l'attributaire, objet et montant de la subvention, etc.). Un [arrêté du 17 novembre 2017](#) précise les conditions de leurs mises à disposition.

- **Les instructions et circulaires**

Les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives font l'objet d'une publication, dans un délai de quatre mois<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> La mise à disposition des données essentielles des contrats de la commande publique, telle que prévue par différents décrets de 2016, a fait l'objet d'une fiche par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.

([https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/ouverture\\_donnees/Fiche\\_Open\\_data.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/ouverture_donnees/Fiche_Open_data.pdf)).  
<sup>14</sup> Article 107 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, article 94 du décret n° 2016-361 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité et article 34 du décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux contrats de concession.

<sup>15</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034492587&dateTexte=20181210>

<sup>16</sup> Articles L.312-2 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

- **Autres exemples de législations spéciales prévoyant des modalités de publication particulière :**

- Le répertoire numérique des représentants d'intérêts<sup>17</sup> et les déclarations d'intérêts déposées en application de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;
- Les données collectées ou produites à l'occasion de l'exploitation du service public et qui sont indispensables à son exécution<sup>18</sup> ;
- Les données détaillées de consommation et de production issues des systèmes de comptage d'énergie<sup>19</sup> ;
- Les données et cartes de couverture des services de communication électronique<sup>20</sup> ;
- Les données du système national des données de santé<sup>21</sup> ;
- Les données nationales des vitesses maximales autorisées sur le domaine public routier<sup>22</sup> ;
- Les données des services d'information concernant les aires de stationnement pour les camions et les véhicules commerciaux ainsi que les données et procédures pour la fourniture d'informations sur la circulation liées à la sécurité routière<sup>23</sup> ;
- la localisation géographique et les caractéristiques techniques des stations et des points de recharge électrique<sup>24</sup>.

### 1.3. Les effets de la mise en ligne d'un document : l'exception de diffusion publique

#### **article L. 311-2 du CRPA**

Lorsqu'un document a déjà fait l'objet d'une diffusion publique, c'est-à-dire qu'il est déjà librement accessible au public, l'administration est dispensée de l'obligation de le communiquer sur demande.

Il y a lieu de distinguer la publication d'un document ou de données qui n'ont pas vocation à évoluer, de celle d'une base de données qui a vocation à être mise à jour régulièrement.

Ainsi, lorsque la demande porte sur des informations publiques « dynamiques », ayant, de par leur objet même, un caractère évolutif ou devant être régulièrement mises à jour<sup>25</sup>, la mise en ligne d'une base comportant de telles données doit être effectuée dans un format et avec une périodicité qui permette la réutilisation dans un délai raisonnable et utile. La circonstance que des données « statiques » issues de cette même base soient déjà diffusées en ligne ne permettra pas de soulever « l'exception de diffusion publique »

Par exemple, la publication au Journal officiel de la République française des prix publics des médicaments ne vaut pas diffusion publique de la base de données de ces prix régulièrement actualisée par les autorités sanitaires.

---

<sup>17</sup> Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017.

<sup>18</sup> Article 53-1 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, issu de l'article 17 de la loi du 7 octobre 2016.

<sup>19</sup> Articles L. 111-73 et L.111-77-1 du code de l'énergie et décret n° 2017-486 du 5 avril 2017 relatif au traitement et à la mise à disposition du public des données détaillées de comptage des gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel.

<sup>20</sup> Article L. 36-7 du code des postes et des communications électroniques, issu de la loi du 7 octobre 2016 ; décision de l'ARCEP n° 2016-1678 du 6 décembre 2016 relative aux contenus et aux modalités de mise à disposition du public d'informations relatives à la couverture des services mobiles et aux méthodes de vérification de la fiabilité de ces informations.

<sup>21</sup> Article 193 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé et décret n° 2016-1871 du 26 décembre 2016 relatif au traitement de données à caractère personnel dénommé « système national des données de santé »

<sup>22</sup> Article L. 119-1-1 du code de la voirie routière, issu de l'ordonnance n° 2016-1018 du 27 juillet 2016 relative à la communication des données de circulation routière des collectivités territoriales et de leurs groupements

<sup>23</sup> Décret n° 2015-474 du 27 avril 2015.

<sup>24</sup> Décret n° 2017-26 du 12 janvier 2017 relatif aux infrastructures de recharge pour véhicules électriques et portant diverses mesures de transposition de la directive 2014/94 du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs.

<sup>25</sup> Conseil CADA n°20163651 et n°20171556.



## 2. Le contenu des documents publiés

Pour pouvoir être rendu public par l'administration (à titre obligatoire ou non), un document administratif doit respecter deux règles quant à son contenu.

A noter que **la mise en ligne d'un document administratif par une personne privée (association, organe de presse, etc.) n'est pas régie par ces règles, mais par celles applicables à la réutilisation des informations publiques.**

### 2.1. Le document doit être communicable à toute personne

Pour satisfaire à cette condition, le document ne doit pas contenir de données couvertes par un secret protégé par le CRPA.

#### 2.1.1. L'occultation des mentions protégées par le CRPA

##### **Articles L. 312-1-2 alinéa 1, L. 311-5 et L. 311-6 du CRPA**

Un document ne peut être communiqué que sous réserve des secrets couverts au titre des dispositions du CRPA<sup>26</sup>. De même un document ne peut être publié qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter les mentions protégées.

