

Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale**Décision n° 230.17**

(Demande d'avis fondée sur les articles 7 et suivants de l'ordonnance du 27 octobre 2016 visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (Open Data) et portant transposition de la Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public)

En cause: XXX

c/

Le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale

I. Faits

À en juger par un courriel adressé le 26 août par le requérant au Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, celui-ci lui a transmis le 4 juillet 2017 la liste des membres de son cabinet, vraisemblablement à la suite d'une demande d'accès à ce document¹. Par ce courriel du 26 août, le requérant remercie le Ministre-Président de cette communication et «souhaite introduire une demande de réutilisation de cette liste en vue de sa publication sur un site internet». Le 27 septembre, n'ayant pas eu de réponse, il demande au Ministre-Président de reconsidérer sa demande, et il adresse à la CADA «une demande d'avis suite à des difficultés rencontrées dans le cadre d'une demande de réutilisation de documents administratifs».

Par un courrier du 29 septembre 2017, la Commission a invité le Ministre-Président à formuler ses observations pour le 6 octobre 2017. Aucune suite n'a été donnée à cette demande.

1 Une demande similaire avait été introduite le 15 juillet 2016 par le même requérant, suivie, à défaut de réponse, d'une demande de reconsidération introduite le 18 août en même temps qu'une demande d'avis était adressée à la CADA. Celle-ci s'était prononcée le 12 septembre par son avis n° 145.16. S'agissant de la composition du cabinet au moment où la demande a été formulée, la Commission a conclu que «la demande de communication est sans objet» parce que cette composition est renseignée sur le site internet de la Région, de sorte qu'il n'était pas établi que le requérant rencontre des difficultés pour obtenir l'accès à l'information souhaitée.

II. Nature de la demande et compétence de la Commission

La demande se présente comme une demande d'avis. En matière de réutilisation de documents administratifs, ce n'est pas l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration qui est applicable, mais celle du 27 octobre 2016 (dont l'intitulé complet est cité dans le titre de la présente décision), dont les articles 7 à 12 sont rédigés comme suit:

«**Art. 7. § 1^{er}.** Dans le cadre de la réutilisation des documents, la Commission d'accès aux documents administratifs visée à l'article 19 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration est compétente pour connaître des recours à l'encontre d'une décision de mise à disposition des documents, en cas de refus d'exécuter une décision, ou en raison de toute autre difficulté qui est rencontrée dans l'exercice des droits que confère la présente ordonnance.

§ 2. La Commission exerce cette compétence en toute impartialité et neutralité. Lors du traitement des recours, elle ne peut recevoir aucune instruction.

Art. 8. À peine de forclusion, le recours doit être introduit par écrit dans un délai de trente jours calendrier qui commence à courir à partir du fait qui engendre le recours.

Art. 9. La Commission informe immédiatement l'autorité publique concernée du recours et envoie simultanément un avis de réception à la personne qui a formé le recours.

Art. 10. La Commission statue sur le recours dans les plus brefs délais et notifie sa décision par écrit à la personne qui a formé le recours et à l'autorité publique concernée dans un délai de trente jours à dater de la réception du recours.

Art. 11. L'autorité publique concernée exécute la décision accueillant le recours dans les meilleurs délais et, au plus tard, dans les quinze jours.

Art. 12. La Commission peut, lorsqu'elle est saisie d'un recours, consulter sur place toutes informations utiles ou se les faire communiquer par l'autorité publique concernée.

Elle peut entendre toutes les parties et tous les experts concernés et demander des informations complémentaires aux membres du personnel de l'autorité publique.»

Ces dispositions confèrent à la Commission un pouvoir de décision, et non un pouvoir d'avis à émettre parallèlement à une demande de reconsidération.

Si la demande doit s'analyser en un recours fondé sur l'ordonnance du 27 octobre 2016, elle doit être requalifiée en recours. Par contre, si elle n'entre pas dans le champ d'application de cette ordonnance, elle porte sur un objet qui échappe à la compétence de la Commission.

Pour l'examen de ce dossier, la Commission commence par requalifier la demande en recours.

III. Recevabilité

Le recours étant ainsi requalifié, il échet de constater qu'il est dirigé contre une autorité administrative et à propos d'une «difficulté» qui est rencontrée dans l'exercice du droit à la réutilisation. L'autorité ayant, selon l'article 6 de l'ordonnance «un délai maximal de vingt jours ouvrables à compter de la réception de la demande» pour statuer, c'est à l'expiration de ce délai, soit le 23 septembre qu'est survenue la «difficulté». Le recours a été introduit dans les trente jours qui ont suivi. Il est recevable.

