

**Assistance juridique pour la transposition de la directive  
2007/2/CE établissant une infrastructure d'information  
géographique dans la Communauté européenne  
(INSPIRE)**

**« Accès à et réutilisation de l'information  
géographique – Transposition de la  
directive INSPIRE dans la Région de  
Bruxelles-capitale »**

Rapport final – septembre 2009



**Centre de Recherches Informatique et Droit (C.R.I.D.) des  
Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix – Namur**

Auteurs :

- Dr COLIN Caroline (sous la direction du Dr Maria Jose Iglesias),
- MOINY Jean-Philippe (sous la direction de la Prof. Cécile de Terwangne).

# Table des matières

SYNTHESE - SAMENSTELLING -----	8
INTRODUCTION-----	10
<b>1<sup>ERE</sup> PARTIE) ACCES A ET REUTILISATION DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE -</b> <b>DIRECTIVE INSPIRE</b> -----	<b>11</b>
TITRE IER) ACCES A L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE -----	11
A) <i>Voies d'accès à l'information</i> -----	11
A.1) Accès aux documents du secteur public en général -----	11
A.1.1) Ordre juridique communautaire-----	11
A.1.2) Ordre juridique national : article 32 de la Constitution et ordonnance du 30 mars 1995 -----	12
A.2) Accès à l'information environnementale -----	14
A.2.1) Ordre juridique international non communautaire -----	14
A.2.2) Ordre juridique communautaire-----	14
A.2.3) Ordre juridique national : ordonnance du 18 mars 2004 -----	15
A.3) Accès aux données et séries de données géographiques-----	16
B) <i>Informations concernées</i> -----	18
B.1) Documents administratifs et ordonnance du 30 mars 1995-----	18
B.1.1) Une information-----	18
B.1.2) Dont une autorité administrative dispose -----	20
B.2) Information environnementale et ordonnance du 18 mars 2004 -----	20
B.2.1) Information environnementale -----	20
B.2.2) Détenue par des autorités publiques-----	23
a) Autorité publique-----	23
b) Détention-----	24
B.3) Information géographique et directive INSPIRE -----	24
B.3.1) Données et séries de données géographiques interopérables et référencées par des métadonnées -----	24
a) Annexes de la directive INSPIRE et séries de données géographiques-----	25
a.1) Région flamande-----	26
a.2) France -----	26
b) Version de référence des données -----	27
b.1) Région flamande-----	27
b.2) Région de Bruxelles-capitale-----	27
c) Métadonnées -----	29
c.1) Directive INSPIRE -----	29
c.2) Région flamande et France -----	30
d) Séries de données interopérables -----	31
d.1) Directive INSPIRE -----	31
d.2) Région flamande et France -----	32
B.3.2) Détenues par des autorités publiques ou des tiers -----	32
a) Tiers détenant des séries de données géographiques dans certaines circonstances -----	33
a.1) Directive INSPIRE -----	33
a.2) Région flamande et en France-----	33
b) Autorités publiques détenant des séries de données géographiques dans certaines circonstances -----	34
b.1) Directive INSPIRE -----	34
Des autorités publiques-----	34
Détenant des séries de données géographiques dans certaines circonstances-----	35
b.2) Région flamande-----	36
Autorité publique-----	36
Détention-----	38
b.3) France -----	38
Autorité publique-----	38
Détention -----	39
B.4) « Superpositions » entre les champs d'application de ces législations-----	39
B.4.1) Ordonnance du 30 mars 1995 et directive INSPIRE-----	39
B.4.2) Ordonnance du 18 mars 2004 et directive INSPIRE-----	39
a) Information environnementale et donnée géographique-----	40
b) Autorité publique -----	40
c) Détention -----	41
d) Conclusion et exemple -----	41
C) <i>Modalités des droits d'accès</i> -----	43
C.1) Accès aux documents administratifs et ordonnance du 30 mars 1995 -----	43

C.1.1) Moyens mis en œuvre	43
a) Publicité active	43
b) Publicité passive : un droit d'accès aux documents administratifs sur demande	44
b.1) Droit d'accès aux documents administratifs	44
b.2) Droit de rectification des documents administratifs	45
C.1.2) Redevances exigibles	45
a) Publicité active	45
b) Publicité passive	45
C.1.3) Recours du demandeur	46
C.2) Accès à l'information environnementale	48
C.2.1) Moyens mis en œuvre	48
a) Accès à l'information environnementale sur demande	48
b) Diffusion systématique de certaines informations environnementales	49
C.2.2) Redevances exigibles	50
a) Accès à l'information environnementale sur demande	50
b) Diffusion systématique de certaines informations environnementales	52
C.2.3) Recours du demandeur	52
C.3) Accès aux services et données géographiques	53
C.3.1) Services de données géographiques accessibles au public, leur contenu et les redevances exigibles	53
a) Directive INSPIRE	53
a.1) Services de recherche	53
a.2) Services de consultation	54
a.3) Services de téléchargement	55
a.4) Services de transformation	55
a.5) Services permettant d'appeler des services de données géographiques	56
b) Région flamande et France	56
b.1) Région flamande	56
Contenu des services	56
Redevances exigibles	56
b.2) France	57
c) Région bruxelloise	57
C.3.2) Partage des services et séries de données géographiques	58
a) Directive INSPIRE	58
a.1) Partage entre autorités publiques d'un même Etat membre	58
a.2) Partage entre autorités publiques d'Etats membres différents ou entre autorités publiques d'un Etat membre, d'une part, et les organes établis par des accords internationaux auxquels la Communauté et les Etats membres sont parties ou les organes de la Communauté, d'autre part	59
a.3) Quid des autres autorités publiques et des tiers ?	60
b) Région flamande	60
b.1) Participants à GDIV	60
b.2) Instances qui ne sont pas participantes à GDIV	60
b.3) Tiers	60
b.4) Institutions communautaires ou créées en vertu d'un accord international auquel sont parties la Communauté européenne et les Etats membres et des autorités d'autres Etats membres	61
b.5) Redevances en général	61
c) France	61
C.3.3) Réseau de services, sa gestion et la qualité des services	62
a) Directive INSPIRE	62
b) Région flamande	63
c) France	63
C.3.4) Recours de l'utilisateur du portail	64
D) Hypothèses de restrictions à ces accès	65
D.1) Accès aux documents administratifs	65
D.1.1) Exceptions « obligatoires »	65
a) Exceptions « obligatoires relatives »	65
b) Exceptions « obligatoires absolues »	66
D.1.2) Exceptions « facultatives »	67
D.1.3) Application des exceptions en général	68
D.2) Accès à l'information environnementale	74
D.2.1) Accès à l'information environnementale sur demande	74
a) Exceptions	74
b) Application des exceptions en général	75
D.2.2) Diffusion systématique de certaines informations environnementales	82
D.3) Accès aux données géographiques	82
D.3.1) Restrictions à l'accès public aux services et séries de données géographiques	82
a) Directive INSPIRE	82
a.1) Services de recherche	83

a.2) Services de consultation, de téléchargement, de transformation et permettant d'appeler des services de données géographiques	83
a.3) A propos des restrictions en général	84
b) Région flamande	84
c) France	85
D.3.2) Restrictions aux partage des services et séries de données géographiques	85
a) Directive INSPIRE	85
a.1) Restrictions prévues à l'article 17.7 de la directive INSPIRE	85
a.2) Restrictions prévues à l'article 13 de la directive INSPIRE	85
b) Région flamande	87
c) France	87
d) Espagne	87
E) Interactions entre les réglementations relative à l'accès et la directive INSPIRE	88
E.1) Accès aux documents administratifs et directive INSPIRE	88
E.1.1) Publicité active	88
E.1.2) Publicité passive	88
E.2) Accès à l'information environnementale et directive INSPIRE	91
E.2.1) Diffusion systématique de certaines informations environnementales	92
a) Redevances	92
b) Motifs de restriction	92
E.2.2) Accès sur demande à l'information environnementale	93
a) Redevances	93
b) Motifs de restriction	94
c) Conclusion	94
TITRE II) REUTILISATION DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE	95
A) Réglementation relative à la réutilisation	95
B) Réutilisation	96
B.1) Ce qu'est la réutilisation	96
B.2) Ce que n'est pas la réutilisation	97
B.3) Possibilité que la réutilisation soit exclue par la législation relative à l'accès aux documents administratifs	97
B.4) Réutilisation et accès à l'information du secteur public	98
C) Informations concernées	99
C.1) Documents administratifs	99
C.1.1) Documents qui ne sont pas des documents administratifs	100
C.1.2) Décision de l'autorité publique de mettre ces documents administratifs à disposition à des fins de réutilisation	101
C.1.3) Conclusion : document administratif et donnée géographique	101
C.2) Dont une autorité publique dispose	101
D) Modalités de la réutilisation : principes à respecter	103
D.1) Obligations relatives aux documents administratifs	103
D.2) Principes à respecter en matière de réutilisation	103
D.2.1) Libre concurrence	104
D.2.2) Non-discrimination	104
D.2.3) Tarification	105
D.2.4) Transparence	106
D.3) Recours du demandeur	106
E) Hypothèses de restriction à la réutilisation	106
F) Interactions entre la réglementation relative à la réutilisation et la directive INSPIRE	107
F.1) Réutilisation et directive INSPIRE	107
F.2) Mise en œuvre de la directive INSPIRE sans préjudice de la directive 2003/98	109
F.3) Conséquences de la réglementation relative à la réutilisation dans le cadre de la directive INSPIRE	110
TITRE III) CERTAINES OBLIGATIONS SPECIFIQUES A LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE INSPIRE	112

## **2<sup>E</sup> PARTIE) ACCES AUX ET REUTILISATION DES DONNEES GEOGRAPHIQUES – VIE PRIVEE ET PROPRIETE INTELLECTUELLE** ----- 113

TITRE IER) VIE PRIVEE ET PROTECTION DES PERSONNES CONTRE LES TRAITEMENTS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL	113
A) Normes régissant la protection de la vie privée	113
A.1) Ordre juridique international	113
A.2) Ordre juridique communautaire	114
A.2.1) Normes générales	114
A.2.2) Normes spécifiques	114
A.3) Ordre juridique national	116
A.4) Normes étudiées	116
B) Champ d'application de la L.V.P.	117

B.1) Données à caractère personnel -----	117
B.1.1) Concept de donnée à caractère personnel-----	117
a) Information concernant une personne physique -----	117
b) Personne physique identifiée ou identifiable-----	118
B.1.2) Directive INSPIRE et données à caractère personnel-----	119
a) Données à caractère personnel en tant que telles -----	120
a.1) Parcelles cadastrales-----	120
a.2) Adresses-----	122
a.3) Ortho-imagerie -----	123
b) Données à caractère personnel en raison du fonctionnement des services de données géographiques-----	125
c) Conclusion dans le cadre de la directive INSPIRE et de ses annexes-----	127
B.2) Traitement de données à caractère personnel-----	129
C) <i>Obligations consacrées par la L.V.P.</i> -----	130
C.1) Responsable du traitement -----	130
C.2) Licéité des traitements de données à caractère personnel-----	131
C.2.1) Conditions portant sur le traitement -----	131
a) Loyauté et licéité -----	132
b) Finalités compatibles d'un traitement ultérieur de données-----	132
b.1) Finalité de la diffusion au public via les services de données géographiques -----	134
b.2) Finalité du partage des séries et services de données géographiques-----	135
c) Légitimité et proportionnalité des traitements de données -----	135
d) Interdiction de principe du traitement des « données sensibles » -----	137
C.2.2) Conditions portant sur les données à caractère personnel -----	138
C.2.3) Cas particulier des flux transfrontières de données-----	138
C.2.4) L.V.P. et directive INSPIRE -----	141
a) Respect de la L.V.P. dans le contexte d'autres réglementations relatives à l'accès à l'information -----	141
a.1) Publicité de l'administration et accès à l'information relative à l'environnement en Région bruxelloise-----	141
a.2) Publicité des institutions communautaires -----	143
b) Problématiques spécifiques à la mise en œuvre de la directive INSPIRE et recommandations-----	144
b.1) Ortho-images à grande échelle-----	145
b.2) Réutilisation des informations du secteur public -----	146
b.2.1) Standard à respecter en matière de protection de la vie privée et des données à caractère personnel -----	146
b.2.2) Respect de la vie privée et réutilisation des documents administratifs dans le contexte de la directive INSPIRE -----	148
b.3) Partage de données entre autorités publiques et respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel -----	150
c) Respect de la L.V.P. dans le contexte de la transposition de la directive INSPIRE-----	152
c.1) Directive INSPIRE et décret GDIV -----	152
c.2) Directive INSPIRE et Région de Bruxelles-Capitale -----	153
C.3) Droits de la personne concernée et obligations corrélatives du responsable de traitement-----	157
C.3.1) Droit d'information -----	157
a) Obligation du responsable de traitement d'informer la personne concernée-----	157
a.1) Exceptions à l'obligation d'information -----	158
a.2) Contenu de l'obligation d'information-----	159
b) Droit d'accès de la personne concernée-----	160
C.3.2) Droit de rectification, de suppression et d'interdiction d'utilisation -----	160
C.3.3) Droit d'opposition -----	161
C.4) D'autres obligations pesant sur le responsable de traitement -----	161
C.4.1) Confidentialité et sécurité du traitement -----	161
C.4.2) Déclaration du traitement -----	162
TITRE II) PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE : DROIT D'AUTEUR, BASE DE DONNÉES, PROTECTION DES LOGICIELS--	163
A) <i>Les textes normatifs</i> -----	163
A.1) Textes internationaux-----	163
A.2) Textes communautaires -----	164
A.3) Textes nationaux -----	165
B) <i>Le droit d'auteur</i> -----	165
B.1) La protection des œuvres par la loi générale (LDA) -----	165
B.1.1) L'accès à la protection par le droit d'auteur-----	165
a) L'exigence d'une création de forme-----	165
b) L'exigence d'originalité-----	166
b.1) L'absence de protection de données brutes -----	166
b.2) L'éventuelle protection de l'agencement de données brutes-----	167
c) Indifférence d'autres critères -----	168
d) Une protection déclenchée par la seule création-----	168
B.1.2) La titularité du droit d'auteur-----	168

a) Présomption de titularité -----	168
b) Pluralités d'auteurs -----	168
b.1) L'œuvre indivise -----	168
b.2) L'œuvre divisible -----	169
b.3) L'œuvre composite -----	169
B.1.3) Contenu des droits de l'auteur -----	170
a) Droits moraux -----	170
a.1) Le droit de divulgation -----	170
a.2) Le droit à la paternité -----	170
a.3) Le droit au respect de l'intégrité de l'œuvre -----	170
b) Droits patrimoniaux -----	171
b.1) Le droit de reproduction -----	171
b.2) Le droit de communication au public -----	171
c) Exceptions aux droits patrimoniaux -----	172
c.1) La communication gratuite et privée dans le cercle de famille -----	172
c.2) La reproduction à des fins strictement privées -----	172
c.3) La reproduction provisoire à caractère technique -----	172
c.4) Cas spécifique des bases de données (originales) -----	173
B.1.4) Contrats de cessions -----	174
a) Les principes -----	174
a.1) L'exigence d'un écrit -----	174
a.2) L'interprétation stricte -----	174
a.3) L'indépendance entre la propriété matérielle et la propriété immatérielle -----	174
b) Règles des contrats primaires d'exploitation -----	174
c) Règles spécifiques pour le contrat d'emploi et le contrat de commande -----	175
d) Règles spécifiques dans le cas d'une base de données -----	176
B.1.5) Sanctions des atteintes aux droits moraux et patrimoniaux -----	176
B.2) Le cas particulier des logiciels -----	177
B.2.1) L'objet de la protection de la loi spéciale -----	177
B.2.2) L'accès à la protection par le droit d'auteur d'un logiciel -----	177
a) L'exclusion des idées -----	177
b) L'exigence d'originalité -----	177
c) Indifférence d'autres critères -----	177
d) Une protection déclenchée par la seule création -----	178
B.2.3) La titularité du droit d'auteur sur les logiciels -----	178
B.2.4) Contenu des droits de l'auteur d'un logiciel -----	178
a) Droits moraux -----	178
b) Les droits patrimoniaux -----	178
b.1) Le droit de reproduction permanente ou provisoire -----	178
b.2) Le droit sur toute transformation du logiciel -----	179
b.3) Le droit de distribution -----	179
b.4) Le droit de communication au public -----	179
c) Les exceptions aux droits patrimoniaux -----	179
c.1) L'exception relative aux actes nécessaires -----	179
c.2) L'exception de copie de sauvegarde -----	180
c.3) L'exception à des fins d'observation et d'étude du logiciel -----	180
c.4) L'exception de décompilation à des fins d'interopérabilité -----	180
B.2.5) Sanctions des atteintes aux droits patrimoniaux et moraux -----	181
C) <i>Le droit sui generis sur les bases de données</i> -----	181
C.1) L'objet du droit -----	181
C.2) La titularité du droit <i>sui generis</i> -----	181
C.3) Les conditions de la protection -----	182
C.4) Le contenu des droits <i>sui generis</i> -----	184
C.4.1) L'étendue des droits des producteurs de bases de données -----	184
a) La notion de « la totalité ou d'une partie, qualitativement ou quantitativement substantielle, du contenu de cette base » -----	184
b) « Extraction » -----	185
c) « Réutilisation » -----	186
d) La finalité de l'extraction ou de la réutilisation -----	186
e) L'extraction ou la réutilisation indirecte -----	186
C.4.2) Les garanties de l'utilisateur légitime -----	187
a) Garanties en faveur de l'utilisateur légitime -----	187
b) Limites imposées à l'utilisateur légitime -----	187
c) Clause de sauvegarde destinée à éviter un contournement du droit du producteur -----	187
C.4.3) Les exceptions aux droits des producteurs des bases de données -----	188
C.5) La cession des droits <i>sui generis</i> -----	188

<i>D) Les mesures techniques de protection des œuvres protégées par un droit d'auteur ou un droit sui generis</i> -----	188
<i>E) Le recours à d'autres normes (précaution complémentaire)</i> -----	190
<i>F) Résumé et recommandations</i> -----	190
F.1) Résumé-----	190
F.2) Recommandations-----	192
<b>3<sup>E</sup> PARTIE) ORIENTATIONS POUR LA FORMULATION DE LICENCES</b> -----	<b>193</b>
INTRODUCTION : HYPOTHESE DE DEPART-----	193
TITRE IER) ORIENTATIONS QUANT À L'ACCESSIBILITÉ PUBLIQUE DES SÉRIES ET SERVICES DE DONNÉES GÉOGRAPHIQUES-----	194
<i>A) Services de consultation</i> -----	194
A.1) Finalités environnementales-----	194
A.1.1) Respect de la L.V.P.-----	194
A.1.2) Redevance-----	195
A.1.3) Propriété intellectuelle-----	196
A.2) Autres finalités non commerciales-----	198
A.2.1) Respect de la L.V.P.-----	198
A.2.2) Redevance-----	198
A.2.3) Propriété intellectuelle-----	199
A.3) Finalités commerciales-----	199
A.3.1) Respect de la L.V.P.-----	199
A.3.2) Redevances-----	200
A.3.3) Propriété intellectuelle-----	200
<i>B) Services de téléchargement</i> -----	200
B.1) Respect de la L.V.P.-----	200
B.2) Redevances exigibles-----	201
B.3) Propriété intellectuelle-----	201
TITRE II) ORIENTATIONS QUANT AUX CONDITIONS GÉNÉRALES RELATIVES AUX LICENCES-----	203
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> -----	<b>206</b>
I) TEXTES NORMATIFS-----	206
<i>A) Textes internationaux</i> -----	206
<i>B) Textes communautaires</i> -----	206
<i>C) Textes nationaux</i> -----	207
II) JURISPRUDENCE-----	209
III) AVIS ET RECOMMANDATIONS-----	212
IV) OUVRAGES-----	213
V) ARTICLES-----	213

## **Synthèse - Samenstelling**

*La directive communautaire INSPIRE s'intègre dans un contexte législatif portant, d'une manière générale, sur l'accès à l'information détenue par le secteur public et sur la réutilisation de celle-ci. A ce sujet, il existe une réglementation – d'origine nationale – relative à la transparence administrative, une autre – d'origine internationale et communautaire – concernant l'accès à l'information environnementale et, enfin, une dernière – d'origine communautaire – portant sur la réutilisation des informations du secteur public. La directive INSPIRE concerne quant à elle la mise en place d'un réseau de services permettant l'utilisation des données géographiques – dont les thèmes sont énumérés – détenue par le secteur public, voire même par des tiers s'ils y consentent. Cette utilisation des données peut notamment être le fait d'une autorité publique d'un Etat membre quelconque mais encore du public. Si la directive est à forte connotation environnementale, elle vise également le développement de services à valeur ajoutée à partir des données géographiques.*

*Comme contribution juridique à la transposition de cette directive, le présent rapport présente cette dernière, les obligations qu'elle contient, le cas échéant, la marge de manœuvre qu'elle laisse et, enfin, les incertitudes qu'elle comporte parfois. Les autres réglementations précitées sont concomitamment étudiées afin, premièrement, que le lecteur du rapport puisse ultérieurement les appliquer, deuxièmement, que certaines considérations soient émises quant à leur relation avec la directive INSPIRE et que, troisièmement, ces réglementations puissent inspirer la transposition de ladite directive. En effet, les informations concernées par toutes ces réglementations se recoupent, tout comme les autorités publiques en cause.*

*La directive INSPIRE ne remet pas en cause ces réglementations, comme elle ne peut non plus porter atteinte à la propriété intellectuelle et au droit fondamental à la vie privée. Ces matières nécessitent une étude particulière identifiant leurs conséquences tant dans la transposition de la directive INSPIRE, que dans la mise en œuvre du réseau de services qu'elle définit. Elles seront d'ailleurs à prendre en compte lors de la rédaction des futures licences d'utilisation des données géographiques.*

*Ainsi, bien qu'il soit évidemment impossible de trancher toutes les interrogations se posant à l'occasion de la transposition de la directive INSPIRE, de nombreuses questions – théoriques et pratiques – sont étudiées. Le présent rapport répond notamment – ou, le cas échéant tente de répondre – aux questions suivantes : « quel est le contenu de la directive INSPIRE ? », « qui est concerné par celle-ci ? », « quelles sont les voies d'accès à l'information du secteur public et qu'impliquent-elles ? », « qu'est-ce que la réutilisation des documents administratifs ? », « quand l'accès aux informations – document administratif, information environnementale ou donnée géographique – peut-il être restreint ? », « quelle tarification peut-être liée à la communication de ces informations ? », « qu'impose la loi vie privée et comment la respecter ? », « que protègent les lois sur le droit d'auteur et sur les bases de données, et comment le font-elles ? »*

*De INSPIRE richtlijn integreert zich in een specifiek wetgevend geheel dat de toegang tot informatie van de publieke sector en het hergebruik daarvan betreft. Op dat vlak, bestaan er verschillende soorten reglementering: een reglementering van nationale afkomst i.v.m. administratieve transparantie, een andere – van internationale en gemeenschappelijke afkomst – betreffende de toegang tot milieuinformatie en, ten slotte, een reglementering van gemeenschappelijke afkomst met betrekking tot het hergebruik van informatie uit de publieke sector. De INSPIRE richtlijn gaat over het oprichten van een netwerk van diensten dat het gebruik van bepaalde geografische gegevens van overheidsinstanties of zelfs van derden (als ze hiermee instemmen) mogelijk maakt. De gegevens kunnen dan door een overheidsinstantie van enig welke lidstaat of door het publiek gebruikt worden. De richtlijn is sterk milieugericht, maar voorziet ook de ontwikkeling van diensten met toegevoegde waarde.*

*Het huidige rapport omvat een juridische medewerking tot de omzetting van de INSPIRE richtlijn. De richtlijn wordt uitgelegd, en een diepe nadruk wordt gelegd op de verplichtingen die ze bevat, de mogelijke speelruimte die ze biedt en de onzekerheden die ze soms inhoudt. De andere voornoemde reglementeringen worden tegelijkertijd bestudeerd opdat de lezer van het verslag deze reglementeringen later ten uitvoer kan brengen. Het doel van deze bijkomende analyse is ook bepaalde relaties tussen deze reglementeringen en de INSPIRE richtlijn uit te leggen en na te gaan in welke mate de omzetting van de INSPIRE richtlijn zich door deze kan laten inspireren.*

*De INSPIRE richtlijn brengt de voornoemde reglementeringen niet in gevaar, evenmin kan ze het intellectuele eigendom en het fundamentele recht op privéleven aantasten. Deze punten moeten worden bestudeerd, en meer bepaald in welke mate ze een invloed hebben op het omzetten van de INSPIRE richtlijn en het functioneren van het netwerk van diensten dat ze voorziet op te richten. Er zal trouwens met deze punten rekening gehouden moeten worden op het moment van het opstellen van de vergunningen voor het gebruik van de geografische gegevens.*

*Hoewel het onmogelijk is elke vraag die gesteld kan worden i.v.m. de omzetting van de INSPIRE richtlijn te beantwoorden, worden talrijke – theoretische en praktische – vragen in deze analyse bestudeerd. Er wordt in dit rapport onder meer geantwoord – of, desgevallend, probeert men te antwoorden – op de volgende vragen: “wat is de inhoud van de INSPIRE richtlijn?”, “wat bedoelt men met het hergebruik van administratieve stukken?”, “wanneer kan de toegang tot informatie – administratieve documenten, milieuinformatie of geografische gegevens – beperkt worden?”, “welke tarifiering kan men voorzien voor de mededeling van deze informatie?”, “wat dringt de wet privéleven op en hoe kan deze worden gevolgd in huidige context?”, “wat beschermen de wetten op het auteursrecht en op de databanken, en hoe doen ze het?”*

# **Introduction**

La présente étude porte sur la transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007, établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (*J.O.*, L. 108, du 25 avril 2007) (« directive INSPIRE »). A cette fin, la réflexion sera présentée selon trois parties.

Une première partie expose les règles pertinentes en matière d'accès aux et de réutilisation des informations du secteur public potentiellement applicables en ce qui concerne l'information géographique visée par la directive INSPIRE. La directive INSPIRE est présentée et située dans ce contexte.

La deuxième partie de l'étude porte sur les sujets spécifiques de la protection des personnes contre les traitements de données à caractère personnel et de la propriété intellectuelle. Ces deux sujets doivent être pris en compte dans l'étude des matières précitées et leurs incidences sont précisées.

Enfin, une troisième partie concrétise l'enseignement théorique des deux parties précitées au travers de recommandations pour la rédaction de licences relatives à l'utilisation des données géographiques concernées par la directive INSPIRE.

# **1<sup>ère</sup> partie) Accès à et réutilisation de l'information géographique - Directive INSPIRE**

Le présent titre souligne l'imbrication existant entre, d'une part, les réglementations relatives à l'accès à et la réutilisation de l'information du secteur public et, d'autre part, la directive INSPIRE. Cette dernière s'inscrit dans ce contexte mais porte sur des catégories particulières de données, limitativement énumérées dans ses annexes. Vis-à-vis de ces mêmes données, les différentes législations précitées sont susceptibles de s'appliquer. Ce qui justifie leur étude. La suite des développements est ainsi subdivisée selon deux sous-titres : l'un portant sur l'accès à l'information géographique (titre Ier), l'autre traitant de la réutilisation de celle-ci (titre II).

## **Titre Ier) Accès à l'information géographique**

Il faut identifier, en droit, les différentes voies d'accès à l'information (A), afin de situer la directive INSPIRE par rapport à celles-ci. Ensuite, les informations concernées par chacune de ces voies d'accès sont précisées (B), pour déterminer si l'une ou plusieurs de ces voies permettent d'« accéder » aux données concernées par la directive INSPIRE. Leurs modalités sont alors évoquées (C), tout comme les motifs pouvant être invoqués en justification d'un éventuel refus d'accès (D). Cette analyse, outre la familiarisation aux instruments évoqués qu'elle offre, permet de dégager l'éventuel intérêt à invoquer une réglementation plutôt qu'une autre dans l'obtention d'informations géographiques. Autrement dit, certaines interactions pratiques sont susceptibles de se produire entre les différents instruments évoqués et la directive INSPIRE (E).

### **A) Voies d'accès à l'information**

Trois voies d'accès sont envisagées : l'accès aux documents du secteur public (A.1), l'accès à l'information environnementale (A.2) et l'accès aux séries de données géographiques (INSPIRE) (A.3).

#### **A.1) Accès aux documents du secteur public en général**

Les ordres juridiques communautaire (A.1.1) et national (A.1.2) sont envisagés.

##### **A.1.1) Ordre juridique communautaire**

Dans l'ordre juridique communautaire, le droit des citoyens de l'Union européenne et de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un Etat membre, d'accéder aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission est consacré dans l'article 255 du Traité instituant la Communauté européenne (T.C.E.)<sup>1</sup>. Ce droit est aussi garanti en

---

<sup>1</sup> Dont une version consolidée est disponible sur [http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/pdf/12002E\\_FR.pdf](http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_FR.pdf), J.O., C. 325, du 24 décembre 2002.

des termes similaires par l'article 42 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne (Charte des Droits fondamentaux)<sup>2</sup>.

En outre et plus largement, lorsque le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (T.F.U.E.)<sup>3</sup> entrera en vigueur, ces personnes bénéficieront d'« un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union »<sup>4</sup>.

Enfin, les principes consacrés par ces dispositions sont mis en œuvre par le règlement 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission<sup>5</sup>.

Dès lors qu'il s'agit dans cette étude de contribuer à la transposition de la directive INSPIRE dans l'ordre juridique de la Région de Bruxelles-capitale, ce sont les séries et services de données géographiques détenus par des autorités publiques liées d'une façon ou d'une autre à cette Région, voire le cas échéant, par des tiers, qui sont concernées. L'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union européenne n'est donc pas analysé.

### **A.1.2) Ordre juridique national : article 32 de la Constitution et ordonnance du 30 mars 1995**

Dans l'ordre juridique national, la « transparence administrative » se fonde dans l'article 32 de la Constitution belge. Ce dernier prévoit que « Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 » ; il s'agit d'un droit fondamental<sup>6</sup>.

Cette obligation consacrée dans la Constitution a fait l'objet de réglementations de mise en œuvre adoptées par les différents législateurs du pays. Chaque législateur belge est d'abord compétent, « pour établir les modalités générales de la publicité de l'administration »<sup>7</sup>. Il en est de même pour les exceptions, « d'une part, en ce qui concerne les documents détenus par les autorités ou services relevant de leur compétence respective et, d'autre part, pour des motifs relevant de l'exercice de leurs compétences, qui valent alors pour toutes les autorités administratives »<sup>8</sup>.

Les réglementations suivantes, constituant le régime général de la publicité de l'administration, peuvent être citées<sup>9</sup> : la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ( « **loi du 11 avril 1994** ») (*M.B.*, 30 juin 1994), le décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 28 juin 1995), le décret flamand du 26

---

<sup>2</sup> Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:364:0001:0022:FR:PDF>, *J.O.*, C.364, du 18 décembre 2000.

<sup>3</sup> Dont une version **consolidée** est disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:FR:PDF>, *J.O.*, C.115, du 9 mai 2008.

<sup>4</sup> V. art. 15 du T.F.U.E. qui correspondra à l'actuel article 255 du T.C.E.

<sup>5</sup> *J.O.*, L. 145, du 31 mai 2001.

<sup>6</sup> C.A., 25 mars 1997, n°17/97, point B.2.1.

<sup>7</sup> V. D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, « Les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs », in *L'accès aux documents administratifs*, D. RENDERS (sous la dir. de), Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 174-180 et pp. 179-187.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> A propos de ces législations en général, v. P. LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, « L'accès aux documents administratifs, un itinéraire sinueux », in *L'accès aux documents administratifs*, *op. cit.*, pp. 27-170.

mars 2004 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 2004) (« **décret *openbaarheid van bestuur*** »), le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 31 décembre 1994), le décret de la Communauté germanophone du 16 octobre 1995 (*M.B.*, 29 décembre 1995), le décret de la Commission communautaire de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 1996 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 27 août 1996), l'ordonnance de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 1997 (*M.B.*, 20 septembre 1997) et enfin, l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration (« **ordonnance du 30 mars 1995** ») (*M.B.*, 30 juin 1995). Par ailleurs, une loi spécifique a été adoptée quant aux communes et aux provinces, il s'agit de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (*M.B.*, 19 décembre 1997).

En l'espèce, dès lors qu'est concernée la région de Bruxelles-capitale, outre l'article 32 de la Constitution, c'est en principe l'ordonnance du 30 mars 1995 qui doit s'appliquer à la question de la transparence administrative dès lors qu'elle concerne les autorités administratives dépendant de la Région de Bruxelles-capitale.

Il est cependant nécessaire de garder à l'esprit, comme cela a été évoqué précédemment quant à la répartition des compétences, que « chaque législateur peut arrêter des exceptions qui s'appliquent à toute autorité, à savoir tant ses propres services et les personnes morales dont il lui appartient de régler l'organisation que toutes les autres autorités qui relèvent d'un autre niveau de pouvoir. Dans ce cas, les motifs d'exception doivent ressortir à la compétence matérielle de chaque législateur »<sup>10</sup>. Ainsi, une entité fédérée ne pourrait en principe par exemple pas consacrer une exception relative à une matière fédérale, comme la propriété intellectuelle par exemple, sous peine d'excès de pouvoir<sup>11</sup>. En l'espèce, il faudrait donc, notamment, tenir compte de la loi de 1994<sup>12</sup>, cette loi n'intervenant que concernant certaines limitations au droit d'accès aux documents. Le cas échéant, une autorité administrative concernée pourrait avoir à appliquer des exceptions prévues par les réglementations régionales ou communautaires<sup>13</sup>.

Pour être exhaustif, il faut encore remarquer que certaines législations spécifiques sont susceptibles d'apporter des restrictions concernant certains types de documents et de réguler la matière de l'accès à l'information dans ce contexte<sup>14</sup>. L'accès à l'information environnementale, dont il est ultérieurement question, en est une illustration.

Dans ce contexte, la présente analyse est focalisée sur l'ordonnance du 30 mars 1995, les autres réglementations étant évoquées si nécessaire.

Notons enfin, que les réglementations précitées, de droit national, doivent être conformes au droit communautaire et ne peuvent donc violer la directive INSPIRE. Cependant, tous ces

---

<sup>10</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, p. 182.

<sup>11</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, p.185.

<sup>12</sup> Son article 1<sup>er</sup>, b) précise qu'elle s'applique aussi « aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs ».

<sup>13</sup> Pour un « catalogue des exceptions « transversales » auxquelles toute autorité doit être attentive lorsqu'elle se prononce », v. D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, pp. 202-203 et note de bas de page n°144. Les auteurs soulignent par ailleurs une difficulté constitutionnelle susceptible de se produire en application d'une telle méthode.

<sup>14</sup> V. D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, pp. 204-209.

textes vont pratiquement coexister et il est utile d'en clarifier le contenu et les champs d'application respectifs. Nous le verrons, un même document peut entrer dans le champ d'application de plusieurs législations lui reconnaissant un régime de publicité variable. Ces conditions variant, il est aussi possible que l'un ou l'autre texte soit invoqué plutôt qu'un autre vis-à-vis d'une même information.

**→ En bref :**

- *en région de Bruxelles-Capitale, la publicité de l'administration est régie par l'ordonnance du 30 mars 1995 ; toutefois, les motifs d'exception fondés sur des matières relevant de la compétence d'autres législateurs doivent théoriquement être invoqués sur la base des réglementations de l'accès à la publicité de l'administration adoptées par les législateurs compétent ;*
- *ces réglementations ne peuvent justifier une violation des règles de la directive INSPIRE dès lors qu'elles sont des règles de droit national.*

## A.2) Accès à l'information environnementale

Les ordres juridiques international (A.2.1), communautaire (A.2.2) et national (A.2.3) sont envisagés.

### A.2.1) Ordre juridique international non communautaire

Au niveau international, la matière de l'accès à l'information environnementale est visée par la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 au Danemark, plus connue sous le nom de « Convention d'Aarhus »<sup>15</sup>.

Cette Convention ayant été transposée en droit communautaire, il est renvoyé aux développements suivants.

### A.2.2) Ordre juridique communautaire

Le 25 juin 1998, la Communauté européenne ayant signé la Convention d'Aarhus précitée, la ratification subséquente de celle-ci a imposé une refonte de la législation communautaire afin de la rendre compatible. 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 du Conseil (*J.O.*, L. 41, du 14 février 2003) (« **directive 2003/4** »), a été rédigée à cette fin et a permis l'intégration de la Convention d'Aarhus au droit communautaire en abrogeant effectivement l'ancienne directive<sup>16</sup> depuis le 14 février 2005.

Concrètement, elle reprend le système de publicité passive de l'ancienne directive. Dans ce cadre et en synthèse, elle stipule que les États membres veillent à ce que les autorités publiques mettent à disposition de tout demandeur, sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt, l'information en matière d'environnement qu'elles détiennent ou qui est détenue

<sup>15</sup> Disponible sur <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>.

<sup>16</sup> Dir. (CEE) n°90/313 du Conseil du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, *J.O.*, L. 158, du 23 juin 1990.

pour leur compte<sup>17</sup>. Elle reprend par ailleurs les nouveautés apportées par la Convention d'Aarhus en matière de publicité active et prévoit notamment en conséquence que les informations environnementales seront systématiquement disponibles et diffusées auprès du public<sup>18</sup>, notamment par voie électronique (Internet).

Cette directive doit être intégrée à la présente étude. En effet, la directive INSPIRE précise explicitement qu'elle « s'applique sans préjudice » de la directive 2003/4<sup>19</sup>. Il faut donc veiller au respect de cette dernière dans la mise en œuvre de la première.