**Devront ainsi être occultées avant publication et sauf disposition législative ou réglementaire contraire :**

- **Les mentions des documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :**
  - au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
  - au secret de la défense nationale ;
  - à la conduite de la politique extérieure de la France ;
  - à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations ;
  - à la monnaie et au crédit public ;
  - au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations ; préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
  - à la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature ; ou sous réserve de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, aux autres secrets protégés par la loi.
- **Les mentions des documents :**
  - dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles. Le secret des affaires est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration est soumise à la concurrence ;
  - portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable. A titre d'exemple, porte une appréciation sur une personne physique, les composantes de sa rémunérations définies d'un commun accord entre l'agent et l'administration lorsqu'elles ne sont pas définies par les règles régissant l'emploi (ex : montant des primes de rendement et de résultat), les notes attribuées aux candidats à l'occasion de chaque épreuve d'un concours, les appréciations d'un jury détenues par une administration la notation d'un agent public ou des

<sup>26</sup> Articles L. 311-5 et L. 311-6 du CRPA

appréciations portées par l'autorité hiérarchique sur sa manière de servir ou un rapport ayant servi de base à une décision de changement de grade ;

- faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. Font, par exemple, apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation est susceptible de lui porter préjudice, les témoignages et plaintes adressées à l'autorité administrative et dirigés contre une personne (le comportement protégé est celui de l'auteur de la lettre) ou un arrêté de fermeture administrative d'un établissement.

### Comment procéder à l'occultation ?

Pour un document donné, l'occultation correspond au masquage ou au retrait des données identifiées comme confidentielles et non communicables.

L'administration n'est pas tenue de communiquer et par extension de publier un document (puisque tout document communiqué et communicable à tous est publiable) lorsque :

- les travaux d'occultation dénatureraient ou videraient de sens le document ;
- le document est indivisible ou l'occultation est trop complexe : un document comportant un très grand nombre de mentions couvertes par un secret et dont l'occultation s'avérerait particulièrement difficile pour l'administration devrait être regardé comme non communicable.

**NB** : les documents dont la communication porterait atteinte à un secret ou à un intérêt protégé par la loi deviennent librement communicables, sans occultation, à l'expiration des délais fixés à l'article L. 213-2 du code du patrimoine. Ils peuvent également, dans certains cas, être communiqués avant l'expiration de ces délais, par dérogation, en application de l'article L. 213-3 du code du patrimoine.

#### **2.1.2. Les législations ou réglementations autorisant la publication de données relevant de certains secrets protégés: la réserve « des dispositions législative et réglementaire contraires »**

L'article L. 312-1-2 du CRPA prévoit que lorsque les documents et données entrent dans le champ d'application des articles [L. 311-5](#) ou [L. 311-6 du CRPA](#), ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions, sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires.

Attention : toute disposition prévoyant une obligation de publication ne peut être interprétée comme une « disposition contraire » permettant de procéder à la publication sans occultation préalable des mentions protégées par le secret.

En effet, il convient d'apprécier au cas par cas si l'intention du législateur ou du pouvoir réglementaire a été ou non de lever le secret. Il en ira ainsi, en particulier, lorsque les dispositions prévoient que le document est rendu public dans son intégralité.

Ainsi, lorsque les règles de communication d'un document n'incluent pas, ou pas complètement, les articles L. 311-5 et L. 311-6 du CRPA, parce que celle-ci relève d'une législation spéciale, le contenu du document doit, pour pouvoir être publié, se conformer aux règles et principes issus de cette législation particulière et qui conditionnent sa communicabilité à toute personne.

**Constituent par exemple « des législations contraires », au sens du premier alinéa de l'article L. 312-1-2 du CRPA, les législations suivantes :**

- **Les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT)** permettent à toute personne physique ou morale de demander communication **des procès-verbaux, budgets, comptes et arrêtés des collectivités** (articles L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du CGCT)

Le droit d'accès aux « procès-verbaux » s'étend également aux délibérations elles-mêmes et à toutes les pièces annexées aux procès-verbaux<sup>27</sup>. Le droit d'accès ne s'étend pas en revanche aux documents préparatoires aux délibérations (qui sont, eux, soumis aux dispositions générales du CRPA). Les « budgets » doivent s'entendre comme des « documents budgétaires » en général.

Enfin, les « comptes » d'une collectivité incluent l'ensemble des écritures et documents comptables, au fur et à mesure de leur élaboration, y compris les pièces justificatives.

L'ensemble des documents qui relèvent de ces dispositions est intégralement communicable à toute personne et donc publiable en ligne, sans qu'il y ait lieu d'occulter les mentions qui seraient couvertes par l'un des secrets prévus à l'article L. 311-6 du CRPA.

Toutefois, les dispositions de l'article L. 2121-26 du CGCT<sup>28</sup> ne sauraient être interprétées, eu égard à leur objectif d'information du public sur la gestion municipale, comme prescrivant la communication des arrêtés portant des appréciations d'ordre individuel sur les fonctionnaires communaux. En conséquence, dans le cas où l'arrêté comporte une appréciation sur la manière de servir d'un agent, les données personnelles doivent être occultées. Il en est de même des informations relevant du secret médical. En revanche, au titre des dispositions du même article, le secret en matière industrielle et commerciale (désormais secret des affaires), ne peut en principe pas être opposé<sup>29</sup>.

#### • **Les dispositions relatives à l'information environnementale.**

En vertu de l'article L. 124-1 du code de l'environnement, l'accès à de telles informations détenues par des autorités publiques s'exerce dans les conditions prévues par le CRPA « *sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre Ier du code de l'environnement* ».