IV. Examen de la demande

1. Quant à l'objectif de la « réutilisation »

La directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003² et l'ordonnance du 27 octobre 2016 (article 3, 4^o) définissent la réutilisation comme suit:

«l'utilisation par des personnes physiques ou morales de documents détenus par des organismes du secteur public, à des fins commerciales ou non commerciales autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents ont été produits».

Cette définition est peu explicite quant aux conditions dans lesquelles l'emploi d'un document administratif constitue une «réutilisation». Les cinq premiers paragraphes de la directive 2003/98 donnent une indication de l'objectif poursuivi par les législations relatives à la réutilisation des documents administratifs; ils sont rédigés comme suit:

«(1) Le traité prévoit l'établissement d'un marché intérieur, ainsi que l'instauration d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur. L'harmonisation des règles et des pratiques des États membres en matière d'exploitation des informations du secteur public contribue à la réalisation de ces objectifs.

(2) L'évolution vers la société de l'information et de la connaissance influence la vie de tous les citoyens dans la Communauté, en leur permettant notamment de profiter de nouveaux moyens d'accès à la connaissance et d'acquisition de celle-ci.

2 Dont l'intitulé complet est «directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, modifiée par la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 et l'ordonnance du 27 octobre 2016 visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (Open Data) et portant transposition de la Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public».

(3) Le contenu numérique joue un rôle important dans cette évolution. Ces dernières années, et actuellement encore, la production de contenu a entraîné une création rapide d'emplois, pour la plupart dans de petites entreprises émergentes.

(4) Le secteur public recueille, produit, reproduit et diffuse un large éventail d'informations dans un grand nombre de domaines, qu'il s'agisse d'informations sociales, économiques, géographiques, météorologiques ou touristiques, d'informations sur les entreprises, sur les brevets ou sur l'enseignement.

(5) L'un des principaux objectifs de l'établissement d'un marché intérieur est de créer les conditions qui permettront de développer des services à l'échelle de la Communauté. Les informations émanant du secteur public constituent une matière première importante pour les produits et les services de contenu numérique et deviendront une ressource de plus en plus importante sur le plan du contenu à mesure que les services de contenu sans fil se développeront. Il sera aussi essentiel, à cet égard, d'assurer une vaste couverture géographique transfrontalière. L'amélioration des possibilités de réutilisation des informations émanant du secteur public devrait notamment permettre aux entreprises européennes d'exploiter le potentiel de ces informations et contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois.»

L'exposé des motifs du projet dont est issue l'ordonnance du 27 octobre 2016 porte notamment le passage suivant:

«Les informations qui sont produites par les autorités dans un large éventail de domaines (statistique, géographique, social, mobilité) constituent une base pouvant être réutilisée en vue du développement des services disposant d'un potentiel économique et démocratique qui profite en fin de compte à toute la communauté.»

Il se déduit du préambule de la directive que les règles relatives à la réutilisation inscrites dans cette directive et dans les législations qui pourvoient à sa transposition en droit interne – à Bruxelles l'ordonnance du 27 octobre 2016 – s'inscrivent dans la perspective du marché intérieur de l'Union européenne, autrement dit, dans une perspective fondamentalement économique. Lors de la transposition en droit bruxellois, un «potentiel démocratique» a été évoqué en sus du potentiel économique, mais sans autres explications.

L'idée première qui sous-tend cette législation est que les documents administratifs sont susceptibles de faire l'objet d'une valorisation économique, commerciale ou non (l'économie ne se réduit pas au commerce). Un indice sûr en est donné par l'arrêté ministériel du 6 novembre 2008 fixant les montants de la redevance relative à la réutilisation de données publiques de la Banque-Carrefour des Entreprises³, qui fixe les montants de la redevance

³ Cet arrêté ne pourvoit évidemment pas à l'application de l'ordonnance du 27 octobre 2016, mais de la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public, qui contient des dispositions similaires à l'ordonnance et procède à la transposition de la même directive.

relative à la réutilisation de données publiques de la Banque-Carrefour des Entreprises à 75.000 euros par an pour l'obtention du fichier reprenant l'ensemble des données publiques mises à disposition en vue d'une réutilisation, ou à 50 euros pour effectuer 2.000 requêtes dans le cadre des services web «*public search*». De tels montants ne s'expliquent que par la possibilité de tirer des informations obtenues des rentrées financières plus élevées que la redevance.