Enfin, le règlement 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (*J.O.*, L. 264, du 25 septembre 2006), peut être relevé. Ce règlement permet de compléter le règlement 1049/2001 précité quant à l'information environnementale en particulier.

Mais il n'est pas nécessaire de le prendre en compte dans cette étude. Cela a déjà été précisé, le point de vue adopté par la présente étude est celui de la Région de Bruxelles-capitale et des autorités administratives y liées d'une façon ou d'une autre.

### **A.2.3) Ordre juridique national : ordonnance du 18 mars 2004**

La directive 2003/4 a été transposée en droit bruxellois par l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale (*M.B.*, 30 mars 2004) (« **ordonnance du 18 mars 2004** ») et l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 10 novembre 1994 déterminant les modalités d'organisation de l'accès à l'information en matière d'environnement auprès de certaines administrations régionales (*M.B.*, 1<sup>er</sup> décembre 1994) (« arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 10 novembre 1994 »). En Communauté flamande, cette transposition a été réalisée dans le décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 2004), tandis qu'en ce qui concerne la Région wallonne, il faut se reporter au décret du 16 mars 2006 modifiant le livre Ier du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement (*M.B.*, 6 avril 2006). Enfin, il faut encore relever la loi du 5 août 2006 relative à l'accès public à l'information en matière d'environnement (*M.B.*, 28 août 2006)<sup>20</sup>.

Dans le contexte belge<sup>21</sup>, dès lors que les règles d'accès à l'information environnementale concernent des données détenues par certaines autorités et s'adressent donc à celles-ci, tout comme dans le cadre de la directive INSPIRE et de l'accès aux documents du secteur public, c'est l'ordonnance du 18 mars 2004 qui sera prise en compte dans la présente étude. Par conséquent, en matière d'accès à l'information environnementale, seule **l'ordonnance du 18 mars 2004** sera étudiée.

---

<sup>17</sup> Considérant n°8 et art. 3 de la directive 2003/4.

<sup>18</sup> Considérant n°9 et art. 5 de la directive 2003/4.

<sup>19</sup> Art. 2.1 de la directive INSPIRE.

<sup>20</sup> A propos de ces législations en général, v. P. LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, *op. cit.*, pp. 27-170.

<sup>21</sup> Au sujet de l'accès à l'information environnementale en général, voy. F. SCHRAM, *De publieke toegang tot milieu-informatie in internationaal en internrechtelijk perspectief*, Bruxelles, Larcier, 2008.

Pour des raisons de répartition des compétences précédemment évoquées<sup>22</sup>, il faudra en outre, le cas échéant, tenir compte de la loi de 2006 dès lors que celle-ci s'applique aussi « aux instances environnementales autres que celles visées [à l'article 4, § 1<sup>er</sup> de ladite loi] mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi limite ou interdit l'accès aux informations environnementales »<sup>23</sup>, voire d'autres réglementations.

**→ En bref :**

- *en région de Bruxelles-Capitale, l'accès à l'information en matière d'environnement est régi par l'ordonnance du 18 mars 2004 ; toutefois, les motifs d'exception fondés sur des matières relevant de la compétence d'autres législateurs doivent théoriquement être invoqués sur la base des réglementations de l'accès à l'information en matière d'environnement adoptées par les législateurs compétents ;*
- *ces réglementations doivent être conformes à la directive 2003/4 et la directive INSPIRE doit être mise en œuvre conformément à la directive 2003/4. Autrement dit, la transposition de la directive INSPIRE doit être conforme à la directive 2003/4.*

### A.3) Accès aux données et séries de données géographiques

C'est donc dans le contexte pré-exposé que s'insère la directive INSPIRE. Dans le domaine environnemental et plus particulièrement quant à l'intégration<sup>24</sup> de considérations environnementales dans les politiques communautaires, cette dernière prévoit la création d'une infrastructure d'information géographique à l'échelle communautaire pour faciliter la prise de décision concernant les politiques et les activités susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur l'environnement<sup>25</sup>. Elle tend en outre à faciliter l'accès aux données géographiques au-delà des frontières administratives ou nationales pour favoriser le développement de services à valeur ajoutée par des tiers, au bénéfice des autorités publiques et du public<sup>26</sup>.

Elle propose à ces fins de résoudre les difficultés liées à la disponibilité, la qualité, l'organisation, l'accessibilité et le partage des informations géographiques. Il s'agit donc de rendre compatibles les infrastructures d'information géographique nationales, de permettre leur utilisation dans un contexte communautaire et transfrontalier<sup>27</sup> et d'assurer l'interopérabilité des séries de données géographiques<sup>28</sup>.

Elle concerne donc des « séries de données géographiques ». Celles-ci sont relatives à des thèmes énumérés dans trois annexes (comme les adresses des propriétés, les sites protégés, etc.) et « détenues » par certaines « entités ». D'une part, elle prévoit la mise en place de

---

<sup>22</sup> V. supra.

<sup>23</sup> Art. 4, § 2 de la loi du 16 mars 2006.

<sup>24</sup> Le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques est notamment consacré à l'article 6 du Traité instituant la Communauté européenne et dans la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement.

<sup>25</sup> Considérants nos 1 et 4 de la directive INSPIRE.

<sup>26</sup> Considérant n°26 de la directive INSPIRE.

<sup>27</sup> Considérants nos 3 et 5 de la directive INSPIRE.

<sup>28</sup> Considérant n°16 de la directive INSPIRE.

« services de données géographiques » en réseau permettant de partager, rechercher, transformer, consulter et télécharger ces données géographiques aux fins précitées<sup>29</sup>. D'autre part, elle met en place un système de « partage des données » entre certaines « autorités publiques ». Et enfin, elle régit dans une certaine mesure l'accès à ces services et données et détermine en outre leurs qualités.

Ces quelques courts développements démontrent clairement que la directive INSPIRE s'inscrit dans les législations relatives à l'accès à l'information du secteur public. Non seulement elle impose l'accès à certaines séries de données, mais en outre, elle impose à cette fin la mise en œuvre de modalités tout à fait spécifiques (portail accessible électroniquement).

La directive INSPIRE étant en cours de transposition dans les Etats membres, il est intéressant, à l'occasion, de se référer aux réglementations étrangères au contexte bruxellois. Plus concrètement, la situation de **la Région flamande** et de **la France** seront prises en considération<sup>30</sup>. En Flandre, la directive INSPIRE a été transposée par le « **décret GDIV** »<sup>31</sup>. Et en France, l'avant-projet de loi portant transposition de la directive INSPIRE<sup>32</sup> (ci-après « avant-projet de loi français ») peut être évoqué. Par souci de clarté, évoquons d'emblée le cadre institutionnel flamand mis en place en la matière : une structure de coopération *Geografische Data Infrastructuur-Vlaanderen (samenwerkingsverband GDI-Vlaanderen*, « GDIV ») est établie et comprend « *het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen* » (« AGIV »), un *Stuurgroep GDI-Vlaanderen*<sup>33</sup> (« *stuurgroep* ») et un *GDI-Raad*.

Il est enfin important de signaler dès à présent que la marge de manœuvre des Etats membres dans le cadre de la transposition de la directive INSPIRE sera susceptible d'être réduite en raison du contexte réglementaire dans lequel est insérée cette directive<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Considérant n°17 de la directive INSPIRE. V. art. 11 de la directive INSPIRE quant aux services en réseau.

<sup>30</sup> Seules des informations concernant la France et la Région flamande sont évoquées. Les considérations relatives à ces réglementations sont susceptibles d'évolution.

<sup>31</sup> Décr. Cons. fl. du 20 février 2009 betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen, *M.B.*, 28 avril 2009.

<sup>32</sup> Disponible sur <http://www.naturefrance.fr/IMG/pdf/avant-projet-loi.pdf>, consulté le 08/12/08.

<sup>33</sup> Ce *stuurgroep* sera composé de représentant des participants à GDI-Vlaanderen (*deelnemers aan GDI-Vlaanderen*), c-à-d des délégués de « chaque instance dans le sens de l'article 4, §er, du décret du 26 mars 2004 concernant la publicité de l'administration » (art. 3, 9° du décret GDIV).

<sup>34</sup> V. art. 2 de la directive INSPIRE.

## **B) Informations concernées**

Les trois voies d'accès précédemment présentées définissent les informations auxquelles elles s'appliquent. Sont ainsi concernées des « documents administratifs » (B.1), l' « information environnementale » (B.2) et des « données géographiques » (B.3).

### **B.1) Documents administratifs et ordonnance du 30 mars 1995**

L'ordonnance du 30 mars 1995 prévoit deux types de publicités de l'administration ultérieurement explicités. Il y a, d'une part, de la publicité dite « active » et, d'autre part, de la publicité dite « passive ». Selon ces voies d'accès à l'information du secteur public, les documents ou informations concernés ne sont pas les mêmes.

En matière de publicité active, il s'agit, par exemple, pour l'autorité administrative de faire mention, sur tout document envoyé à un administré pour lui signifier une décision se rapportant à lui, des voies de recours disponibles, ou encore, de publier un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement, etc.<sup>35</sup>. Il est donc question de certains types de documents à portée informative tout à fait particuliers et d'informations spécifiques à renseigner lors de la communication de certains documents.

Tandis qu'en matière de publicité passive, où l'information doit être demandée par la personne concernée, est visé tout document administratif, c.-à-d. : « toute information, sous quelque forme que ce soit (B.2.1), dont une autorité administrative dispose (B.2.2) »<sup>36</sup>. Ces concepts doivent être étudiés.

#### **B.1.1) Une information**

En matière de transparence administrative, la notion de document administratif « doit être interprétée très largement »<sup>37</sup>. Les documents préparatoires de la loi du 11 avril 1994 stipulent, par exemple, que le terme « document administratif » concerne « toutes les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y-compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, même de commissions consultatives non-officielles, certains comptes-rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos, et cetera »<sup>38</sup>.

La jurisprudence permet de dégager quelques exemples, certes dans le contexte d'autres textes normatifs. Il faut relever que, souvent, les décisions prises dans le cadre de l'un ou l'autre texte en matière de publicité de l'administration, par exemple dans celui de la loi de 1994,

---

<sup>35</sup> Voy. arts 4 à 7 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>36</sup> Article 3, 2° de l'ordonnance du 30 mars 1995. L'article 8, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 30 mars 1995 semble par ailleurs ne s'appliquer qu'aux documents « émanant d'une autorité administrative régionale » mais cette expression est sans incidence.

<sup>37</sup> C.A., 25 mars 1997, n°17/97, point B.2.1. V. encore C.A., 15 septembre 2004, n°150/2004, point B.3.2. Le Conseil d'Etat souligne quant à lui, dans C.E., 8 janvier 2004, n°126943, p. 13, que ce concept doit être interprété largement.

<sup>38</sup> Projet de loi relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1992-1993, n°1112/1., pp. 11-12.

peuvent souvent être transposées dans le contexte des autres réglementations, comme lorsqu'il est question des concepts fondamentaux.

### **Illustrations** :

Loi du 11 avril 1994 :

Le Conseil d'Etat a considéré que les logiciels de vote automatisés étaient des documents administratifs<sup>39</sup>, de même que les procès-verbaux de réunions d'organes collégiaux des autorités administratives fédérales<sup>40</sup> et un contrat<sup>41</sup>. Sont aussi notamment couverts par la loi de 1994, les documents qui font partie des dossiers administratifs qui sont déposés devant le Conseil d'Etat<sup>42</sup>. Ce dernier a encore décidé que « les pièces issues d'un dossier répressif, communiquées à l'administration fiscale aux fins d'établir l'impôt, sont des documents administratifs qu'elles aient été utilisées ou non par la susdite administration pour prendre les décisions fiscales ;... »<sup>43</sup>.

Le Conseil d'Etat a par contre jugé que « les informations utilisées par les organes de l'ordre judiciaire dans le cadre de la recherche ou de la poursuite de faits punissables ne constituent pas des « documents administratifs », pas plus que le Procureur général, le Procureur du Roi ou le juge d'instruction ne peuvent être considérés comme des « autorités administratives » lorsqu'ils constituent et gèrent un dossier répressif ; qu'il se déduit de ces éléments que des informations provenant d'un dossier judiciaire à l'instruction ne peuvent être obtenues sur la base de la loi relative à la publicité de l'administration »<sup>44</sup>.

Décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 :

Le Conseil d'Etat a déjà jugé qu'un avis du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté réglementaire soumis à sa section législation, était un document administratif au sens de ce décret<sup>45</sup>.

Décret wallon du 30 mars 1995 :

« On été par exemple considérés comme [documents administratifs] par la Commission régionale d'accès aux documents administratifs le dossier ouvert

---

<sup>39</sup> V. C.E., 21 mai 2001, n°95677, p. 9.

<sup>40</sup> C.E., 8 janvier 2004, n°126943, p. 13. Le Conseil d'Etat précise qu'ils ne sont ainsi pas exclus en soi de la loi lorsqu'ils reflètent des opinions individuelles et ont un caractère préparatoire.

<sup>41</sup> C.E., 19 juillet 2006, n°161407. Cette décision porte sur l'ancienne ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>42</sup> C.E., 14 octobre 1996, n°62548, p. 9.

<sup>43</sup> C.E., 28 mars 2001, n°94419, p. 10.

<sup>44</sup> C.E., 8 février 2000, n°85177, pp. 8-9.

<sup>45</sup> C.E., 31 mars 1998, n°72863, p. 6. Le Conseil d'Etat cite en outre les travaux préparatoires de l'article 32 de la Constitution où « le Gouvernement fédéral avait donné du concept de document administratif la définition suivante : « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités administratives disposent ... toutes les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement informatisé de l'information. Les rapports, les études, même de Commissions consultatives non-officielles, certains comptes rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos, dont dispose une autorité ».

au service des personnes de confiance suite à la plainte pour harcèlement sexuel déposée par l'intéressée, un arrêté de nomination, la copie d'un devis et d'une facture émanant de la société demanderesse et transmise par un administré à l'autorité dans le cadre d'une demande de prime à la rénovation, une étude juridique commandée à des experts, ainsi que des rapports établis par l'unité d'audit interne d'une administration ou par un « coordinateur sécurité » et un bureau d'étude »<sup>46</sup>.

### **B.1.2) Dont une autorité administrative dispose**

L'ordonnance du 30 mars 1995 et les règles de publicités active et passive s'appliquent par ailleurs aux « autorités administratives régionales », c.-à-d. aux « autorités administratives dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale »<sup>47</sup>, et aux « intercommunales soumises à la tutelle administrative de la Région de Bruxelles-Capitale et dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région de Bruxelles-Capitale »<sup>48</sup>. « En général, il est entendu par autorité administrative : chaque autorité dont les actes et règlements peuvent être l'objet d'un recours au Conseil d'Etat »<sup>49 50</sup>. L'ordonnance ne paraît néanmoins pas s'appliquer aux communes bruxelloises<sup>51</sup>.

#### **Illustrations** :

« A titre d'exemple, le Collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale et la société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale ont été qualifiés d'autorités administratives régionales »<sup>52</sup>.

Contrairement au Procureur général, au Procureur du Roi et au juge d'instruction<sup>53</sup>.

## **B.2) Information environnementale et ordonnance du 18 mars 2004**

L'ordonnance du 18 mars 2004 vise l'accès à « l'information environnementale » (B.2.1) « détenue » par des « autorités publiques ou pour leur compte » (B.2.2) ; ces trois notions étant définies dans l'ordonnance, elles sont brièvement présentées.

### **B.2.1) Information environnementale**

L'information environnementale est « toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle concernant... » divers thèmes

---

<sup>46</sup> P.LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, *op. cit.*, pp. 114-115.

<sup>47</sup> Art. 2, 1° de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>48</sup> Art. 2, 3° de l'ordonnance du 30 mars 1995. Celles-ci sont assimilées à des autorités administratives.

<sup>49</sup> Projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *Doc.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 1994-1995, n°353/1, p. 3.

<sup>50</sup> Le Conseil d'Etat, la Cour d'arbitrage et la Cour de cassation ont déjà dégagé différents critères au travers de leurs jurisprudences afin de déterminer ce qu'est une autorité administrative. V. F. SCHRAM, « Handboek Openbaarheid van Bestuur », « Deel 1 : Commentaar » (2004), Bruxelles, Politeia, pp. 40-43 et 20-22.

<sup>51</sup> P. LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, *op. cit.*, pp. 113-114.

<sup>52</sup> *Ibid.*.

<sup>53</sup> V. supra.

énumérés<sup>54</sup> aux points a) à f) de l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> de l'ordonnance du 18 mars 2004, à savoir :

- l'état des éléments de l'environnement, tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, etc. ;
- des facteurs qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement précités ;
- les mesures, y compris les mesures administratives, ayant ou étant susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs précités, ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments ;
- les rapports sur l'application de la législation environnementale ;
- les analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au troisième tiret ;
- et l'état de la santé de l'homme, sa sécurité et les conditions de vie des personnes, les sites culturels et les constructions, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement visés au premier tiret, ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs, mesures ou activités visés aux deuxième et troisième tirets.

Certains de ces thèmes renvoient à la notion d'« environnement » qui est définie par l'ordonnance renvoyant à des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980<sup>55</sup>, plus spécifiquement aux points II, III et V du paragraphe premier de son article 6. La directive 2003/4 n'a quant à elle pas défini la notion d'environnement qui n'y existe pas, si ce n'est de manière secondaire<sup>56</sup>, et les autres législateurs belges non plus<sup>57</sup>. Seule la notion d'information environnementale sera prise en compte car elle est seule pertinente au regard des droits communautaire et international auxquels elle doit être conforme.

A ce sujet, il a été plaidé devant le Conseil d'Etat que les matières visées aux points I et IV du même article de la loi du 8 août 1980, c.-à-d. l'aménagement du territoire et le logement, étaient exclues du champ d'application de l'ordonnance du 18 mars 2004. Le Conseil d'Etat a jugé à ce sujet dans le cas qui lui était soumis que cette distinction était « fort artificielle » et que l'on apercevait « difficilement comment l'on peut dissocier les informations relatives à l'environnement de celles relatives à l'urbanisme et l'aménagement du territoire, vu l'ampleur du projet de rurbanisation et compte tenu de ce que celle-ci nécessite non seulement des permis d'urbanisme mais également des permis d'environnement »<sup>58</sup>. Le Conseil d'Etat ajoute que cette distinction « est en réalité impraticable » et que le champ d'application de l'ordonnance est plutôt défini à son article 3, [alinéa 1<sup>er</sup>], 2<sup>o</sup>, définissant l'information relative à l'environnement<sup>59</sup>.

Le Conseil d'Etat considère que « cette définition attache une importance à l'état de l'environnement ou les effets ou altérations sur l'environnement » ; « seuls doivent compter les effets qu'une mesure est susceptible d'engendrer sur l'environnement, sans que l'on puisse

---

<sup>54</sup> Art. 3, 2<sup>o</sup> de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>55</sup> L. spéc. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>56</sup> V. art. 2, 1), a) de la directive 2003/4.

<sup>57</sup> V. ainsi arts 3 de la loi fédérale, du décret flamand et art. D11 du Code wallon de l'Environnement.

<sup>58</sup> C.E., 19 juillet 2006, n°161407, p. 19.

<sup>59</sup> C.E., 19 juillet 2006, n°161407, p. 20. Cette décision porte sur l'ancienne ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale mais vaut toujours pour l'ordonnance actuelle la remplaçant.

distinguer selon que cette mesure est prise dans le cadre de la police de l'environnement ou d'une autre police comme celle de l'urbanisme »<sup>60</sup>.

Sous l'empire de la directive 90/313<sup>61</sup>, remplacée par la directive 2003/4, la Cour de justice avait d'ailleurs jugé que l'énumération figurant à son article 2, a)<sup>62</sup>, définissant la notion d'information relative à l'environnement, ne comportait aucune indication de nature à restreindre la portée du champ d'application de ladite directive<sup>63</sup>. De manière générale, « le législateur communautaire s'est abstenu de donner une définition de la notion d'«information relative à l'environnement» susceptible d'exclure une quelconque des activités qu'exerce l'autorité publique »<sup>64</sup>. Ainsi, « la notion d'«information relative à l'environnement» doit logiquement revêtir une portée plus large que l'ensemble des activités des autorités publiques », la directive visant « tout acte, de quelque nature qu'il soit, qui est susceptible d'affecter ou de protéger l'état de l'un des secteurs de l'environnement couverts par ladite directive » ; sont inclus les documents non liés à l'exercice d'un service public<sup>65</sup>.

« Toutefois, la directive 90/313 n'a pas pour objectif d'ouvrir un droit d'accès général et illimité à l'ensemble des informations détenues par les autorités publiques présentant un rapport même minime avec un des éléments de l'environnement que vise son article 2, sous a). Elle exige en effet que, pour relever du droit d'accès qu'elle instaure, de telles informations entrent dans une ou plusieurs des trois catégories énumérées par cette disposition »<sup>66</sup>. Si la directive 2003/4 comprend une liste plus large de catégories, l'on comprendra néanmoins qu'il faut un lien avec ces catégories pour que l'information en cause puisse être concernée comme relative à l'environnement.

Il peut enfin être relevé que l'information environnementale peut être un document administratif ou une partie d'un tel document, voire ne pas en constituer un ; au niveau fédéral, l'information environnementale pour laquelle un droit d'accès existe est toujours un document administratif tandis que tel n'est pas le cas dans le contexte de l'ordonnance où il est possible qu'une information environnementale accessible ne soit pas dans un document administratif<sup>67</sup>.

### **Illustrations** :

Dans le cadre du décret wallon du 16 mars 2006, ont été considérés comme de telles informations : des relevés sonométriques, des informations relatives aux trajectoires d'avion, une liste d'entreprises amenées à effectuer des travaux

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Op. cit.*

<sup>62</sup> Cette disposition est rédigée comme suit : « information relative à l'environnement »: toute information disponible sous forme écrite, visuelle et sonore ou contenue dans des banques de données, qui concerne l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore, des terres et des espaces naturels, ainsi que les activités (y compris celles qui sont à l'origine de nuisances telles que le bruit) ou les mesures les affectant ou susceptibles de les affecter et les activités ou les mesures destinées à les protéger, y compris les mesures administratives et les programmes de gestion de l'environnement ».

<sup>63</sup> C.J.C.E., 26 juin 2003 (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES C. RÉPUBLIQUE FRANÇAISE), C-233/00, *Rec.*, 2003, p. I-06625, point 44.

<sup>64</sup> C.J.C.E., 17 juin 1998 (WILHELM MECKLENBURG C. KREIS PINNEBERG - DER LANDRAT), C-321/96, *Rec.*, 1998, p. I-03809, point 20.

<sup>65</sup> C.J.C.E., 26 juin 2003, *op. cit.*, points 46-47.

<sup>66</sup> C.J.C.E., 12 juin 2003 (EVA GLAWISCHNIG C. BUNDESMINISTER FÜR SOZIALE SICHERHEIT UND GENERATIONEN), C-316/01, *Rec.*, 2003, p. I-05995, point 25.

<sup>67</sup> F. SCHRAM, « Handboek Openbaarheid van Bestuur », *op. cit.*, pp. 39-40.

d'insonorisation et leurs conditions d'agrément, un contrat et des annexes à celui-ci, etc.<sup>68</sup>, une note contenant des avis<sup>69</sup>.

Par contre, la Cour de justice a jugé que l'article 2, a), de la directive 90/313 devait « être interprété en ce sens que ne constituent pas des informations relatives à l'environnement au sens de cette disposition le nom du fabricant et la dénomination des denrées alimentaires ayant fait l'objet de mesures administratives de contrôle visant à vérifier le respect du règlement n° 1139/98, le nombre de sanctions administratives infligées à la suite de ces mesures ainsi que les producteurs et les produits concernés par de telles sanctions »<sup>70</sup>.

→ **En bref** :

- *le concept d'information environnementale doit être interprété conformément au texte communautaire d'où il provient et à la jurisprudence de la Cour de justice y relative ;*
- *l'information environnementale doit concerner certains thèmes énumérés dans l'ordonnance du 18 mars 2004 ;*
- *le concept d'environnement n'a pas de portée quant à la qualification d'une information comme incluse dans le champ d'application de l'ordonnance du 18 mars 2004 ; mais l'information en cause doit tout de même présenter un lien réel avec les thèmes concernés ;*
- *il est indifférent que l'information environnementale constitue ou non un document administratif au sens de l'ordonnance du 30 mars 1995.*

## **B.2.2) Détenue par des autorités publiques**

Deux concepts sont à précisés : celui d'autorité publique (a) et celui de détention (b).

### **a) Autorité publique**

Concernant la notion d'« **autorité publique** », celle-ci est définie à l'article 3, alinéa 3 de l'ordonnance du 18 mars 2004. Il s'agit :

- des autorités administratives telles que visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat<sup>71</sup> et dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale, des communes, et des intercommunales dont le ressort ne dépasse pas le territoire de la Région, ainsi que les organes consultatifs communaux et régionaux ;
- de toute personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement<sup>72</sup> ;

<sup>68</sup> V. Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 12 février 2001, *J.T.*, 2001, p. 476, où la Commission décide que ces documents doivent être délivrés.

<sup>69</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 13 février 1997, *Aménagement-Environnement*, 1998, pp. 236-237, et obs. de A. GOSSERIES, « Droit d'accès à l'information, documents inachevés et risque de méprise », pp. 236-237. La note concernait un permis d'exploiter un parc à conteneurs.

<sup>70</sup> C.J.C.E., 12 juin 2003, *op. cit.*, point 35.

<sup>71</sup> V. F. SCHRAM, « Handboek Openbaarheid van Bestuur », *op. cit.*, pp. 40-43 et 20-22.

<sup>72</sup> Etant entendu que le concept d'environnement est défini par l'ordonnance, v. art. 3, 1° de l'ordonnance du 18 mars 2004 selon lequel on entend par celui-ci : « toutes les matières reprises à l'article 6, § 1er, II, III et V de la

- ou enfin, de toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visée aux deux tirets précédents.

### **Illustration**

La Commission régionale d'accès aux documents administratifs s'est par exemple jugée incompétente à l'occasion d'un recours dirigé contre une décision de la S.N.C.B. en considérant que celle-ci « était une société anonyme de droit public dépendant de l'autorité fédérale et à propos de laquelle la Région de Bruxelles-Capitale était incompétente »<sup>73</sup>.

### b) Détention

A propos de la condition selon laquelle les informations environnementales doivent être « **détenues** » par l'autorité publique en question, il s'agit pour l'autorité de les posséder lorsqu'elle les a reçues ou établies<sup>74</sup> ; selon les travaux préparatoires de l'ancienne ordonnance du 29 août 1991, il suffit que l'autorité publique « exerce une maîtrise de fait sur une donnée, à quelque titre que ce soit – propriété, dépôt, prêt, ... – »<sup>75</sup>.

Par contre, si elles sont détenues par un membre du personnel attaché à une autorité publique ou par un membre d'une instance collégiale constitutive d'une autorité publique, elles ne seront pas des données détenues par des autorités publiques si elles ne se rapportent manifestement pas à l'exercice des fonctions de ce membre.

## B.3) Information géographique et directive INSPIRE

Il a été choisi de présenter la directive INSPIRE comme concernant l'information géographique. Il est désormais nécessaire de concrétiser cette notion plus précisément. Ainsi, la directive porte sur des données géographiques et des séries de telles données (B.3.1) devant être détenues par certaines entités (B.3.2).

### **B.3.1) Données et séries de données géographiques interopérables et référencées par des métadonnées**

La directive INSPIRE définit de manière générale la « **donnée géographique** » comme « toute donnée faisant directement ou indirectement référence à un lieu ou une zone

---

loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Sont donc visées des autorités publiques agissant dans le champ des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>73</sup> P. LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 119.

<sup>74</sup> Art. 3, 4° de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>75</sup> Projet d'ordonnance sur l'accès à l'information relative à l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale, exposé des motifs, *Doc.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 1990-1991, n°128/1, p. 5. Le projet d'ordonnance poursuit, « La provenance du document importe donc peu : est ainsi accessible un document élaboré par une personne privée (par exemple une demande de permis ou un rapport d'expertise dressé par un bureau d'études pour une entreprise) ou par une autorité ne relevant pas de la Région (par exemple un rapport de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie ou un plan de secours établi par la Protection civile), du moment qu'il est communiqué à une instance exerçant des missions dans le champ des matières confiées à la Région de Bruxelles-Capitale. Mais c'est bien sûr à l'autorité émettrice seule qu'incombe l'obligation de laisser l'accès au document », p. 6.

géographique spécifique »<sup>76</sup> ; une « série » de celles-ci en étant une « compilation identifiable »<sup>77</sup>.

Cependant, pour que de telles données et séries de données soient incluses dans le champ d'application de la directive INSPIRE, encore faut-il que celles-ci :

- « [soient] liées à une zone où un Etat membre détient et/ou exerce sa compétence »,
- « [soient] en format électronique »,
- « concernent un ou plusieurs des thèmes figurant aux annexes I, II ou III » (a),
- et soient « détenues » par certaines « entités », à savoir des « autorités publiques » ou « tiers » particuliers au sens de la directive<sup>78</sup> (notions définies à la suite des développements (v. B.3.2)).

En outre, lorsqu'il existe plusieurs copies identiques d'une même série de données détenues par plusieurs « autorités publiques » ou en leur nom, la directive ne s'applique qu'à la seule « version de référence dont sont tirées les différentes copies »<sup>79</sup> (b).

Enfin, des métadonnées (c) doivent être créées relativement aux séries et services de données et celles-ci doivent être interopérables (d).

Plusieurs remarques doivent être faites.

D'une part, lorsqu'un élément géographique englobe la frontière entre plusieurs Etats membres, ceux-ci doivent décider d'un commun accord de la représentation et de la position de ces éléments communs<sup>80</sup>. *A fortiori*, si un élément géographique englobe cette fois la frontière entre les entités fédérées d'un même Etat membre, doivent être établis une représentation et un positionnement unique des éléments communs.

D'autre part, il faut noter que la directive INSPIRE n'impose pas la collecte de nouvelles données<sup>81</sup>. Bien entendu, des données collectées ultérieurement et satisfaisant aux conditions précédentes seront incluses dans son champ d'application.

Enfin, dans l'hypothèse où un tiers détiendrait des droits de propriété intellectuelle sur des séries de données géographiques au sens de l'article 4.1, l'autorité publique ne pourra agir en application de la directive INSPIRE qu'après avoir obtenu son consentement.

#### a) Annexes de la directive INSPIRE et séries de données géographiques

Au sujet du contenu des séries de données, il faut relever que les thèmes des données concernées sont exhaustivement déterminés dans les trois annexes de la directive. Ce qui n'empêche pas les Etats membres d'adjoindre d'autres données à ces annexes.

La « description » de ces thèmes pourra être « adaptée » par la Commission européenne, en principe<sup>82</sup>, « afin de tenir compte de l'évolution des besoins en données géographiques aux

<sup>76</sup> Art. 3, 2) de la directive INSPIRE.

<sup>77</sup> Art. 3, 3) de la directive INSPIRE.

<sup>78</sup> Art. 4.1 de la directive INSPIRE.

<sup>79</sup> Art. 4.2 de la directive INSPIRE.

<sup>80</sup> Art.e 10.2 de la directive INSPIRE.

<sup>81</sup> Art. 4.4 de la directive INSPIRE.

<sup>82</sup> C'est en effet en principe la Commission européenne qui adoptera les mesures dont question en application notamment de l'article 5bis de la Déc. (CE) n°1999/468 du Conseil du 28 juin 1999, fixant les modalités de

fins des politiques communautaires qui ont une incidence sur l'environnement »<sup>83</sup>. Il faudra donc veiller aux actes qu'adoptera la Commission à cet égard. Dans cette hypothèse, les Etats membres seront amenés à exprimer leur point de vue au travers de l'avis d'un « comité de réglementation avec contrôle », composé de leurs représentants, qui assistera la Commission<sup>84</sup>. Dans l'état actuel du droit, pour une définition plus précise des thèmes des diverses annexes de la directive, l'on renverra au document adopté par le Drafting Team « Data Specifications »<sup>85</sup>.

### a.1) Région flamande

En Région flamande, la *Geografische Data-Infrastructuur* (« GDI ») ne concerne pas uniquement les sources<sup>86</sup> de données géographiques énumérées dans les annexes de la directive INSPIRE. En effet, outre les données définies dans les annexes de cette directive et qui sont gérées par des participants à GDIV<sup>87</sup>, y sont incluses :

- les données gérées par des participants à la GDI et dont le *stuurgroep* a décidé que l'échange était nécessaire pour l'exécution de tâches d'intérêt général, ou l'exercice de responsabilité ou de fonctions ou la fourniture de services publics en relation avec l'environnement<sup>88</sup> ;
- les données gérées par des tiers ou des instances qui ne sont pas participantes à GDIV lorsque le *stuurgroep* a décidé que leur adjonction à la GDI était nécessaire et pour autant qu'un accord ait été conclu à ce propos avec l'AGIV (agissant au nom du gouvernement flamand)<sup>89</sup> ;
- et enfin, les données créées conjointement (*gezamenlijke aanmaak*) en exécution d'un accord passé entre l'AGIV et des participants à GDIV ou des instances qui ne sont pas participantes à GDIV, ou encore des tiers<sup>90</sup>.

Cela implique donc que toutes les données concernées par le décret GDIV ne doivent pas nécessairement être énumérées dans une ou plusieurs des annexes de la directive INSPIRE. Au contraire, les séries de données visées par les annexes de la directive INSPIRE sont un minimum de données à joindre à la GDI.

### a.2) France

En France, seules les données relatives à un ou plusieurs thèmes des annexes de la directive INSPIRE sont visées<sup>91</sup>.

---

l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commissionj, *J.O.*, L. 184, du 17 juillet 1999, (dont une version consolidée est disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999D0468:20060723:FR:PDF>), ci-après « décision 1999/468 ». Néanmoins, dans le cadre par exemple de l'article 5bis.4, b) de cette décision, le Conseil est susceptible d'intervenir. Quoiqu'il en soit, cela ne compte pas pour la présente réflexion.

<sup>83</sup> Art. 4.7 de la directive INSPIRE.

<sup>84</sup> V. arts 4.7 et 22.3 de la directive INSPIRE ainsi que notamment art. 5bis.1 de la décision 1999/468.

<sup>85</sup> V. Drafting Team « Data Specifications », « Definitions of Annexe Themes and scope », 18 mars 2008, disponible sur [http://inspire.jrc.ec.europa.eu/reports/ImplementingRules/DataSpecifications/D2.3\\_Definition\\_of\\_Annex\\_Themes\\_and\\_scope\\_v3.0.pdf](http://inspire.jrc.ec.europa.eu/reports/ImplementingRules/DataSpecifications/D2.3_Definition_of_Annex_Themes_and_scope_v3.0.pdf).

<sup>86</sup> Les termes « sources de données géographiques » (*geografische gegevensbronnen*) ont été préférés aux termes « séries de données géographiques ».

<sup>87</sup> Art. 12, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> du décret GDIV.

<sup>88</sup> Art. 12, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> du décret GDIV.

<sup>89</sup> Art. 12, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> du décret GDIV.

<sup>90</sup> Art. 12, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> du décret GDIV.

## b) Version de référence des données

La directive INSPIRE ne s'applique qu'à des « versions de référence » des données géographiques et pas aux copies de celles-ci<sup>92</sup>.

Toutefois, lorsqu'une série de données visée par la directive INSPIRE n'existe qu'en un unique exemplaire, il n'y a évidemment pas lieu de distinguer s'il s'agit ou non d'une version de référence ; cette série de données est soumise à la directive INSPIRE.

Par conséquent, il est nécessaire de définir, dans le contexte bruxellois, quelles sont ces versions de données. A cet égard, le présent titre propose de d'abord évoquer ce qui est fait en Région flamande (b.1), pour enfin suggérer certaines pistes de réflexion dans la détermination des versions de référence des données en Région bruxelloise (b.2).

### **b.1) Région flamande**

En Région flamande, les séries de données constituant les « versions de références » sont qualifiées de « sources authentiques de données géographique » (*authentieke geografische gegevensbronnen*). C'est la structure de coopération GDIV qui doit s'assurer du développement de ces sources de données<sup>93</sup>. En outre, le *stuurgroep* a notamment pour tâche de proposer quelles sources de données géographiques doivent évoluer en sources authentiques et être reconnues (*erkend*) comme telles<sup>94</sup>. Le GDI-Raad est, en matière de sources authentiques de données, un « forum de clients » (*afnemersforum*) dont une des tâches consiste à conseiller les instances gérant les sources authentiques de données pour améliorer l'échange électronique de données administratives<sup>95</sup>.

Ainsi, sur proposition du *stuurgroep*, c'est le gouvernement flamand<sup>96</sup> qui décide quelles sont les sources authentiques de données pour autant qu'elles satisfassent à différentes conditions (outre les conditions précitées), à savoir notamment : si elles présentent des garanties suffisantes de qualité, si elles sont décrites par des métadonnées respectant le prescrit des règles de mise en œuvre adoptées par la Commission, etc.<sup>97</sup>.

Il peut enfin être signalé que la tenue et la gestion des sources authentiques de données pourra entre autres être financée par des moyens mis à disposition par la Région flamande<sup>98</sup>.

### **b.2) Région de Bruxelles-capitale**

---

<sup>91</sup> Art. 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> du projet de loi français.

<sup>92</sup> Art. 4.2 de la directive INSPIRE.

<sup>93</sup> V. art. 5, 5<sup>o</sup> du décret GDIV.