**Ce régime porte sur des « informations » et non sur des « documents ».** Le demandeur n'a donc pas à identifier un document précis et existant lorsqu'il formule sa demande. Les informations seront communicables et donc publiables en ligne dès lors, que leur document-support est administratif au sens de l'article L. 300-2 du CRPA.

Les informations relatives à l'environnement sont définies de manière très large<sup>30</sup> et regroupent l'ensemble des informations ayant pour objet :

- l'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ;
- les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments précédemment cités. S'y rattache le montant des redevances dont les éléments d'assiette sont constitués d'informations relatives à l'environnement ;
- l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ;
- les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités précédemment cités.

Une information environnementale peut être refusée pour les motifs définis à l'article L. 124-4 du code de l'environnement, qui renvoie, notamment, à ceux énumérés aux articles L. 311-5 et L. 611-6 du CRPA.

La CADA considère en outre qu'une information environnementale, lorsqu'elle se rapporte à une personne morale, est non seulement communicable à l'intéressée mais aussi à toute autre personne qui en ferait la demande, sur le fondement des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement. Dès lors que cette information est détenue, reçue ou établie par les autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 du code de

<sup>27</sup> CE, Section, 11 janvier 1978, Commune de Muret, p. 5

<sup>28</sup> Ou de l'article L. 5211-46 du CGCT pour les établissements publics de coopération intercommunale.

<sup>29</sup> CE n°303414 du 10 mars 2010, Commune de Sète.

<sup>30</sup> Voir à cet égard les dispositions l'article L. 124-2 du code de l'environnement

l'environnement ou pour leur compte, ces dernières ne pourront pas s'opposer à leur communication en invoquant le fait que la divulgation d'un comportement pourrait leur porter préjudice<sup>31</sup>

Dans tous les cas, **l'administration ne peut opposer un refus de communication qu'après avoir apprécié l'« intérêt » que celle-ci présenterait, notamment pour la protection de l'environnement et les intérêts que défend le demandeur.** Contrairement au régime issu du CRPA, l'administration peut donc décider de communiquer une information relative à l'environnement si elle l'estime opportun, alors même qu'un des motifs énumérés ci-dessus pourrait légalement justifier un refus de communication. Il lui appartient par suite, à l'occasion de chaque saisine, de procéder à un bilan coûts-avantages de la publication au regard des différents intérêts en présence.

**Sont, en outre, soumises à une obligation de transparence renforcée, les informations relatives à des émissions de substance dans l'environnement.** Sont regardées comme de telles informations, celles qui « *ont trait à des émissions dans l'environnement* », c'est-à-dire à celles qui concernent ou qui sont relatives à de telles émissions, et non les informations présentant un quelconque lien, direct ou indirect, avec ces émissions<sup>32</sup>.

Le II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement prévoit que la communication des « *informations relatives à des émissions de substance dans l'environnement* », ne peut être refusée que si elle porte atteinte :

- à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale ;
- au déroulement des procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ;
- à des droits de propriété intellectuelle.

La balance des intérêts évoquée *supra* est également applicable aux informations relatives à des émissions de substance dans l'environnement.

Ce dernier régime est également applicable à **l'information en matière nucléaire.**<sup>33</sup>

### 2.1.3. **La réserve des documents soumis aux droits d'auteur**

#### **article L. 311-4 du CRPA**

Les documents administratifs ne peuvent être communiqués ou publiés que « *sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique* ». Ainsi lorsqu'un tiers détient des droits de propriété intellectuelle sur un document en possession de l'administration (par exemple, les rapports d'un cabinet d'études figurant dans un dossier de demande d'autorisation de création d'une carrière, ou encore les plans d'un architecte dans un dossier de demande de permis de construire), cette dernière doit solliciter son autorisation avant de procéder à la communication ou à la publication du document sauf dans l'hypothèse où le document a déjà fait l'objet d'une divulgation au sens de l'article L. 121-2 du code de la propriété intellectuelle.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Exception prévue au 3° de l'article L. 311-6 du CRPA

<sup>32</sup> Ainsi, la Cour de Justice de l'Union européenne a-t-elle jugé que constituaient des informations relatives à des émissions de substance dans l'environnement (arrêts C-673/13 et C-442/14 du 23 novembre 2016) :

« - le rejet de produits ou de substances, tels que les produits phytopharmaceutiques ou biocides et les substances que ces produits contiennent, dans l'environnement, pour autant que ce rejet soit effectif ou prévisible dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation ;

- ainsi que les indications concernant la nature, la composition, la quantité, la date et le lieu des « émissions dans l'environnement » de ces produits ou substances, et les données relatives aux incidences, à plus ou moins long terme, de ces émissions sur l'environnement, en particulier les informations relatives aux résidus présents dans l'environnement après l'application du produit en cause et les études portant sur le mesurage de la dérive de la substance lors de cette application, que ces données soient issues d'études réalisées en tout ou partie sur le terrain, d'études en laboratoire ou d'études de translocation. »

<sup>33</sup> Articles L. 125-10 et suivants du code de l'environnement.

<sup>34</sup> CE 8 novembre 2017 n° 375704.

En revanche, le droit de divulgation<sup>35</sup> dont dispose un agent public sur un document administratif ne saurait faire obstacle au droit d'accès prévu par le titre Ier du livre III du CRPA<sup>36</sup>. L'administration n'a donc pas à requérir l'autorisation préalable de l'agent public, ou le cas échéant de ses ayants droit, avant de procéder à la communication ou à la publication du document<sup>37</sup>.