En l'occurrence, il n'apparaît pas que le requérant attende un quelconque profit économique de la publication sur un site internet (vraisemblablement «cumuleo» ou «Transparencia») de la liste des membres du cabinet du Ministre-Président, de sorte que la demande s'inscrit dans le «potentiel démocratique» évoqué sommairement dans l'exposé des motifs du projet d'ordonnance et non dans une logique économique. Or c'est dans cette logique qu'est conçu l'ensemble du mécanisme mis en place par la directive 2008/98UE et les législations qui la transposent. Aucune disposition ne régit la réutilisation de documents dans un but dépourvu de toute connotation économique. La Commission en conclut que la mise en ligne sur un site internet de la liste des membres d'un cabinet échappe au champ d'application de l'ordonnance du 27 octobre 2016. Les documents en question peuvent dès lors être publiés sur un site internet sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une autorisation expresse de réutilisation à cette fin.

La Commission attire toutefois l'attention des responsables du site sur lequel les documents seront publiés sur le fait que ces documents ne perdent pas leur caractère de documents administratifs du fait de cette publication. Toute personne qui souhaiterait les réutiliser au sens de l'ordonnance du 27 octobre 2016 entrerait alors dans le champ d'application de cette ordonnance. Aussi le gestionnaire du site serait-il bien inspiré par exemple de placer, bien en vue, un avertissement selon lequel les documents présents sur ce site ne peuvent être réutilisés, au sens de l'ordonnance du 27 octobre 2016, que dans les conditions établies par cette ordonnance.

2. Quant à la nature des documents

La réutilisation de documents administratifs concerne les documents dont la fourniture relève des missions de service public dévolues à l'autorité concernée.

L'article 2 de l'ordonnance du 27 octobre 2016, précitée, dispose en effet :

[Art. 2.](#) La présente ordonnance s'applique à tous les documents existants, détenus par les autorités publiques et dont elles sont habilitées à autoriser la réutilisation, sous réserve des limitations et exceptions prévues par la présente ordonnance.

La présente ordonnance ne s'applique pas :

1° aux documents dont la fourniture est une activité qui ne relève pas de la mission de service public dévolue à l'autorité publique concernée, sous réserve que l'objet des missions de service public soit transparent et soumis à réexamen;

Cette disposition est issue de l'article 1^{er}, § 2, a), de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, qui exclut également de son champ d'application :

les « documents dont la fourniture est une activité qui ne relève pas de la mission de service public dévolue aux organismes du secteur public concernés telle qu'elle est définie par la loi ou d'autres règles contraignantes en vigueur dans l'État membre ou, en l'absence de telles règles, telle qu'elle est définie conformément aux pratiques administratives courantes dans l'État membre concerné, sous réserve que l'objet des missions de service public soit transparent et soumis à réexamen ».

Le considérant 4 de la directive 2003/98/CE illustre le type d'informations visées :

« (4) Le secteur public recueille, produit, reproduit et diffuse un large éventail d'informations dans un grand nombre de domaines, qu'il s'agisse d'informations sociales, économiques, géographiques, météorologiques ou touristiques, d'informations sur les entreprises, sur les brevets ou sur l'enseignement ».

Le considérant 10 qui précède la directive modificative de 2013 confirme que :

« la directive 2003/98/CE devrait s'appliquer aux documents dont la fourniture est une activité qui relève des missions de service public dévolues aux organismes du secteur public concernés en vertu de la loi ou d'autres règles contraignantes en vigueur dans les États membres »⁴.

La directive européenne et les dispositions internes – notamment régionales – qui la transposent visent les informations produites ou recueillies par les autorités publiques dans le cadre de leurs missions de service public.

La Commission européenne envisage notamment cinq catégories de données thématiques devant prioritairement être mises à disposition en vue de permettre leur réutilisation (étant entendu que d'autres catégories de données peuvent être visées par la réutilisation) :

⁴ Etant entendu qu'« en l'absence de telles règles, les missions de service public devraient être définies conformément aux pratiques administratives courantes dans les États membres, sous réserve que l'objet des missions de service public soit transparent et soit soumis à réexamen » et que « les missions de service public pourraient être définies à titre général ou au cas par cas pour les différents organismes du secteur public ».

- données géographiques : codes postaux, cartes nationales et locales (plans cadastraux, cartes topographiques, marines, des limites administratives *etc.*) ;
- observations de la terre et environnement : données spatiales et *in situ* (suivi des conditions météorologiques, de la qualité des sols et de l'eau, de la consommation d'énergie, des niveaux d'émission, *etc.*) ;
- données concernant les transports : horaires des transports publics (tous modes de transport) aux niveaux national, régional et local, travaux routiers, informations sur le trafic, *etc.*) ;
- statistiques : données statistiques nationales et locales avec principaux indicateurs démographiques et économiques (produit intérieur brut, âge, santé, chômage, revenu, formation, *etc.*) ;
- entreprises : registre des entreprises et du commerce (liste des sociétés enregistrées, données sur la forme de propriété et le mode d'administration, identifiants de l'enregistrement, bilans financiers, *etc.*)⁵.