<sup>94</sup> V. art. 7, alinéa 2, 5<sup>o</sup> du décret GDIV. Nb : la version française du décret utilise le terme « agréées » à la place du terme « reconnues » utilisé dans la présente étude.

<sup>95</sup> V. art. 8, alinéa 3 du décret GDIV et art. 4, § 4 du Décr. Cons. fl. du 18 juillet 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, *M.B.*, du 29 octobre 2008 (« décret *gegevensverkeer* »). Selon l'article 2, 17<sup>o</sup> de ce dernier décret, un forum de clients est « un forum composé de clients de la source authentique de données en question ».

<sup>96</sup> Quant à la compétence du gouvernement flamand au sujet des sources authentiques de données géographiques, v. art. 22, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, et l'article 23 du décret GDIV.

<sup>97</sup> V. art. 22, alinéa 1<sup>er</sup> du décret GDIV pour le détail des conditions.

<sup>98</sup> V. art. 20, 5<sup>o</sup> du décret GDIV.

Dans le contexte bruxellois, il faudra d'une part, déterminer qui décide quelles sont les données de référence. A cet égard, le gouvernement bruxellois ou le ministre compétent paraissent être des autorités adéquates. Par ailleurs, il est imaginable qu'un groupe représentatif des autorités publiques concernées par la future ordonnance INSPIRE puisse être mis en place par ou en vertu de cette dernière, afin de proposer au gouvernement ou au ministre les sources de données qui doivent être considérées comme de référence, voire de décider quelles sont ces données.

D'autre part, il faudra déterminer quelles sont ces données de référence. A ce propos, il serait utile de se reporter aux missions publiques des différentes autorités publiques concernées par la directive INSPIRE dans le contexte bruxellois, afin de déterminer qui est le mieux situé en fonction des thèmes repris dans les annexes de cette directive. D'autres critères pourraient en outre être pris en compte tels que des critères relatifs à la qualité des données, leur date de mise à jour, leur complétude, leur « utilité », leur « caractère opérationnel » et la « sécurité »<sup>99</sup>. A ce sujet, la Commission de la Protection de la Vie Privée « estime que lors de l'évaluation, on doit également prendre en compte la mesure dans laquelle on prévoit un contrôle de la qualité à l'égard de l'utilisateur », autrement dit, « la mesure dans laquelle on prévoit un système pour tenir les utilisateurs au courant du fait qu'une donnée qui leur a été communiquée était fautive et a entre-temps été corrigée »<sup>100</sup>.

Certaines illustrations peuvent être données, étant entendu que la relation établie dans les développements suivants entre les données citées et les thèmes des annexes de la directive INSPIRE devra être concrètement vérifiée par rapport aux descriptions desdits thèmes. Autrement dit, les illustrations suivantes doivent (ou devront) peut-être être adaptées.

### **Illustrations** :

Ainsi, par exemple, le Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise (« C.I.R.B. »<sup>101</sup>) assume des missions particulières en matière de cartographie. Concrètement, il fournit d'ailleurs déjà certains services en ligne. Peuvent être cités, UrbIS-Fot, concernant des photos aériennes (annexe II.3 – ortho-imagerie<sup>102</sup>). UrbIS-Topo fournit aussi des cartes topographiques comprenant diverses données relatives aux bâtiments (notamment annexe III.2 – bâtiments), au relief (notamment annexe II.1 – altitude), aux routes et mobiliers de voiries ainsi qu'aux voies ferrées (notamment annexe I.7 – réseaux de transport), aux limites communales (annexe I.4 – unités administratives), aux cours et plans d'eau (notamment annexe I.8 – hydrographie), etc. UrbIS-Adm peut aussi être évoqué, en ce qu'il reprend le découpage administratif du

---

<sup>99</sup> Les critères entre guillemets ont été retenus dans le cadre du décret *elektronische gegevensverkeer* en Région flamande, v. C.P.V.P., avis n°11/2009 concernant le projet d'arrêté du Gouvernement flamand portant exécution du décret du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives*, « avis C.P.V.P. 11/2009 », 29 avril 2009, points 8-9. Il s'agira plus précisément, par exemple quant à la qualité des données, de « l'exhaustivité, l'exactitude, l'actualité, la matière dont la qualité est garantie, la traçabilité des modifications apportées aux données et la conservation de l'historique d'accès aux données ».

<sup>100</sup> Avis C.P.V.P. n°11/2009, *op. cit.*, point 10.

<sup>101</sup> V. au sujet du C.I.R.B. arts. 27 et 28 L. du 21 août 1987 modifiant la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes et portant des dispositions relatives à la Région bruxelloise, *M.B.*, 26 septembre 1987, telle que modifiée par l'ordonnance du 20 mai 1999 portant sur la réorganisation du Centre d'informatique pour la Région bruxelloise, *M.B.*, 29 juillet 1999.

<sup>102</sup> Cependant, UrbIS-Fot ne concerne pas les « images redressées » ou « orthophotoplans ». Mais de tels plans et images semblent quand même mis à disposition via UrbIS.

territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et porte sur des « objets administratifs » (annexe I.4 – unités administratives). Enfin, les parcelles cadastrales (annexe I.6 – parcelles cadastrales) sont en cause dans la base de données UrbIS-P&B. Dans ces hypothèses, lorsque le C.I.R.B. crée les informations dont il dispose, ses jeux de données sont susceptibles de pouvoir constituer des versions de référence. Néanmoins, dès lors qu’il obtient des données d’autres administrations, ces données-là, lorsqu’elles entrent dans un des thèmes des annexes de la directive INSPIRE, pourraient plutôt être considérées comme version de référence.

En matière de sites protégés (annexe I.9), les données de référence pourraient être celles de l’A.A.T.L. concernant le patrimoine classé.

En ce qui concerne l’I.B.G.E., il détient de nombreuses données. Notamment, il dispose d’informations en matière d’eaux piscicoles (annexe I.8 – hydrographie), relatives aux masses d’eau souterraines (annexe III.3 – sols), à l’occupation des terres (annexe II.2) tels que les espaces verts de la Région de Bruxelles-Capitale, les habitats dans et en-dehors des zones Natura 2000 et aux transports (annexe I.7 – réseaux de transport) telles que les lignes de bus DeLijn, les lignes de Métro et de pré-métro, les lignes RER, les lignes SNCB, etc. Cependant, il ne crée pas nécessairement toutes ces données. Il en crée en matière de biodiversité, d’énergie, d’émissions et d’immissions, mais obtient par contre d’autres jeux de données d’autres administrations telles que le C.I.R.B. et l’A.A.T.L. A nouveau, il serait envisageable de considérer que les données de l’I.B.G.E. sont de référence lorsque ce dernier les conçoit et qu’elles entre dans ses missions. Par exemple, il doit contrôler, surveiller et lutter contre la pollution de l’air, de l’eau et du sol, l’agression sonore et l’enlèvement des déchets, il doit créer et gérer une banque de données relative à la gestion de l’environnement et de l’énergie, gérer les sites naturels et semi-naturels (explicitement visées par l’annexe II.2), etc.<sup>103</sup>.

L’I.B.S.A., enfin, semble par exemple notamment produire des informations relatives à la population (annexe III.10 – répartition de la population – démographie)<sup>104</sup> à l’occasion de la production d’indicateurs statistiques.

### c) Métadonnées

#### **c.1) Directive INSPIRE**

Les Etats membres doivent veiller à ce que des « métadonnées » soient créées et mises à jour relativement aux séries et services de données géographiques<sup>105</sup> ; une métadonnée étant l’information décrivant ces derniers et rendant possible leur recherche, leur inventaire et leur utilisation<sup>106</sup>. L’article 5.4 de la directive INSPIRE habilite la Commission européenne, en

---

<sup>103</sup> V. A.R. du 8 mars 1989 créant l’Institut bruxellois pour la gestion de l’environnement, *M.B.*, 24 mars 1989.

<sup>104</sup> V.

[http://www.bruxelles.irisnet.be/fr/entreprises/maison/statistiques/analyses\\_et\\_statistiques/publications/indicateurs\\_statistiques.shtml](http://www.bruxelles.irisnet.be/fr/entreprises/maison/statistiques/analyses_et_statistiques/publications/indicateurs_statistiques.shtml).

<sup>105</sup> Art. 5.1 de la directive INSPIRE. V. infra au sujet des services de données géographiques.

<sup>106</sup> Art. 3, 6) de la directive INSPIRE.

principe<sup>107</sup>, à mettre en œuvre cette disposition. Ce qu'elle a fait en adoptant dans son règlement 1205/2008<sup>108</sup> diverses règles de mise en œuvre au sujet des exigences à respecter pour la création et la maintenance de ces métadonnées. L'on renvoie à celui-ci pour plus de détails.

Les Etats membres doivent en outre prendre les mesures nécessaires pour que ces métadonnées soient complètes et d'une qualité suffisante pour satisfaire à leur fonction. Ainsi, ils disposent d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer qui devra s'acquitter de ces obligations (par exemple : les autorités publiques et les tiers détenant les versions de référence des séries de données géographiques avec, le cas échéant, le soutien matériel et humain d'une autorité publique).

L'article 5.2 de la directive INSPIRE énumère les informations que doivent comprendre les métadonnées. Ainsi, elles comprennent des informations sur les aspects suivants :

- la conformité des séries de données géographiques avec les règles de mise en œuvre prévues à l'article 7, paragraphe 1 de la directive INSPIRE ;
- les conditions applicables à l'accès et à l'utilisation des séries et des services de données géographiques et, le cas échéant, les frais correspondants ;
- la qualité et la validité des séries de données géographiques ;
- les autorités publiques responsables de l'établissement, de la gestion, de la maintenance et de la diffusion des séries et des services de données géographiques ;
- et les restrictions à l'accès public et les raisons de ces restrictions, conformément à l'article 13 de la directive INSPIRE.

Il faut en outre veiller au fait que pour la réalisation de ces métadonnées, les Etats membres sont tenus de respecter des délais<sup>109</sup> :

- pour les séries de données correspondant aux thèmes des annexes I et II : ils ont 2 ans à partir de la date d'adoption des règles de mise en œuvre par la Commission. En l'espèce, le règlement 1205/2008<sup>110</sup> date du 3 décembre 2008, les Etats membres ont donc en principe jusqu'au 3 décembre 2010. Ils ont, selon le site Web relatif à la directive INSPIRE, jusqu'au 24 décembre 2010<sup>111</sup> ;
- pour les séries de données correspondant aux thèmes de l'annexe III, ce délai est porté à 5 ans, autrement dit jusqu'au 3 décembre 2013. Ils ont, selon le site Web relatif à la directive INSPIRE, jusqu'au 24 décembre 2010<sup>112</sup>.

**N.B.** : quant aux échéances relatives à la mise en œuvre de la directive INSPIRE, se reporter au site Web dédié à cette directive, susceptible d'être mis à jour, v. <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/44>.

## **c.2) Région flamande et France**

---

<sup>107</sup> A nouveau, en application de la décision 1999/468, mais en application cette fois de son article 5, le Conseil est susceptible d'intervenir, v. par exemple l'article 5.6 de ladite décision.

<sup>108</sup> Règl. (CE) n°1205/2008 de la Commission du 3 décembre 2008, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les métadonnées, *J.O.*, L. 326, du 4 décembre 2008.

<sup>109</sup> Art. 6 de la directive INSPIRE.

<sup>110</sup> Alors que selon l'article 5.4 de la directive **INSPIRE**, la Commission avait jusqu'au 15 mai 2008 pour adopter les règles de mise en œuvre.

<sup>111</sup> V. <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/44>.

<sup>112</sup> V. <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/44>.

En Flandre, les participants à GDIV doivent réaliser les métadonnées pour les séries et services de données qu'ils gèrent et les actualiser<sup>113</sup>, avec le soutien de l'AGIV<sup>114</sup>. En ce qui concerne les tiers, il se dégage implicitement du décret GDIV qu'ils doivent les réaliser<sup>115</sup>. Au sujet des instances non participantes à GDIV, il faudra se reporter aux instruments réglementaires les concernant pour savoir à qui incombe la réalisation des métadonnées.

Le *stuurgroep* fixe les modalités pour l'établissement des métadonnées et les éléments auxquels ces métadonnées ont trait, étant entendu que ces éléments comprennent au moins ceux qui sont requis par la directive INSPIRE<sup>116</sup>.

En France, d'après l'article 3 de l'avant-projet de loi, ce sont les autorités publiques et les tiers, au sens de la directive INSPIRE telle que transposée par ledit avant-projet, qui sont tenues de créer, mettre à jour et déclarer des métadonnées. Elles doivent en outre veiller à ce que ces métadonnées respectent les modalités techniques définies dans le règlement adopté par la commission européenne.

#### d) Séries de données interopérables

##### **d.1) Directive INSPIRE**

L'« **interopérabilité** » est « la possibilité d'une combinaison de séries de données géographiques et d'une interaction des services, sans intervention manuelle répétitive de telle façon que le résultat soit cohérent et la valeur ajoutée des séries et des services de données renforcée »<sup>117</sup>. L'objectif est de faciliter l'utilisation des données géographiques provenant des différentes sources des Etats membres<sup>118</sup>.

La Commission est astreinte à diverses obligations à ce propos.

- Elle est ainsi habilitée par l'article 7.1 de la directive INSPIRE à adopter des règles de mise en œuvre nécessaires à cette fin et dans le cadre posé par l'article 7 de ladite directive.
- Elle doit dans ce cadre tenir compte de certains critères comme notamment les exigences des utilisateurs, les standards internationaux en la matière, etc. Et ses règles doivent comprendre certains éléments<sup>119</sup>. Elle doit en outre respecter le prescrit de l'article 8 de la directive INSPIRE lorsque des séries de données géographiques correspondent à un ou plusieurs des thèmes figurant aux annexes I ou II.
- Enfin, les personnes présentant un intérêt du fait du rôle qu'ils ont à jouer dans le cadre de l'infrastructure géographique ont une certaine possibilité de participer aux discussions préparatoires à propos du contenu des règles de mise en œuvre<sup>120</sup>.
- Elle doit enfin respecter des délais. Ainsi, les règles de mise en œuvre fondées sur l'article 7.1, quand elles concernent des séries de données correspondant aux thèmes de l'annexe I, doivent être adoptées au plus tard le 15 mai 2009. Tandis

---

<sup>113</sup> Art. 14, alinéa 1<sup>er</sup> de l'avant-projet flamand.

<sup>114</sup> Art. 14, alinéa 3 du décret GDIV.

<sup>115</sup> Art. 13, § 2 du décret GDIV implicitement.

<sup>116</sup> Art. 14, alinéa 2 du décret GDIV.

<sup>117</sup> Art. 3, 7) de la directive INSPIRE.

<sup>118</sup> Considérant n°16 de la directive INSPIRE.

<sup>119</sup> V. art. 7.4 de la directive INSPIRE.

<sup>120</sup> Art. 7.5 directive INSPIRE.

que pour les données concernant les thèmes des autres annexes, cette date est repoussée jusqu'au 15 mai 2012.

Les Etats membres sont aussi astreints à diverses obligations en cette matière.

- Tout d'abord, ils doivent transmettre des informations à la Commission à la requête de celle-ci dans le cadre de l'article 7.2 de la directive INSPIRE.
- Ils doivent encore mettre à disposition des autorités publiques ou des tiers les informations nécessaires pour se conformer aux règles de mise en œuvre<sup>121</sup>.
- Ensuite, ils sont tenus par des délais. Dans les 2 ans de l'adoption des règles de mise en œuvre adoptées par la Commission sur le pied de l'article 7.1, ils doivent rendre disponibles les séries de données « nouvellement collectées et restructurées en profondeur et les services de données géographiques correspondants », conformément à ces règles de mise en œuvre. Il en est de même mais cette fois dans un délai de 7 ans pour les autres séries et services de données qui sont encore utilisés. Une difficulté d'interprétation est susceptible de se poser quant à la question de savoir à partir de quand une série de donnée est « nouvellement collectée » ou « restructurée en profondeur ». Les Etats ont enfin une marge de manœuvre dans cette mise à disposition des séries et services de données : soit ils adaptent les séries existantes, soit ils permettent cette adaptation au moyen d'un service de transformation des données (accessible via le réseau de services).

#### **d.2) Région flamande et France**

**En Région flamande**, l'avant-projet prévoit que c'est le *stuurgroep* qui établit, sur proposition de l'AGIV, les prescriptions techniques auxquelles doivent satisfaire les sources et services de données géographiques en matière d'interopérabilité et d'harmonisation des sources de données ajoutées à la GDI<sup>122</sup>. Bien entendu, le *stuurgroep* établit ces prescriptions en conformité avec la réglementation de mise en œuvre adoptée par la Commission européenne.

Il incombe à cet égard aux participants à GDIV<sup>123</sup> d'apporter leurs sources de données géographiques et les services y liés conformément à ces prescriptions techniques. Ils disposent de certains délais à cette fin<sup>124</sup>. Les tiers quant à eux doivent aussi veiller à ce que leurs sources et services de données géographiques soient conformes à ces prescriptions techniques<sup>125</sup>.

**En France**, il incombe aux autorités publiques et aux tiers qui ont joint leurs séries et services de données au réseau de services de veiller à ce que ceux-ci soient interopérables et conformes à la réglementation de mise en œuvre adoptée par la Commission européenne.

#### **B.3.2) Détenues par des autorités publiques ou des tiers**

La directive INSPIRE ne s'applique qu'aux séries de données géographiques « détenues » par certaines « entités » ou « en leur nom ». Alors qu'elle définit ce que sont ces « entités », elle ne définit cependant pas les notions de « détenir » et « détenir en leur nom ». Ce qui laisse

---

<sup>121</sup> Art. 10.1 de la directive INSPIRE.

<sup>122</sup> Art. 25, alinéa 1<sup>er</sup> du décret GDIV.

<sup>123</sup> Art. 25, alinéa 3 du décret GDIV.

<sup>124</sup> Art. 25, alinéa 2 du décret GDIV.

<sup>125</sup> Article 28, alinéa 1<sup>er</sup> et aux tiers<sup>125</sup>.

donc une certaine marge de manœuvre aux Etats membres et est en outre susceptible de causer des difficultés d'interprétation.

En ce qui concerne les « entités », elles peuvent être essentiellement de trois ordres<sup>126</sup> : soit des « autorités publiques », soit des « tiers », soit enfin, des personnes détenant les séries de données visées « au nom » d'un tel tiers ou d'une telle autorité publique.

La suite des développements précise d'abord ce que sont les tiers (a) et, ensuite, quelles sont les autorités publiques visées (b). Les circonstances dans lesquelles les données doivent être « détenues » par les tiers ou les autorités publiques seront alors systématiquement évoquées.

#### a) Tiers détenant des séries de données géographiques dans certaines circonstances

##### **a.1) Directive INSPIRE**

En ce qui concerne le « tiers » détenant des séries de données soumises à l'application de la directive, il s'agit de « toute personne physique ou morale autre qu'une autorité publique »<sup>127</sup> qui a, sur demande, volontairement relié ses séries de données et/ou services de données au réseau de services devant être mis en place<sup>128</sup>. Il est donc dès à présent intéressant de souligner que les entités détentrices de séries de données dont question ne seront pas nécessairement toujours des autorités publiques mais peuvent très bien être des personnes (physiques ou morales) privées.

Au niveau de la condition de « détention » des séries de données, la directive INSPIRE ne précise rien.

##### **a.2) Région flamande et en France**

**En Région flamande**, le décret GDIV s'applique aux sources et services de données géographiques « gérés » par des tiers ayant conclu des accords avec l'AGIV, qu'il s'agisse de création conjointe de données ou pas, ces sources et services peuvent être ajoutés à la GDI<sup>129</sup> et couplés au réseau<sup>130</sup>.

Ainsi, le terme « gérer » (*beheren*) a été utilisé plutôt que le terme détenir. L'exposé des motifs du projet de décret GDIV, dans le commentaire de l'article 12 dudit projet, stipule qu'il faut comprendre par ce terme : « être responsable pour le traitement (*verwerking*), le maintien (*instandhouding*), la qualité, la mise à disposition, la sécurité, l'accès et l'utilisation de la source de données et des données de cette source de données ». Il précise en outre que « si les données géographiques contiennent des informations d'une personne physique identifiée ou identifiable, alors l'entité administratrice (*beherende instantie*) est aussi le responsable de traitement conformément à la loi sur la vie privée (article 1<sup>er</sup>, § 4 de la loi sur la vie privée<sup>131</sup>) »<sup>132</sup>.

---

<sup>126</sup> Art. 4.1, c) de la directive INSPIRE.

<sup>127</sup> Art. 3, 10) de la directive INSPIRE.

<sup>128</sup> Arts 4.1, c), ii et 12 de la directive INSPIRE. Les notions de « service de données » et de « réseau de services » seront analysées infra.

<sup>129</sup> Arts 12, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, et 13, § 2, et 11 du décret GDIV.

<sup>130</sup> Art. 28 du décret GDIV.

<sup>131</sup> Il est renvoyé aux développements ultérieurs quant à cette loi.

<sup>132</sup> Ontwerp van decreet betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen, artikelsgewijze toelichting, *Gedr. St.*, VI. Parl., sess. 2008-2009, n°2022/1, p. 28.

**En France**, l'article 1<sup>re</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> du projet de loi prévoit que sont concernés les tiers dont les séries et services de données géographiques respectent les règles de mise en œuvre visées par ledit projet et qui demandent à les mettre à disposition par voie électronique.

Il n'apporte pas de précision à propos de la notion de détention.

#### b) Autorités publiques détenant des séries de données géographiques dans certaines circonstances

La directive INSPIRE est d'abord directement envisagée (b.1), les cas flamand (b.2) et français (b.3) le sont ensuite.

##### **b.1) Directive INSPIRE**

Pour que la directive INSPIRE soit applicable, deux conditions doivent être rencontrées. Tout d'abord, il faut que les données visées plus haut soient détenues par une autorité publique au sens de la directive INSPIRE. Et que d'autre part, cette autorité détienne ces données dans le cadre de certaines circonstances.

##### *Des autorités publiques*

La notion d'« autorité publique » recouvre trois types de personnes alternativement considérées comme telles dans le cadre de la directive INSPIRE<sup>133</sup> :

- Il s'agit tout d'abord de « tout gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes publics consultatifs aux niveaux national, régional ou local ».
- Est encore visée « toute personne physique ou morale exerçant, dans le cadre du droit national, des fonctions d'administration publique, en ce compris des tâches, des activités ou des services spécifiques en rapport avec l'environnement ».
- Il s'agit enfin de « toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous le contrôle d'un organisme ou d'une personne » visés aux deux paragraphes précédents.

Relevons d'emblée que la directive INSPIRE et la directive 2003/4 définissent l'autorité publique de façon similaire<sup>134</sup>. Il pourrait donc être opportun, par souci de cohérence, de

---

<sup>133</sup> Art. 3, 9) de la directive INSPIRE.

<sup>134</sup> L'article 2, 2) de la directive 2003/4 définit l'autorité publique comme : « a) le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local ; b) toute personne physique ou morale qui exerce, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement, et c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b). Les États membres peuvent prévoir que la présente définition n'inclut pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Les États membres peuvent exclure ces organes ou institutions si, à la date d'adoption de la présente directive, leurs dispositions constitutionnelles ne prévoient pas de procédure de recours au sens de l'article 6 ». La directive INSPIRE quant à elle, pour rappel, définit la notion d'autorité en son article 3, 9 comme : « a) tout gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes publics consultatifs, aux niveaux national, régional ou local ; b) toute personne physique ou morale exerçant, dans le cadre du droit national, des fonctions d'administration publique, en ce compris des tâches, des activités ou des services spécifiques en rapport avec l'environnement; et c) toute personne physique ou morale ayant des

reprendre dans l'ordonnance INSPIRE la définition de l'autorité publique au sens de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'accès à l'information en matière d'environnement.

Une certaine marge de manœuvre des Etats membres peut déjà être dégagée. En effet, dès lors que la directive INSPIRE ne définit pas les concepts précités et utilisés dans le cadre de la définition d'une autorité publique, l'on pourrait en déduire un certain pouvoir d'appréciation dans la détermination des « autorités publiques » concernées par la directive INSPIRE. Ainsi, selon que cette notion sera plus ou moins lâchement définie, plus ou moins d'intervenants seront visés par ladite directive. A ce sujet, il peut être signalé que toutes notions d'une directive peuvent faire l'objet d'une interprétation autonome de la Cour de justice susceptible de diverger avec le droit national. Mais cela dépend d'une action en justice et est donc hypothétique.

Par ailleurs, la directive consacre elle-même spécifiquement une double marge de manœuvre pour les Etats membres à propos des instances reprises dans la notion d'autorité publique. En effet :

- D'une part, ceux-ci sont libres de « décider que lorsque des organes ou des institutions exercent une compétence judiciaire ou législative, ils ne sont pas considérés comme une autorité publique aux fins de la présente directive »<sup>135</sup>.
- Et d'autre part, la directive ne s'appliquera aux séries de données géographiques détenues par une autorité publique qui « se situe à l'échelon le plus bas de gouvernement d'un Etat membre » que si l'Etat membre « a établi des dispositions législatives ou réglementaires qui en imposent la collecte ou la diffusion »<sup>136</sup>. L'on peut se demander à ce propos ce que constitue une autorité publique qui « se situe à l'échelon le plus bas de gouvernement d'un Etat membre ». Une commune devrait satisfaire à cette définition.

→ **En bref** :

- *le concept d' « autorité publique » est défini par la directive INSPIRE et laisse une certaine marge de manœuvre quant à sa transposition ; reprendre la définition du concept d'autorité publique au sens de l'ordonnance du 18 mars 2004 serait une solution cohérente ;*
- *au-delà de cette dernière, le législateur bruxellois doit décider, d'une part, si les organes ou institutions exerçant une compétence judiciaire ou législative doivent être considérés comme autorités publiques et, d'autre part, si sont soumises à la transposition de la directive les autorités publiques situées à l'échelon le plus bas de gouvernement, telles que les communes.*

*Détention des séries de données géographiques dans certaines circonstances*

L'autorité publique définie, encore faut-il que celle-ci « détienne » les séries de données géographiques. Cependant, la directive INSPIRE ne définit pas la notion de « détention ». En

---

responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous le contrôle d'un organisme ou d'une personne visés au point a) ou b). Les Etats membres peuvent décider que lorsque des organes ou des institutions exercent une compétence judiciaire ou législative, ils ne sont pas considérés comme une autorité publique aux fins de la présente directive ».

<sup>135</sup> Art. 3, 9), alinéa 2 de la directive INSPIRE.

<sup>136</sup> Art. 4.6 de la directive INSPIRE.

tous cas, *a priori*, cette notion ne requiert pas que l'entité en cause soit propriétaire des données.

Mais la directive INSPIRE précise tout de même que l'autorité publique concernée doit se trouver dans certaines situations pour qu'elle s'applique aux séries de données détenues par cette autorité<sup>137</sup>. Ainsi, la directive s'applique aux séries de données détenues par une autorité publique :

- lorsque celle-ci a produit ou reçu ces séries de données et que ces dernières entrent dans le champ de ses missions publiques,
- ou bien lorsque celle-ci a géré ou mis à jour ces séries de données et que ces dernières entrent dans le champ de ses missions publiques.

On peut enfin signaler que la rédaction en français de la directive INSPIRE, précédemment reformulée, n'est pas des plus claires quant à la question de savoir si les données concernées doivent toujours entrer dans le champ des missions publiques de l'autorité publique en cause. Il semble cependant que ce soit le cas, la version néerlandaise de la directive en atteste d'ailleurs<sup>138</sup>.

## **b.2) Région flamande**

### *Autorité publique*

Au sujet de la notion d'autorité publique, les séries de données soumises à la directive INSPIRE peuvent être détenues par deux types d'« instances » au sens du décret GDIV.

Les « participants à GDIV » sont tout d'abord visés<sup>139</sup>. Il s'agit des « instances » au sens de l'article 4, § 1<sup>er</sup> du décret *openbaarheid van bestuur* », c.-à-d. des instances auxquelles s'applique ce décret :

- le Parlement flamand et les institutions qui en relèvent ;
- les services, institutions et personnes morales qui relèvent de la Communauté flamande ou de la Région flamande ;
- les communes et les districts ;
- les provinces ;
- les autres institutions communales et provinciales, y compris les associations sans but lucratif dans lesquelles une ou plusieurs communes ou les provinces disposent d'au moins la moitié des voix dans un des organes de gestion, ou se chargent d'au moins la moitié du financement ;
- les associations de province et de communes, visées dans la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, et les partenariats tels que réglés dans le décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale ;
- les centres publics d'aide sociale et les associations visées au chapitre 12 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale ;
- les polders, visés dans la loi du 3 juin 1957 relative aux polders, et les wateringues, visés dans la loi du 5 juillet 1956 relatives aux wateringues ;

---

<sup>137</sup> Art. 4.1, c), ii de la directive INSPIRE.

<sup>138</sup> La version néerlandaise de l'article 4.1, c), ii de la directive INSPIRE stipule que « *Deze richtlijn heeft betrekking op verzamelingen ruimtelijke gegevens die aan de volgende voorwaarden voldoen : ... ze worden bewaard door of namens : ... een overheidsinstantie, in de zin dat ze zijn geproduceerd of ontvangen dan wel worden beheerd of bijgewerkt door die instantie en binnen haar publieke taak vallen* ».

<sup>139</sup> Art. 12, alinéas 1<sup>er</sup> et 2 du décret GDIV.

- les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus ;
- toutes les autres « instances »<sup>140</sup> au sein de la Région flamande et de la Communauté flamande.

On peut ainsi observer que sont incluses dans le champ d'application du décret GDIV, les communes et les institutions flamandes exerçant une compétence législative. Par contre, en raison de la définition de la notion d'instance à laquelle il est renvoyé, ne rentrent pas dans le champ d'application du décret en tant que participants à GDIV :

- le pouvoir judiciaire (sauf s'il agit en qualité autre que judiciaire),
- et le pouvoir exécutif dans la mesure où il agit en qualité judiciaire<sup>141</sup>.

Le décret GDIV prévoit en outre que peuvent être visées des « instances » qui ne sont pas participantes à GDIV lorsqu'elles ont conclu des accords avec l'AGIV, qu'il s'agisse d'ailleurs de création conjointe de données ou pas<sup>142</sup>. Dans ce cas, il s'agit d'instances au sens de l'article 3, 3° du décret *openbaarheid van bestuur* ; cette notion renvoyant à celles d'instance administrative et d'instance environnementale.

A cet égard, une instance administrative est<sup>143</sup> :

- une personne morale créée par ou en vertu de la Constitution, d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ;
- une personne physique, un groupement de personnes physiques, une personne morale ou un groupement de personnes morales, dont le fonctionnement est déterminé et contrôlé par une personne du tiret précédent ;
- ou une personne physique, un groupement de personnes physiques, une personne morale ou un groupement de personnes morales dans la mesure où ils sont chargés par une instance administrative au sens du premier tiret, de l'exécution d'une tâche d'intérêt général ou dans la mesure où ils défendent une tâche d'intérêt général et prennent des décisions liant des tiers.

Tandis qu'une instance environnementale est<sup>144</sup> :

- une instance administrative dont il vient d'être question,
- ou des personnes morales, personnes physiques ou groupement de celles-ci qui sont soumis au contrôle d'une instance administrative, dans la mesure où ils exercent des responsabilités ou fonctions publiques ou fournissent des services publics en ce qui concerne l'environnement.

Cependant, sont exclues de ces deux types d'instances :

- le pouvoir judiciaire (sauf s'il agit en qualité autre que judiciaire),
- les assemblées législatives et les institutions y attachées (sauf en ce qui concerne les matières relatives aux marchés publics et aux membres du personnel de leurs services),

<sup>140</sup> Cette notion est définie dans le décret *openbaarheid van bestuur* et est reprise dans la suite des développements, v. la note de bas de page suivante.

<sup>141</sup> Cela résulte des exclusions prévues dans la définition du concept d'instance, v. art. 3, 1° et 2° alinéas 2 du décret *openbaarheid van bestuur*. Il est indifférent que ces mêmes dispositions excluent aussi les assemblées législatives de la définition d'instance, dès lors que celles-ci sont explicitement incluses dans l'article 4, § 1<sup>er</sup> du décret *openbaarheid van bestuur* stipulant à quelles instances ce décret s'applique.

<sup>142</sup> Arts 12, alinéa 1<sup>er</sup>, 3° et 4°, et articles 13, § 2, et 11 du décret GDIV.

<sup>143</sup> Art. 3, 1° du décret *openbaarheid van bestuur*.

<sup>144</sup> Art. 3, 2° du décret *openbaarheid van bestuur*.

- et enfin, le pouvoir exécutif dans la mesure où il agit en qualité judiciaire<sup>145</sup>.

On peut donc cette fois constater que les assemblées législatives et institutions y attachées ne sont donc pas visées par le décret GDIV comme « instances » dont les données peuvent être ajoutée à la GDI, les communes le demeurant quant à elles.

### *Détention*

En ce qui concerne la condition de détention, le décret GDIV utilise le terme « gérer » (*beheren*). L'exposé des motifs stipule qu'il faut comprendre par ce terme : « être responsable pour le traitement (*verwerking*), le maintien (*instandhouding*), la qualité, la mise à disposition, la sécurité, l'accès et l'utilisation de la source de données et des données de cette source de données ». Il précise en outre que « si les données géographiques contiennent des informations d'une personne physique identifiée ou identifiable, alors l'entité administratrice (*beherende instantie*) est aussi le responsable de traitement conformément à la loi sur la vie privée (article 1<sup>er</sup>, § 4 de la loi sur la vie privée<sup>146</sup>) »<sup>147</sup>.

Le décret GDIV a donc fusionné la notion de détention avec les hypothèses dans lesquelles l'autorité publique doit se situer pour que les séries de données qu'elle détient soient incluses dans le champ d'application de la directive INSPIRE, tout en redéfinissant cela sous le concept de « gérer ».

## **b.3) France**

### *Autorité publique*

L'article 1<sup>er</sup> de l'avant-projet de loi français fait référence au Code français de l'environnement<sup>148</sup> pour la définition de la notion d'**autorité publique**. Il renvoie à l'article L124-3 dudit Code qui concerne le droit d'accès à l'information relative à l'environnement. D'après cette disposition (et sous réserves de ce qui suit), sont visés :

- « l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ;
- « les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission ».

Par contre, diverses séries de données sont exclues du champ d'application de l'avant-projet de loi français lorsqu'elles sont détenues par certaines autorités publiques. A savoir d'une part, en application de l'article L124-3 du Code français de l'environnement, « les organismes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels ou législatifs... » ; ce qui correspond dès lors au choix du législateur français sur la base de l'article 3, 9), alinéa 2 de la directive INSPIRE. L'article 10 de l'avant-projet de loi reprend par ailleurs cette exception visant « les organismes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels ou législatifs ». Et d'autre part, en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de l'avant-projet cette fois, les communes, lorsque des dispositions législatives ou réglementaires n'ont pas imposé la

---

<sup>145</sup> Cela résulte des exclusions prévues dans la définition du concept d'instance, v. art. 3, 1° et 2° alinéas 2 du décret *openbaarheid van bestuur*.

<sup>146</sup> Il est renvoyé aux développements ultérieurs quant à cette loi.

<sup>147</sup> *Op. cit.*

<sup>148</sup> Disponible sur <http://www.droit.org/codes/CENVIROL.html#articleLEGIARTI000006832920>.

collecte des données concernées ; ce qui constitue le choix du législateur français sur la base de l'article 4.6 de la directive INSPIRE.

### *Détention*

En ce qui concerne la notion de **détention**, l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'avant-projet de loi français se limite à préciser que sont uniquement visées les séries de données qui sont détenues par les autorités publiques précitées « dans la mesure où [elles] concernent l'exercice de [leurs] missions publiques ».

## B.4) « Superpositions » entre les champs d'application de ces législations

Quant aux autorités publiques et aux informations concernées, les ordonnances du 30 mars 1995 (B.4.1) et du 18 mars 2004 (B.4.2) sont susceptibles de s' « ajouter » à l'application de la directive INSPIRE.

### **B.4.1) Ordonnance du 30 mars 1995 et directive INSPIRE**

En ce qui concerne les autorités concernées, il est évident, eu égard aux développements précédents, que la notion d'autorité administrative, reprise dans l'ordonnance du 30 mars 1995, recoupe la notion d'autorité publique au sens de la directive INSPIRE.

Il reste donc à déterminer dans quelle mesure les « documents » ou règles de l'ordonnance du 30 mars 1995 sont susceptibles de recouper des notions de la directive INSPIRE. A cet égard, la réflexion dépend du type de publicité prévu par l'ordonnance du 30 mars 1995. C'est au sujet des « documents administratifs » et de la publicité passive qu'il est pertinent d'envisager la superposition des champs d'application de l'ordonnance du 30 mars 1995 et de la directive INSPIRE quant aux documents concernés.

Dans son volet publicité passive, l'ordonnance du 30 mars 1995 a une portée très large. Les séries de données géographiques concernées par la directive INSPIRE sont comprises dans la notion de document administratif dès lors que les autorités publiques en disposent. A ce propos, la notion de « disposer » de ces documents n'est pas définie par l'ordonnance mais peut certainement être rapprochée de celle de détention dont il est question dans la directive INSPIRE. Néanmoins, on pourrait se demander si l'utilisation du terme « émanant »<sup>149</sup> ne serait pas susceptible de restreindre la portée des règles en matière de publicité passive. Par exemple, il s'agirait de soutenir que, pour entrer dans le champ de ces règles, le document en question devrait avoir été « adopté » ou « conçu » par une autorité administrative régionale. Cette interprétation ne devrait cependant pas prévaloir, comme en attestent d'ailleurs d'autres réglementations de publicité de l'administration qui ne reprennent pas le mot « émanant »<sup>150</sup>.