Il est toujours souhaitable de déterminer contractuellement l'étendue des droits cédés entre l'administration et un tiers auquel une commande d'une œuvre de l'esprit est passée et d'y inclure, pour l'administration, le respect de ses obligations de publication en application du titre I livre III du code des relations entre le public et l'administration.

## 2.2. Quel sort réserver aux données à caractère personnel ?

### 2.2.1. *Le principe de l'anonymisation des documents contenant des données à caractère personnel*

#### Article L. 312-1-2 alinéa 2 du CRPA ; articles 4 et 7 du RGPD ; conseil CADA 20180650

Lorsque les données à caractère personnel relèvent de la vie privée des personnes concernées, elles ne peuvent être communiquées à des tiers et ne seront donc pas non plus publiables<sup>38</sup>.

Relèvent, par exemple, de la vie privée : **au titre de l'état civil, la date de naissance et l'âge, les coordonnées personnelles**, notamment l'adresse postale, l'adresse électronique et le numéro de téléphone, **la situation patrimoniale et financière**, en particulier le patrimoine immobilier, les revenus perçus, y compris les aides ou revenus de remplacement, les impôts et taxes acquittés, la domiciliation bancaire et l'identification des comptes bancaires et postaux mettent en cause la vie privée, **la qualité de travailleur handicapé, la formation initiale, les horaires de travail, les sympathies politiques et l'appartenance à un parti politique ainsi que les croyances religieuses.**

**Certains documents administratifs comportent des données personnelles qui ne sont pas couvertes en tant que telles par le secret de la vie privée.**

Il s'agit notamment du nom et du prénom d'une personne qui ne font pas, par eux-mêmes, partie des éléments protégés au titre de la vie privée<sup>39</sup>. Ainsi, un « document nominatif », n'est pas exclu, de ce seul fait, du champ du droit d'accès : il ne le sera que s'il comporte par ailleurs des éléments couverts par le secret de la vie privée et que la personne à laquelle se rapportent les informations est identifiable.

Entrent, également, dans cette catégorie les données dont on estime que le public doit avoir connaissance, soit au titre de l'organisation du service public, soit afin de pouvoir exercer pleinement son droit de recours. Il en va ainsi par exemple d'un arrêté de nomination d'un agent communal, des mentions relatives au nom et à l'adresse du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme ou encore des informations librement consignées sur des registres d'enquête publique par les personnes ayant formulé des observations sur le projet soumis à enquête.

Lorsqu'un document administratif comporte de telles données à caractère personnel, il peut être communiqué à toute personne qui en fait la demande. En revanche et **par principe, la diffusion des données à caractère personnel en ligne est proscrite**. Tout document contenant de telles données doit avoir préalablement fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes (anonymisation).

<sup>35</sup> Le droit à divulgation prévu par l'article L. 121-2 du code de la propriété intellectuelle correspond au droit dont dispose l'auteur d'une œuvre de l'esprit de porter celle-ci à la connaissance de public.

<sup>36</sup> Article L121-7-1 du code de la propriété intellectuelle.

<sup>37</sup> Conseil CADA n° 20180226.

<sup>38</sup> En application de l'article L. 311-6 du CRPA, ou des principes issus de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 10 mars 2010 n° 303814 Commune de Sète.

<sup>39</sup> CE, 30 mars 1990, Mme D.

Il existe **trois hypothèses dans lesquelles cette diffusion peut avoir lieu sans anonymisation** :

- **si « une disposition législative contraire » autorise une telle publication sans anonymisation** : comme précisé plus bas (cf 2.2.2), une disposition législative qui se bornerait à prévoir l'affichage d'un document ne permet pas de publier en ligne un document comportant des données personnelles sans anonymisation ;
- **si les personnes intéressées ont donné leur accord** : il convient d'être vigilant sur la notion de consentement. L'article 4 du RGPD prévoit que le consentement de la personne concernée correspond à toute manifestation de la volonté libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle celle-ci accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement ;
- **si les documents dont la publication est envisagée relèvent des catégories de documents administratifs pouvant être rendus publics sans faire l'objet d'un processus d'anonymisation, listées à l'article D. 312-1-3 du code des relations entre le public et l'administration**<sup>40</sup>: il s'agit de documents nécessaires à l'information du public dans différents domaines de l'action publique ou supervisés par la puissance publique. La CADA et la CNIL s'accordent pour considérer que dans la mesure où la diffusion sans anonymisation ne constitue qu'une faculté pour les administrations, l'opportunité d'une telle diffusion devrait être appréciée au regard de l'intérêt du public à connaître de données revêtant un caractère personnel et des risques corrélatifs d'atteinte à la vie privée des personnes. Il en va également ainsi lorsque la publication est prévue par les textes mais qu'elle ne rend pas obligatoire la publication de données à caractère personnel. L'anonymisation pourra ainsi rester pertinente pour certaines données dépourvues de toute utilité pour l'information du public et ce afin d'éviter une exposition démesurée de la vie privée des personnes. Par exemple, une anonymisation partielle des organigrammes et annuaires des administrations devrait être envisagée s'agissant de données relatives à l'identité de certains agents (notamment les agents n'ayant pas de lien immédiat avec le public ou ceux n'exerçant pas de responsabilités particulières).