Ces catégories, qui ne sont pas exhaustives, illustrent que la réutilisation concerne l'information relative aux missions de service public de l'autorité concernée.

Un document établissant la composition d'un cabinet ministériel est un document relatif au fonctionnement de ce cabinet. L'accès à ce document est couvert par le droit à la transparence administrative, garanti par l'article 32 de la Constitution. Il ne s'agit pas pour autant d'un document dont la fourniture est une activité qui relève de la mission de service public dévolue à la Région.

Pour ce motif, aussi, la demande paraît échapper au champ d'application matériel de l'ordonnance du 27 juin 2016.

3. Quant à l'articulation entre publicité passive et réutilisation

L'article 3, 4^o, précité de l'ordonnance du 27 juin 2016 précitée définit la réutilisation comme il suit :

Art. 3. Pour l'application de la présente ordonnance, on entend par :

[...]

4^o réutilisation : l'utilisation par des personnes physiques ou morales de documents, dont les autorités publiques disposent, à des fins commerciales ou non commerciales, autre que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents ont été

⁵ « Orientations sur les licences types recommandées, les ensembles de données et la tarification de la réutilisation des documents », Communication de la Commission 2014/C-240-01, *J.O.U.E.*, 24 juillet 2014.

produits.

Cet article est directement issu de la directive 2003/98/CE qui porte la même définition.

En l'espèce, le document administratif a été obtenu, à la suite d'une demande d'accès formulée sur la base de la législation relative à la publicité de l'administration, sans que le demandeur ait dû justifier d'un intérêt personnel, et sans que l'autorité ait formulé de conditions relatives à une éventuelle réutilisation.

Dans la mesure où une telle communication n'a pas dû être justifiée par l'intérêt personnel du demandeur, elle n'est pas limitée à son usage personnel et le document n'est pas couvert par la confidentialité. Dans la mesure où cette communication est inconditionnelle, elle a pour effet que le document est également « détenu » par le citoyen qui en a obtenu une copie. Du fait de cette communication, le citoyen « dispose » donc aussi du document et de l'information dont il constitue le support.

La publication sur un site internet d'un document administratif dont un citoyen dispose suite à une demande d'accès accueillie favorablement et inconditionnellement, sans avoir dû justifier d'un intérêt personnel, ne constitue dès lors pas une « réutilisation » au sens de l'article 3, 4°, de l'ordonnance du 27 juin 2016.

Au sujet de l'articulation entre publicité passive et réutilisation, la doctrine défend l'idée que « la publicité de l'administration inclut une certaine utilisation des documents administratifs » : « vu la finalité « ouverte » qui émane de l'article 32 de la Constitution, il doit être déduit de cet article, une certaine mesure d'utilisation et même de réutilisation. La publicité de l'administration, sous la forme que lui ont donnée les différentes législations en matière de publicité, a en effet peu de valeur si elle accorde exclusivement un droit d'accès sans les libertés d'utilisation correspondantes »⁶.

En d'autres mots encore, « le droit d'accès à l'information a pour corollaire un certain droit

⁶ J. SCHRAM, « La réutilisation des informations du secteur public », in *La publicité de l'administration* (dir. Valérie MICHIELS), Bruxelles, Bruylant, p. 462.

d'utiliser celle-ci, le cas échéant au-delà de sa simple appropriation intellectuelle »⁷.

Cette utilisation est toutefois limitée par le respect des droits des tiers⁸. Il appartient au citoyen qui a obtenu l'accès à un tel document et qui en dispose légitimement, d'assumer la responsabilité de l'usage qu'il entend faire de ce document, notamment au regard des droits intellectuels de l'administration ou des tiers et au regard de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

V. Décision

Pour chacun de ces trois motifs, la publication sur un site internet d'un document relatif à la composition d'un cabinet ministériel obtenu en application de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration ne constitue pas une forme de réutilisation de ce document soumise à l'ordonnance du 27 octobre 2016 visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (Open Data) et portant transposition de la Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Le recours est sans objet.

Ainsi décidé le 19 octobre 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale, sur rapport de Monsieur Michel Leroy.

⁷ C. DE TERWANGNE ET J.P. MOINY, « A la croisée de la publicité de l'administration, de la réutilisation des informations du secteur public et de la protection des données : l'exemple de la directive INSPIRE », *CDPK*, 2010, p. 128.

⁸ *Ibid.*

Etaient présents, Monsieur M. Leroy, Président ; Monsieur F. Eggermont, Mesdames C. Aerts, V. Goret, E. Willemart et A-F. Vokar, membres ; et Madame V. Meeus, Secrétaire adjointe.

La Secrétaire adjointe

Valérie Meeus

Le Président

Michel Leroy