### **B.4.2) Ordonnance du 18 mars 2004 et directive INSPIRE**

L'ordonnance du 18 mars 2004 et la directive INSPIRE peuvent être comparées quant aux données qu'elles concernent (a) et aux autorités publiques (b) devant les détenir (c) pour

---

<sup>149</sup> L'article 8, alinéa 1<sup>er</sup> stipule que chacun peut prendre connaissance sur place de tout document administratif « émanant » d'une autorité administrative régionale.

<sup>150</sup> V. par exemple l'article 4 de la loi de 1994 et l'article 7 du décret *openbaarheid van bestuur*.

qu'elles s'appliquent. La conclusion illustre que ces réglementations peuvent se superposer quant aux informations auxquelles elles ouvrent l'accès (d)

#### a) Information environnementale et donnée géographique

La notion d'information environnementale est plus large que la notion de série de données géographiques incluse dans le champ d'application de la directive INSPIRE, mais pourrait éventuellement aussi être plus étroite que cette dernière notion. En effet :

- elle est plus large car l'ordonnance peut s'appliquer à des informations qui ne sont pas sous forme électronique tandis que la directive INSPIRE s'applique exclusivement à de telles informations ;
- mais elle pourrait être plus étroite lorsque les séries de données géographiques visées par la directive INSPIRE et ses annexes ne pourraient pas être incluses dans la notion d'information environnementale de l'ordonnance, de la directive 2003/4 et de la Convention d'Aarhus, ce qui, il faut le souligner, semble rare. On pourrait par exemple penser aux adresses (annexe I.5 de la directive INSPIRE) qui ne devraient pas être incluses dans la notion d'information environnementale. Par contre, les séries de données relatives à la répartition de la population, les activités des personnes et à la démographie devraient par exemple pouvoir y être incluses. En effet, ne sont-elles pas finalement des facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (déchets, eau, etc.) ? Le même raisonnement pourrait être soutenu au sujet des informations relatives aux réseaux de transport (annexe I.7). La résolution de ces questions dépendra de l'interprétation à donner, au cas par cas, aux concepts larges des instruments juridiques précités.

Quoi qu'il en soit, diverses séries de données géographiques des annexes de la directive INSPIRE sont susceptible de constituer des informations environnementales, comme cela sera fréquemment le cas. Et la détermination des données qui sont à la fois des séries de données géographiques entrant dans le champ d'application de la directive INSPIRE et de l'information environnementale au sens de l'ordonnance du 18 mars 2004 dépendra *in fine* de l'interprétation de ces notions.

Enfin, la directive INSPIRE ne semble pas concerner certaines des informations que les administrations doivent diffuser (publicité active) en application de l'ordonnance du 18 mars 2004, comme par exemple les textes des traités, conventions et accords internationaux, les politiques, plans et programmes qui ont trait à l'environnement, les dossiers et les décisions se rapportant aux demandes de permis d'environnement, etc.

#### b) Autorité publique

La définition de l'autorité publique en matière d'accès à l'information environnementale est similaire à celle qui est consacrée par la directive INSPIRE<sup>151</sup>, sous réserve évidemment que la première diffère de la seconde en ce qu'elle est adaptée au contexte belge. D'ailleurs, les directives 2003/4 et INSPIRE consacrent les mêmes définitions de la notion d'autorité publique<sup>152</sup>. En conséquence, un tiers au sens de la directive INSPIRE ne pourra pas être une autorité publique au sens de l'ordonnance du 18 mars 2004, même s'il choisit de se connecter au réseau des services en application de l'article 12 de la directive INSPIRE et que ses séries de données géographiques peuvent être qualifiées d'informations environnementales.

---

<sup>151</sup> V. art. 3, 9) de la directive INSPIRE.

<sup>152</sup> V. art. 2, 2) de la directive 2003/4.

### c) Détention

Les développements précédents tendent à démontrer que l'ordonnance du 18 mars 2004 n'appréhende pas exactement de la même manière que la directive INSPIRE la notion de détention. En effet, elle ne semble pas imposer que les informations environnementales rentrent dans le champ des missions publiques de l'autorité en cause ; tout comme d'ailleurs la directive 2003/4<sup>153</sup>. Tandis que la directive INSPIRE requiert cette exigence<sup>154</sup>. Ce qui implique que des informations environnementales possédées par une autorité publique, sous forme électronique de référence et visées par une (ou plusieurs) annexe(s) de la directive INSPIRE, mais sortant du champ des missions publiques de cette autorité, entreront dans le champ d'application de l'ordonnance du 18 mars 2004, mais pas dans celui de la directive INSPIRE. Ce qui ne devrait en principe pas se trouver en raison de la loi de spécialité des services publics : une autorité publique ne peut faire que ce qui entre dans sa mission légale.

A nouveau, comme dans le cas de l'avant-projet flamand de transposition de la directive INSPIRE, il n'y a pas de distinction entre la notion de détention et les circonstances dans lesquelles les données doivent être détenues. Ces circonstances sont en effet reprises dans la définition de l'information détenue par une autorité publique<sup>155</sup>.

### d) Conclusion et exemple

Eu égard aux considérations précédentes, les champs d'application de la directive INSPIRE et de la directive 2003/4 telle que transposée par l'ordonnance du 18 mars 2004 sont susceptibles de se superposer.

Le cas de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement illustre cette réalité. Cet Institut a été créé par l'arrêté royal du 8 mars 1989<sup>156</sup> (confirmé par une loi). En vertu de l'article 2, § 1<sup>er</sup> de cet arrêté, l'I.B.G.E. est « représenté et géré par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ». En outre, il est chargé de diverses missions en matière d'environnement<sup>157</sup> telles que « contrôler, surveiller et lutter contre la pollution de l'air, de l'eau et du sol, l'agression sonore et l'enlèvement des déchets », « constituer et gérer une banque de données relative à la gestion de l'environnement », « gérer les espaces verts », « gérer les sites naturels », etc. Eu égard à ces éléments, l'I.B.G.E. est une autorité publique au sens de l'ordonnance du 18 mars 2004 et de la directive INSPIRE.

Concernant les informations environnementales détenues par l'I.B.G.E., peuvent par exemple être citées les informations relatives à l'hydrographie (canaux, cours d'eau, collecteurs, etc.), aux zones natura 2000, aux sols (potentiellement) pollués, au bruit, etc.<sup>158</sup>. Ces données visent bien l'état d'éléments de l'environnement<sup>159</sup> et/ou des facteurs susceptibles d'avoir des

---

<sup>153</sup> Son article 2, 3) précise en effet que l'information détenue par une autorité publique est « l'information environnementale qui est en la possession de cette autorité et qui a été reçue ou établie par elle ». Au sujet de l'ordonnance, la prise en compte des fonctions des autorités publiques concernées se fait au niveau de l'obligation de diffusion des informations environnementales.

<sup>154</sup> Art. 4.1, c), i de la directive INSPIRE.

<sup>155</sup> Art. 3, 4<sup>o</sup> de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>156</sup> *Op. cit.*

<sup>157</sup> Art. 3 de l'arrêté royal du 24 mars 1989.

<sup>158</sup> V. le fichier transmis au C.R.I.D. par l'I.B.G.E. à ce sujet.

<sup>159</sup> Art. 3, 2<sup>o</sup>, a) de l'ordonnance du 18 mars 2004.

incidences sur ces éléments. Or ces données sont aussi des données géographiques visées par la directive INSPIRE, pour peu que l'I.B.G.E. en détienne les séries électroniques de référence. Ainsi, l'information hydrographique de manière générale est visée par l'annexe I.8 de la directive INSPIRE, celle relative aux sites protégés par l'annexe I.9, celle relative aux sols par l'annexe III.3 et 4, etc.

On constate donc que, dans le cadre de l'I.B.G.E., il peut être satisfait à la fois aux conditions d'application de la directive INSPIRE et à celles de l'ordonnance du 18 mars 2004.

## **C) Modalités des droits d'accès**

Les voies d'accès précitées sont susceptibles de concerner une même information, autrement dit, une même donnée géographique incluse dans les annexes de la directive INSPIRE. Il est donc utile de présenter les différentes modalités consacrées dans ces réglementations afin, d'une part, de déterminer quel comportement doit avoir l'autorité publique lorsque s'applique ces réglementations et, d'autre part, de préciser les obligations incombant à la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre spécifique de cette directive.

Les trois voies d'accès préalablement présentées sont donc successivement détaillées : l'accès aux documents administratifs (C.1), l'accès à l'information environnementale (C.2) et l'accès aux séries de données géographiques (C.3). Dans chaque sous-titre, les moyens à mettre en œuvre et les redevances éventuellement exigibles sont circonscrits. Le cas échéant, l'existence de voies de recours particulières pour le demandeur d'information est également évoquée.

### **C.1) Accès aux documents administratifs et ordonnance du 30 mars 1995**

Les moyens mis en œuvre pour réaliser la publicité de l'administration sont d'abord évoqués (C.1.1). Est ensuite discutée la problématique des redevances exigibles par l'autorité publique (C.1.2). Les voies de recours du demandeur d'accès à un document administratif sont enfin étudiées succinctement (C.1.3).

#### **C.1.1) Moyens mis en œuvre**

L'ordonnance en cause prévoit deux types de publicité : une publicité dite « active » (a) et une publicité dite « passive » (b). Ces deux types de publicité visent les mêmes autorités publiques. Néanmoins, comme cela fut déjà signalé, les « documents » qui y sont visés diffèrent. La suite des développements distingue donc ces deux types d'accès.

##### **a) Publicité active**

En matière de publicité active, chaque « autorité administrative régionale publie et tient à disposition de toute personne qui le demande, un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement »<sup>160</sup>, bref, chaque autorité établie et met à disposition un « guide »<sup>161</sup> la concernant. Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit par ailleurs tenir un « registre des études commandées par les autorités administratives régionales » et le met à la disposition du public<sup>162</sup>.

Par ailleurs, à l'occasion de certaines communications avec les administrés, les autorités administratives doivent satisfaire à un certain devoir d'information. Ainsi, lorsqu'elles correspondent (« correspondance ») avec un administré, elles doivent indiquer « le nom, le prénom, la qualité, l'adresse administrative et le numéro de téléphone de la personne en

---

<sup>160</sup> Art. 4 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>161</sup> « Ce guide contient une description des compétences et de l'organisation du fonctionnement, ainsi que toutes les données qui sont utiles au public, par exemple les heures d'ouverture des services accessibles au public », projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 4.

<sup>162</sup> Art. 7 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier »<sup>163</sup>. En outre, lorsqu'une telle autorité notifie à un administré, via un document, une « décision ou un acte administratif à portée individuelle », elle doit indiquer les « voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours »<sup>164</sup>. Et « [c]eci doit se faire d'une manière qui permet à l'intéressé de savoir auprès de quelles instances, avec mention de l'adresse, il peut introduire quels types de recours »<sup>165</sup>.

Ainsi, on constate que la publicité active consacre en réalité, notamment, des règles de forme de certains documents.

## b) Publicité passive : un droit d'accès aux documents administratifs sur demande

L'ordonnance du 30 mars 1995 consacre un droit d'accès aux documents administratifs (b.1) et, le cas échéant, prévoit un droit de rectification de certains de ces documents (b.2).

### **b.1) Droit d'accès aux documents administratifs**

En vertu de l'ordonnance du 30 mars 1995, « chacun, ..., peut prendre connaissance sur place de tout document administratif émanant d'une autorité administrative régionale, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie »<sup>166</sup> ; « [l]e demandeur a le « droit de regard » [...], le « droit de communication » [...], et également le droit d'obtenir des explications »<sup>167</sup>. Est consacré en ces lignes le « principe général que tous les documents administratifs sont publics »<sup>168</sup>.

A ces fins, la personne intéressée, physique ou morale<sup>169</sup>, doit effectuer une demande par écrit qui, à peine d'irrecevabilité, doit être signée par elle, comprendre son nom et son adresse et préciser la matière dont l'information doit être fournie<sup>170</sup>. La « demande peut être adressée par lettre ou se faire par écrit sur place » et « [c]eci n'empêche pas qu'il soit également donné suite à des demandes téléphoniques »<sup>171</sup>.

Le demandeur n'a pas d'intérêt à démontrer dans le cadre de ces demandes<sup>172</sup> ; « [i]l suffit d'être concerné en tant que citoyen »<sup>173</sup>. Le « droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, [...], est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution [...] tout administré a un intérêt actuel à exercer ce droit, quel que soit

---

<sup>163</sup> Art. 5 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>164</sup> Art. 6 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>165</sup> Projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 4.

<sup>166</sup> Art. 8, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>167</sup> Projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 5.

<sup>168</sup> Projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 4.

<sup>169</sup> C'est ainsi qu'il faut interpréter le terme « chacun » dans l'article 32 de la Constitution belge et dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, v. en ce sens C.E., 14 octobre 1996, n°62547, p. 12.

<sup>170</sup> Art. 9, alinéa 2 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>171</sup> Projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 5.

<sup>172</sup> Sauf pour ce qui concerne les documents à caractère personnel, v. art. 8, alinéa 2 de l'ordonnance du 30 mars 1995, projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 4.

<sup>173</sup> Révision de la Constitution, Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24ter relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration, et au médiateur, rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, *Doc. Parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n°100-49/2, p. 10.

l'usage qu'il compte faire ultérieurement des documents dont il a pris connaissance »<sup>174</sup>. Bien évidemment, la législation relative à l'accès pourrait restreindre cet accès comme la loi fédérale interdisait antérieurement, par exemple, l'utilisation et la diffusion à des fins commerciales des informations obtenues.

L'autorité administrative doit en principe réserver une suite immédiate à cette demande. Néanmoins, si elle ne le peut pas<sup>175</sup>, elle doit communiquer les motifs de cet ajournement, dans les trente jours à partir de la réception de la demande, au demandeur ; faute de quoi la demande sera réputée rejetée. Dans l'hypothèse de l'ajournement, le délai ne pourra pas être prolongé de plus de quinze jours.

Lorsque l'autorité administrative rejette une demande, même partiellement, elle doit communiquer les motifs de ce rejet, dans les trente jours à partir de la réception de la demande, au demandeur ; faute de quoi la demande sera réputée rejetée.

## **b.2) Droit de rectification des documents administratifs**

Au-delà de ce droit d'accès, l'ordonnance du 30 mars 1995 prévoit la possibilité pour une personne, apportant la preuve d'un document administratif émanant d'une autorité administrative régionale comporte des informations inexacts ou incomplètes la concernant, de demander par écrit que ces informations soient corrigées<sup>176</sup>. L'autorité administrative a alors l'obligation de réaliser les corrections sans frais pour le demandeur. A nouveau, elle est dans ce cas tenue par certains délais<sup>177</sup> et, en outre, elle doit informer le demandeur de l'autorité compétente pour réaliser les corrections si elle n'est elle-même<sup>178</sup>.

## **C.1.2) Redevances exigibles**

Les hypothèses de publicité active (a) et de publicité passive (b) doivent être distinguées.

### **a) Publicité active**

En matière de publicité active, une redevance peut uniquement être perçue lorsqu'est délivré, par l'administration, à un demandeur, le « guide » la concernant. Elle ne peut alors excéder le « prix coûtant » de celui-ci. L'on comprendra aisément que c'est essentiellement dans le contexte de la publicité passive que la question des redevances exigibles nécessite des développements.

### **b) Publicité passive**

L'autorité administrative peut soumettre la communication d'une copie d'un document administratif au paiement d'une rétribution qui ne pourra pas dépasser le prix coûtant de cette copie<sup>179</sup>. Les travaux parlementaires précisent par ailleurs que la rétribution doit « être

---

<sup>174</sup> C.E., 18 juin 1997, n°66860, pp. 4-5. Le droit d'accès aux documents administratifs est un droit constitutionnel indépendant, v. en ce sens F. SCHRAM, « Uitzonderingen op openbaarheid van bestuur », *N.j.W.*, 2005, p. 579.

<sup>175</sup> Art. 12 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>176</sup> Art. 16 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>177</sup> Art. 17 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>178</sup> Art. 18 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>179</sup> Art. 15 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

raisonnable et ne peut pas être prohibitive et faire obstacle au bon fonctionnement de la publicité », et doit être « uniforme pour toutes les autorités administratives impliquées »<sup>180</sup>.

Au sujet de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, le Conseil d'Etat a jugé qu'aucune disposition de celle-ci « n'autorise les communes à établir des rétributions en rapport avec les explications et renseignements relatifs aux documents consultés, ce devoir de renseignement dans le chef de l'administration étant le corollaire du droit constitutionnel d'accès aux documents administratifs ; [...] qu'on ne voit pas en effet quels renseignements spécifiques une commune pourrait être amenée à donner aux citoyens qui ont demandé l'accès à un document administratif, sinon les informations révélées par ce document, ces informations devant éventuellement être assorties d'explications utiles »<sup>181</sup>.

Dans le même contexte et au sujet des rétributions dues pour la délivrance de copies, celles-ci ne peuvent excéder le prix coûtant de la copie, « il est exclu de faire supporter par les citoyens qui demandent des copies, des frais que la commune aurait dû supporter même en l'absence de toute demande de copie, tels que les traitements du personnel communal ou des coûts liés aux bâtiments ; [...] la loi du 12 novembre 1997, en son article 13, n'autorise les communes qu'à établir des rétributions pour la « délivrance de copies » de documents, et non pas en raison de l'accomplissement d'opérations administratives dans le cadre de la demande de copies ; qu'il appartient dès lors au conseil communal, lorsqu'il fixe le montant de la rétribution concernée, de calculer exactement le prix de revient dont il s'agit »<sup>182</sup>.

Le Conseil d'Etat a enfin discuté la question d'une éventuelle discrimination dans les redevances afin « d'encourager des activités sans but lucratif dans les domaines culturel, social, humanitaire ou sportif » ; une telle différence de traitement doit reposer sur un critère « objectif et raisonnable »<sup>183</sup>.

En doctrine, selon N. Poupaert et K. Janssen, « Il est communément admis que le prix coûtant ou coût réel comprend les dépenses suivantes :

- coût de reproduction de la donnée afin de la diffuser
- coût de diffusion,
- coût de vérification,
- les coûts additionnels tels que ceux engendrés par la mise en place d'un projet de diffusion (par exemple en ligne) ou par la modification de la base de données si cela semble nécessaire pour la diffusion ou également par la mise en place du réseau de distribution »<sup>184</sup>.

### **C.1.3) Recours du demandeur**

Dans le cadre de la publicité passive, lorsque le demandeur rencontre « des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif », « il peut adresser à

---

<sup>180</sup> Projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 7.

<sup>181</sup> C.E., 12 novembre 2002, n°112495, p. 6.

<sup>182</sup> C.E., 12 novembre 2002, n°112495, p. 7.

<sup>183</sup> *Ibid.* Le Conseil d'Etat a jugé que le critère retenu en l'espèce n'était pas pertinent compte tenu de l'objectif poursuivi ; il s'agissait de constituer une association de droit ou de fait et d'être en outre dûment agréé par le collège des bourgmestres et échevins, sans qu'aucun critère d'agrément ne soit établi.

<sup>184</sup> N. POUPAERT et K. JANSSEN, « La directive du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public », *R.D.T.I.*, 2004, p. 42.

l'autorité administrative régionale concernée une demande de reconsidération » concomitamment à laquelle il demande l'avis de la Commission Régionale d'accès aux documents administratifs<sup>185</sup>. L'autorité administrative dispose alors de certains délais pour rendre sa décision. Le Conseil d'Etat a jugé à cet égard, au sujet de la loi du 11 avril 1994, que l'autorité administrative ne peut prendre « une décision explicite de refus de la demande de reconsidération sans attendre l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs ou, à tout le moins, l'expiration du délai lui imparti pour communiquer son avis », ce qui se déduit de l'article 8, § 2, alinéa 3 de ladite loi<sup>186</sup>. En cas de non respect de ces délais, elle sera réputée avoir rejeté la demande<sup>187</sup>.

Ce recours est un recours administratif organisé et doit donc nécessairement être exercé préalablement à tout recours devant le Conseil d'Etat<sup>188</sup>.

Le demandeur peut ainsi aussi contester les décisions (sur demande de reconsidération) portant atteinte à la publicité passive de l'administration, à savoir au droit qu'il retire de l'article 32 de la Constitution, devant le Conseil d'Etat<sup>189</sup>. Le demandeur garde intérêt à agir même s'il a la possibilité d'intenter ultérieurement des actions juridictionnelles au cours desquelles il pourra faire valoir ses droits ; cette possibilité ne pouvant « faire obstacle à l'exercice de ce droit [(d'accès en vertu de l'article 32 de la Constitution)] et à la mise en œuvre des procédures aménagées en vue de la garantir aussi longtemps que ces instances ne sont pas effectivement introduites »<sup>190</sup>. Il peut être rappelé à ce sujet qu'un des « effets utiles » de la réglementation relative à la publicité de l'administration « est de permettre aux personnes qui envisagent d'introduire une action en justice de prendre connaissance du dossier avant de saisir la juridiction, et de n'introduire l'action qu'en connaissance de cause »<sup>191</sup>.

Par contre, lorsqu'une juridiction est saisie, le Conseil d'Etat a reconnu, en ce qui concerne la loi du 11 avril 1994, que ses formes de publicité « ne sont applicables ni lorsqu'elles tendent à faire déposer devant une juridiction des documents dont cette juridiction peut ordonner la production ni lorsque les documents auxquels l'accès est en cause sont afférents à une procédure juridictionnelle »<sup>192</sup>.

Quant au contrôle effectué par le Conseil d'Etat, il est limité. Ce dernier a ainsi jugé que « *Overwegende dat de Raad van State, in het kader van zijn wettigheidscontrole, slechts een*

---

<sup>185</sup> Art. 20, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>186</sup> C.E., 12 décembre 2003, n°126340, p. 7.

<sup>187</sup> Art. 20, alinéas 2 et 3 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>188</sup> V. D. RENDERS, B. GORS, C. THIEBAUT, « La procédure d'accès aux documents administratifs », in *L'accès aux documents administratifs, op. cit.*, pp. 479-485.

<sup>189</sup> V. en ce sens P. LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 112.

<sup>190</sup> C.E., 14 octobre 1996, n°62547, p.9. Cette affaire, comme les affaires suivantes, concernait la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. V. encore en ce sens C.E., 2 octobre 1997, n° 68609, pp. 3-4, le Conseil d'Etat précise dans cette seconde affaire que les rapports entre le contribuable et l'administration fiscale « ne deviennent litigieux que par l'introduction d'une réclamation auprès de la juridiction qu'est le directeur régional des contributions directes » ; C.E., 2 octobre 1997, n°68610, p. 4, la réclamation au directeur des contributions n'est plus un recours juridictionnel mais bien un recours administratif, la phase juridictionnelle se situant au niveau de la Cour d'appel ; C.E., 16 mars 2001, n°94082, p. 7.

<sup>191</sup> C.E., 18 juin 1997, n°66860, p. 4. V. en ce sens C.E., 2 octobre 1997, n° 68609, pp. 3-4 ; C.E., 16 mars 2001, n°94082, pp. 7-8. Dans ces affaires, la loi du 11 avril 1994 était à nouveau en cause.

<sup>192</sup> V. la note d'observations de I. LEYSEN, sous Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 15 juillet 1999, *Aménagement-Environnement*, 2000, p. 40. L'auteure se fonde sur C.E., 6 février 1995, n°51549.

*beperkte toetsingsbevoegdheid heeft in die zin dat, in zoverre zijn controletaak erin bestaat na te gaan of het bestuur zijn mening gesteund heeft op gegevens die in feite juist zijn en die in rechte de beslissing kunnen dragen, hij zich bij de beoordeling van de getroffen beslissing niet in de plaats van het bestuur kan stellen maar enkel mag nagaan of de overheid niet kennelijk onredelijk heeft gehandeld door op grond van die redenen een bepaalde conclusie te formuleren »<sup>193</sup>.*

## C.2) Accès à l'information environnementale

Les moyens mis en œuvre pour permettre l'accès à l'information environnementale sont d'abord évoqués (C.2.1). Est ensuite discutée la problématique des redevances exigibles par l'autorité publique (C.2.2). Les voies de recours du demandeur sont alors étudiées succinctement (C.2.3).

### C.2.1) Moyens mis en œuvre

L'ordonnance du 18 mars 2004 prévoit deux types de publicité de l'information environnementale. D'une part, des règles relatives à la publicité passive déterminant la procédure et les modalités d'accès à l'information environnementale sur demande sont tout d'abord mises en place<sup>194</sup> (a). Et d'autre part, des règles relatives à la publicité active régissant la diffusion des informations environnementales sont prévues<sup>195</sup> (b). Ces règles sont succinctement présentées dans les développements suivants.

#### a) Accès à l'information environnementale sur demande

Toute personne a le droit, sur demande effectuée sur place ou par écrit<sup>196</sup>, d'accéder à l'information environnementale détenue par une autorité publique, sans faire valoir un intérêt<sup>197</sup> ; « ce droit ne peut être limité ni quant à la personne qui en fait usage, ni quant au moment où il est mis en œuvre »<sup>198</sup>, et l'utilisation qui sera faite du document requis n'est en principe pas déterminante quant à l'accès à celui-ci<sup>199</sup>.

---

<sup>193</sup> C.E., 20 mars 2006, n°156628, p. 12.

<sup>194</sup> Chapitre II de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>195</sup> Chapitre IV de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>196</sup> L'article 6 de l'ordonnance du 18 mars 2004 précise notamment que le demandeur doit communiquer son nom, son adresse et sa signature.

<sup>197</sup> Art. 4 de l'ordonnance du 18 mars 2004. V. en Région wallonne, Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 21 avril 1995, *Aménagement-Environnement*, 1995, pp. 198-200. Notons que le demandeur pourrait être considéré comme n'ayant pas intérêt à agir devant le Conseil d'Etat s'il a déjà obtenu les informations requises, v. implicitement en ce sens C.E., 16 février 2007, n°167937.

<sup>198</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 12 février 2001, *op. cit.*, p. 476.

<sup>199</sup> Par exemple, en Région wallonne, la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement a jugé que « ce droit ne pourrait trouver exception dans le cadre d'un litige à caractère juridictionnel en raison de l'usage supposé qui pourrait être fait des documents demandés », *ibid.* Il faut cependant noter que l'usage visé en l'espèce concerne le dépôt de document en justice et qu'à cet égard, la Commission souligne que décider autrement reviendrait à créer une discrimination injustifiée entre citoyens également protégés par l'article 32 de la Constitution. L'on pourrait se demander ce qu'il en aurait été si l'usage escompté avait été étranger aux objectifs de la transparence administrative et directement lié à des finalités économiques.

Il appartient en outre au gouvernement de déterminer, administration par administration, les modalités pratiques permettant à toute personne d'exercer aisément le droit d'accès précité<sup>200</sup> en garantissant son effectivité<sup>201</sup>. Il peut être fait référence à ce sujet à l'arrêté du 10 novembre 1994 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les modalités d'organisation de l'accès à l'information en matière d'environnement auprès de certaines administrations régionales (*M.B.*, 1<sup>er</sup> décembre 1994).

Cependant, lorsque les données sont incorporées dans des documents écrits, le demandeur a le choix d'y accéder soit par consultation sur place, soit par communication d'une copie<sup>202</sup>. L'ordonnance prévoit en outre que la consultation des documents peut être immédiate<sup>203</sup> ou non<sup>204</sup> selon les cas, et détermine dans quelle mesure une autorité publique doit fournir des informations au demandeur sous une forme ou dans un format particulier que celui-ci a requis<sup>205</sup>.

Enfin, il est important de signaler que lorsque le droit d'accès à l'information environnementale est exercé en vertu de l'ordonnance du 18 mars 2004, les « documents administratifs obtenus ne peuvent être diffusés ni utilisés à des fins commerciales »<sup>206</sup>.

#### b) Diffusion systématique de certaines informations environnementales

Le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour que les autorités publiques organisent les informations environnementales, en rapport avec leurs fonctions, qu'elles détiennent, afin de permettre leur diffusion active et systématique auprès du public au moyen, notamment, de l'Internet, lorsque cette technologie est disponible<sup>207</sup>; il importe peu à cet égard que toutes les informations se situent sur le même site Web, une page de liens renvoyant vers d'autres sites Web suffit<sup>208</sup>.

L'ordonnance prévoit en outre que les informations antérieures à son entrée en vigueur ne doivent être diffusées au moyen de technologie de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques que si elles étaient déjà disponibles sous forme électronique. Il peut être déduit *a contrario* que les informations postérieures à cette entrée en vigueur devront systématiquement être diffusées, quelle que soit leur forme d'origine.

Les informations à diffuser doivent, le cas échéant, être mises à jour<sup>209</sup>.

L'ordonnance détermine aussi les catégories d'informations qui doivent au moins faire l'objet d'une diffusion<sup>210</sup>. A cet égard, il faut relever qu'il ne s'agit que d'un minimum d'informations environnementales à fournir. L'ordonnance permet donc aux autorités publiques de diffuser plus d'informations. Le Gouvernement doit par ailleurs prendre les

---

<sup>200</sup> Art. 4, in fine de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>201</sup> V. art. 10, c) de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>202</sup> Art. 5, alinéa 1 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>203</sup> Art. 7 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>204</sup> Art. 8 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>205</sup> Art. 9 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>206</sup> Art. 14 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>207</sup> Art. 16, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>208</sup> Art. 20 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>209</sup> Art. 16, § 2, de l'ordonnance du 18 mars 2004. V. aussi art. 21 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>210</sup> Art. 16, § 2, de l'ordonnance du 18 mars 2004.

mesures nécessaires pour réaliser cette diffusion systématique des informations environnementales.

### **C.2.2) Redevances exigibles**

Les cas d'accès sur demande à l'information environnementale (a) et de diffusion systématique de celle-ci (b) doivent être distingués.

#### **a) Accès à l'information environnementale sur demande**

La consultation sur place est gratuite<sup>211</sup>, tandis que l'autorité publique en cause pourra, lorsqu'elle délivre une copie, exiger une redevance dont le montant est inférieur ou égal au coût du support de l'information et de sa communication<sup>212</sup>.

Selon les travaux préparatoires de l'ancienne ordonnance du 29 août 1991, recourant précédemment à la notion de « prix coûtant » quant à la communication d'une copie, « il va de soi qu'est intégré dans la notion de prix coûtant, le concept de droit d'auteur détenu par toute personne de droit public et, plus particulièrement l'utilisation qui pourrait être faite à des fins de lucre des documents couverts par ce droit d'auteur »<sup>213 214</sup>. Une telle précision perd de sa pertinence dans la mesure où désormais, d'une part, il n'est plus question de prix coûtant et, d'autre part, l'article 14 de l'ordonnance du 18 mars 2004 interdit l'utilisation à des fins commerciales des documents obtenus.

Par ailleurs, les frais de personnels étaient expressément exclus de ce coût selon l'ancien texte. Dans le cadre du décret wallon du 16 mars 2006, où il est question de consultation gratuite sur place ou de communication de copie au « coût réel » de celles-ci, il a été jugé que « le fait que les demandeurs puissent consulter gratuitement les documents sur place, implique que le coût éventuel des recherches nécessaires dans les archives pour mettre les documents à sa disposition ne peut être mis à sa charge et il en est forcément de même pour la délivrance des copies dont seul le coût réel peut être mis à charge du demandeur »<sup>215</sup> ; « Cette solution doit être étendue à l'ensemble des frais de personnel liés à la délivrance des documents administratifs »<sup>216</sup>. Il a en outre été jugé dans la même affaire que l'autorité publique ne pouvait pas exiger une caution de la part du demandeur d'information<sup>217</sup>.

---

<sup>211</sup> Art. 5, alinéa 2 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>212</sup> Art. 5, alinéa 1, *in fine* de l'ordonnance du 18 mars 2004. L'article 5.2 de la directive 2003/4 prévoit quant à lui que le montant de la redevance doit être « raisonnable ».

<sup>213</sup> V. projet d'ordonnance sur l'accès à l'information relative à l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale, exposé des motifs, p. 10.

<sup>214</sup> A. GOSSERIES, « Droit d'auteur et modalités d'accès aux documents administratifs », note sous Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 3 juin 1999, *A.&M.*, 2000, p. 436.

<sup>215</sup> Civ. Verviers, 15 novembre 1993, *D.C.C.R.*, 1994, pp. 744-751, et note de P. GÉRARD, « Droit d'accès à l'information : un recours judiciaire dans le cadre du décret wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement », p. 749. V. aussi en ce sens Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 30 mai 1996, *J.L.M.B.*, 1996, pp. 1465-1466, et observations de J. SAMBON, « Le prix de l'accès à l'information », p. 1466.

<sup>216</sup> Ce qui est le cas des exceptions précitées.

<sup>217</sup> J. SAMBON, « Le prix de... », *op. cit.*, p. 1470.

<sup>217</sup> *Ibid.*

Il a également été décidé par la Commission de recours, toujours dans le cadre du décret wallon, que le coût réel d'une photocopie « comprend non seulement le coût du papier, l'amortissement de la machine, les entretiens de celle-ci, bref le prix de revient de la photocopie majoré, le cas échéant, des frais d'envoi »<sup>218</sup>.

Néanmoins, force est de constater que l'ordonnance bruxelloise n'utilise pas la notion de « coût réel » et vise le coût du « support » de l'information et de sa « communication ». Par conséquent, une interprétation propre pourrait être adoptée pour autant que celle-ci demeure conforme à la directive 2003/4, la redevance pouvant être exigée en cas de mise à disposition de l'information ne pouvant pas excéder un « montant raisonnable »<sup>219</sup>. Concernant les coûts de communication, on pourrait imaginer par exemple, dans le contexte de l'Internet, que soit répercutée sur le demandeur une partie du coût engendré par l'occupation de la bande passante qui aurait été nécessaire à l'envoi, en ligne, d'une grosse quantité d'informations à un demandeur.

La Cour de justice a eu l'occasion de se prononcer sur la notion de « montant raisonnable » déjà utilisée dans le cadre de la directive 90/313<sup>220</sup>. Elle a souligné que, n'étant pas définie, cette notion devait être interprétée à la lumière des objectifs de ladite directive. A ce propos, « la finalité de la directive est de conférer un droit aux particuliers en leur assurant la liberté d'accès aux informations en matière d'environnement et de rendre les informations effectivement disponibles à toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans qu'elle ait à faire valoir un intérêt pour justifier celle-ci. Il convient dès lors d'exclure toute interprétation de la notion de «montant raisonnable», [...], susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les personnes souhaitant obtenir des informations ou de limiter le droit d'accès à celles-ci »<sup>221</sup>. Et la Cour poursuit en jugeant qu'« [i]l en résulte que la notion de «montant raisonnable» [...] doit être comprise en ce sens qu'elle n'autorise pas un État membre à répercuter sur la personne ayant présenté une demande d'information l'ensemble des frais, notamment indirects, effectivement occasionnés pour les finances publiques par une recherche d'informations »<sup>222</sup>.

Par ailleurs, « l'article 5 de la directive autorise les États membres à percevoir une redevance pour la «communication» d'une information et non pas en raison de l'accomplissement d'opérations administratives dans le cadre d'une demande d'information »<sup>223</sup> ; « une redevance perçue en cas de rejet de la demande d'information ne saurait être qualifiée de raisonnable, étant donné que, dans une telle hypothèse, aucune communication de l'information, au sens de l'article 5 de la directive, n'a effectivement eu lieu »<sup>224</sup>.

Enfin, dans les cas où des redevances sont exigées, les autorités publiques doivent publier et mettre à la disposition des demandeurs le barème de ces redevances, ainsi que des

---

<sup>218</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 30 mai 1996, *op. cit.*. A ce propos, J. Sambon conclut que si la décision de la Commission est à suivre dans son principe, « [I]l n'est pas possible de suivre l'appréciation financière qui y est effectuée », considérant un prix forfaitaire de 10 Frs B. la photocopie, J. SAMBON, « Le prix de... », *op. cit.*

<sup>219</sup> Art. 5, 2 de la directive 2003/4.

<sup>220</sup> V. art. 5 de la directive 90/313.

<sup>221</sup> C.J.C.E., 9 septembre 1999 (COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES C. REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE), C-217/97, *Rec.*, 1999, p. I-05087, point 47.

<sup>222</sup> C.J.C.E., 9 septembre 1999, *op. cit.*, point 48.

<sup>223</sup> C.J.C.E., 9 septembre 1999, *op. cit.*, point 57.

<sup>224</sup> C.J.C.E., 9 septembre 1999, *op. cit.*, point 59.

informations relatives aux cas dans lesquels elles perçoivent ou renoncent à percevoir des redevances<sup>225</sup>.

→ **En bref** :

- seule la communication d'une copie peut être soumise à redevance ;
- la redevance équivaut au maximum au coût du support de l'information et de sa communication ;
- elle ne peut ni avoir un effet dissuasif ou limitatif du droit d'accès, ni porter sur les frais engendrés par la recherche de l'information, ni encore porter sur les opérations administratives rendues nécessaires par la demande ;
- elle doit être publiée dans un barème stipulant quand elle est due.

#### b) Diffusion systématique de certaines informations environnementales

Il est clair que dans ce contexte, la diffusion de l'information environnementale est gratuite.