### Comment procéder à l'anonymisation ?

Une solution d'anonymisation doit être construite au cas par cas et adaptée aux usages prévus. Elle doit s'articuler autour de deux grands principes : transformer les données pour qu'elles ne se réfèrent plus à une personne réelle et généraliser les données de façon à ce qu'elles ne soient plus spécifiques à une personne mais communes à un ensemble de personnes.

Toute solution d'anonymisation doit ainsi reposer sur les trois critères suivants :

- l'individualisation : est-il toujours possible d'isoler un individu ?
- la corrélation : est-il possible de relier entre eux des ensembles de données distincts concernant un même individu ?
- l'inférence : peut-on déduire de l'information sur un individu ?

Un ensemble de données pour lequel au moins un des trois critères n'est pas respecté ne pourra être considéré comme anonyme qu'à la suite d'une analyse détaillée des risques de ré-identification.

A titre général, les documents publiés sans anonymisation préalable pourront faire l'objet d'une indexation afin de faciliter le travail de recherche des internautes dans les bases de données.

Cependant, **l'indexation des données identifiantes par des moteurs de recherche externes devrait être proscrite**. En effet, toute consultation d'informations diffusées en open data doit résulter d'une démarche volontaire des internautes depuis les plateformes dédiées à l'ouverture des données. Dès lors, les administrations qui publient des documents non anonymisés devront mettre en place des mesures empêchant l'indexation par des moteurs de recherche externes des seules données identifiantes publiées. Ces mesures peuvent consister, par exemple, en l'utilisation de règles d'indexation à destination des moteurs de recherche correctement définies (robots.txt) ou de mécanismes visant à s'assurer que l'émetteur d'une requête concernant un document est bien un internaute et non un programme informatique (dispositif de captcha).

<sup>40</sup> Article du CRPA introduit par le décret n° 2018-1117 du 10 décembre 2018 relatif aux catégories de documents administratifs pouvant être rendus publics sans faire l'objet d'un processus d'anonymisation.

## **2.2.2. Sur la notion de « disposition législative contraire » permettant la diffusion sans anonymisation préalable**

La notion de « disposition législative contraire » mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 312-1-2 du CRPA s'apprécie de la manière suivante<sup>41</sup> :

Cette réserve doit être interprétée en ce sens que, sauf lorsqu'une disposition législative prévoyant qu'un document est rendu public dans son intégralité, l'administration est tenue de procéder à l'anonymisation du document. Il convient d'apprécier, au cas par cas, eu égard à la disposition législative en cause, et le cas échéant de la directive dont elle assure la transposition, si l'intention du législateur a été, ou non, de lever le secret.

Par exemple, constitue une disposition législative contraire au sens du deuxième alinéa de l'article L. 312-1-2 du CRPA, les dispositions du II de l'article L. 124-5 relative aux émissions de substance dans l'environnement et de l'article L. 124-8 du code de l'environnement, telles qu'interprétées à la lumière de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

---

<sup>41</sup> L'interprétation de cette exception est donc identique à celle retenue pour le premier alinéa du même article.

## 3. Les modalités de la diffusion en ligne

### 3.1. La prise en compte des obligations issues du RGPD

#### Articles 5, 12, 13, 21 du RGPD

Dans les cas où la diffusion des données à caractère personnel est autorisée, la publication des documents administratifs en open data doit se faire dans le respect du RGPD.

En effet, **la diffusion en ligne de documents contenant de telles données à caractère personnel correspond à un « traitement »<sup>42</sup> au sens de ce règlement.**

**Dès lors, les administrations procédant à la diffusion sont identifiées comme responsables de ce traitement** ultérieur et doivent à ce titre respecter l'ensemble des principes applicables en matière de protection des données à caractère personnel.

- **L'information des personnes concernées** : cette information doit être effectuée à la fois au moment de la collecte initiale des données<sup>43</sup> et sur l'espace en ligne où les documents sont diffusés. Cette information devra être concise, transparente, compréhensible, aisément accessible et dispensée dans des termes clairs et simples en application de l'article 12 du RGPD<sup>44</sup> ;
- **Le droit d'opposition des personnes concernées** : les personnes dont les données seront diffusées en *open data* pourront faire valoir leur droit d'opposition en application de l'article 21 du RGPD pour des raisons tenant à sa leur situation particulière. L'administration conservera la possibilité de refuser de faire droit à toute demande de suppression en faisant valoir un motif légitime et impérieux supérieur prévalant sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée (par exemple, dans le cadre de la publication de son organigramme en ligne, une administration pourra refuser de faire droit à une demande d'opposition qui serait formulée par un agent occupant des fonctions nécessitant que son identité soit portée à la connaissance du public) .  
Par ailleurs, les bases de données mises en open data pourraient être marquées par le biais de « tags » afin que chaque réutilisateur puisse identifier précisément les documents pour lesquels des droits d'opposition à certaines réutilisations ont été enregistrés par le responsable du traitement initial ;
- **L'exactitude des données** diffusées en ligne en application de l'article 5 du RGPD. Il existe différentes modalités techniques permettant de **mettre à jour les données** régulièrement. Par exemple, les interfaces de programmation applicative (ou API, pour *Application Programming Interface*) permettent de rendre disponible des données sous un format électronique facilement utilisable et permettent également de faciliter les mises à jour ultérieures des données : toute mise à jour réalisée sur les données source est automatiquement prise en compte et répercutée sur les données rendues accessibles. Les internautes, qu'ils soient ré utilisateurs ou simple lecteurs utiliseront ainsi l'interface pour récupérer ou consulter les données mises à jour de façon automatique ;

42 L'article 4 du RGPD définit le traitement de données à caractère personnel, comme « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction ».

Le même article définit les données à caractère personnel comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable[...] est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

43 Article 13-3 du RGPD pour la collecte directe auprès des personnes concernées et article 14-4 du RGPD pour la collecte indirecte.

44 Pour plus de détails sur les modalités d'information des personnes <https://www.cnil.fr/fr/conformite-rgpd-information-des-personnes-et-transparence>;



## Focus sur les documents d'archives publiques

"La publication des documents administratifs détenus par les services publics d'archives doit faire l'objet d'une attention particulière dès lors que peuvent être concernées des données sensibles au sens de l'article 8 de la loi "Informatique et Libertés" et des données relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté, au sens de l'article 9 de la même loi. Les conditions de publication de ces documents sont inscrites à l'article D. 312-1-3 du CRPA (9°). En application de cet article, la CNIL peut autoriser une diffusion anticipée de ces documents. S'agissant de documents comportant des données visées aux articles 8 et 9 de la loi "Informatique et Libertés" relatives à des personnes potentiellement vivantes, la CNIL peut assortir ses autorisations de conditions, et notamment recommander le déploiement d'un système permettant d'empêcher toute aspiration automatique des données par des programmes informatisés."

### 3.2. Le format de diffusion

- Article L. 300-4 du CRPA ;
- Référentiel général d'interopérabilité (RGI) prévu à l'article 11 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

L'administration qui publie des documents en ligne doit en fournir une copie dans un **format ouvert**<sup>45</sup>, **aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, dès lors qu'elle en dispose déjà ou qu'elle est susceptible d'en disposer à l'issue d'une opération de transfert, de conversion ou de reproduction courante.**

Dans l'hypothèse où le document sollicité est effectivement disponible sous un format répondant aux exigences précitées, l'administration n'est pas tenue de publier le document sous un format différent de celui qu'elle utilise déjà pour satisfaire une demande particulière.

Dans le cas contraire, l'administration devra procéder aux conversions nécessaires. Toutefois, elle n'est pas liée par le souhait du demandeur quant au choix du format à retenir pour satisfaire les exigences précitées.

**Il n'existe pas de standard imposé pour la diffusion des jeux de données en ligne.** Pour une même typologie de donnée, chaque administration pourra utiliser différents formats. Le référentiel général d'interopérabilité (RGI) fixe les règles techniques permettant d'assurer l'interopérabilité des systèmes d'information et détermine notamment les répertoires de données, les normes et les standards qui doivent être utilisés par les autorités administratives. La version 2.0 du RGI a été publiée par arrêté du 20 avril 2016.<sup>46</sup>

**Le standard choisi doit en revanche répondre aux conditions suivantes : Il doit être uniformisé** (un format identique pour toutes les données regroupées au sein d'un même jeu de données) **et chaque jeu de données doit être lisible par une machine. Il convient donc de privilégier les formats non-propriétaires** lors de la publication pour que les données publiées soient effectivement ouvertes. Un format propriétaire conditionne la possibilité d'utilisation des données à l'usage et l'achat de logiciels propriétaires. Un format ouvert est un format qui n'impose pas un logiciel spécifique pour ouvrir le fichier. Il garantit l'interopérabilité d'un fichier, c'est-à-dire l'accès, la disponibilité, la gratuité et la durabilité des données.

**Des règles détaillées et précises lors de l'enregistrement des données en renseignant des métadonnées doivent être définies.** Il s'agit de données qui fournissent des informations sur les données publiées telles que la source, le thème, l'auteur, la date de création, la date de la dernière mise à jour, etc. Il convient de procéder selon des normes existantes. Afin de garantir l'interopérabilité des données.

**Enfin, la consultation en ligne de documents administratifs librement communicables ne peut être subordonnée à la création préalable d'un compte personnel.** Si l'administration peut soumettre

<sup>45</sup> L'article 4 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique précise que l'on entend par standard ouvert « tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre ».

<sup>46</sup> [https://references.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/Referentiel\\_General\\_Interoperabilite\\_V2.pdf](https://references.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/Referentiel_General_Interoperabilite_V2.pdf)

l'accès à l'ouverture d'un compte personnel, c'est seulement à la condition que la création de ce compte soit générée automatiquement, sans validation ou intervention de sa part.

### 3.3. Faut-il placer les documents publiés sous licence de réutilisation ?

#### Articles L. 323-1, L. 323-1, D. 323-2-1 et D. 323-2-2 du CRPA

Tout l'esprit de la réutilisation des données publiques est d'être la plus libre possible, afin de multiplier les usages et de favoriser, ainsi, des usages nouveaux de ces données. En conséquence, quel que soit le type de licences, le principe central est que leurs conditions ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Elles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence.

- **Mise à disposition de données à titre gratuit (principe) :**

**Il n'y a pas d'obligation pour les administrations de fixer une licence pour leurs données publiques mises à disposition gratuitement mais elles y sont fortement invitées à des fins pédagogiques,** afin de faciliter aux réutilisateurs la compréhension de leurs droits et obligations.

Afin d'éviter la prolifération des licences et d'assurer la circulation la plus fluide des données publiques et permettre leur croisement, les administrations ont un choix limité de licences utilisables pour la réutilisation à titre gratuit d'informations publiques, qu'il s'agisse de données ou de code source de logiciels. Elles figurent sur une liste établie par décret accessible ici : <https://www.data.gouv.fr/fr/licences>.