### **C.2.3) Recours du demandeur**

Dans le cadre de l'accès à l'information environnementale sur demande, le demandeur bénéficie d'un recours devant la Commission régionale d'accès aux documents administratifs s'il n'a pas pu obtenir les documents sous la forme ou dans le format voulu, ou dans les temps voulus<sup>226</sup>. Il s'agit d'un recours administratif organisé et doit donc nécessairement être exercé préalablement à tout recours devant le Conseil d'Etat<sup>227</sup>.

A cet égard, le Conseil d'Etat a considéré que la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, en Région wallonne, devait être considérée comme une autorité administrative dont les décisions peuvent donc faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat<sup>228</sup>.

Toujours en Région wallonne, la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement a considéré qu'il ne pouvait être admis, lorsque des procédures judiciaires étaient en cours et que les documents exigés pouvaient y être demandés, que le demandeur s'adresse à la Commission de recours plutôt qu'au juge afin qu'il en ordonne la production en justice ; il peut encore moins saisir cette commission en cas de refus du juge<sup>229</sup>.

<sup>225</sup> Art. 5.3 de la directive 2003/4.

<sup>226</sup> V. art. 15 de l'ordonnance du 18 mars 2004. A titre illustratif, cette Commission a rejeté une partie de recours tendant à l'obtention d'une copie de permis d'urbanisme, au motif qu'il n'était pas question d'environnement. La demande était adressée à une commune et c'est alors la Commission d'accès aux documents administratifs qui aurait dû être consultée sur la base de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes. V. P. LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 118.

<sup>227</sup> V. D. RENDERS, B. GORS et C. THIEBAUT, *op. cit.*, pp. 479-485.

<sup>228</sup> C.E., 16 février 2007, n°167937, p. 4. V. aussi Commission de Recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 4 octobre 1994, *Aménagement-Environnement*, 1994, pp. 302-303, et observations de F. JONGEN, « Droit d'auteur et droit d'accès », pp. 303-304. La Commission a décidé dans ce cas qu'elle n'était pas une juridiction administrative mais bien une autorité administrative indépendante qui, « en tant que telle, n'a pas le pouvoir de poser des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage », p. 302.

<sup>229</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 15 juillet 1999, *op. cit.*, et note d'observations de I. LEYSEN, pp. 39-42. L'auteure critique cette position et cite notamment la critique de J. SAMBON, « L'accès à l'information en matière d'environnement comme droit fondamental », *Aménagement-Environnement*, 1996, numéro spécial, p. 252.

## C.3) Accès aux services et données géographiques

Le plan suivi à l'occasion du présent titre est différent en raisons des obligations que portent la directive INSPIRE. Cette dernière impose la mise en place de services de données géographiques<sup>230</sup>, c.-à-d. des « opérations qui peuvent être exécutées à l'aide d'une application informatique sur les données géographiques contenues dans » les séries de données géographiques concernées par la directive « ou sur les métadonnées qui s'y rattachent »<sup>231</sup>.

Ces services constituent concrètement des moyens de diffusion au public de l'information géographique et sont tout d'abord identifiés (C.3.1), tant du point de vue de leur contenu que de leurs modalités pratiques de mise en œuvre. Ils doivent également être partagés entre autorités publiques (C.3.2). Ils doivent être mis en réseau et être d'une certaine qualité (C.3.3). Enfin, l'absence d'exigence de mise en place d'un recours spécifiques dans le texte de la directive INSPIRE est soulignée (C.3.4).

### C.3.1) Services de données géographiques accessibles au public, leur contenu et les redevances exigibles

Les services de données géographiques, leur contenu et les redevances exigibles à l'occasion de leur fonctionnement sont d'abord étudiés dans le contexte de la directive INSPIRE (a), et sont ensuite succinctement évoqués en Région flamande et en France (b). Quelques réflexions sont enfin émises quant au cas de la Région de Bruxelles-Capitale (c).

#### a) Directive INSPIRE

Le réseau de services à mettre en place en vertu de la directive INSPIRE doit comprendre cinq types de services. Ceux-ci ont des contenus différents et sont soumis à des règles susceptibles de diverger, la suite des développements présentent donc synthétiquement et séparément chacun des services à concevoir et exploiter. Il faut noter qu'à leur sujet, la Commission va adopter des règles de mises en œuvre précisant les règles de la directive INSPIRE. A l'heure de la rédaction de la présente étude, un projet de règlement est d'ailleurs consultable<sup>232</sup>.

#### **a.1) Services de recherche**

Plus particulièrement :

- Leur **contenu** : ils doivent permettre d'identifier des séries et services de données ainsi que d'afficher le contenu des métadonnées correspondantes<sup>233</sup>. A cet égard, l'article 11.2 de la directive INSPIRE prévoit la combinaison minimale de critères

---

<sup>230</sup> Art. 4.3 de la directive INSPIRE.

<sup>231</sup> Art. 3, 4) de la directive INSPIRE.

<sup>232</sup> V. « Projet de règlement de la Commission, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les services en réseau », 28 novembre 2008, disponible à partir de <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/3>.

<sup>233</sup> Quant aux opérations que les services de recherche doivent pouvoir effectuer, v. annexe II, Partie B, Opérations, du projet de règlement de la Commission, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les services en réseau. Par exemple, « l'opération « Rechercher des métadonnées » permet de récupérer par le service de recherche cible, en fonction d'une instruction d'interrogation, des éléments de métadonnées Inspire relatifs à des ressources ».

de recherche à mettre en place (par exemple, les mots-clés, la situation géographique, etc.<sup>234</sup>). Par conséquent, les Etats membres ont une marge de manœuvre leur permettant d'ajouter d'autres critères de recherche.

- Quant à une éventuelle **redevance** : ces services doivent être mis gratuitement à la disposition du public<sup>235</sup>.

## a.2) Services de consultation

Plus particulièrement :

- Leur **contenu** : ils doivent permettre « au moins » d'afficher les données, de naviguer, de changer d'échelle, d'opter pour une vue panoramique, ou de superposer plusieurs séries de données consultables et d'afficher les légendes ainsi que tout contenu pertinent des métadonnées<sup>236</sup>. Les Etats membres peuvent donc développer plus largement ces services. Selon le projet de réglementation de la Commission, ils doivent notamment permettre de réaliser l'opération « Accéder à une carte »<sup>237</sup>. Aussi, un système de coordonnées unique devrait être utilisé pour consulter les couches simultanément<sup>238</sup>.
- Quant à une éventuelle **redevance** : ces services doivent être mis gratuitement à la disposition du public<sup>239</sup>, sauf si l'Etat membre autorise « une autorité publique à percevoir des droits, lorsque ces droits assurent le maintien de séries de données géographiques et de leurs services correspondants particulièrement lorsqu'il s'agit d'un volume très important de données régulièrement mises à jour »<sup>240 241</sup>. L'Etat membre dispose donc à cet égard d'une marge de manœuvre et des problèmes d'interprétation pourraient se produire dès lors qu'il faudra déterminer à partir de quand les droits « assurent le maintien » des séries de données et services y correspondant. En cas de tarification, l'Etat membre devra alors veiller à ce que des « services de commerce électronique » soient disponibles ; ces services pouvant par ailleurs être couverts par des licences<sup>242</sup>.

---

<sup>234</sup> V. également l'annexe II, Partie A, Critères de recherche, du projet de règlement de la Commission, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les services en réseau, *op. cit.* Il s'agit par exemple, quant à la situation géographique, du « rectangle de délimitation géographique », quant à la qualité et la validité des séries de données géographiques, de la « généalogie » et de la « résolution spatiale, etc.

<sup>235</sup> Art. 14.1 de la directive INSPIRE.

<sup>236</sup> Art. 11.1, b) de la directive INSPIRE.

<sup>237</sup> Autrement dit, il s'agit de renvoyer « une carte contenant les informations géographiques et thématiques provenant des séries de données géographiques disponibles », cette carte étant une « image géoréférencée », v. annexe III, Services de consultation, partie A, Opération, du projet de règlement de la Commission, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les services en réseau, *op. cit.*

<sup>238</sup> V. annexe III, Services de consultation, partie B, Autres caractéristiques, du projet de règlement de la Commission, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les services en réseau, *op. cit.*

<sup>239</sup> Art. 14.1 de la directive INSPIRE.

<sup>240</sup> Art. 14.2 de la directive INSPIRE.

<sup>241</sup> Dans le cas où une réutilisation au sens de la directive 2003/98 (v. infra) serait en cause, on pourrait se demander si le plafond prévu par cette directive ne serait pas d'application à la place de celui que prévoit la directive INSPIRE. En effet, cette dernière est sans préjudice de la directive 2003/98.

<sup>242</sup> Art. 14.4 de la directive INSPIRE.

Relevons enfin que, dans le cadre des services concernés en l'espèce, les données rendues disponibles pourront l'être « sous une forme empêchant leur réutilisation<sup>243</sup> à des fins commerciales ». Une marge de manœuvre se dégage donc encore pour l'Etat membre.

### a.3) Services de téléchargement

Plus particulièrement :

- Leur **contenu** : ils doivent permettre de télécharger des copies de séries de données ou de parties de celles-ci voire d'y accéder directement « lorsque cela est possible ». Il faudra donc déterminer quand il est « possible » d'accéder directement aux données ; ce qui risque de poser des problèmes d'interprétation.
- Quant à une éventuelle **redevance** : dès lors que la directive n'impose pas leur gratuité, *a contrario*, ces services peuvent être payants. La directive ne prévoit cependant rien quant à la mesure de la redevance qui pourrait être exigée. Le bon sens devrait commander qu'elle ne puisse être prohibitive ; des problèmes d'interprétation sont toutefois susceptibles de se produire. En tous cas, si ces services sont payants, des « services de commerce électronique » devront être disponibles et ils pourront être couverts par des licences. L'Etat membre dispose donc d'une marge de manœuvre qui, nous le verrons, est limitée par la réglementation relative à la réutilisation des informations du secteur public.

### a.4) Services de transformation

Plus particulièrement :

- Leur **contenu** : ils doivent permettre de transformer des séries de données géographiques en vue de réaliser l'interopérabilité<sup>244</sup>. Ils doivent en outre être « combinés » aux autres services de manière à permettre l'exploitation de tous ces services conformément aux règles de mise en œuvre adoptées par la Commission dans le cadre de l'interopérabilité<sup>245</sup>.
- Quant à une éventuelle **redevance** : dès lors que la directive n'impose pas leur gratuité, *a contrario*, ces services devraient, *a priori*, pouvoir être payants, sans que la directive n'encadre la mesure de la redevance potentiellement due. Cependant, ce raisonnement paraît ici contestable dans la mesure où, à la base, c'est à l'Etat membre dont ressort l'autorité publique mettant des données à disposition qu'il incombe de veiller à ce que les données soient interopérables et mises à disposition en conformité avec les règles de mise en œuvre adoptées par la Commission. A cette fin, soit il adapte directement les séries de données existantes, soit il met en œuvre un service de transformation<sup>246</sup>. Il pourrait donc être soutenu que ce coût est à supporter par les autorités publiques et pas par les demandeurs de données. Ce qui impliquerait concrètement la gratuité des services de transformation. Un indice de cette gratuité pourrait être le fait que, quand la directive impose des services de commerce électronique en cas de tarification des services de données, elle ne précise rien au sujet des services de transformation<sup>247</sup>. Mais dans un sens opposé, on pourrait soutenir que, d'une part, comme cela a été dit plus haut, la directive n'impose pas expressément la gratuité de ces services, et que, d'autre part, les coûts de la mise en conformité aux

<sup>243</sup> V. infra au sujet de la réutilisation.

<sup>244</sup> V. à ce sujet art. 7.3 *in fine* de la directive INSPIRE.

<sup>245</sup> Art. 11.3 de la directive INSPIRE.

<sup>246</sup> Art. 7.3 de la directive INSPIRE.

<sup>247</sup> V. art. 14.4 de la directive INSPIRE. Cette disposition ne vise pas le point d) de l'article 11.1 de la même directive.

fins d'interopérabilité pourraient être reportées, dans le cadre d'autres services cette fois potentiellement payants, sur les demandeurs. En effet, la directive INSPIRE ne prévoit pas, dans le cadre des services de téléchargement, la mesure de la redevance. Quoiqu'il en soit, des difficultés d'interprétation sont susceptibles de se poser.

#### **a.5) Services permettant d'appeler des services de données géographiques**

Plus particulièrement :

- Leur **contenu** : la directive INSPIRE ne détermine pas le contenu de ces services et l'on peut légitimement se demander en quoi ils consistent. Il s'agit certainement de services de base qui, techniquement, permettent de pouvoir recourir aux divers services de données géographiques. Par exemple, l'on pourrait imaginer qu'un service de consultation permettant de superposer des services de données soit concrètement hébergé sur le serveur d'une autorité publique. Dans cette hypothèse, pour pouvoir l'utiliser, il faudra à la base qu'un service en ligne permette de « l'appeler » (une interface technique).
- Quant à une éventuelle **redevance** : dès lors que la directive n'impose pas leur gratuité, *a contrario*, ces services peuvent être payants. Néanmoins, à nouveau, la directive ne prévoit cependant aucune obligation de mettre des services électroniques en place dans l'hypothèse où une tarification de ces services serait prévue, des difficultés d'interprétation sont donc susceptibles de se poser.

#### b) Région flamande et France

##### **b.1) Région flamande**

###### *Contenu des services*

Deux éléments peuvent être évoqués au sujet du contenu des services :

- Tout d'abord quant aux services mis en place dans le décret GDIV, il n'est pas spécifiquement question de services permettant « d'appeler » les services de données géographiques. Ce qui conforterait l'interprétation selon laquelle ces services ne sont que l'interface technique permettant d'utiliser les services de données géographiques<sup>248</sup>.
- Ensuite, quant aux services de recherche, le *stuurgroep* est habilité à déterminer des critères de recherche additionnels<sup>249</sup>.

###### *Redevances exigibles*

Trois éléments peuvent être relevés quant aux redevances exigibles :

- Tout d'abord, les services de recherche et de consultation sont gratuits<sup>250</sup>.
- Tandis que les services de téléchargement et de transformation peuvent faire l'objet d'une indemnité (*vergoeding*) qui, dans tous les cas, est limitée à un certain plafond<sup>251</sup>. Une consultation préalable du *stuurgroep* est néanmoins nécessaire. Quant au montant de l'indemnité, si des données de références à grande échelle, ajoutées à la GDI, sont en cause, il doit être fixé conformément au décret

---

<sup>248</sup> V. art. 26 du décret GDIV.

<sup>249</sup> V. art. 26, § 2, alinéa 6 du décret GDIV.

<sup>250</sup> Art. 33, alinéa 1<sup>er</sup> du décret GDIV.

<sup>251</sup> V. art. 33, alinéa 2 du décret GDIV renvoyant à l'art. 19, § 2 du même décret.

« *Grootschalig Referentie Bestand* »<sup>252</sup>. Dans tous les cas, les indemnités sont limitées au minimum nécessaire pour garantir la qualité requise et la disponibilité des sources et services de données géographiques, éventuellement majorées d'un rendement raisonnable sur investissement, le cas échéant dans le respect des exigences pour l'autofinancement du participant à GDIV fournissant les sources et services de données géographiques. A cet égard, le gouvernement flamand arrête les modalités liées aux indemnités, sans en fixer le montant.

- Enfin, l'AGIV crée et gère un service de commerce électronique central pour les sources et services de données géographiques accessibles conformément au décret<sup>253</sup> ; qu'ils soient gratuits ou sujet à rémunération<sup>254</sup>. Cependant, les participants à GDIV soumettant leurs services de téléchargement à une redevance mettent les sources de données géographiques à disposition au moyen de leurs propres services de commerce électronique ou au moyen du service central<sup>255</sup>. Dans cette dernière hypothèse, ils sont redevables d'une contribution à l'AGIV<sup>256</sup>.

## b.2) France

A propos du **contenu** des services de données géographiques, on peut juste signaler que l'avant-projet de loi français prend en compte les services permettant d'appeler des services de données géographiques sans pour autant définir de quoi il s'agit<sup>257</sup>.

Quant aux éventuelles **redevances** qui pourraient être perçues en échange des séries et/ou services de données géographiques :

- Conformément à la directive INSPIRE, la France a consacré la gratuité des services de recherche et de consultation à l'article 6, alinéa 1 de l'avant-projet de loi. Cependant, l'alinéa 2 du même article prévoit une possibilité pour les autorités de percevoir une redevance pour la consultation de leurs séries de données dès lors que cette redevance est nécessaire pour assurer le maintien des séries de données géographiques et de leurs services correspondants et lorsqu'il s'agit d'un volume très important de données mises à jour de manière au moins mensuelle.
- L'alinéa 3 stipule enfin que lorsqu'une tarification des services est imposée, qu'il s'agisse des services de consultation, de téléchargement, de transformation ou d'appel, l'autorité en cause doit proposer des services de commerce électronique. Par conséquent, il semble que le critère précité de nécessité de la redevance dans le cadre des services de consultation n'est pas d'application aux autres services pouvant faire l'objet d'une tarification. Dans ces cas, les autorités publiques disposent donc d'une plus grande latitude.

## c) Région bruxelloise

Dans le contexte bruxellois, une remarque peut être faite quant à la mise en place concrète des services de données géographiques. A ce sujet, le C.I.R.B. devrait avoir un rôle dans la

---

<sup>252</sup> Décr. Comm. fl. du 16 avril 2004 houdende het Grootschalige Referentie Bestand, *M.B.*, 5 juillet 2004. Selon l'article 2, 1<sup>o</sup> de ce décret, les données géographiques à grande échelle sont les données géographiques concernant des phénomènes qui en termes de cartographie peuvent être présentées à une échelle de 1/250 jusqu'à 1/5000.

<sup>253</sup> Art. 34, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> du décret GDIV.

<sup>254</sup> Art. 34, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 du décret GDIV.

<sup>255</sup> Art. 34, § 2, alinéa 1<sup>er</sup> du décret GDIV.

<sup>256</sup> Art. 34, § 2, alinéa 2 du décret GDIV.

<sup>257</sup> Art. 5, alinéa 3 de l'avant-projet français.

conception et la mise en œuvre technique de ces services. En effet, parmi ses missions, il est chargé de « l'assistance en matière de services informatiques et télématiques utilisés par les pouvoirs locaux » et de « l'assistance en matière de services informatiques et télématiques et [de] la réalisation et [du] suivi des projets informatiques, télématiques, cartographiques et de télécommunication ». Par ailleurs il est aussi chargé de « la gestion, [du] développement, [de] la promotion et [de] la distribution de la cartographie ».

Moyennant octroi du financement et des ressources humaines nécessaires, il semblerait raisonnable que le C.I.R.B. joue un rôle central dans la mise en œuvre des services de données géographiques et services de commerce y liés dans le contexte bruxellois.

### **C.3.2) Partage des services et séries de données géographiques**

La directive INSPIRE prévoit que des autorités publiques peuvent bénéficier du **partage de données** aux fins de l'exécution de missions publiques ayant une incidence sur l'environnement prévu par l'article 17 de la directive INSPIRE. A cet égard, il est nécessaire de déterminer quelles sont les autorités publiques visées. Les conditions d'accès au partage des données variant d'une autorité publique en cause à une autre, elles seront envisagées systématiquement à cette occasion.

Comme précédemment, la directive INSPIRE est d'abord directement invoquée (a), et les cas flamand (b) et français (c) le sont ensuite.

#### **a) Directive INSPIRE**

Différentes hypothèses de partage sont prévues par la directive INSPIRE selon les autorités publiques désireuses de bénéficier de celui-ci. Notons que le projet de règlement de la Commission précité est également pertinent en l'espèce<sup>258</sup>.

##### **a.1) Partage entre autorités publiques d'un même État membre**

L'État membre doit permettre le partage de données entre ses autorités publiques<sup>259</sup> lorsque ces autorités sont visées à l'article 3.9, a)<sup>260</sup> et b)<sup>261</sup> de la directive INSPIRE. Dans ces hypothèses :

- l'État membre doit permettre l'accès, l'échange et l'utilisation des séries et services de données ; en vertu de l'article 17.3 de la directive INSPIRE, « tout droit ou redevance doit être absolument conforme au but de faciliter le partage de séries et de services de données géographiques entre autorités publiques. Lorsque des redevances sont prélevées, elles sont fixées au minimum requis pour assurer la qualité nécessaire et la fourniture des séries et des services de données géographiques, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable, et en assurant, le cas échéant, les exigences d'autofinancement des autorités publiques qui fournissent des séries et des services de données géographiques ».

---

<sup>258</sup> Projet de règlement de la Commission, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les services en réseau, *op. cit.*

<sup>259</sup> Art. 17.1 de la directive INSPIRE.

<sup>260</sup> « Tout gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes publics consultatifs aux niveaux national, régional ou local ».

<sup>261</sup> « Toute personne physique ou morale exerçant, dans le cadre du droit national, des fonctions d'administration publique, en ce compris des tâches, des activités ou des services spécifiques en rapport avec l'environnement ».

- Et les mesures que l'Etat membre adopte doivent exclure toute restriction susceptible de créer des obstacles pratiques, au point d'utilisation, au partage<sup>262</sup>.

Un **droit** ou une **redevance** ne peut être exigé par des autorités publiques fournissant des séries et services de données géographiques que si, cumulativement<sup>263</sup> :

- son montant est compris dans une certaine fourchette pour laquelle la directive donne des critères d'évaluation<sup>264</sup> ;
- l'Etat membre a autorisé les autorités publiques à agir de la sorte ; il dispose donc d'une marge de manœuvre à cet égard et on peut se demander quelle en est l'étendue (à savoir s'il peut aussi autoriser des tiers à exiger une redevance, et s'il peut autoriser certaines autorités à exiger une redevance ou s'il doit nécessairement toutes les autoriser lorsqu'il fait usage de cette faculté prévue par la directive) ;
- et si l'autorité qui demande les séries ou services de données n'est pas une institution ou un organe communautaire qui requiert ces séries ou services de données « pour la réalisation des obligations de rapport résultant de la législation communautaire en matière d'environnement ».

Des **licences d'exploitation** ne peuvent être octroyées par des autorités publiques fournissant des séries et services de données géographiques que si l'Etat membre les a autorisées à agir de la sorte<sup>265</sup> ; il dispose donc d'une marge de manœuvre à cet égard dans la même mesure qu'au point précédent.

**a.2) Partage entre autorités publiques d'Etats membres différents ou entre autorités publiques d'un Etat membre, d'une part, et les organes établis par des accords internationaux auxquels la Communauté et les Etats membres sont parties ou les organes de la Communauté, d'autre part**

L'Etat membre doit permettre le partage de données avec les autorités publiques d'autres Etats membres et avec les institutions ou organes de la Communauté aux mêmes conditions qu'au point précédent<sup>266</sup>. Cela vaut encore pour les organes établis par des accords internationaux auxquels la Communauté et les Etats membres sont parties, selon le principe de la réciprocité et de l'égalité de traitement<sup>267</sup>.

Néanmoins dans ces hypothèses, les conditions précitées pourront être en outre « assorties d'exigences relevant du droit national conditionnant leur utilisation ». Bien entendu, encore faudra-t-il déterminer concrètement ce que signifient de telles exigences.

<sup>262</sup> Art. 17.2 de la directive INSPIRE.

<sup>263</sup> V. art. 17.3 de la directive INSPIRE.

<sup>264</sup> Ainsi, en vertu de l'article 17.3 de la directive INSPIRE, « tout droit ou redevance doit être absolument conforme au but de faciliter le partage de séries et de services de données géographiques entre autorités publiques. Lorsque des redevances sont prélevées, elles sont fixées au minimum requis pour assurer la qualité nécessaire et la fourniture des séries et des services de données géographiques, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable, et en assurant, le cas échéant, les exigences d'autofinancement des autorités publiques qui fournissent des séries et des services de données géographiques ».

<sup>265</sup> Art. 17.3 de la directive INSPIRE.

<sup>266</sup> Art. 17.4 de la directive INSPIRE. Cette disposition affirme en réalité que les dispositions concernant le partage de données entre autorités publiques au sein d'un Etat membre sont « ouvertes » à celles des autres Etats membres et aux organes et institutions de la Communauté européenne.

<sup>267</sup> Art. 17.5 de la directive INSPIRE. A ce propos, la directive ne précise pas ce qu'il faut comprendre par l'expression « selon le principe de la réciprocité et de l'égalité de traitement », ce qui est susceptible de causer des difficultés d'interprétation.

Enfin, les Etats membres devront veiller à ce que les institutions et les organes de la Communauté accèdent dans « des conditions harmonisées » aux séries et services de données géographiques<sup>268</sup>. A ce sujet, la Commission projette l'adoption d'un règlement<sup>269</sup>.

### **a.3) Quid des autres autorités publiques et des tiers ?**

Les autorités publiques visées à l'article 3.9, c) de la directive INSPIRE et les tiers ne semblent *a priori* pas concernés par le partage de données. Un Etat membre devrait disposer, à cet égard, de marge de manœuvre pour étendre le partage de données à d'autres intervenants.

#### **b) Région flamande**

A nouveau, l'exposé doit être subdivisé selon les autorités concernées par le partage de données. Par ailleurs, la question des redevances exigibles est abordée de manière générale et distinctement.

#### **b.1) Participants à GDIV**

Il est prévu que les participants à GDIV aient accès à tous les services et sources de données géographiques et puissent les utiliser pour l'accomplissement de tâches d'intérêt général dont l'exercice de responsabilités ou de fonctions, ou la fourniture de services publics concernant l'environnement<sup>270</sup>. Ce qui est donc plus large que l'exécution de missions publiques ayant une incidence sur l'environnement (c.-à-d. ce que vise la directive INSPIRE).

#### **b.2) Instances qui ne sont pas participantes à GDIV**

En ce qui concerne les instances qui ne sont pas participantes à GDIV, les mêmes droits d'accès et d'utilisation des séries et services de données géographiques que les participants à GDIV leur sont octroyés.

Cependant, ces droits ne portent pas sur tous les services et sources de données géographiques, contrairement donc aux participants à GDIV. En effet, les séries et services de données ajoutés à la GDI et qui sont gérés par des tiers ou des instances qui ne sont pas participantes à GDIV ne sont pas visés par ces droits. Cela peut se comprendre dès lors que, concrètement, ces instances qui ne sont pas participantes à la GDIV sont en réalité des autorités publiques d'une autre communauté ou d'une autre région belges, voire de l'Etat fédéral. Ainsi, le partage des données entre ces autorités publiques sera régi par les instruments normatifs adoptés par l'autorité législative dont elles dépendent. Il faudra donc se reporter aux futurs décrets wallon, voire de la Communauté française, à l'ordonnance bruxelloise ou à la loi fédérale, qui mettront en œuvre la directive INSPIRE.

#### **b.3) Tiers**

---

<sup>268</sup> Art. 17.8 de la directive INSPIRE.

<sup>269</sup> V. à ce sujet « Draft, Commission Regulation, implementing Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council as regards the access to special data sets and services by the Member States to the Community institutions and bodies under harmonised conditions », 15 mai 2009, disponible à partir de <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/62>.

<sup>270</sup> Art. 15, alinéa 1<sup>er</sup> du décret GDIV.

En ce qui concerne les tiers, on comprend bien qu'ils ne soient pas soumis au régime des autorités publiques, la directive INSPIRE ne les incluant d'ailleurs pas dans le partage de données.

#### **b.4) Institutions communautaires ou créées en vertu d'un accord international auquel sont parties la Communauté européenne et les Etats membres et des autorités d'autres Etats membres**

Au-delà de ces hypothèses, le décret GDIV prévoit dans son article 17 l'« accès et l'utilisation internationales » de la GDI. Ainsi, les institutions et les organes de la Communauté européenne et chaque personne physique et morale ou un groupe de celles-ci qui, selon le droit national d'un Etat membre, exerce des fonctions d'administration publique (*openbare bestuursfuncties*) ou ont une compétence d'avis (*adviserende bevoegdheid*) ont accès aux mêmes sources et services de données géographiques que les instances qui ne sont pas participantes à GDIV. Mais cet accès n'est permis qu'en vue de l'exercice de responsabilités ou de fonctions ou de la fourniture de services publics concernant l'environnement.

En outre, une disposition similaire à celle de la directive INSPIRE prévoit que l'accès est aussi permis aux organes constitués par une convention internationale à laquelle sont parties la Communauté européenne et les Etats membres<sup>271</sup>.

Il appartient au gouvernement de fixer les règles détaillées (*nadere*) d'accès et d'utilisation.

#### **b.5) Redevances en général**

L'utilisation des sources et services de données géographiques est en principe gratuite ; elle l'est en tous cas dans deux hypothèses<sup>272</sup> :

- lorsque les sources de données géographiques ne sont pas des données de référence à grande échelle telles que visées par le décret du 16 avril 2004 *houdende het Grootchalig Referentie Bestand (GRB)*, et que ces sources de données et les services de données sont utilisés par des participants à GDIV en vue de l'accomplissement de tâches d'intérêt général, dont l'exercice de responsabilité ou de fonctions ou la fourniture de services publics en rapport avec l'environnement ;
- et lorsque les sources et services de données géographiques sont nécessaires et sont utilisés pour l'accomplissement d'obligations de rapport pesant sur la Belgique en droit communautaire de l'environnement.

Dans les autres cas, les participants à GDIV peuvent soumettre l'utilisation des sources et services de données ajoutés à la GDI qu'ils gèrent au paiement d'une redevance<sup>273</sup>. Notamment, dans tous les cas, cette redevance est limitée à un certain plafond<sup>274</sup>. Il est renvoyé à cet égard aux développements précédents concernant les services de données géographiques et les redevances exigibles dans leur contexte.

#### **c) France**

---

<sup>271</sup> V. art. 17, alinéa 2 du décret GDIV à ce sujet.

<sup>272</sup> V. art. 19, § 1<sup>er</sup> du décret GDIV.

<sup>273</sup> Art. 19, § 2 du décret GDIV.

<sup>274</sup> V. art. 19, § 2, alinéa 3 du décret GDIV.

L'article 7 de l'avant-projet de loi vise le partage de données à établir en vertu de la directive INSPIRE et reprend en synthèse le texte de la directive. Il précise en outre que ce partage s'appliquera à la fourniture de séries et services de données aux organes établis par des accords internationaux auxquels la Communauté et la France sont parties « sous réserve de réciprocité et d'égalité de traitement ». Comme la directive INSPIRE, l'avant-projet ne définit pas ces dernières notions.

Les autorités publiques fournissant des séries ou services de données ont aussi la possibilité d'octroyer des licences d'exploitation et/ou de demander un paiement pour ces séries et services aux autorités publiques et aux institutions et organes communautaires, en vertu de l'article 9, alinéa 1 de l'avant-projet. Toutefois, l'alinéa 2 de cette disposition prévoit une exception pour les obligations de rapport résultant de la législation communautaire en matière d'environnement et pour lesquelles aucun paiement ne peut être exigé.

Dans tous les cas où des redevances sont exigées, celles-ci doivent être, en vertu de l'article 9, alinéa 3 de l'avant-projet, « fixées au minimum requis pour assurer la qualité nécessaire et la fourniture des séries et services de données géographiques, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable, et, en assurant, le cas échéant, les exigences d'autofinancement des autorités publiques qui fournissent des séries et services de données géographiques ».

Enfin, l'alinéa 4 de l'article 9 de l'avant-projet de loi prévoit que des décrets en Conseil d'Etat détermineront, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les licences seront octroyées et celles dans lesquelles les redevances sont fixées sans préjudice des dispositions en vigueur.

### **C.3.3) Réseau de services, sa gestion et la qualité des services**

Les services présentés doivent être mis en réseau. A ce sujet, la directive INSPIRE est d'abord invoquée (a) et les cas flamand (b) et français (c) le sont ensuite.

#### **a) Directive INSPIRE**

L'article 11 de la directive INSPIRE requiert la mise en place d'un **réseau de services**. L'Etat membre détermine lui-même qui établit et qui gère ce réseau et ces services.

Ces derniers doivent en tous cas avoir certaines qualités ; ainsi :

- les services doivent tenir compte des exigences des utilisateurs en la matière, être « faciles à utiliser », « mis à la disposition du public », et « accessible par l'internet ou tout autre moyen approprié de télécommunication »<sup>275</sup>. Il faut tenir compte des règles de mise en œuvre relatives aux spécifications techniques applicables à ces services et à leurs critères minimaux de performance adoptées par la Commission sur la base de l'article 16 de la directive<sup>276</sup>.
- En outre, ces services doivent au moins être accessibles à partir du portail INSPIRE qui sera mis en place et exploité par la Commission. Les Etats membres peuvent aussi décider de créer leurs propres points d'accès à ceux-ci<sup>277</sup>.
- Enfin, la directive prévoit en son article 12 que les Etats membres « s'efforcent » de donner aux autorités publiques la possibilité technique de relier leurs séries et services de données géographique au réseau ; les tiers pouvant aussi bénéficier de

<sup>275</sup> Art. 11.1, alinéa 2 de la directive INSPIRE.

<sup>276</sup> Cf. le projet cité supra.

<sup>277</sup> Art. 15 de la directive INSPIRE.

cette possibilité à leur demande et si leurs séries et services de données satisfont aux exigences de la directive<sup>278</sup>. Les termes « s'efforcent » renvoient à une obligation de moyen plutôt que de résultat. Quant aux tiers, ils doivent disposer de cette possibilité s'ils en font la « demande » ; ce qui laisse aux Etats membres une certaine liberté dans la réalisation concrète de cette procédure de demande. Quoi qu'il en soit, en vertu de l'article 16 de la directive INSPIRE, la Commission est ici aussi habilitée à adopter certaines règles de mise en œuvre<sup>279</sup>.

Le projet de règlement de la Commission, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les services en réseau<sup>280</sup>, au-delà des prescriptions spécifiques qu'il prévoit relativement aux services de recherche et de consultation, prescrit des dispositions générales quant à la performance, la capacité et la disponibilité des services<sup>281</sup>. Par exemple, quant à la performance, le temps de réponse pour l'envoi de la première réponse à une demande à un service de recherche devrait être, si le projet était adopté tel quel, de trois secondes au maximum dans une situation normale.

#### b) Région flamande

En Région flamande, c'est l'AGIV qui est chargée de la coordination, de l'installation et de l'exploitation du réseau de services. Ce sont les participants à GDIV, à savoir les « instances » flamandes, qui doivent développer et offrir les services de consultation, de téléchargement<sup>282</sup> et de transformation, en ce qui concerne les sources authentiques de données géographiques qu'ils gèrent. À moins qu'il ne soit prévu dans un accord entre ceux-ci et l'AGIV que cette dernière s'en assure<sup>283</sup>.

En outre, sans préjudice de tels accords, l'AGIV développe et offre les services de recherche, de téléchargement<sup>284</sup> et de transformation<sup>285</sup>, en ce qui concerne aussi bien des sources de données authentiques que d'autres données<sup>286</sup>.

Au niveau de l'accès au réseau de service, le *Vlaams geoportaal* doit être conçu, organisé et exploité par l'AGIV<sup>287</sup>. Au moyen des services de données géographiques, celui-ci fournit un accès central à la GDI et est publiquement accessible.

Enfin, l'AGIV est chargée de fournir les informations nécessaires à la Communauté européenne pour coupler le réseau flamand au portail INSPIRE<sup>288</sup>.

#### c) France

---

<sup>278</sup> Art. 12 de la directive INSPIRE.

<sup>279</sup> Cf. le projet cité supra.

<sup>280</sup> *Op. cit.*

<sup>281</sup> V. l'annexe I du projet de règlement de la Commission, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les services en réseau.

<sup>282</sup> Il s'agit ici des services de téléchargement qui permettent d'avoir directement à disposition les sources de données géographiques authentiques.

<sup>283</sup> Art. 26, § 2, alinéa 1<sup>er</sup> de l'avant-projet flamand.

<sup>284</sup> Il s'agit ici des services de téléchargement qui permettent de télécharger en tout ou en partie les séries de données.

<sup>285</sup> Mais uniquement ceux qui sont communément utilisables et désignés par le gouvernement flamand (« *de door de Vlaamse Regering aangeduide verwerkingsdiensten die algemeen bruikbaar zijn* »).

<sup>286</sup> Art. 26, § 2, alinéa 2 du décret GDIV.

<sup>287</sup> Art. 29 du décret GDIV.

<sup>288</sup> Art. 35 du décret GDIV.

En France, d'après l'article 4 de l'avant-projet de loi, ce sont les autorités publiques au sens de la directive INSPIRE telle que transposée par ledit avant-projet qui sont chargées de la mise à disposition par voie électronique des séries et services de données géographiques<sup>289</sup>.

Ces mêmes autorités, d'après l'article 5, alinéa 1 de l'avant-projet, doivent en outre relier leurs propres séries et services de données géographiques au réseau de services établi par l'Etat et accessible au public par voie électronique<sup>290</sup>.

#### **C.3.4) Recours de l'utilisateur du portail**

La directive INSPIRE n'impose pas aux Etats membres de prévoir des voies de recours spécifiques à l'occasion du fonctionnement des portails nationaux à concevoir. Si aucun mécanisme particulier de recours n'est mis en place dans le contexte bruxellois, les utilisateurs du futur portail bruxellois, lorsqu'ils n'agiraient que sur la base de la réglementation transposant la directive INSPIRE, devront se reporter aux voies traditionnelles de recours. Le cas échéant, la décision d'une autorité publique pourra être contestée devant le Conseil d'Etat, voire devant le juge ordinaire lorsqu'un droit subjectif est en cause.

---

<sup>289</sup> Cette règle est à lier à l'article 7 de la directive INSPIRE.

<sup>290</sup> Cette règle est à lier à l'article 11 de la directive INSPIRE.