Lorsqu'aucune licence prévue dans le décret ne répond aux besoins particuliers d'une administration et qu'elle souhaiterait recourir à une licence spécifique, elle devra en demander préalablement l'homologation par l'Etat après avoir adressé une demande motivée à la DINSIC.

- **Mise à disposition de données à titre onéreux (exception) :**

**Dès lors que les données publiques sont mises à disposition contre le paiement d'une redevance, les administrations sont dans l'obligation de fixer une licence** et de mettre une ou des licences types, par voie électronique, à la disposition des personnes intéressées par la réutilisation de ces informations.

Une administration pouvant pratiquer des redevances peut parfaitement établir plusieurs licence pour les mêmes données, comme une licence payante pour les usages commerciaux et gratuite pour les usages non commerciaux (qui doivent cependant être précisément distingués).

**NB :** les conditions de réutilisation des informations publiques ainsi que, le cas échéant, le montant des redevances et les bases de calcul retenues pour la fixation de ce montant constituent des informations qui doivent également être publiées en open data dans un standard ouvert, par les administrations qui ont produit ou reçu ces informations publiques.

## 4. Comment réutiliser les données diffusées ?

### 4.1 Les obligations prévues par le CRPA pour la réutilisation

#### Articles L. 321-1 et suivants du CRPA

Par principe, les informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les administrations<sup>47</sup> 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 produits ou reçus.

Sont donc librement réutilisables :

- Les données figurant dans des documents publiés par l'administration,
- Les données figurant dans des documents communiqués par l'administration ou pour lesquels la communication est un droit, sous réserve d'occultation des éventuelles mentions (voir supra).

La réutilisation des données ne dépend pas du régime juridique sous lequel s'est effectué leur communication ou la publication (CRPA ou autres obligations légales ou règlementaires). Elle ne dépend pas non plus sur la nature du document qui les contient (par exemple, les décisions de justice qui ne sont pas des documents administratifs mais qui constituent des informations publiques).

**Certains obstacles peuvent cependant restreindre la libre réutilisation :**

- **Les droits de propriété intellectuelle** d'une personne privée ou d'une personne publique exploitant un service public industriel et commercial soumis à la concurrence ;

- **Les droits de propriété intellectuelle** détenus par des tiers.

L'administration qui a concouru à l'élaboration de l'information ou qui la détient indique à la personne qui demande à la réutiliser l'identité de la personne physique ou morale titulaire de ces droits ou, si celle-ci n'est pas connue, l'identité de la personne auprès de laquelle l'information en cause a été obtenue.

Cette obligation d'information ne s'applique pas aux décisions défavorables aux demandes de réutilisation opposées par les bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, les musées et les archives.

La CADA considère que les agents publics peuvent être regardés comme des « tiers » détenant des droits de propriété intellectuelle<sup>48</sup> et que, par suite, les informations contenues dans des documents sur lesquels des agents publics détiennent des droits de propriété intellectuelle ne peuvent être regardées comme des informations publiques au sens de l'article L. 321-2 du CRPA ;

- **Le paiement d'une redevance pour l'accès à certaines données** : il est à noter que par principe, la réutilisation des informations publiées en open data est gratuite. Elle peut être payante dans trois hypothèses :

- pour les administrations dont l'activité principale consiste en la production et la mise à disposition d'informations publiques et qui financent cette dernière à + de 25% de leurs recettes propres (ou à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions). C'est le cas par exemple de Météo-France ou de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN);
- pour les administrations relevant de l'Etat (y compris les EPA), uniquement pour les informations fixées par décret<sup>49</sup>;
- pour les bibliothèques, y compris universitaires, les musées et les archives, uniquement pour les informations issues d'opérations de numérisation de leurs collections et, le cas échéant, les métadonnées, lorsque ces dernières sont produites et commercialisées conjointement.

NB : à compter du 1er janvier 2017, l'INSEE et les services statistiques ministériels ne peuvent plus demander de redevances pour réutilisation de leurs données<sup>50</sup> ;

<sup>47</sup> Informations mentionnées au premier alinéa de l'article [L. 300-2 du CRPA](#).

<sup>48</sup> Conseil CADA n° 20092706 du 5 novembre 2009.

<sup>49</sup> Article D. 324-5-1 du CRPA.

<sup>50</sup> Article L. 324-6 du CRPA.

- Sauf accord exprès de l'administration détentrice, 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 ;
- La réutilisation d'informations publiques ne peut, par principe faire l'objet **d'un droit d'exclusivité** accordé à un tiers. Lorsqu'un tel droit est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public, le droit d'exclusivité peut être accordé dans les trois cas suivants :
  - **droit d'exclusivité classique** : un accord d'exclusivité est passé entre le réutilisateur et l'administration détentrice des données pour une durée maximale de 10 ans avec un réexamen périodique au moins tous les trois ans,
  - **droit d'exclusivité accordé pour les besoins de la numérisation de ressources culturelles** : un accord d'exclusivité est passé pour une durée maximale de 15 ans. Avec un réexamen au cours de la onzième année et ensuite, le cas échéant, lors de la treizième année ;
  - **droit d'exclusivité accordé entre personnes publiques dans le cadre de leurs missions de service public** sur le fondement de dispositions législatives ou réglementaires, dans le respect du droit de la concurrence : ces accords doivent faire l'objet d'un réexamen au cours de la onzième année et ensuite, le cas échéant, tous les sept ans ;
- La présence de données à caractère personnel : sauf si les données à caractère personnel des informations publiques figurant dans des documents ont fait l'objet d'une diffusion publique conforme aux prescriptions des articles [L. 312-1](#) à [L. 312-1-2](#) du CRPA, elles doivent être occultées préalablement à la réutilisation.