## **D) Hypothèses de restrictions à ces accès**

Les trois voies d'accès exposées précédemment sont à nouveau envisagées successivement. Les exceptions à l'accès aux documents administratifs sont d'abord évoquées (D.1) pour ensuite aborder l'accès à l'information environnementale (D.2) et, enfin, l'accès aux séries et services de données géographiques (D.3).

### **D.1) Accès aux documents administratifs**

Dans le contexte de l'accès aux documents administratifs, les exceptions invocables par les autorités administratives doivent avoir été consacrées par un législateur, et donc relever de l'ordonnance, d'un décret ou de la loi ; toute exception qui n'existe pas explicitement dans un tel texte n'existe pas<sup>291</sup>. « Une seule circonstance étrangère aux exceptions légales permet d'opposer un refus à une demande d'accès a priori légitime [ : c]'est l'hypothèse dans laquelle le document auquel le requérant veut avoir accès n'existe pas ou n'existe plus »<sup>292</sup>. Ce qui pourrait, le cas échéant, être le cas d'un document qui « se révèle introuvable malgré les recherches diligentes »<sup>293</sup>. Sans que l'administration ne puisse, « en tous cas, se retrancher derrière une incertitude dont la cause résiderait dans sa propre incurie, voire dans sa mauvaise volonté »<sup>294</sup>.

Dans ce cadre législatif, l'autorité administrative a tantôt l'obligation, tantôt la faculté, de rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie. Il existe ainsi des exceptions obligatoires (D.1.1), relatives ou absolues, et des exceptions facultatives (D.1.2)<sup>295</sup>. Il faut cependant relativiser cette classification et, surtout, veiller aux principes d'application communs à toutes les exceptions (D.1.3).

#### **D.1.1) Exceptions « obligatoires »**

Deux groupes d'exceptions obligatoires peuvent être distingués : certaines exceptions sont « relatives » (a), et d'autres sont absolues (b).

##### **a) Exceptions « obligatoires relatives »**

D'une part, lorsque l'autorité constate que l'intérêt de la publicité « ne l'emporte pas » sur la protection de l'un des intérêts énumérés dans l'ordonnance<sup>296</sup> ou de l'un de certains des

---

<sup>291</sup> V. D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, pp. 196-200.

<sup>292</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, pp. 200-201.

<sup>293</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, p. 200. Les auteurs citent la Commission wallonne de recours en matière d'environnement.

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> Sur ces termes, v. D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, pp. 216-219, et infra. Ces termes seront utilisés, d'une part, en raison du support pédagogique qu'ils peuvent fournir et, d'autre part, car la rédaction des ordonnances (comme des autres réglementations en la matière) commande de faire des distinctions. Il faut cependant relever, comme cela sera évoqué, que « [l]a portée pratique de cette distinction apparaît relativement faible, lorsqu'on approfondit la mise en œuvre des trois catégories », p. 216. V. par ailleurs pp. 218-219 où les auteurs soulignent l'incidence de cette « différence conceptuelle » en matière de responsabilité de l'autorité qui méconnaîtrait une exception.

<sup>296</sup> V. art. 10, § 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 30 mars 1995.

intérêts énumérés dans la loi de 1994<sup>297</sup>, elle doit rejeter la demande en cause. Ces exceptions ont un « caractère relatif » dans la mesure où l'administration doit contrebalancer les intérêts en cause. Elle doit réaliser une balance d'intérêts entre, d'une part, l'intérêt qui est servi avec la publicité et, d'autre part, l'intérêt qui est protégé par les exceptions<sup>298</sup>. Il ne suffit donc pas que soit en jeu l'un des intérêts en cause. L'exception ne joue « que lorsque l'intérêt de la publicité n'équivaut pas aux dommages que la publicité pourrait causer aux autres intérêts fondamentaux cités »<sup>299</sup>. Dans ce contexte, l'autorité saisie a concrètement « une obligation renforcée de motivation *in specie* »<sup>300</sup> (italique ajouté).

Les intérêts visés par l'ordonnance sont :

- la sécurité de la population
- les libertés et les droits fondamentaux des administrés ;
- les relations internationales de la Région de Bruxelles-Capitale, l'ordre public, la recherche ou la poursuite de faits punissables ;
- un intérêt économique ou financier de la Région de Bruxelles-capitale, y compris s'il relève des aspects régionaux de la politique du crédit ;
- le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité ;
- le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel.

La loi de 1994 vise quant à elle certains intérêts qui ne sont pas repris dans l'ordonnance du 30 mars 1995, à savoir :

- les relations internationales fédérales de la Belgique<sup>301</sup>,
- la sûreté ou la défense nationales<sup>302</sup> et un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public<sup>303</sup>.

#### b) Exceptions « obligatoires absolues »

Et d'autre part, l'accès doit être refusé si la publicité « porte atteinte » à l'une des trois autres sortes d'intérêts aussi énumérés dans l'ordonnance<sup>304</sup> ou à l'une de certaines sortes d'intérêts énumérés dans la loi de 1994<sup>305</sup>, sans cette fois qu'une balance des intérêts doivent être faite comme elle était précédemment requise<sup>306</sup>. Ces exceptions à la publicité de l'administration

---

<sup>297</sup> Comme cela a été précédemment signalé, des motifs de refus de la publicité peuvent être fondés sur la loi de 1994 qui peut s'adresser aux autorités administratives régionales. Ainsi, certains motifs de refus propres à cette loi sont à prendre en compte. En l'espèce, v. art. 6, § 1<sup>er</sup> de la loi de 1994 visant certains intérêts qui ne sont pas repris dans l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>298</sup> C'est en ce sens que F. Schram suggère d'interpréter le terme « relatif » quant à la loi du 11 avril 1994, v. F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, p. 581.

<sup>299</sup> Projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 6.

<sup>300</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, p. 218.

<sup>301</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994.

<sup>302</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994.

<sup>303</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994.

<sup>304</sup> V. art. 10, § 2 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>305</sup> Pour des motifs déjà évoqués, v. art. 6, § 2 de la loi de 1994.

<sup>306</sup> Le Conseil d'Etat, au sujet de l'article 6 de la loi du 11 avril 1994, comprenant en son paragraphe 2 des exceptions pour lesquelles n'est pas explicitement requis une balance des intérêts, a cependant déjà jugé de façon générale que : « l'application de l'article 6 implique en outre qu'il soit procédé, concrètement, à une réelle mise en balance des intérêts qui y sont mentionnés », C.E., 11 décembre 2000, n°91531, p. 14.

présentent ainsi un caractère « absolu »<sup>307</sup>. Cependant, la publicité ne peut être refusée que seulement dans la mesure où elle porte atteinte à l'intérêt que le législateur a voulu protéger<sup>308</sup>.

L'ordonnance vise les atteintes suivantes :

- à la vie privée (sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie)<sup>309</sup>,
- à une obligation de secret instaurée par une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ou au secret des délibérations du Gouvernement et autorités responsables relevant du pouvoir exécutif régional ou auxquelles une autorité régionale est associée.

La loi de 1994 impose en ce qui la concerne de refuser l'accès en cas d'atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi<sup>310</sup> ou au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée<sup>311</sup>.

### **D.1.2) Exceptions « facultatives »**

L'autorité saisie a ensuite la faculté dans quatre autres cas, concernant le document administratif demandé<sup>312</sup> ou la demande en tant que telle<sup>313</sup>, de rejeter la demande qui lui est adressée.

Il s'agit, d'une part, des cas où la demande concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise (le document étant inachevé ou incomplet)<sup>314</sup>, ou concerne un avis ou une opinion communiqué librement et à titre confidentiel à l'autorité<sup>315</sup>. Et, d'autre part, des hypothèses où la demande est manifestement abusive, ou est formulée de façon manifestement trop vague<sup>316</sup>. Il s'agit d'exceptions facultatives.

Par ailleurs, A. Gosseries souligne qu'il est loisible aux instances de recours telles que la Commission régionale d'accès aux documents administratifs d'interpréter les exceptions

---

<sup>307</sup> V. F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, p. 580.

<sup>308</sup> Selon F. Schram, « *Het begrip 'absoluut' binnen de wet van 11 april 1994 houdt in dat er geen belangenafweging moet plaatsvinden. Toch moet ook hier de openbaarmaking niet zomaar wijken, maar slechts in de mate schade wordt toegebracht aan het belang dat de wetgever heft willen beschermen* », F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, p. 581.

<sup>309</sup> Selon l'avis du Conseil d'Etat, au sujet de la loi du 11 avril 1994, il n'était pas nécessaire de placer l'exception relative à la vie privée dans les exceptions absolues ; elle eut tout à fait pu être consacrée dans les exceptions relatives, v. F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, p. 580.

<sup>310</sup> Art. 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994.

<sup>311</sup> Art. 6, § 2, 3° de la loi du 11 avril 1994.

<sup>312</sup> V. art. 10, § 3, 1° et 2° de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>313</sup> V. art. 10, § 3, 3° et 4° de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>314</sup> Il faut un lien entre le caractère inachevé ou incomplet du document et le fait que ce dernier soit source de méprise. Par ailleurs, un indice du caractère inachevé du document peut être le fait que l'autorité qui en est l'auteur ne s'en soit pas encore dessaisie. V. A. GOSSERIES, « Droit d'accès... », *op. cit.*, pp. 240-241. L'objectif est « d'éviter des malentendus au sujet de la portée d'un document », projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 6. On notera que cette exception présente un caractère temporaire, l'administration n'étant cependant pas obligée d'informer l'administré une fois le document terminé, v. D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLEZ, *op. cit.*, p. 227.

<sup>315</sup> L'objectif de cette exception est d'éviter la création d'un circuit secret parallèle d'avis informels, parce que celui qui les donne, ne veut pas que son identité ou son opinion devienne publique », projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 6.

<sup>316</sup> L'objectif poursuivi est « d'éviter que la publicité devienne inopérante », *ibid.*

facultatives de telle sorte qu'elles constituent des obligations supplémentaires pour l'administration plutôt que de véritables exceptions<sup>317</sup>.

### **D.1.3) Application des exceptions en général**

Si l'administration peut dans certains cas, en matière d'exceptions, exercer un certain pouvoir discrétionnaire<sup>318</sup>, il faut souligner que toutes les exceptions au principe de la publicité des documents administratifs « doivent être justifiées et sont de stricte interprétation »<sup>319</sup>. Le Conseil d'Etat juge quant à lui qu'une dérogation à la règle générale de la publicité doit être interprétée « restrictivement »<sup>320</sup>, comme d'ailleurs le prévoient l'exposé des motifs du projet d'ordonnance<sup>321</sup>. A ce propos, il doit être noté que la jurisprudence est susceptible d'utiliser l'un pour l'autre les termes « strict » et « restrictif » ; les exceptions doivent à la publicité de l'administration doivent être strictement interprétées.

Il se dégage de la jurisprudence du Conseil d'Etat que les exceptions au droit de consulter ou d'obtenir une copie des documents administratifs doivent être concrètement rencontrées dans le cas d'espèce<sup>322</sup> ; « *een weigering concreet moet worden verantwoord* »<sup>323</sup>. Le jugement de l'administration doit toujours se faire à partir des circonstances concrètes du cas d'espèce et est donc susceptible de varier avec le temps<sup>324</sup>. Ainsi, l'autorité administrative saisie ne peut se limiter à invoquer le motif de refus de manière générale, ou systématique<sup>325</sup>, et doit étayer sa décision d'éléments concrets<sup>326</sup>. Il en a aussi été jugé de la sorte, par le Tribunal de première instance des Communautés européennes, en matière d'accès aux documents des institutions de la Communauté européenne<sup>327</sup>.

---

<sup>317</sup> L'auteur se positionne quant aux exceptions facultatives relatives aux « documents susceptibles de méprise » qui, ce qui a pu apparaître dans un avis de la Commission d'accès aux documents administratifs fédérale, v. A. GOSSERIES, « Droit d'accès... », *op. cit.*, p. 251. Il s'agirait par exemple de l'obligation de l'administration de demander des explications complémentaires en cas de demande trop générale, etc.

<sup>318</sup> V. F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, p. 579.

<sup>319</sup> C.A., 25 mars 1997, n°17/97, point B.2.1. La Cour se fonde sur les travaux préparatoires relatifs à la révision de la Constitution. V. encore C.A., 15 septembre 2004, n°150/2004, point B.3.2.

<sup>320</sup> C.E., 18 juin 1997, n°66860, p. 11. V. aussi en ce sens C.E., 2 octobre 1997, n° 68609, p. 8 ; C.E., 21 mai 2001, n°95677, p. 9 ; C.E., 7 juin 2004, n°132072, *R.W.*, 2004-2005, pp. 1302-1305. En néerlandais, v. C.E., 14 septembre 2004, n°134863, p. 11 : « *Overwegende dat volgens artikel 32 van de Grondwet eenieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de ordonnantie ; dat overeenkomstig de gewone interpretatieregels, de uitzonderingen op de algemene regel van het inzagerecht beperkend moeten worden uitgelegd en een weigering in beginsel concreet moet worden verantwoord* ».

<sup>321</sup> Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 mars 1995 stipulent que « Les motifs d'exception doivent être interprétés de manière restrictive », projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 6.

<sup>322</sup> C.E., 7 juin 2004, n°132072, p. 7.

<sup>323</sup> « *De uitzonderingen op het recht om een bestuursdocument in the zien en er een afschrift van te krijgen moeten concreet worden verantwoord, zoals ook reeds werd gewezen door o.m. het Arbitragehof, in zijn arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, en, door de Raad van State, in het arrest nr. 68.609, van 2 oktober 1997* », C.E., 8 janvier 2004, n°126943, p. 13.

<sup>324</sup> Selon F. Schram se prononçant quant à la loi fédérale, F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, p. 581. L'auteur souligne ainsi que les exceptions ont ainsi toutes une dimension relative. Avec pour nuance que « *De uitzonderingsgrond waar nagenoeg geen relativiteit aangekoppeld is, blijkt deze te zijn waarbij een specifieke wet een geheimhoudingsverplichting instelt : ...* », p. 582.

<sup>325</sup> F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, p. 583.

<sup>326</sup> C.E., 7 juin 2004, n°132072, p. 7.

<sup>327</sup> V. par exemple T.P.I.C.E., 11 mars 2009 (BORAX EUROPE LTD v. COMMISSION), T-121/05, *Rec.*, 2009, points 44 et 44.

Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et la pratique d'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, c'est surtout d'analyse *in concreto* dont il est question, celle-ci variant selon les exceptions invoquées<sup>328</sup>. Et d'une certaine façon, les exceptions absolues donnent aussi lieu « à une certaine balance, sinon des intérêts, du moins des droits, en présence »<sup>329</sup>. Selon F. Schram, dans la pratique d'avis de la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs, « *In het geval van een relatieve uitzonderingsgrond kan het specifieke belang van een aanvrager in aanmerking worden genomen, terwijl dit niet het geval is wanneer de openbaarmaking moet worden geweigerd voor een absolute uitzonderingsgrond* »<sup>330</sup>. Néanmoins, les motifs absolus d'exception ne peuvent pas être invoqués contre le demandeur qu'ils protégeraient justement<sup>331</sup>.

Il faut encore remarquer que, dans tous les cas, lorsque « un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante »<sup>332</sup>. Le Conseil d'Etat a ainsi par exemple rappelé, au sujet de la loi du 11 avril 1994, que « la présence, dans les documents dont la communication était sollicitée, d'informations couvertes par le secret professionnel ne peut justifier le refus global de communication » lorsque la publicité du document peut être partielle<sup>333</sup>. Il est d'ailleurs expressément prévu dans l'ordonnance du 30 mars 1995, que « le rejet de la demande sous forme de copie d'un document administratif n'implique pas nécessairement le rejet de la demande de consultation de ce document ou d'explication à son sujet »<sup>334</sup>.

Il est intéressant de citer quelques décisions afin de concrétiser le contenu des exceptions précédemment évoquées.

### **Illustrations :**

Droit d'auteur :

Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif incluant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorité administrative doit tout d'abord le spécifier<sup>335</sup>. Elle a ensuite l'obligation de demander l'autorisation préalable de l'auteur (ou du cessionnaire des droits de ce dernier) pour pouvoir communiquer sous forme de copie l'œuvre protégée en cause<sup>336</sup>. Cette autorisation n'est pas requise lorsqu'il est uniquement question d'une demande de consultation et/ou d'explication du document en cause<sup>337</sup>. Au niveau fédéral, la Commission d'accès aux documents administratifs a considéré que l'autorité administrative disposant elle-même des droits d'auteur sur un

<sup>328</sup> V. F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, p. 583.

<sup>329</sup> V. D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLET, *op. cit.*, p. 218.

<sup>330</sup> F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, p. 585

<sup>331</sup> F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, pp. 585-586.

<sup>332</sup> Art. 11 de l'ordonnance du 30 mars 1995 et art. 6, §4 de la loi du 11 avril 1994.

<sup>333</sup> Il était dans cette affaire question d'informations détenues par l'administration fiscales et les informations demandées n'étaient pas relatives à d'autres contribuables que le demandeur. V. C.E., 18 juin 1997, n°66860, p. 13. Au sujet du secret professionnel en matière fiscale, v. aussi C.E., 9 février 1998, n°75310, pp. 11-12.

<sup>334</sup> Art. 10, § 4 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>335</sup> Art. 13, alinéa 3 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>336</sup> Art. 13, alinéa 2 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>337</sup> Art. 13, alinéa 1 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

document administratif ne pouvait pas invoquer ce droit pour refuser la communication sous forme de copie du document en cause<sup>338</sup>.

#### Recherche ou poursuite de faits punissables :

Le Conseil d'Etat a jugé, concernant la loi du 11 avril 1994, qu'un dossier, ayant pour seule finalité l'établissement de l'impôt, contenant des documents à l'origine contenus dans un dossier répressif, dont l'administration fiscale avait pu valablement prendre connaissance, ne contenait « normalement pas de documents afférents à la recherche ou la poursuite de faits punissables »<sup>339</sup>. Le cas échéant, les traces de la fonction première de ces documents auraient pu être omises de ce qui était communicable. Il faut encore relever que les documents en cause dans cette affaire devaient être versés au dossier des recours juridictionnels pouvant être introduits contre la taxation à laquelle ils ont donné lieu. Le document réclamé par le demandeur aurait donc pu être produit dans une procédure juridictionnelle ultérieure, ce que le Conseil d'Etat prend en compte dans son analyse.

#### Intérêt économique ou financier :

L'exception relative à l' « intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public » (article 6, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994), « ne peut viser toute activité susceptible d'avoir une répercussion sur les finances de l'Etat »<sup>340</sup>. La « perception des impôts constitue un intérêt économique ou financier fédéral » et « il peut se justifier, par exception à la règle de la publicité inscrite dans la Constitution, de refuser la communication de documents administratifs si elle est de nature à lui nuire », ce qui doit être interprété restrictivement et ne peut donc pas « être invoqué systématiquement à l'appui de tout refus de communication d'un dossier fiscal, sans vider le principe de la publicité des actes administratifs de toute portée à l'égard des administrations fiscales, ce qui n'a jamais été l'intention du législateur et irait à l'encontre des objectifs poursuivis par le Constituant » ; l'administration doit apporter des éléments concrets<sup>341</sup>.

#### Obligations de secret instaurées par la loi :

Le Conseil d'Etat a jugé, quant à l'article 6, § 2, 2<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994 et aux obligations de secret instaurée par la loi, que la demande de consultation des documents en cause pouvait être refusée si elle mettait en péril le secret du vote consacré à l'article 62 de la Constitution, « c'est-à-dire s'il existe le risque que soit révélé comment une personne a émis son suffrage ». Cette disposition n'impose pas un secret de l'ensemble des opérations électorales. En l'espèce, le

<sup>338</sup> V. A. GOSSERIES, « Droit d'auteur... », *op. cit.*, p. 437.

<sup>339</sup> C.E., 18 juin 1997, n°66860, p. 10.

<sup>340</sup> C.E., 18 juin 1997, n°66860, p. 11. Le Conseil d'Etat précise « qu'en l'espèce, la partie adverse se contente en substance d'affirmer de manière générale qu'une publicité trop large pourrait nuire à l'objectif qu'elle poursuit de lutter contre la fraude fiscale, sans indiquer en quoi cet objectif pourrait être compromis par la divulgation au requérant des documents sur lesquels elle se base pour affirmer qu'il serait le titulaire d'un compte figurant sous un nom proche du sien dans la comptabilité de l'agent de change PITTI ».

<sup>341</sup> V. C.E., 2 octobre 1997, n° 68609, p.8. V. en ce sens C.E., 2 octobre 1997, n°68610, p. 7 ; C.E., 9 février 1998, n°71688, pp. 10-11.

requérant désirait prendre connaissance du fonctionnement global du système électronique de vote pour s'assurer qu'il n'existe aucun risque de fraude ou de manipulation des résultats du vote et l'article 62 de la Constitution ne pouvait donc pas servir de base au refus de publicité. Le Conseil d'Etat a jugé que la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé ne pouvait pas non plus servir de base à un tel refus<sup>342</sup>.

Le Conseil d'Etat a également été confronté à l'invocation de l'article 12 de la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placement (*M.B.*, 3 juin 1995), dont la violation est sanctionnée pénalement. Il a considéré qu'il s'agissait d'une loi spéciale au regard de la loi du 11 avril 1994, « surtout parce que son champ d'application vise une catégorie limitée de personnes ou d'autorités dont l'activité se situe dans un domaine bien défini »<sup>343</sup>, ne présentant pas d'incompatibilité avec la loi du 11 avril 1994 « dans la mesure où [elle] précise, dans un domaine particulier, une exception que l'article 32 de la Constitution autorise dans son principe et que la loi du 11 avril 1994 prévoit »<sup>344</sup>. Le Conseil d'Etat a en outre considéré à cette occasion que « la notion de secret professionnel en tant qu'exception à l'obligation de transparence ne peut pas être interprétée de manière extensive ; qu'elle ne peut cependant pas être vidée de son contenu »<sup>345</sup>. *In fine*, il reprochera cependant, notamment, à la S.A. Euronext Brussels, de ne pas avoir démontré pourquoi il n'était pas possible de communiquer les informations sous une forme sommaire ou agrégée.

Le Conseil d'Etat a encore jugé que « le secret professionnel ne peut s'opposer à ce qu'une personne puisse vérifier le fondement d'une réclamation de somme au titre de dette, celle-ci fût-elle fiscale »<sup>346</sup>.

Il s'est encore prononcé au sujet de l'article 36 de la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998 en soulignant que le secret prévu par cette disposition ne pouvait être vu comme un motif absolu de refus de la publicité des documents administratifs, cela étant contraire à l'article 32 de la Constitution<sup>347</sup>. La juridiction reprochera à la sécurité de l'Etat, dans cette affaire, de ne pas avoir évalué concrètement si la publicité du dossier de la personne concernée, ayant un intérêt légitime à savoir pourquoi sur la base de celui-ci sa demande de reconnaissance comme traducteur assermenté auprès d'un tribunal lui avait été refusée, ne contrebalançait pas le danger que puissent être dévoilées les sources d'information de la sécurité de l'Etat<sup>348 349</sup>.

---

<sup>342</sup> V. C.E., 21 mai 2001, n°95677, pp. 10-11.

<sup>343</sup> C.E., 7 mars 2003, n° 116752, p. 9.

<sup>344</sup> C.E., 7 mars 2003, n° 116752, p. 10.

<sup>345</sup> *Ibid.*

<sup>346</sup> C.E., 19 décembre 2003, n°126678, p. 6.

<sup>347</sup> C.E., 7 juin 2004, n°132072, p. 7.

<sup>348</sup> C.E., 7 juin 2004, n°132072, p. 9. Il est renvoyé à l'arrêt en cause pour certaines spécificités propres à la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. Le Conseil d'Etat a en outre jugé que pour ce qui concernait les documents classés, il fallait vérifier concrètement que les documents en cause ont effectivement été classés.

Ordre public, sûreté ou défense nationale et relations internationales fédérales de la Belgique :

Dans le contexte de la loi de 1994 (art. 6, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>), l'autorité administrative en cause sera critiquée de la même façon que dans le cas précédent en matière de secret instauré par la loi. Ainsi, il ne suffit par exemple pas qu'un document administratif soit relatif à la sécurité de l'Etat pour qu'il soit soustrait à la publicité ; « *er moet worden nagegaan of het verlenen van inzage in een bepaald document in concreto de veiligheid van de Staat aantast of niet* »<sup>350</sup>.

Secret des délibérations du gouvernement fédéral :

Une affaire soumise au Conseil d'Etat prend en compte l'article 6, § 2, 3<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994 concernant le « secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée ». La juridiction jugera qu'il faut vérifier concrètement s'il est porté atteinte à cet intérêt et si les délibérations en compte ont bien un caractère confidentiel ; ce que n'a pas fait le comité de direction du fonds des maladies professionnelles en cause dans cette affaire.

Secret de l'identité de la personne ayant communiqué le document :

Le Conseil d'Etat a eu à se prononcer sur une application de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994 concernant le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document en cause à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel. Etait en cause une dénonciation à l'I.S.I. dans laquelle le dénonciateur manifestait le souhait de rester anonyme par crainte que sa sécurité ou sa tranquillité ne soient mises en péril<sup>351</sup>. Dans ce cas, le Conseil d'Etat a jugé que l'autorité administrative n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation. Par ailleurs, il souligne dans cette affaire « que le but auquel le demandeur d'accès destine l'information obtenue par la publicité de l'administration est indifférent par rapport à l'intérêt protégé »<sup>352</sup>.

Demande manifestement trop vague ou manifestement déraisonnable :

Pour que la demande ne soit pas manifestement abusive, selon la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs et la commission wallonne de recours en matière d'accès à l'information relative à l'environnement, « Il suffit que la demande soit formulée de manière à permettre à un fonctionnaire compétent d'identifier l'objet sur lequel elle porte, cet effort devant être fourni par l'administration »<sup>353</sup>. Par contre, « on pourra juger « manifestement

---

<sup>349</sup> V. au sujet de cette exception et quant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, F. SCHRAM, « Uitzonderingen... », *op. cit.*, pp. 584-585, et C.E., 14 septembre 2004, n°134863.

<sup>350</sup> C.E., 7 juin 2004, n°132072, p. 9.

<sup>351</sup> C.E., 18 octobre 2006, n°163733, p. 8.

<sup>352</sup> *Ibid.*

<sup>353</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, p.221.

abusive » la demande émanant d'une personne qui semble animée de la volonté de nuire à un tiers, mais aussi la demande qui demande un effort administratif disproportionné »<sup>354</sup>.

Dans le cadre de la loi du 11 avril 1994, le Conseil d'Etat a jugé que n'était pas formulée de façon manifestement trop vague une demande de communication sous forme de copie de « *stukken van het dossier overgemaakt door de Administratie der Douane en Accijnzen, het gebeleidend schrijven waarbij het douanedossier is overgemaakt van de Administratie der Douane en Accijnzen aan de Bijzondere Belastinginspectie en de overige stukken van haar fiscaal dossier* »<sup>355</sup>. Dans la même affaire, le Conseil d'Etat a jugé que n'était pas manifestement déraisonnable une demande de copie de documents dont disposerait déjà la partie demanderesse<sup>356</sup>.

Motifs d'exception non admis :

« [A]ucune disposition ne permet de refuser une demande au seul motif que le document qu'elle vise ne fait que transiter par l'administration concernée, qu'il ne lui appartient pas, ou qu'il émane d'un tiers. Pas question de refuser au motif que le document ne revêt aucun caractère officiel [(Commission fédérale d'accès aux documents administratifs)] ou qu'il ne constitue qu'un simple document de travail préparatoire à une décision. L'administration ne peut refuser de communiquer un contrat qu'elle a souscrit, au motif qu'il lui faudrait recueillir à cette fin l'accord du cocontractant [(Commission fédérale d'accès aux documents administratifs)]. L'existence d'une enquête judiciaire n'est pas davantage un motif de refus, non plus que la circonstance que le document est taxé de faux dans une telle procédure [(Commission bruxelloise d'accès aux documents administratifs)] »<sup>357</sup>.

→ **En bref** :

- *les motifs de refus à la publicité des documents administratifs sont limitativement énumérés et doivent être interprétés strictement, qu'ils soient obligatoires ou facultatifs ;*
- *dans tous les cas, l'administration concernée doit motiver sa décision en analysant de manière circonstanciée la situation lui étant soumise en vérifiant qu'il est concrètement porté atteinte aux droits et intérêts concernés et, le cas échéant, en effectuant une balance des droits et intérêts en présence ;*
- *en cas de possibilité d'application d'un motif de refus, l'administration doit toujours évaluer si une publication partielle du document n'éluderait pas la justification de l'application dudit motif de refus, auquel cas cette divulgation partielle doit être réalisée.*

<sup>354</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, p. 215.

<sup>355</sup> C.E., 20 mars 2006, n°156628, p. 14. V. p.13 pour plus de précisions quant à la demande en cause.

<sup>356</sup> « *Overwegende dat de argumentatie van verzoekster dat, enerzijds, zij niet meer beschikt over de documenten die zich bevinden in het dossier dat door de Administratie van Douane en Accijnzen aan de Bijzondere Belastinginspectie is bezorgd daar het in beslag genomen documenten betreft, en dat, anderzijds, van een bestuurde niet kan worden verwacht in de kantoren van de overheid duizenden documenten stuk voor stuk door te nemen ten einde te bepalen welke ervan reeds in zijn bezit heeft om te kunnen aangeven van welke documenten men een afschrift wenst, de Raad van State ervan overtuigt dat de verwerende praktijk kennelijk onredelijk heeft geoordeeld door de vraag tot afschrift als kennelijk onredelijk te beschouwen* », C.E., 20 mars 2006, n°156628, p. 13.

<sup>357</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*

## D.2) Accès à l'information environnementale

Il est ici nécessaire de distinguer selon qu'il est question d'accès sur demande à l'information environnementale (D.2.1) ou de diffusion systématique de cette information (D.2.2).

### D.2.1) Accès à l'information environnementale sur demande

Ce droit d'accès n'est pas absolu et l'article 11 de l'ordonnance du 18 mars 2004 prévoit une série d'hypothèses dans lesquelles l'autorité publique saisie de la demande aura la faculté<sup>358</sup> de le refuser<sup>359</sup> dans le respect de certaines règles de formes et de motivation<sup>360</sup> ; les motifs de refus devant être interprétés restrictivement, en tenant compte de l'intérêt que représenterait la divulgation de l'information pour le public<sup>361</sup>.

#### a) Exceptions

De manière générale, il peut être relevé au sujet des exceptions à l'accès qu'une demande peut être refusée si l'information demandée n'existe pas<sup>362</sup> ou n'est pas détenue par l'autorité publique à laquelle la demande est adressée ou pour son compte<sup>363</sup>.

Elle peut encore être refusée si elle est manifestement abusive, si elle est formulée de manière trop générale<sup>364</sup>, si elle concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés<sup>365</sup> ou si elle concerne des communications internes<sup>366</sup>.

---

<sup>358</sup> Il est renvoyé aux développements ultérieurs quant à la protection des données à caractère personnel et à la propriété intellectuelle pour signaler que dans certains cas, l'autorité publique peut être contrainte de refuser l'accès aux informations.

<sup>359</sup> Art. 11, §§ 1 et 2 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>360</sup> Art. 13 et 11, §5, in fine de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>361</sup> Art. 11, §3 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>362</sup> Ce qui est logique. Il a été jugé à cet égard que l'autorité administrative ne devait pas apporter la preuve négative de ce fait, concernant le décret wallon, v. Civ. Verviers, 15 novembre 1993, *op. cit.*, p. 747. Selon le tribunal, il incomberait au demandeur de prouver que les documents existent. Ce qui est susceptible de causer des difficultés pratiques et contrarie l'objectif de la publicité de l'information environnementale, v. en ce sens la note de P. GÉRARD, *op. cit.*, p. 755.

<sup>363</sup> A ce propos, « l'on doit normalement s'attendre à ce que chaque autorité conserve une copie des documents dont elle est l'auteur (par exemple, l'avis technique requis par l'article 7 du R.G.P.T. ; l'avis sur la nécessité d'établir une étude d'incidences ; son rapport d'incidences ... dans la présente espèce) ainsi que de ceux qui lui sont indispensables pour exercer correctement sa mission et qui lui ont été normalement transmis par l'autorité qui a délivré l'autorisation – on pense plus particulièrement aux autorisations (v. article 12 du R.G.P.T. modifié par l'article 2 de l'A.E.R.W. du 10 novembre 1988) », Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, 21 avril 1995, *op. cit.* pp. 199-200.

<sup>364</sup> En Région wallonne, dans l'appréciation du caractère « imprécis » ou non de la demande, la Commission de recours prend en compte dans son analyse les éléments d'informations que possède le demandeur, v. Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, 12 février 2001, *op. cit.*, p. 476. Selon les travaux préparatoires de l'ancienne ordonnance du 29 août 1991, « la précision de la demande dépendra pour partie de facilités de recherche de documents qu'offrira au public l'administration elle-même. En outre, celle-ci ne peut rejeter une demande pour le seul motif que des recherches sont à effectuer », projet d'ordonnance sur l'accès à l'information relative à l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 9.

<sup>365</sup> Un indice du caractère inachevé du document peut être le fait que l'autorité qui en est l'auteure ne s'en soit pas encore dessaisie, v. A. GOSSERIES, *op. cit.*, pp. 240-241, et infra dans la présente note. Selon les travaux préparatoires de l'ancienne ordonnance du 29 août 1991, cette exception « vise notamment à ménager l'indépendance – et donc la discrétion – dont doit disposer l'administration pour prendre certaines décisions, mais doit aussi être entendue strictement et objectivement, de manière à ne pas laisser l'administration seule maître de l'appréciation du caractère achevé d'un document. L'idée est la suivante : tant qu'un document est à

Par ailleurs, la demande peut aussi être refusée si la divulgation des informations risque de porter atteinte à différents intérêts, à savoir :

- à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque celle-ci est prévue en droit, aux relations internationales ;
- à la sécurité publique ou à la défense nationale ;
- à la bonne marche de la justice ;
- à la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou à la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère pénal ou disciplinaire ;
- à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque celle-ci est prévue par le droit afin de protéger un intérêt économique légitime, y compris l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal,
- à des droits de propriété intellectuelle ;
- à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit (il en va ainsi pour les documents relatifs à des décisions à portée individuelle) ;
- aux intérêts ou à la protection de toute personne qui a fourni les informations demandées sur une base volontaire sans y être contrainte par la loi, sans que la loi puisse l'y contraindre (à moins que cette personne n'ait consenti à la divulgation de ces données) ;
- ou, enfin, à la protection de l'environnement auquel se rapportent ces informations, telles que la localisation d'espèces rares.

#### b) Application des exceptions en général

Sous l'empire de la directive 90/313, remplacée par la directive 2003/4, la Cour de justice avait jugé que la liste de dérogations possible à l'accès à l'information environnementale prévue à l'article 3 de la directive 90/313 (proche de celle consacrée à l'article 4 de la directive 2003/4), comprenait des motifs de refus devant « être interprétés de manière stricte, en sorte qu'il convient de considérer que les dérogations énoncées aux paragraphes 2 et 3 dudit article 3 font l'objet d'une énumération limitative et visent « certains cas particuliers clairement définis » dans lesquels « le refus de donner suite à une demande d'information

---

l'état d'ébauche, n'est pas finalisé par son auteur, il n'est pas communicable ; mais, lorsqu'il est terminé, il devient accessible », p. 6. Les travaux préparatoires poursuivent en soulignant qu'il ne faut pas confondre « document inachevé » et « document préparatoire », les projets ne constituant pas en tant que tels des documents inachevés et pouvant être consultés ; « un des critères permettant de distinguer les documents inachevés [...] des documents préparatoires [...] est le moment où les documents quittent l'instance où ils furent rédigés et discutés pour être envoyés à une autorité ou personne physique étrangère à l'institution expéditrice », sans nécessairement qu'il faille attendre la décision finale pour permettre la divulgation. Pour déterminer si un document est achevé, « un indice parmi d'autres [...] peut être, dans bon nombre de cas, la transmission du document à des tiers par rapport à la personne ou à l'institution dont il émane », p. 7. Sur la différence entre document inachevé et document préparatoire, v. aussi Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, 21 avril 1995, *op. cit.*, p. 196.

<sup>366</sup> En Région wallonne, selon la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, « la notion « communication interne » doit « s'entendre de documents divers à usage proprement interne qui servent à élaborer tant la décision finale que les actes qui lui sont préparatoires et qui ne sont pas destinés à produire des effets en dehors de l'administration elle-même » », Axel Gosseries, *op. cit.*, « Droit d'accès... », p. 242. V. aussi Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 21 avril 1995, *op. cit.*, pp. 195-196, et observations de M. PALLEMAERTS, pp. 196-197.

relative à l'environnement peut se justifier »<sup>367</sup>. Les exceptions à la publicité des informations environnementales sont donc à interpréter strictement et ne peuvent excéder le cadre fixé par la directive 2003/4.

Selon l'ordonnance du 18 mars 2004, les « motifs de refus sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt spécifique servi par le refus de divulguer »<sup>368</sup>.

Et lorsque « le législateur a laissé à l'administration le soin de procéder elle-même à la mise en balance des intérêts en présence et de décider, dans chaque cas d'espèce, de la solution à donner au conflit entre le droit fondamental d'accès aux documents administratifs et d'autres valeurs jugées essentielles dans un Etat démocratique », l'autorité administrative ne peut motiver un refus « de manière stéréotypée » et « fort imprécise » ; la motivation ne peut consister « dans une simple formule de style »<sup>369</sup>. La « décision de refus doit faire apparaître le raisonnement qui a été suivi de façon à permettre d'une part aux intéressés de connaître les justifications de la décision de refus afin de défendre leurs droits, et d'autre part au juge d'exercer son contrôle » ; « l'autorité est tenue de procéder à une balance des intérêts en présence et la motivation doit faire apparaître concrètement les raisons qui ont fait prévaloir l'intérêt protégé par l'exception relative sur le droit d'accès à l'information »<sup>370</sup>.