## 4.2 Les obligations prévues par le RGPD pour la réutilisation

### Articles 5, 12, 14 et 21 du RGPD

Pour les documents dont la communication constitue un droit pour toute personne en application du titre Ier ou d'autres dispositions législatives, et les informations qui ont fait l'objet d'une diffusion publique conforme aux prescriptions des articles L. 312-1 à L. 312-1-2, il n'est plus nécessaire de recueillir le consentement des personnes concernées, de procéder à leur anonymisation ou de s'appuyer sur une disposition législative ou réglementaire autorisant expressément la réutilisation.

Cependant, le ré utilisateur de documents contenant de telles données devient à son tour responsable de traitement, la notion de traitement étant entendue au sens large (ainsi la rediffusion de données initialement diffusées en open data constitue bien un traitement).

Dès lors le réutilisateur est soumis au cadre juridique de la protection des données et en particulier au RGPD. A ce titre la réutilisation devra :

- **être licite** : chaque réutilisation devra être fondée juridiquement sur l'une des bases légales mentionnées à l'article 6-1 du RGPD. S'agissant d'une réutilisation les bases légales suivantes pourront être mobilisées :
  - le consentement des personnes ;
  - la nécessité de l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique ;
  - la nécessité aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable de traitement.
 Par exemple, une réutilisation à des fins de prospection commerciale à caractère professionnel (B to B) pourra être fondée sur l'intérêt légitime dès lors que celui-ci est démontré au regard de l'activité du responsable de traitement et des finalités poursuivies et que les intérêts des personnes concernées ne prévalent pas. Autrement le traitement devra reposer sur le consentement des personnes ;
- **poursuivre une finalité qui doit être déterminée explicite et légitime**. En d'autres termes, le traitement doit poursuivre un objectif clairement défini et légitime au regard de l'activité professionnelle du réutilisateur. Par ailleurs, les traitements de données mis en œuvre par les réutilisateurs ne doivent pas aboutir à un degré d'identification des personnes concernées plus important que celui caractérisant le jeu de données mis à disposition dès lors que cette ré identification n'est pas nécessaire à la finalité poursuivie ou qu'elle est susceptible de porter préjudice aux personnes concernées ;

- **porter sur des données adéquates pertinentes et proportionnées.** Seules les données qui sont en lien avec la finalité poursuivie et qui sont strictement nécessaires à sa satisfaction doivent être traitées ;
- **porter sur des données mises à jour :** les réutilisateurs devront prendre toutes les mesures raisonnables pour veiller à ne pas traiter des données inexacts du fait de leur obsolescence. A cet égard le recours dispositifs techniques tels que des APIs pour rafraichir les données de manière régulière et automatisée est fortement encouragé ;
- **être effectuée en toute transparence :** tout traitement de donnée à caractère personnel issu d'une réutilisation devra être accompagné d'une information générale comprenant les mentions mentionnées à l'article 14 du RGPD. Par ailleurs, lorsqu'elle est possible et qu'elle n'exige pas d'efforts disproportionnés l'information devra être délivrée directement aux personnes concernées. Ainsi par exemple lorsque les données visées par la réutilisation ne permettent pas d'identifier directement les personnes concernées, une information générale pourra suffire<sup>51</sup>;
- **être effectuée dans le respect des droits des personnes:** la réutilisation, doit être conciliée avec le **droit d'opposition** des personnes concernées par les données faisant l'objet d'une réutilisation qui pourra être exprimée à tout moment. Le cas échéant les réutilisateurs devront prendre en compte l'opposition des personnes à certaines réutilisations (notamment à des fins de prospection commerciale) telle qu'exprimée au moment de la collecte des données (par exemple les entreprises peuvent demander à ce que les données les concernant figurant sur la base SIRENE ne soient pas réutilisées à des fins de prospection commerciale par des tiers autres que les personnes habilitées). Les réutilisateurs devront également garantir **un droit d'accès et de rectification** aux personnes concernées. Par ailleurs les personnes concernées disposeront d'un **droit à la limitation** du traitement notamment lorsqu'elles contestent l'exactitude des données traitées et d'un droit à la portabilité de leurs données lorsque le traitement est fondé sur le consentement<sup>52</sup> ;
- **respecter le principe de limitation de conservation des données :** les données devront être conservées pour une durée déterminée en fonction de la finalité. A l'issue du traitement, les données devront être isolées pour être archivées dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public (conservation définitive en vertu des dispositions du Code du patrimoine), à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, sous réserve de la mise en œuvre de mesures techniques et organisationnelles appropriées. A défaut de nécessité d'archivage, les données devront être détruites<sup>53</sup> ;
- **garantir la sécurisation des données :** le utilisateur est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès<sup>54</sup>.

<sup>51</sup><https://www.cnil.fr/fr/conformite-rgpd-information-des-personnes-et-transparence>

<sup>52</sup><https://www.cnil.fr/fr/les-droits-pour-maitriser-vos-donnees-personnelles>

<sup>53</sup> <https://www.cnil.fr/fr/limiter-la-conservation-des-donnees>

<sup>54</sup> <https://www.cnil.fr/fr/garantir-la-securite-des-donnees>