Il faut enfin ajouter que, d'une part, dans le cadre des informations relatives à des « émissions dans l'environnement », des nuances sont à apporter. Ainsi, la directive 2003/4 précise que « [l]es États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), [de l'article 4 de ladite directive] prévoir qu'une demande soit rejetée lorsque elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement »<sup>371</sup>. A ce sujet, l'ordonnance du 18 mars 2004 prévoit quant à elle que « [l]e gouvernement ne peut, en vertu du § 2, points 1°, 4°, 6°, 7° et 8°, [de l'article 11 de ladite ordonnance] prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement »<sup>372</sup>. De ces dispositions, il faut déduire que les motifs visés ne peuvent donner lieu à un refus d'accès aux informations relatives à des émissions dans l'environnement.

Enfin, si les informations peuvent être amputées des éléments justifiant certains motifs de refus, elles doivent pouvoir faire l'objet d'un accès partiel<sup>373</sup>.

---

<sup>367</sup> C.J.C.E., 26 juin 2003, *op. cit.*, point 57. Ainsi, la Cour a jugé que la loi française ne pouvait pas, ayant consacré tous les motifs de refus prévus dans la directive 90/313, permettre aux autorités publiques « de refuser la consultation ou la communication d'un document administratif dont la diffusion porterait atteinte « de façon générale, aux secrets protégés par la loi » ; « [u]n tel motif de refus, qui ne figure pas dans la liste limitative des exceptions énoncées à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 90/313, excède donc manifestement le champ d'application de ces exceptions », points 59-60. Au point 61, la Cour critique par ailleurs la généralité du motif de refus, « susceptible de créer une insécurité juridique en ce qu'il ne garantit pas que les autorités publiques procéderont à sa mise en œuvre conformément à l'esprit de cette directive ».

<sup>368</sup> Art. 11, § 3 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>369</sup> C.E., 19 juillet 2006, n°161407, pp. 14 et 20-21. Cette décision porte sur l'ancienne ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale mais vaut toujours pour l'ordonnance actuelle, la remplaçant.

<sup>370</sup> C.E., 19 juillet 2006, n°161407, p. 21. Cette décision porte sur l'ancienne ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale mais vaut toujours pour l'ordonnance actuelle.

<sup>371</sup> Art. 4.2, alinéa 2 de la directive 2003/4.

<sup>372</sup> Art. 11, § 3, alinéa 2 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>373</sup> Art. 11, § 5 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

Quelques exemples issus de la pratique décisionnelle des commissions de recours peuvent être intéressants pour illustrer le propos. Bien qu'essentiellement issues du contexte wallon, le raisonnement utilisé dans les décisions suivantes peut être transposé dans le contexte bruxellois.

### **Illustrations** :

#### Demande manifestement abusive :

En Région wallonne, la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement a considéré une demande de communication d'un document (adressée à la Région) abusive parce qu'une demande identique avait déjà été adressée à l'autorité administrative pertinente (une commune), demande à laquelle la Commission avait déjà d'ailleurs réservé une suite favorable<sup>374</sup>.

Toujours en Région wallonne, il a été décidé par la Commission de recours qu'une demande pourrait être abusive lorsque le demandeur recourait à une convention de prête-nom<sup>375</sup>.

En Région wallonne, concernant les demandes manifestement abusives, la Commission de recours a jugé que « le nombre de documents demandés [(19 dossiers étaient concernés)] ne fait pas preuve en soi du caractère manifestement abusif de la demande »<sup>376</sup>. Concernant la généralité de la demande, la Commission souligne par ailleurs « qu'en l'occurrence, il n'est pas montré que l'imprécision serait à ce point importante qu'elle mettrait l'Administration dans l'impossibilité de répondre à la demande faute de pouvoir identifier les documents demandés. Elle rappelle aussi que l'article 6 du décret wallon du 16 juin 1991 consacre une obligation de moyen selon laquelle l'autorité doit prendre les mesures nécessaires en vue de l'identification et de la mise à la disposition du demandeur des documents contenant les données faisant l'objet de la demande.

---

<sup>374</sup> V. Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 15 juillet 1999, *op. cit.*, p. 38.

<sup>375</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, 21 avril 1995, *op. cit.*, p. 199. La Commission de recours précitée a décidé, à l'occasion de cette décision, que le refus de décliner l'identité de la personne pour compte de qui l'on agit pouvait par contre entraîner l'irrecevabilité de la demande, si des éléments de preuve convaincants sont avancés, « dans la mesure où le recours au contrat de prête-nom peut servir à éluder l'application des règles de forme ou de fond du décret, par exemple la réitération par le prête-nom d'une demande introduite précédemment par la personne pour compte de qui l'on agit et ayant été déclarée irrecevable ou non fondée, ou empêcher la Commission d'exercer *in concreto* son pouvoir d'appréciation quant aux motifs qui peuvent justifier le refus de communiquer en tout ou en partie les renseignements demandés ». En l'espèce, les éléments de preuve apportés n'ont pas suffi à convaincre la Commission du caractère manifestement abusif de la demande.

<sup>376</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, décision du 4 octobre 1994, *op. cit.*, pp. 304-305. L'autorité peut prolonger les délais d'octroi des documents requis en cas d'impossibilité matérielle de fournir l'accès dans le délai prescrit par le décret wallon. V. art. 8 de l'ordonnance du 18 mars 2004 prévoyant des délais plus longs (2 mois) lorsque le volume et la complexité des informations sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté.

Il faut néanmoins souligner qu'en raison du « nombre et du volume des documents demandés », la Commission de recours wallonne a déjà décidé que la consultation devait se faire sur place, sur rendez-vous, et non via communication de copies ; ce qui « semble pouvoir reposer sur la notion de « demande manifestement abusive » »<sup>377</sup>.

A pu être considéré comme abusif, à nouveau en Région wallonne par la Commission de recours, « le fait de réclamer la copie d'une grande quantité de documents, alors que l'autorité publique avait proposé, en raison de cette quantité, d'en procurer une copie, mais après une première consultation de ces derniers, limitant ainsi les documents à photocopier », ou encore « le fait de devoir analyser manuellement plus de 35000 fiches pour répondre à une demande »<sup>378</sup>. Néanmoins, cela n'a pas été considéré comme « manifestement » abusif.

#### Documents inachevés :

En Région wallonne, en ce qui concerne les « documents inachevés » (art. 6 du décret wallon du 16 juin 1991), la Commission de recours évalue si la communication du document inachevé pourrait être source de méprise, sans que le décret n'exige qu'il puisse y avoir méprise, et juge « que ce n'est pas parce que l'instruction d'un dossier n'est pas encore achevée que les documents administratifs qui s'y trouvent ou qui devraient s'y trouver ne sont pas eux complets et achevés »<sup>379</sup>. La nécessité d'un risque de méprise est ainsi une condition jurisprudentielle ajoutée par la Commission de recours dès lors que le décret ne la requiert pas, tout comme l'ordonnance, exigeant en principe uniquement que le document soit inachevé<sup>380</sup>. Quoi qu'il en soit, « « procédure inachevée » ne signifie pas nécessairement « document inachevé » »<sup>381</sup>.

#### Communications internes :

En Région wallonne, n'a pas été jugé comme étant une telle communication, par la Commission de recours, une note comprenant un avis, quoique non prévu par la législation, donné par le centre de Wavre de la Direction générale des pouvoirs locaux à la députation permanente, à la demande de cette dernière ; la Commission a estimé qu'il s'agissait d'un « avis officiel » devant d'ailleurs être versé au dossier administratif<sup>382</sup>.

---

<sup>377</sup> A. GOSSERIES, « Droit d'auteur... », p. 436.

<sup>378</sup> M. MOREAU, « Accès à l'information en matière d'environnement : le baiser à l'Aarhus entre citoyens et administrations », in *Mouvement communal*, 2006, p. 461.

<sup>379</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 13 février 1997, *op. cit.*, et observations de A. GOSSERIES, pp. 236-237.

<sup>380</sup> Le fait que la Commission requiert un risque de méprise en plus du fait que le document doive être inachevé ne pose pas de problème dès lors qu'il s'agirait de reconnaître un droit d'accès plus favorable, puisque l'exception serait plus restrictive. V. en ce sens la note d'Axel Gosseries, *op. cit.*, p. 239. L'auteur souligne qu'en ce qui concerne cette exception, « Il s'agit de permettre à une autorité de changer d'avis, à ses membres de ne pas subir de pressions personnelles, que ce soit avant la prise de décision finale, ou après, puisque l'exception n'est pas que temporaire », p. 240.

<sup>381</sup> A. GOSSERIES, « Droit d'accès... », *op. cit.*, p. 240. L'auteur, souligne par ailleurs la différence entre document « inachevé » et document « préparatoire ».

<sup>382</sup> *Ibid.*, p. 236.

## Droit d'auteur :

En Région wallonne, en application de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement a eu à connaître d'un motif de refus fondé sur la protection du droit d'auteur<sup>383</sup>. Etait en cause une demande de copie d'une étude d'incidences réalisée dans le contexte d'une demande de permis d'environnement. L'article 10, alinéa 2 de cette loi stipule que « Une communication sous forme de copie d'une œuvre protégée par le droit d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis ». L'ordonnance du 18 mars 2004 ne prévoit pas une telle disposition et stipule seulement qu'une demande d'information peut être refusée si la divulgation risque de porter atteinte à des droits de propriété intellectuelle. La Commission, jugera néanmoins qu'il faut faire une balance des intérêts en présence, en reconnaissant à l'article 4, § 2 de la directive 2003/4 un effet direct. Selon cette disposition, qu'elle applique au cas d'espèce : « Les motifs de refus [...] sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ». Pour conclure que la balance penche en faveur de l'intérêt du public, la Commission a pris différents éléments en compte, à savoir : la place de l'étude d'incidence dans l'appréciation d'une demande de permis, le fait que cette étude soit publiée dans le cadre de l'enquête publique (composante essentielle de la procédure d'évaluation des incidences), la participation du public requiert de pouvoir examiner en détail cette étude et l'auteur de l'étude ne subit aucun préjudice ».

Toujours en Région wallonne, dans une affaire impliquant la diffusion de plans d'architecte, la Commission a estimé que la communication de copies pouvait être refusée parce que le demandeur n'avait pas démontré que le plan n'était pas dépourvu d'originalité<sup>384</sup>. Selon une jurisprudence constante de cette Commission, des « études d'architecte protégées par le droit d'auteur peuvent être consultées sur place, mais ne peuvent être communiquées sous forme d'une copie sans l'autorisation de l'auteur »<sup>385</sup>. La Commission a jugé que lorsqu'une étude avait été commandée par la Région wallonne, cette dernière avait normalement dû insérer dans le contrat avec le bureau d'études en cause, une clause de cession à son profit des droits d'auteur, « clause qu'elle ne saurait opposer [au demandeur d'informations] pour lui refuser la communication demandée sous peine de vider le droit à l'information de son

---

<sup>383</sup> B. JADOT, Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 23 mai 2005, *Aménagement-Environnement*, 2006, pp. 35-36.

<sup>384</sup> Commission de Recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, décision du 4 octobre 1994, *op. cit.*, pp. 302-303, et observations de F. JONGEN.

<sup>385</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 3 juin 1999, *op. cit.*, et note de A. GOSSERIES. A. Gosseries souligne que la Commission de recours wallonne a déjà appliqué ce régime non seulement aux plans d'architectes mais aussi à un rapport d'expert et encore à un plan communal d'aménagement. Le droit d'auteur d'une étude d'incidences quant à sa partie concernant les recommandations faite par l'auteur peut aussi être en cause, v. M. MOREAU, *op. cit.*, p. 462.

contenu »<sup>386</sup>. Il peut être déduit de cette décision que l'administration, d'une part, est tenue dans ce contexte de prévoir une clause de cession des droits d'auteur et, d'autre part, ne peut invoquer une telle clause pour refuser le droit d'accès<sup>387</sup>. La Commission a par ailleurs souligné que l'auteur abuserait de son droit s'il s'opposait à la communication du document en cause alors qu'il « apparaît aujourd'hui obsolète [et] que sa communication n'est demandée qu'en vue de faire preuve de la méconnaissance par la commune de ses engagements, soit en vue d'un usage bien spécifique et tout à fait limité »<sup>388</sup>. La Commission de recours a décidé en 2005 « qu'est constitutif d'abus de droit, un droit d'auteur exercé sans intérêt légitime et raisonnable, et qu'il y a lieu de mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation de l'information (il s'agissait en l'occurrence d'une étude d'incidence), avec l'intérêt servi par le refus de divulguer »<sup>389</sup>.

#### Secret des procédures engagées devant les juridictions :

En Région wallonne, au sujet du « secret des procédures engagées devant les juridictions » (art 10, § 1<sup>er</sup> du décret wallon du 16 juin 1991), la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement a décidé qu'il fallait interpréter la volonté du législateur décretaal « comme procédant du souci légitime de protéger l'exercice de l'action publique, engagée ou non, devant les juridictions répressives, en raison du caractère inquisitoire de celle-ci »<sup>390</sup>.

#### Relations internationales :

Dans le cadre du décret wallon du 16 juin 1991 et concernant le « secret des négociations internationales », non spécifiquement visé par l'ordonnance visant plus largement les « relations internationales »<sup>391</sup>, la Commission s'est prononcé sur cette notion. Elle a décidé que cette dernière se référait au « caractère confidentiel qui imprègne normalement les relations internationales » et que « la communication à quiconque en fait la demande des documents d'un groupe de travail instauré par la Commission spéciale de l'environnement instituée par décision du Comité des ministres Benelux ainsi que la publicité qui leur serait donnée est de nature à compromettre la confidentialité des relations internationales » et à « affaiblir la position de la Région vis-à-vis de ses partenaires et, par suite, à mettre en péril les intérêts de

---

<sup>386</sup> *Ibid.*

<sup>387</sup> V. en ce sens A. GOSSERIES, « Droit d'auteur... », *op. cit.*, p. 437. L'auteur considère par ailleurs que, selon la décision commentée, l'oubli d'une telle clause ne devrait pas empêcher l'accès au document concerné, pour autant qu'aucun autre motif de refus ne puisse être invoqué ; « si l'on suit la C.R.I.E., l'administration ne pourrait invoquer ni l'existence d'une clause de cession de droits d'auteur à son profit, ni l'absence d'une telle clause, pour refuser l'octroi de copies des documents concernés ».

<sup>388</sup> *Ibid.*

<sup>389</sup> M. MOREAU, *op. cit.*, p. 462.

<sup>390</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, 12 février 2001, *op. cit.*, p. 476.

<sup>391</sup> V. art. 11, § 2, 2<sup>o</sup> de l'ordonnance du 18 mars 2004. M. Pallemarts souligne le fait que la notion de « négociations internationales » a un sens plus restreint que celle de « relations internationales », M. PALLEMAERTS, *op. cit.*, p. 197.

la Région wallonne »<sup>392</sup>. La Commission relèvera par ailleurs qu'il appartenait, dans cette hypothèse, au Comité des ministres Benelux, autorité constituée de ministres des trois pays membres de l'Union économique Benelux et non pas de seuls représentants de la Belgique, de décider de l'opportunité de la publication des documents requis, peu importe qu'ils soient détenus par la Région wallonne.

#### Informations industrielles ou commerciales :

Sous l'empire de l'ancienne ordonnance et concernant les informations industrielles ou commerciales, le Conseil d'Etat a déjà jugé illégale la décision d'une autorité administrative par manque de motivation<sup>393</sup>.

En Région wallonne, concernant le secret commercial et industriel, ont pu être considérés comme confidentiels « tous les documents contenant des informations relatives aux thèmes ci-après : - procédés de fabrication (autres que description de principe), énumération et description des équipements techniques de production ; - moyens de stockage (énumération, description, capacité des réservoirs) » ; et des « données qui, par voie de rapprochement ou de regroupement avec d'autres, sont susceptibles de révéler des secrets commerciaux et industriels »<sup>394</sup>.

Toujours concernant la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, « des données techniques contribuant à la fabrication d'un produit déterminé, ou encore des données apportant des informations quant à la politique commerciale de l'entreprise concernée (liste de clients, de fournisseurs, données comptables,...) »<sup>395</sup>. La Commission de recours a déjà jugé qu'il en était ainsi d'un « audit relatif à une régie des eaux, mais uniquement pour ce qui concernait la partie concernant la valeur comptable des immobilisés de la régie en question »<sup>396</sup>.

A propos du secret commercial, la Commission wallonne de recours en matière d'environnement « a par exemple jugé, dans le cadre du dossier des nuisances acoustiques de Bierset, que les données relatives à l'immatriculation des aéronefs étaient confidentielles dans la mesure où, moyennant certains recoupements, elles permettraient de connaître la stratégie commerciale des compagnies »<sup>397</sup>.

#### Secret des délibérations :

---

<sup>392</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, 21 avril 1995, *op. cit.*, p. 196. M. PALLEMAERTS, *op. cit.*, souligne qu'est contestable l'interprétation extensive de la notion de « secret des négociations internationales » adoptée par la Commission de recours.

<sup>393</sup> C.E., 19 juillet 2006, n°161407. Cette décision porte sur l'ancienne ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale mais vaut toujours pour l'ordonnance actuelle, la remplaçant.

<sup>394</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, 21 avril 1995, *op. cit.*, p. 200.

<sup>395</sup> M. MOREAU, *op. cit.*, p. 462.

<sup>396</sup> *Ibid.*

<sup>397</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, pp. 225-226.

En Région wallonne, n'a pas été considéré comme relevant du secret des délibérations « les documents qui ne révèlent pas la manière dont la délibération s'est formée et qui ne constituent donc pas le délibéré lui-même »<sup>398</sup>.

Sécurité publique :

A ce sujet, pourraient être visés « des informations environnementales contenant une description du système de sécurité de certains bâtiments »<sup>399</sup>.

→ **En bref** :

- les motifs de refus à l'accès à l'information environnementale sont limitativement énumérés et doivent être interprétés strictement ;
- dans tous les cas, l'administration concernée doit motiver sa décision en analysant de manière circonstanciée la situation lui étant soumise en vérifiant qu'il est concrètement porté atteinte aux droits et intérêts concernés et en effectuant une balance entre l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt spécifique servi par le motif de refus de divulguer ;
- en cas de possibilité d'application d'un motif de refus, l'administration doit toujours évaluer si une publication partielle du document n'éluderait pas la justification de l'application du motif de refus, auquel cas cette divulgation partielle doit être réalisée ;
- les informations relatives aux émissions dans l'environnement sont à traiter de manière spécifique.

## **D.2.2) Diffusion systématique de certaines informations environnementales**

Les motifs de refus prévus dans le cadre de l'accès sur demande sont aussi d'application à la diffusion de l'information environnementale<sup>400</sup>. Il y est donc renvoyé, *mutatis mutandis*.

## **D.3) Accès aux données géographiques**

Comme cela a été explicité précédemment, il y a deux types d'accès aux séries et services de données géographiques, dans le cadre de la directive INSPIRE : l'accès public à celle-ci (D.3.1) et le partage de celle-ci entre autorités publiques (D.3.2). Ces deux types de partages faisant l'objet de régimes distincts, ils sont envisagés séparément.

### **D.3.1) Restrictions à l'accès public aux services et séries de données géographiques**

Le texte de la directive INSPIRE est d'abord étudié (a) et les cas flamand (b) et français (c) sont ensuite évoqués.

#### **a) Directive INSPIRE**

---

<sup>398</sup> *Ibid.*

<sup>399</sup> *Ibid.*

<sup>400</sup> Art. 19 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

Les motifs de nature à restreindre l'accès aux services varient selon le type de services.

### **a.1) Services de recherche**

Les restrictions à l'accès public ne peuvent être mises en place que si l'accès public nuirait aux relations internationales, à la sécurité publique ou à la défense nationale<sup>401</sup>.

### **a.2) Services de consultation, de téléchargement, de transformation et permettant d'appeler des services de données géographiques**

Les restrictions à l'accès public à l'ensemble de ces services sont identiques. Ainsi, elles ne peuvent être mises en place que si l'accès public nuirait aux aspects prévus aux points a) à h) de l'article 13.1 de la directive INSPIRE<sup>402</sup>, c.-à-d. :

- (a) la confidentialité des travaux des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue par la loi ; (mais l'accès aux informations concernant les « émissions dans l'environnement » ne peut être restreint sur cette base)<sup>403</sup> ;
- (b) les relations internationales, la sécurité publique ou la défense nationale ;
- (c) la bonne marche de la justice, la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou la capacité d'une autorité publique d'effectuer une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire ;
- (d) la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est prévue par la législation nationale ou communautaire afin de protéger un intérêt économique légitime, notamment l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal ; (mais l'accès aux informations concernant les « émissions dans l'environnement » ne peut être restreint sur cette base)<sup>404</sup> ;
- (e) les droits de propriété intellectuelle ;
- (f) la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des fichiers concernant une personne physique lorsque cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par la législation nationale ou communautaire ; (mais l'accès aux informations concernant les « émissions dans l'environnement » ne peut être restreint sur cette base)<sup>405</sup> ;
- (g) les intérêts ou la protection de toute personne qui a fourni les informations demandées sur une base volontaire sans y être contrainte par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre, à moins que cette personne n'ait consenti à la divulgation de ses données ; (mais l'accès aux informations concernant les « émissions dans l'environnement » ne peut être restreint sur cette base)<sup>406</sup> ;
- (h) la protection de l'environnement auquel ces informations ont trait, comme par exemple la localisation d'espèces rares (mais l'accès aux informations concernant les « émissions dans l'environnement » ne peut être restreint sur cette base)<sup>407</sup>.

Par ailleurs, ces motifs de restriction de l'accès aux services précités, « sont interprétés de manière stricte, en tenant compte, dans chaque cas, de l'intérêt que l'accès à ces informations

---

<sup>401</sup> Art.13.1 de la directive INSPIRE.

<sup>402</sup> Art. 13.1, alinéa 2 de la directive INSPIRE.

<sup>403</sup> Art. 13.2, *in fine* de la directive INSPIRE.

<sup>404</sup> *Ibid.*

<sup>405</sup> *Ibid.*

<sup>406</sup> *Ibid.*

<sup>407</sup> *Ibid.*

présenterait pour le public. Dans chaque cas, il convient d'apprécier l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation par rapport à celui que présenterait un accès limité ou soumis à conditions »<sup>408</sup>. Une mise en balance doit donc être réalisée.

### **a.3) A propos des restrictions en général**

Il est nécessaire de noter que si, selon le texte de la directive INSPIRE, les Etats ont la faculté de les prévoir et disposent donc d'une certaine marge de manœuvre, cette dernière est limitée en raison du contexte juridique dans lequel s'inscrit la directive INSPIRE<sup>409</sup>. Les restrictions liées à la protection des personnes contre les traitements de données à caractère personnel et à la propriété intellectuelle seront analysées en profondeur dans la seconde partie de cette étude.

#### **b) Région flamande**

L'accès public à la GDI via le *Vlaams geoportaal* peut tout d'abord être restreint, par le gouvernement flamand, sur proposition du *stuurgroep* et en vertu de l'article 18 du décret GDIV, en cas de danger pour le caractère confidentiel des relations internationales ou des relations entre Communauté et Région flamandes avec l'Etat fédéral ou les autres Communautés et Régions, pour la sécurité publique et la défense nationale ou pour une procédure dans un procès pénal, civil, administratif ou social.

En outre, en application de l'article 31, § 1<sup>er</sup> du décret GDIV, les mêmes motifs, à l'exception de ceux relatifs à une procédure pénale, civile, administrative ou sociale, peuvent être invoqués pour fonder un refus à l'accès public aux sources et services de données géographiques opposé par les participants à GDIV et les tiers ayant couplé leurs séries et services de données à la GDI gérant ces sources et services.

Cet article 31 prévoit également que ces mêmes acteurs doivent refuser l'accès public aux sources et services de données géographiques, « s'ils estiment que l'intérêt de l'accès ne l'emporte pas sur la protection » de divers intérêts énoncés dans l'article 31, § 2 du décret GDIV. Ainsi, en ce qui concerne les services de consultation, de téléchargement et de transformation, ils peuvent en refuser l'accès, s'ils sont d'avis que l'intérêt de l'accès ne prévaut pas sur la protection de l'un de divers intérêts. Parmi ces intérêts, se retrouvent notamment :

- la sécurité publique et la défense nationale,
- le secret des délibérations du gouvernement flamand,
- le caractère confidentiel des relations internationales de la Région ou de la Communauté flamandes,
- la protection de la vie privée d'une personne, à moins que celle-ci ne consente à la publicité,
- la protection de droits de propriété intellectuelle,
- etc.

Néanmoins, quant à ces mêmes services de consultation, de téléchargement et de transformation, il faut, d'une part, relever que les exceptions à l'accès public doivent être interprétées restrictivement, au cas par cas, et qu'il doit être tenu compte de l'intérêt public de

---

<sup>408</sup> Art. 13.2, de la directive INSPIRE.

<sup>409</sup> Ainsi par exemple, si les Etats membres peuvent prévoir des exceptions en matière de protection des personnes contre les traitements de données à caractère personnel, on verra dans la seconde partie de cette étude qu'en réalité, ils doivent adopter certaines exceptions pour respecter la législation portant sur ce sujet.

l'accès aux sources et services de données géographiques concernés<sup>410</sup>. Et il faut, d'autre part, noter que certaines de ces exceptions ne peuvent pas être invoquées quand les informations en cause concernent les émissions dans l'environnement<sup>411</sup>. En ce qui concerne les exceptions qui demeurent admises, lorsque les informations en cause concernent les émissions dans l'environnement, doit alors être pris en compte le fait que de telles émissions sont en cause<sup>412</sup>.

### c) France

Au sujet des **restrictions à l'accès public** aux services de données géographiques, deux éléments sont à citer :

- d'une part, l'article 5, alinéa 2 de l'avant-projet de loi vise les exceptions aux services de recherche et reprend celles qui sont prévues par la directive ;
- et d'autre part, l'alinéa 3 dudit article consacre les exceptions pour les autres services ; exceptions ayant une portée plus large. Il prévoit à cet égard que « les autorités publiques peuvent restreindre l'accès public aux séries et aux services de données lorsqu'un tel accès nuirait aux dispositions applicables... », bref, aux divers aspects visés à l'article 13.1 alinéa 2 de la directive INSPIRE.

## **D.3.2) Restrictions aux partage des services et séries de données géographiques**

Le texte de la directive INSPIRE est d'abord étudié (a) et les cas flamand (b), français (c) et espagnol sont ensuite évoqués.

### a) Directive INSPIRE

La directive INSPIRE consacre une disposition portant spécifiquement sur le partage des séries et services de données géographiques prévoyant, notamment, des motifs de restriction de ce partage (a.1). L'on peut toutefois se demander dans quelle mesure les restrictions prévues à l'article 13 de ladite directive, évoquées précédemment, ne pourraient pas également, en tout ou en partie, être d'application au partage des séries et services de données géographiques (a.2).

#### **a.1) Restrictions prévues à l'article 17.7 de la directive INSPIRE**

Dans tous les cas où il peut y avoir un partage de données au sens de l'article 17 de la directive INSPIRE, les Etats membres pourront alternativement limiter le partage dans quatre hypothèses<sup>413</sup>, à savoir si cela est susceptible de nuire :

- à la bonne marche de la justice,
- à la sécurité publique,
- à la défense nationale,
- ou aux relations internationales.

#### **a.2) Restrictions prévues à l'article 13 de la directive INSPIRE**

---

<sup>410</sup> Art. 32 du décret GDIV.

<sup>411</sup> Art. 31, § 3, alinéa 1<sup>er</sup> du décret GDIV.

<sup>412</sup> Art. 31, § 3, alinéa 2 du décret GDIV.

<sup>413</sup> Art. 17.7 de la directive INSPIRE.

La structure et la rédaction de la directive INSPIRE conduisent *a priori* à conclure que les limitations consacrées à l'article 13 ne sont pas d'application dans le cadre du partage de données consacré dans l'article 17. En effet d'une part, le partage de données est prévu par le chapitre V de la directive, tandis que les services en réseaux sont détaillés dans le cadre de son chapitre IV, chaque chapitre consacrant des limitations. Et d'autre part, les termes utilisés dans les dispositions pertinentes sont différents : l'article 17 traite de partage de séries et services de données géographiques entre autorités publiques, tandis qu'il est question de restriction à « l'accès public aux séries et aux services de données géographiques » dans l'article 13. Dans ce cas, seules les restrictions précédemment présentées seraient d'application.

Néanmoins, il est évident qu'il faudra à cet égard tenir compte d'éventuelles obligations issues du droit international prévalant sur le droit communautaire dérivé, comme dans le cadre de la protection de la vie privée où l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (C.E.D.H.)<sup>414</sup>.

En outre, la position (non officielle) de la Commission européenne peut aussi être prise en compte<sup>415</sup>. Celle-ci semble reconnaître la possibilité d'invoquer des limitations prévues dans l'article 13 de la directive INSPIRE dans le cadre du partage de données, pour autant que ces limitations ne constituent pas un obstacle au point d'accès des données<sup>416</sup>. Cette possibilité semble par ailleurs reconnue implicitement dans un document de travail relatif à l'utilisation des séries et services de données géographiques par les organes et institutions communautaires<sup>417</sup>, bien que le projet de règlement à adopter par la Commission ne semble pas aller en ce sens<sup>418</sup>.

Quoi qu'il en soit, la détermination des limitations possibles au partage de données devra être précisée au regard de la documentation officielle ultérieure relative à cette question.

---

<sup>414</sup> V. infra à ce sujet.

<sup>415</sup> Nous faisons ici référence au « Report of the workshop on the Legislative Transposition of the INSPIRE Directive 2007/2/EC » de la Commission européenne, ci-après « rapport sur le *workshop* INSPIRE », disponible sur [http://www.sazp.sk/inspire/docs/ws\\_transposition\\_report.pdf](http://www.sazp.sk/inspire/docs/ws_transposition_report.pdf). Cependant, il faut citer à ce propos l'avis important mentionné par la Commission : « *This report is intended for the workshop participants. Based on this report a separate report or Frequently Asked Questions (FAQ) list will be created for the public in which questions are grouped by topic. The document is available as a « non-paper », as it does not represent an official position of the Commission, and as such can not be invoked in the context of legal procedures* ».

<sup>416</sup> V. notamment les réponses données par la Commission : quant aux questions posées par les représentants de la France, aux points 7.2 à 7.6 du rapport sur le *workshop* INSPIRE, et quant à celles posées par la Norvège, au point 10.2 dudit rapport.

<sup>417</sup> Data and Service Sharing Drafting Team, « Implementing rules for governing access and rights of use of spatial data sets and services for Community institutions and bodies – Description of the rules with accompanying Commentary and Guidance », 14/01/09, disponible sur [http://inspire.jrc.ec.europa.eu/reports/ImplementingRules/DataandServiceSharing/D4.9\\_Draft\\_IR\\_Data\\_and\\_Service\\_sharing\\_v2.0.pdf](http://inspire.jrc.ec.europa.eu/reports/ImplementingRules/DataandServiceSharing/D4.9_Draft_IR_Data_and_Service_sharing_v2.0.pdf). Ainsi, il peut être lu dans l'annexe A (« Commentary on basic INSPIRE licence and model for specific INSPIRE licence »), sous le titre « *Applicable law and jurisdiction* », que « *For example, the refusal of a Member State or a public authority to provide access to spatial data sets or services to an institution or body of the Community without a valid exemption under Article 13 of the Directive should be seen as a breach of EC law* ». Ce qui implique que les exceptions de l'article 13 devraient alors pouvoir être invoquées dans le cadre du partage de données.

<sup>418</sup> Selon ce projet, « *Upon request by the Community institution or body, Member States shall give reasons for any limitation of sharing pursuant to Article 17(7) of Directive 2007/2/EC. Member States may state under which conditions access restricted in accordance with Article 17(7) can be allowed* », art. 2, du Draft Commission Regulation, implementing Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council as regards the access to special data sets and services by the Member States to the Community institutions and bodies under harmonised conditions.

## b) Région flamande

En ce qui concerne les participants à GDIV, l'accès peut être limité dans le cadre de l'article 18 du décret GDIV. Cette disposition stipule que le gouvernement flamand peut, sur proposition du *stuurgroep*, limiter l'accès aux sources et services de données géographiques ajoutés à la GDI pour autant que et dans la mesure où cet accès cause un danger pour différents intérêts qui, adaptés au cadre belge et régional flamand, correspondent aux intérêts précités que la directive INSPIRE<sup>419</sup> permet de protéger dans le cadre du partage de données entre autorités publiques<sup>420</sup>. Etant entendu que la « bonne marche de la justice » est transposée comme « la procédure d'un procès criminel, civil, administratif, ou social »<sup>421</sup>.

Il est intéressant de relever que, contrairement à ce que prévoit la directive INSPIRE en matière de partage de données, l'article 18, § 2 de l'avant-projet flamand prévoit une règle tout à fait spécifique à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Cette règle sera évoquée en particulier dans le cadre de la seconde partie de cette étude et des développements relatifs à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Autrement dit, un motif de restriction visé par l'article 13 de la directive INSPIRE est repris dans un contexte où, textuellement, la directive INSPIRE ne le reprend pas.

Pour les instances qui ne sont pas participants à GDIV, les limitations sont les mêmes que dans l'hypothèse de l'accès et de l'utilisation des séries et services de données par les participants à GDIV. Il est en effet à nouveau renvoyé à l'article 18 de l'avant-projet flamand. Mais elles sont en outre tenues de respecter les conditions que peut établir le gouvernement flamand ; conditions devant être compatibles avec l'objectif de facilitation de l'accès aux sources et services de données géographiques.

## c) France

Les exceptions au partage de données sont visées par l'article 8 de l'avant-projet de loi qui reprend uniquement celles que consacre la directive.

## d) Espagne

Dans l'état actuel des réflexions en Espagne – à savoir un texte qui n'est pas encore à l'état officiel d'avant-projet<sup>422</sup> –, les restrictions admises en matière de partage de données sont limitées à celles que prévoit l'article 17 de la directive INSPIRE.

---

<sup>419</sup> Art. 17.7 de la directive INSPIRE.

<sup>420</sup> Art. 18, § 1<sup>er</sup> de l'avant-projet flamand.

<sup>421</sup> Art. 18, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> du décret GDIV.

<sup>422</sup> V. Borrador 20090703, Ley XX/2009, de XX de XXXXXXXX, sobre las infraestructuras de información geográfica de España.

## **E) Interactions entre les réglementations relative à l'accès et la directive INSPIRE**

Précédemment, il a été souligné que les différentes voies d'accès étudiées pouvaient concerner les mêmes autorités publiques et les mêmes informations. Ainsi, l'accès à une même série de données géographiques pourrait être demandé la base de différentes réglementations. Or il a aussi été explicité que celles-ci prévoient des règles d'accès, qu'il s'agisse des redevances ou des moyens mis en œuvre, parfois différentes. Il est donc intéressant d'identifier comment, en pratique, ces règles peuvent coexister. A cet égard, l'accès aux documents administratifs (E.1) et l'accès à l'information environnementale (E.2) sont envisagés dans le contexte de la mise en œuvre de la directive INSPIRE.

### **E.1) Accès aux documents administratifs et directive INSPIRE**

A nouveau, il est opportun de distinguer selon qu'il est question de publicité active (E.1.1) ou de publicité passive (E.1.2).

#### **E.1.1) Publicité active**

Certaines règles relatives à la publicité active sont pertinentes dans le cadre de la mise en œuvre de la directive INSPIRE en ce qu'elles visent la « correspondance » des autorités administratives régionales<sup>423</sup> et les documents servant à notifier leurs décisions ou actes administratifs à portée individuelle<sup>424</sup> de façon tout à fait générale. D'une part, les autorités publiques, dans le cadre des services en réseau, sont susceptibles de « correspondre » avec les demandeurs de données géographiques. Et d'autre part, elles seront amenées à prendre des décisions relativement à l'accès et à l'utilisation des séries et services de données géographiques.

Dans ce contexte, les règles pertinentes de publicité active devront être respectées. Par exemple, si l'I.B.G.E., dépendant de la Région de Bruxelles-capitale, refusait l'accès à des données géographiques portant sur un cours d'eau, il prendrait une décision et devrait notamment mentionner les voies de recours ouvertes au demandeur et l'identification de la personne apte à fournir de plus amples informations sur le dossier. Rappelons en passant que la directive INSPIRE n'exige pas la mise en place d'une commission particulière de recours en matière d'accès aux données géographiques, mais une telle commission existe toutefois en matière de réutilisation des informations du secteur public<sup>425</sup>.

#### **E.1.2) Publicité passive**

Comme cela a pu être constaté dans la présentation de la directive INSPIRE, cette dernière prévoit des règles relatives à l'accès à certaines informations du secteur public, à savoir des séries de données géographiques détenues par des autorités publiques. L'ordonnance du 30 mars 1995 établit aussi un droit d'accès à certaines informations du secteur public.

---

<sup>423</sup> Art. 5 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>424</sup> Art. 6 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>425</sup> V. infra.

Cependant, ces législations consacrent des droits leur sont propres. Autrement dit, elles coexistent les unes à côté des autres sans que leurs droits d'accès se recoupent ; la directive INSPIRE trouve son origine dans le droit communautaire tandis que l'ordonnance du 30 mars 1995 est la mise en œuvre de l'article 32 de la Constitution. Chaque droit d'accès consacré l'est avec ses exceptions et modalités, mais peut porter sur des informations identiques. C'est pourquoi une véritable « superposition des champs d'application de ces réglementations » ne devrait pas se produire. Il s'agirait par une telle expression de viser la superposition de ceux-ci quant aux données ou informations concernées (et donc quant aux autorités qui les détiennent).

Néanmoins, il n'en demeure pas moins que ces réglementations sont susceptibles d'interférer l'une avec l'autre dans la pratique. Et surtout lorsqu'on a égard aux moyens que la directive INSPIRE commande de mettre en place afin de permettre le droit d'accès qu'elle consacre, à savoir le réseau de services de données géographiques.

Ainsi, la question qui se pose concrètement est de savoir si, dans le cadre de la publicité passive, un demandeur d'informations géographiques au travers du futur portail INSPIRE à mettre en place en Région bruxelloise pourrait fonder sa demande sur l'ordonnance du 30 mars 1995. Bien évidemment, il ne s'agirait pas, en l'espèce, d'une prise de connaissance « sur place » des documents administratifs, mais bien, au contraire, d'une demande effectuée à distance au travers des services de données créés en vertu de la directive INSPIRE. Il faudrait alors qu'une telle demande puisse être considérée comme une demande signée, précisant le nom et l'adresse du demandeur et la matière dont relève l'information à fournir<sup>426</sup>. Un formulaire de demande sera plutôt rempli en ligne afin de consulter les informations en cause au moyen d'un service de consultation ou de les télécharger via un service de téléchargement. A ce sujet, des questions relatives à la forme des demandes (e-mail, formulaire en ligne, etc.) se poseront.

La problématique essentielle de l'espèce sera de déterminer si les meilleures conditions du droit d'accès consacrées dans l'ordonnance du 30 mars 1995 peuvent être invoquées concurremment à l'utilisation du réseau INSPIRE. Car en effet, d'une part, le droit d'accès de l'ordonnance permet d'obtenir des « explications » relativement aux documents administratifs concernés<sup>427</sup> ; « [l]a publicité sans explications resterait sinon lettre morte en raison du caractère administratif du langage utilisé ou de la technicité des documents »<sup>428</sup>. Alors que la directive INSPIRE ne prévoit pas que des explications doivent être fournies en cas de demande, avec les séries de données géographiques<sup>429</sup>. Et d'autre part, la redevance qui peut être exigée du demandeur dans l'hypothèse de l'ordonnance pourrait dans certains cas être inférieure à celle qui serait exigible en application de la directive INSPIRE. Par exemple, dès lors que l'on considère que le téléchargement d'une donnée géographique équivaut à la communication d'une copie de document administratif, l'ordonnance du 30 mars 1995 imposerait que la redevance n'excède pas le prix coûtant de cette copie<sup>430</sup>. Or lorsqu'il est question de données au format numérique, quel est le prix d'une telle copie, comment l'évaluer ? Alors que, comme cela a déjà été explicité, la redevance pouvant être imposée

---

<sup>426</sup> Art. 9, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>427</sup> Encore faudrait-il déterminer ce que peuvent être ces explications.

<sup>428</sup> Projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 4.

<sup>429</sup> Si ce n'est que certaines informations doivent être fournies par l'intermédiaire des métadonnées. Mais l'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 1995 peut avoir une portée plus large.

<sup>430</sup> Art. 14 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

dans le cadre de la directive INSPIRE peut être supérieure puisque cette dernière ne prévoit aucune limitation spécifique à ce sujet<sup>431</sup>.

Néanmoins, l'ordonnance du 30 mars 1995 ne présente pas que des avantages pour le demandeur d'information. Ainsi, une fois mis en œuvre, le réseau INSPIRE offrira peut-être une procédure d'obtention plus rapide ou plus automatique des informations recherchées. Tandis que dans le cadre de l'ordonnance du 30 mars 1995, l'autorité administrative à laquelle des informations sont demandées aura notamment un délai de 30 jours au moins pour communiquer les motifs d'ajournement ou de rejet de la demande en cause<sup>432</sup>.

L'accès à l'information via le portail INSPIRE sera en outre certainement facilité dès lors que les services en réseau permettront directement de la rechercher et de requérir sa consultation ou son téléchargement. Alors que dans le cadre de la publicité de l'administration, le demandeur doit rechercher l'autorité administrative compétente et disposant du document recherché<sup>433</sup>.

L'ordonnance prévoit aussi qu'une demande peut être rejetée par une autorité administrative lorsqu'elle est « manifestement abusive »<sup>434</sup> ou « formulée de façon manifestement trop vague »<sup>435</sup> alors que la directive INSPIRE ne prévoit pas explicitement ce motif de refus. D'ailleurs, l'avant-projet de loi français et l'avant-projet de décret flamand sont conformes à la lettre de la directive INSPIRE en ne permettant pas textuellement d'exception dans les hypothèses précitées. Par exemple, une entreprise désirent obtenir l'ensemble des données géographiques dont dispose une autorité administrative formulera-t-elle une demande manifestement trop vague ou abusive? *Quid* si les services en réseau le permettraient techniquement? L'on conçoit que des demandes réalisées en vue de paralyser l'action de l'administration sont abusives. En ce qui concerne le caractère vague ou non de la demande, le problème serait également susceptible de se poser différemment dans le contexte du réseau INSPIRE. En effet, des formulaires préétablis seront certainement disponibles, ce qui devrait écarter certaines difficultés pouvant être liées à la formulation des demandes. Cette demande de l'ensemble des données d'une autorité publique pourrait être rejetée dans le contexte du droit d'accès consacré par l'ordonnance mais pas nécessairement de la même façon dans celui de la directive INSPIRE où tout sera informatisé. Les services de téléchargement seraient susceptibles de satisfaire, dans une certaine mesure, de telles demandes, il serait simplement question de l'obtention de séries de données intégrales. Le contexte de la publicité de l'administration est assurément moins propice à une telle demande massive d'informations.

Enfin, l'accès à un document administratif « dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet »<sup>436</sup> peut être rejeté par l'autorité administrative concernée. Alors que dans la directive INSPIRE, l'absence de certaines données au sein d'une

---

<sup>431</sup> Sous réserve bien entendu de ce qui sera développé ultérieurement quant aux directives 2003/4 et 2003/98 auxquelles la directive INSPIRE ne peut porter préjudice.

<sup>432</sup> Art. 12, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 30 mars 1995. Etant entendu cependant que lorsqu'une demande n'est pas recevable, « l'autorité administrative régionale compétente doit le faire savoir au demandeur dans les plus brefs délais, pour autant que ce dernier soit identifié », art. 9, alinéa 3 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>433</sup> Si le demandeur se trompe, en application de l'article 9, alinéa 3, l'autorité consultée doit l'informer sans délai de son incompétence ou du fait qu'elle ne dispose pas du document en cause et lui communiquer la dénomination et l'adresse de l'autorité qui, selon les informations dont elle dispose, est compétente ou détentrice de ce document.

<sup>434</sup> Art. 10, § 3, 3<sup>o</sup> de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>435</sup> Art. 10, § 3, 4<sup>o</sup> de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>436</sup> Art. 10, § 3, 1<sup>o</sup> de l'ordonnance du 30 mars 1995.

série de données géographiques n'est pas explicitement reconnue comme un motif de restriction à la mise à disposition de cette série de données et des données y-incluses. D'ailleurs, les métadonnées doivent comprendre des informations sur la qualité et la validité des séries de données<sup>437</sup>. Ainsi par exemple, on pourrait imaginer une série de données relatives à l'hydrographie qui ne serait pas encore achevées parce que toutes les masses d'eau n'y seraient pas encore répertoriées. Dans ce cas, l'autorité publique en question ne devrait pas pouvoir invoquer le fait que sa série de données est inachevée pour ne pas la mettre à disposition en application de la directive INSPIRE. L'on comprendrait néanmoins que l'accès à un ensemble de données via le portail INSPIRE puisse être refusé lorsque cet ensemble de données n'a de sens valable que lorsque toutes les données sont conçues et réunies. Si celles-ci peuvent par contre exister indépendamment de l'ensemble qu'elles forment, elles devraient alors être diffusées. Par exemple, une carte partielle d'une zone géographique devrait pouvoir être diffusée si une partie de cette zone n'est pas encore couverte tandis que des données statistiques en cours d'élaboration pourraient ne pas l'être, sauf dans le cas où ces dernières ne seraient jamais finalisées dans le but justement d'échapper à la publication.

Quoi qu'il en soit, des raisons existent de vouloir invoquer l'ordonnance du 30 mars 1995 dans le cadre des services en réseau à réaliser en vertu de la directive INSPIRE et cela pose la question de l'éventuelle incidence de cette ordonnance dans la mise en œuvre concrète de cette directive.

## E.2) Accès à l'information environnementale et directive INSPIRE

La directive INSPIRE précise explicitement qu'elle « s'applique sans préjudice » de la première<sup>438</sup>. Il faudra donc veiller au respect de la directive 2003/4 dans la mise en œuvre de la directive INSPIRE dès que les champs d'application de ces instruments se superposeront.

La question qui se pose dans ce titre est similaire à celle qui a été évoquée dans le cadre de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration ; l'ordonnance du 18 mars 2004 prévoit un droit d'accès spécifique, comprenant des exceptions et modalités, dont le champ d'application ne se superpose pas, à proprement parler, avec celui qui est consacré par la directive INSPIRE. Ces deux droits d'accès sont distincts.

Mais peut-être cette question se pose-t-elle ici de manière plus pertinente. En effet, l'ordonnance du 18 mars 2004 « vise à garantir le droit d'accès aux informations environnementales [...] et à veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible des informations environnementales auprès du public [ ; à] cette fin, il convient de promouvoir l'utilisation, entre autres, des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques, lorsqu'elles sont disponibles »<sup>439</sup>. Or les moyens à mettre en œuvre dans le cadre de la directive INSPIRE – un réseau de services électroniques – pourraient être opportunément utilisés à cette fin.

Ainsi, les droits consacrés par l'ordonnance du 18 mars 2004 ne pourraient-ils pas être exercés au moyen des services en réseau à créer en vertu de la directive INSPIRE ? Il se pourrait d'ailleurs qu'un demandeur désire obtenir des informations environnementales

---

<sup>437</sup> Art. 5.2, c) de la directive INSPIRE.

<sup>438</sup> Art. 2.1 de la directive INSPIRE.

<sup>439</sup> Art. 2, alinéa 2 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

constituant des données géographiques visées par la directive INSPIRE, justement dans le format qu'elles doivent revêtir en vertu de cette directive, mais sur la base de la législation relative à l'accès à l'information environnementale. En effet, le demandeur doit en principe obtenir les informations dans le format qu'il demande<sup>440</sup>. Dans le cas où l'ordonnance du 18 mars 2004 pourrait être invoquée au travers du réseau de services INSPIRE, les conditions de ces derniers devraient alors être adaptées aux règles de ladite ordonnance.

Dans les développements suivants, la superposition des champs d'application de la directive INSPIRE et de l'ordonnance du 18 mars 2004 au sujet des données concernées sera présumée. Ainsi, lorsqu'il sera question d'informations environnementales, cela visera des informations environnementales qui sont aussi des données ou séries de données géographiques incluses dans le champ d'application de la directive INSPIRE, et vice-versa.

Ces développements sont subdivisés en deux parties : l'une concernant la diffusion des informations environnementales (E.2.1), l'autre visant l'accès à l'information environnementale (E.2.2).

### **E.2.1) Diffusion systématique de certaines informations environnementales**

La directive INSPIRE poursuit comme objectif la communication au public de toutes les données énumérées dans ses annexes qui, souvent, sont des informations environnementales. Sur ce point, elle rejoint l'ordonnance du 18 mars 2004 qui ne semble pas mettre en place d'obligation spécifique susceptible de causer des difficultés lors de la transposition de la directive INSPIRE.

Néanmoins, sa mise en œuvre au moyen des services en réseau de la directive INSPIRE susciterait certaines difficultés pratiques, d'une part, au niveau des redevances éventuellement dues, et d'autre part, du point de vue des motifs de restriction de la diffusion des informations environnementales.

#### **a) Redevances**

A ce sujet, il est intéressant de déterminer, ce que serait, au sens de la directive INSPIRE, la diffusion de l'information environnementale dans le cadre de l'ordonnance du 18 mars 2004 (s'il était choisi de mettre en œuvre la diffusion d'informations environnementales au moyen du portail à mettre en place selon la directive INSPIRE). Il s'agirait en réalité d'un service en réseau de consultation de séries de données géographiques et, plus particulièrement, d'un service d'affichage de ces données. Dans le cadre des services de consultation, la directive INSPIRE permet, dans certaines conditions, que l'autorité publique en cause perçoive des droits<sup>441</sup>. Or il est clair que dans l'optique de l'ordonnance, la diffusion active et systématique de l'information environnementale auprès du public doit se faire gratuitement. D'ailleurs, la consultation sur place des informations environnementales, en matière d'accès à ces informations, doit elle-même être gratuite<sup>442</sup>. Par conséquent, les services en réseau d'affichage des séries de données géographiques devraient être gratuits, malgré la faculté prévue à l'article 14.2 de la directive.

#### **b) Motifs de restriction**

---

<sup>440</sup> Art. 9 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>441</sup> Art. 14.2 de la directive INSPIRE.

<sup>442</sup> Art. 5, alinéa 2 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

La diffusion de l'information environnementale peut être limitée pour les mêmes motifs qu'en matière d'accès à cette information<sup>443</sup>. De manière plus générale, il faut souligner que l'ordonnance du 18 mars 2004 ne peut pas porter préjudice à un autre régime d'accès à l'information qui instituerait un accès plus large ou plus aisé à l'information<sup>444</sup>. En appliquant cette disposition, si un motif de refus de l'ordonnance ne pouvait pas être reconnu dans le cadre de la directive INSPIRE, on pourrait alors se demander si l'autorité publique consultée ne devrait pas écarter les dispositions moins favorables de la législation relative à l'accès à l'information environnementale pour appliquer la réglementation transposant ladite directive qui donnerait dans cette hypothèse précise un accès plus large à l'information demandée.

Par exemple, la diffusion de l'information environnementale peut être limitée quand les documents demandés sont en cours d'élaboration ou inachevés<sup>445</sup>. Cette exception est similaire à celle qui existe en matière de publicité de l'administration. Néanmoins, il n'est pas ici explicitement question de documents « dont la divulgation peut être source de méprise », bien qu'il ait été signalé que la jurisprudence soit susceptible de requérir cette condition. Par exemple, le simple fait qu'une carte ne soit pas terminée pourrait-il suffire au refus à la diffusion de l'information ? Sauf à considérer que la donnée n'existe pas, l'admission de ce motif de refus sur la base de la directive INSPIRE n'est pas évidente et, le cas échéant, la ladite directive pourrait permettre une diffusion plus large de l'information.

Il pourrait par contre être soutenu qu'une telle exception doit pouvoir être reconnue dans le contexte de la directive INSPIRE malgré que cette dernière ne la consacre pas spécifiquement. Cela a été évoqué, la Cour de justice a jugé qu'il fallait considérer dans le contexte de la directive 90/313 que la liste de motifs de refus à l'accès à l'information environnementale était limitative et à interpréter de manière stricte. Elle a cependant tout de même reconnu que l'article 3, § 3 de ladite directive était rédigé « de manière très générale » et énonçait « des règles qui revêtent le caractère de principes généraux communs aux ordres juridiques des Etats membres »<sup>446</sup>. Or cette disposition prévoyait justement qu'une demande pourrait être refusée si elle est trop générale, manifestement abusive, ou si elle portait sur des documents inachevés ou des communications internes.

### **E.2.2) Accès sur demande à l'information environnementale**

Il s'agit ici de se demander dans quelle mesure le droit d'accès à l'information environnementale consacré par l'ordonnance du 18 mars 2004 pourrait être exercé par un demandeur via le réseau des services de données géographiques de la directive INSPIRE.

A cet égard, des difficultés similaires à celles qui sont susceptibles d'être rencontrées dans le cadre de la diffusion systématique de l'information pourraient se poser.

#### **a) Redevances**

La directive 2003/4 permet que les autorités publiques soumettent la mise à disposition des informations environnementales à une redevance dont le montant n'excède pas un « montant

---

<sup>443</sup> V. art. 19 de l'ordonnance du 18 mars 2004 renvoyant aux arts 11 et 12 de cette dernière.

<sup>444</sup> Art. 25 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>445</sup> Art. 11, §1, 4 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>446</sup> C.J.C.E., 26 juin 2003, *op. cit.*, point 81.

raisonnable»<sup>447</sup>. A ce sujet, l'article 5 de l'ordonnance du 18 mars 2004 prévoit que le gouvernement doit déterminer les conditions auxquelles la communication d'une copie de tout ou partie d'une donnée est soumise à une redevance, étant entendu que le montant de celle-ci ne peut pas dépasser le « coût du support de l'information et de sa communication ».

Par conséquent, s'il était admis que la copie d'une information environnementale puisse être obtenue via le réseau INSPIRE, la marge de manœuvre dont dispose la Région de Bruxelles-capitale dans la détermination du prix des services de téléchargement s'en trouverait réduite.

En outre, on pourrait se demander si les redevances fixées par le gouvernement dans le cadre de l'article 5 de l'ordonnance, pour les communications de copies de données incorporées dans les documents écrits, vaudraient aussi pour la communication de copies de données électroniques, à savoir pour leur téléchargement. Dans la négative ou si cet arrêté n'a pas été adopté, il faudra voir en pratique comment est palliée l'absence de décision du gouvernement.

#### b) Motifs de restriction

Dès lors que les exceptions qui étaient applicables en matière de diffusion systématique de l'information environnementale sont celles qui sont applicables à l'accès à cette même information, il est renvoyé aux développements précédents à ce sujet.

En outre, le raisonnement précédent soutenu quant au fait que la réglementation de l'accès à l'information environnementale ne porte pas préjudice à de plus larges droit d'accès, pourrait, le cas échéant, être aussi pertinent lorsqu'il est question du refus d'une demande fondé sur le caractère « manifestement abusif »<sup>448</sup> de cette dernière ou de sa formulation « trop générale »<sup>449</sup>, comme en matière de publicité de l'administration. Mais il faudrait toujours déterminer précisément ce que signifient ces expressions afin de voir si elles sont compatibles avec la directive INSPIRE, ne les permettant pas explicitement, auquel cas elles pourraient être reprises dans la transposition de cette directive.

#### c) Conclusion

Sous réserve des problèmes d'interprétation précédemment explicités, un demandeur serait susceptible de vouloir exercer son droit à l'information environnementale au moyen des services en réseau mis en place dans le cadre de la directive INSPIRE. Quoi qu'il en soit, la transposition de cette directive ne pourrait être invoquée pour restreindre l'accès à l'information environnementale d'une quelconque façon dès lors que sa mise en œuvre ne peut porter préjudice à la directive 2003/4 et donc à l'ordonnance du 18 mars 2004<sup>450</sup>. Par conséquent, si les demandeurs ne pouvaient pas être admis à exercer le droit d'accès à l'information environnementale au moyen des services de consultation de la directive INSPIRE, d'autres moyens devraient alors demeurer à leur disposition à cette fin ; la transposition de la directive INSPIRE ne pouvant être l'occasion de « durcir » les conditions d'accès à l'information environnementale.

---

<sup>447</sup> Art. 5.2 de la directive 2003/4.

<sup>448</sup> Art. 11, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>449</sup> Art. 11, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>450</sup> Sauf à modifier l'ordonnance du 18 mars 2004 dans le respect de la directive 2003/4.

## Titre II) Réutilisation de l'information géographique

Le présent titre présente tout d'abord la réglementation relative à la réutilisation des informations du secteur public en général et son origine communautaire (A). Cela est explicité, cette réglementation générale peut s'appliquer dans le contexte de la directive INSPIRE ; ce qui explique l'intitulé « réutilisation de l'information géographique ». Le concept de réutilisation est d'abord défini (B), et les informations concernées par la réutilisation le sont ensuite (C). Ce champ d'application délimité, les modalités de la réutilisation sont évoquées (D). Comme certaines raisons peuvent motiver des restrictions à la possibilité de réutilisation des informations du secteur public, celles-ci sont passées en revue (E). Enfin, ces développements et l'analyse poursuivie dans le cadre du Titre I permettent de clarifier les relations entre la directive INSPIRE et la réglementation en matière de réutilisation des informations du secteur public (F).

### A) Réglementation relative à la réutilisation

La matière de la réutilisation de l'information du secteur public ne fait pas l'objet d'une convention internationale et est originaire du droit communautaire. Il faut ainsi prendre en compte, dans la mise en œuvre de la directive INSPIRE, la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (*J.O.*, L.345, du 31 décembre 2003) (« directive 2003/98 »)<sup>451</sup>.

La directive 2003/98 s'adresse à l'ensemble du contenu informationnel détenu par les organismes du secteur public ou de droit public. Sa raison d'être réside dans l'intérêt que présentent ces informations pour les produits et les services de contenu numérique<sup>452</sup>. Elle poursuit l'objectif de « permettre aux entreprises européennes d'exploiter le potentiel de ces informations et contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois »<sup>453</sup>. Elle tend ainsi à uniformiser les règles concernant l'utilisation par les personnes des documents détenus par les organismes du secteur public, à des fins commerciales ou non mais en tous cas autres que l'objectif initial de service public ayant motivé la production de ces documents<sup>454</sup>. Sans aucun doute, la directive INSPIRE rejoint les objectifs de cette directive lorsqu'elle a pour fin de « favoriser le développement de services à valeur ajoutée par des tiers, au bénéfice tant des autorités publiques que du public »<sup>455</sup>.

La directive 2003/98 a été transposée en droit bruxellois par l'ordonnance du 6 mars 2008 portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (*M.B.*, 8 avril 2008) (« **ordonnance du 6 mars 2008** »). En outre, elle a été transposée en Communauté flamande par un décret du 27 avril 2007 (*M.B.*, 5 novembre 2007), pour la Communauté française, par un décret du 25 janvier 2007 (*M.B.*, 19 février 2007), en Région wallonne, par un décret du 14 décembre 2006 (*M.B.*, 17 décembre 2006), pour la Communauté germanophone, par un décret du 18 décembre 2006 (*M.B.*, 15 mars 2007) et enfin, au niveau fédéral, par une loi du 7 mars 2007 (*M.B.*, 7 avril 2008).

---

<sup>451</sup> A propos des enjeux de la réutilisation, v. le livre vert de la Commission, « L'information émanant du secteur public : une ressource clé pour l'Europe », COM(1998)585.

<sup>452</sup> Considérant n°5 de la directive 2003/98.

<sup>453</sup> Considérant n°5 de la directive 2003/98.

<sup>454</sup> Art. 2, 4 de la directive 2003/98.

<sup>455</sup> Considérant n°26 de la directive INSPIRE.

La directive 2003/98 n'a pas été transposée dans l'ordonnance du 30 mars 1995 au motif que « tout en ayant des liens indubitables avec les obligations de publicité administrative classique, la réutilisation de documents va sensiblement plus loin que la mise à la disposition des citoyens, des documents et données individuelles qui les concernent »<sup>456</sup>. Les travaux préparatoires de la loi du 7 mars 2007, justifiant qu'une loi distincte à celle relative à la publicité de l'administration soit adoptée, poursuivent en soulignant qu'« [à] l'objectif de transparence de l'Etat à l'égard de ses citoyens pris individuellement, s'ajoute la volonté d'exploiter économiquement, dans un contexte de libre concurrence, les données d'autrui »<sup>457</sup>.

Cette directive visant les « organismes du secteur public », la répartition des compétences en Belgique commande de s'intéresser en l'espèce à l'ordonnance du 6 mars 2008. Cette ordonnance concerne la « réutilisation » (B) des « documents administratifs » dont les « autorités publiques » « disposent » (C) ; ces quatre notions étant définies par l'ordonnance, elles sont brièvement présentées dans les développements suivants.

## **B) Réutilisation**

Le concept de réutilisation est défini (B.1) et certaines « pratiques » en sont exclues (B.2). Il faut par ailleurs noter que la réutilisation de documents administratifs peut être exclue par la réglementation portant sur l'accès à ceux-ci (B.3). A ce sujet, quelques développements portent sur l'interaction entre ces deux réglementations (B.3).

### **B.1) Ce qu'est la réutilisation**

La réutilisation est une notion très large signifiant « l'utilisation de documents administratifs, dont les autorités publiques disposent, à des fins commerciales ou non commerciales, autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents administratifs ont été produits »<sup>458</sup>. L'élément central de la notion de réutilisation est donc que l'utilisation des documents administratifs sorte de la mission de service public, qu'elle soit le fait d'un tiers ou de l'autorité publique même<sup>459</sup>. Par exemple, « l'utilisation par les organismes publics de leurs propres données pour des activités commerciales tombe également dans le champ d'application de cette définition »<sup>460</sup>.

Il faut néanmoins apporter deux nuances à ces considérations. D'une part, certaines utilisations de documents ne sont pas des réutilisations (B.2). Et d'autre part, la réutilisation pourrait être interdite par la législation relative à l'accès à l'information (B.3). Par ailleurs, il est important d'évoquer une confusion susceptible de se produire entre la réutilisation et ce

---

<sup>456</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, exposé des motifs, *Doc.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2007-2008, n°421/1, p. 2.

<sup>457</sup> Projet de loi transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2005-2006, n°2634/1, p. 5.

<sup>458</sup> Art. 2, 4° de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>459</sup> Sur l'idée de « dépassement de la mission de service public pour laquelle les documents ont été produits », v. C. de TERWANGNE, « Réutilisation des informations du secteur public : la directive 2003/98 enfin totalement transposée en droit belge », *R.D.T.I.*, 2008, p. 136-137.

<sup>460</sup> N. POUPAERT et K. JANSSEN, *op. cit.*, p. 35.

qui peut être fait d'un document obtenu sur la base de la publicité de l'administration ou de l'accès à l'information environnementale (B.4).

## B.2) Ce que n'est pas la réutilisation

L'ordonnance exclut de la notion de réutilisation « l'échange de documents administratifs entre les organismes du secteur public<sup>461</sup> aux seules fins de l'exercice de leur mission de service public »<sup>462</sup>.

Cela devrait impliquer que le partage de séries de données géographiques visé par la directive INSPIRE est exclu du champ d'application de l'ordonnance du 6 mars 2008 dès lors que dans cette hypothèse, les autorités publiques partagent les séries et services de données « aux fins de l'exécution de missions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Néanmoins, encore faut-il considérer à cet égard que le partage des services et séries de données équivaut à un « échange » de documents administratifs. Cela paraît assez clair quand il s'agit de télécharger des séries de données géographiques mais semble plus confus lorsqu'il est question de partage des « services » de données géographiques. Quoi qu'il en soit, de tels services paraissent difficilement qualifiables de documents administratifs dès lors qu'ils n'ont pas réellement un contenu informationnel, ils sont, au contraire, un moyen d'accéder à un tel contenu. Indépendamment donc du fait de savoir si le partage de services constitue un « échange » de documents administratifs ou non, il peut être conclu à l'inapplicabilité de l'ordonnance du 6 mars 2008 au partage de services de données géographiques.

Enfin, les documents sujets à réutilisation doivent être mis à disposition à cette fin précise. Autrement dit, lorsque sont réutilisés, au sens courant et non légal du terme, des documents obtenus en exécution de la législation sur l'accès à l'information du secteur public, ce qui en est fait ultérieurement ne constitue en principe pas une réutilisation au sens de l'ordonnance du 6 mars 2008<sup>463</sup>.

## B.3) Possibilité que la réutilisation soit exclue par la législation relative à l'accès aux documents administratifs

---

<sup>461</sup> Il est curieux que l'ordonnance utilise l'expression « organismes du secteur public » (définie par l'article 2, 1) de la directive 2003/98), alors qu'elle n'a en principe pas repris cette notion pour lui préférer celle d'autorité publique. Elle ne définit d'ailleurs pas ce qu'il faut entendre par « organismes du secteur public » bien que l'on se doute qu'il faille se référer à la définition de la directive 2003/98 et donc, concrètement, à la notion d'autorité publique.

<sup>462</sup> Art. 3, alinéa 5 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>463</sup> Au niveau fédéral, l'article 10 de la loi du 11 avril 1994 a été abrogé par la loi transposant la directive 2003/98. Cette disposition prévoyait que les documents administratifs obtenus en application de cette législation ne pouvaient pas être réutilisés à des fins commerciales. La motivation de ce changement est la suivante : « L'abrogation de cet article s'impose afin d'éviter des malentendus concernant la réutilisation », Projet de loi transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 15. Une telle modification n'implique pas le fait que ce qui est fait d'un document, au-delà de sa consultation, est de la réutilisation. Au contraire, elle a pour but d'éviter qu'un document obtenu au départ via la loi de 1994 ne puisse pas faire l'objet d'une réutilisation au sens légal du terme. Ainsi sans cette modification, il aurait pu être soutenu que la réutilisation à des fins commerciales d'un document administratif ne pourrait pas avoir lieu lorsque ce document a été obtenu sur la base de la loi de 1994.

Il est important de relever que la réutilisation pourrait être explicitement exclue, totalement ou partiellement, par la réglementation relative à l'accès à l'information. Par exemple, une information environnementale à laquelle une personne aura accédé en application de l'ordonnance du 18 mars 2004 ne pourra ni être utilisée, ni être diffusée à des fins commerciales, comme cela a déjà été précisé. Alors que la loi du 5 août 2006 relative à l'accès public à l'information en matière d'environnement n'empêche pas une telle réutilisation. Même si on ne se situe plus ici dans le champ d'application de l'ordonnance du 6 mars 2008, cela doit néanmoins être gardé à l'esprit, puisque, le cas échéant, cela impose de se reporter, en vue de réutiliser, à une autre réglementation relative à l'accès à l'information en question.

#### B.4) Réutilisation et accès à l'information du secteur public

Avant la transposition de la directive 2003/98, F. Schram souligne que les choses étaient simples : sous réserves de certaines restrictions prévues par la loi, le décret ou l'ordonnance<sup>464</sup>, tout document obtenu sur la base de la publicité de l'administration pouvait être diffusé et utilisé d'une quelconque façon<sup>465</sup>. Il a d'ailleurs été précédemment mis en évidence que l'utilisation projetée de l'information demandée n'est en principe pas un élément déterminant quant au refus de la délivrance d'une copie de celui-ci<sup>466</sup>. Il y a désormais un risque que « [c]ertaines demandes d'accès formées sur base de la législation sur la publicité de l'administration pourraient [...] se heurter à un refus au motif que le demandeur aurait l'intention de réutiliser les informations fournies »<sup>467</sup>.

Les réglementations exposées portant, de manière générale, sur la publicité du secteur public, ont une toute autre finalité que la réglementation portant sur la réutilisation et le législateur n'a pas eu l'intention de revenir sur les acquis de la publicité de l'administration<sup>468</sup> ; « [l]a raison d'être des législations relatives à l'accès est d'instaurer la transparence de l'Etat en donnant accès à un ou plusieurs documents spécifiques[. la directive 2003/98], elle, concerne plus spécifiquement les besoins de mise à disposition de masses de documents ou de bases de données en vue de leur réutilisation »<sup>469</sup>. Il serait ainsi plutôt question de « demandes de listes d'informations », d'une « série de documents »<sup>470</sup>. Encore qu'une demande en matière de publicité de l'administration ou de l'information environnementale pourrait aussi porter sur une liste de documents lorsque, par exemple, elle émanerait d'une a.s.b.l. de défense de l'environnement, etc. Il faut garder à l'esprit qu'accès à l'information du secteur public et réutilisation de celle-ci sont deux réalités successives et différentes ; « *hergebruik van overheidsinformatie begint immers waar openbaarheid van bestuur eindigt* »<sup>471</sup>. Et « la directive s'appuie sur les règles d'accès en vigueur dans les Etats membres et ne les affecte en rien »<sup>472</sup>.

---

<sup>464</sup> Peuvent être cités des matières telles que la propriété intellectuelle ou la vie privée. Mais il est aussi question, par exemple, d'une interdiction des informations à des fins commerciales comme cela est toujours le cas dans l'ordonnance du 18 mars 2004.

<sup>465</sup> F. SCHRAM, « Hergebruik van overheidsinformatie voor lokale besturen », *T.G.E.M.*, 2008, p. 204.

<sup>466</sup> V. supra.

<sup>467</sup> V. D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLEZ, *op. cit.*, p. 213.

<sup>468</sup> F. SCHRAM, « Hergebruik... », *op. cit.*, pp. 204-205. L'auteur se prononce au sujet du législateur décentral et du décret flamand mais son propos peut être transposé en l'espèce.

<sup>469</sup> N. POUPAERT et K. JANSSEN, *op. cit.*, p. 41.

<sup>470</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLEZ, *op. cit.*, pp. 214-213.

<sup>471</sup> F. SCHRAM, « Hergebruik... », *op. cit.*, p. 205

<sup>472</sup> Art. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la directive 2003/98.

En synthèse, toute utilisation des informations obtenues sur la base des réglementations relatives à la transparence administrative et à l'accès à l'information environnementale, liée à la *ratio legis* de ces réglementations, ne constitue pas une « réutilisation » au sens juridique du terme. Toute autre utilisation qui n'est pas réalisée à des fins commerciales est une « réutilisation à des fins non commerciales », et toute autre utilisation qui est réalisée à des fins commerciales est une « réutilisation à des fins commerciales ».

On comprendra que les législations en matière d'accès pourraient être privilégiées par rapport à la réglementation relative à la réutilisation dès lors que, d'une part, l'autorité administrative n'a plus de pouvoir discrétionnaire dans ce cas et que, d'autre part, les redevances potentiellement dues sont moins élevées. Toutefois, l'application des règles liées à la propriété intellectuelle vient nuancer l'intérêt à invoquer la législation en matière d'accès<sup>473</sup>.

## **C) Informations concernées**

Les informations concernées par l'ordonnance du 6 mars 2008 sont les documents administratifs (C.1), dont une autorité publique dispose (C.2).

### **C.1) Documents administratifs**

La directive 2003/98 utilise les termes « document détenu par des organismes du secteur public »<sup>474</sup>, et le législateur bruxellois a préféré ceux de « document administratif dont les autorités publiques disposent »<sup>475</sup>.

Un document administratif est de « l'information stockée sous une forme particulière et dont dispose une autorité publique, quel que soit le support ou la forme de stockage de cette information »<sup>476</sup>. Il faut signaler d'emblée que « l'idée n'est... pas de soumettre à la réutilisation des données brutes mais bien des données ayant fait l'objet d'un traitement préalable de la part de l'organisme public »<sup>477</sup>. En matière de réutilisation, « il ne s'agit pas d'un accès à des documents ou données individuelles, mais le document dont la réutilisation est admise résulte d'une collecte, d'un traitement, d'une manipulation de données pour lui donner une forme plus exploitable »<sup>478</sup>.

Aussi, une partie d'information est également un document administratif<sup>479</sup>. Les travaux préparatoires relèvent d'ailleurs que, « pour autant que cela n'entraîne pas d'efforts

---

<sup>473</sup> V. C. de TERWANGNE, « Réutilisation... », *op. cit.* ; N. POUPAERT et K. JANSSEN, *op. cit.*, p. 43.

<sup>474</sup> Art. 2, 3) et 3 de la directive 2003/98.

<sup>475</sup> Les textes belges présentent mêmes des divergences, v. à ce sujet C. de TERWANGNE, « Réutilisation... », *op. cit.*, pp. 137-138.

<sup>476</sup> Art. 2, 2° de l'ordonnance du 6 mars 2008. L'ordonnance s'applique « à toute représentation d'actes, de faits ou d'informations, et à toute compilation de ces actes, faits ou informations quelq ue soit leur support (écrit sur papier ou stocké sous forme électronique ou enregistrement sonore, visuel, audiovisuel) détenue par des autorités publiques », projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 3.

<sup>477</sup> V. C. de TERWANGNE, « Réutilisation... », *op. cit.*, p. 138.

<sup>478</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 3.

<sup>479</sup> V. art. 2, 3), b) de la directive 2003/98 et C. de TERWANGNE, *op. cit.*, p. 138.

disproportionnés et qu'il s'agisse d'une simple manipulation, les demandes d'extraits de documents doivent être accueillies favorablement »<sup>480</sup>.

Cette définition très large doit immédiatement être nuancée car, d'une part, des documents administratifs sont exclus de l'ordonnance (C.1.1). D'autre part, seuls les documents administratifs que les autorités publiques acceptent de soumettre à réutilisation sont inclus dans le champ d'application de l'ordonnance (C.1.2). Ces quelques développements permettent de souligner enfin que les données géographiques sont souvent à considérer comme des documents administratifs (C.1.3).

### **C.1.1) Documents qui ne sont pas des documents administratifs**

La notion de « document administratif » doit donc tout d'abord être amputée de toute une série de documents qui sont exclus du champ d'application de l'ordonnance, à savoir :

- les programmes informatiques<sup>481</sup> ;
- les documents administratifs qui ne sont pas complets et achevés<sup>482</sup> ; ce qui rejoint les motifs de refus d'accès à l'information environnementale dans le cadre de l'ordonnance du 18 mars 2004, ou de publicité de l'administration en application de l'ordonnance du 30 mars 1995 ;
- les documents administratifs dont la fourniture est une activité ne relevant pas de la mission de service public dévolue à l'autorité publique concernée<sup>483</sup>, lorsqu'ils relèvent par exemple d'une activité commerciale de cette autorité<sup>484</sup> ; ce qui semble rejoindre la directive INSPIRE en ce que cette dernière ne vise que les séries de données géographiques rentrant dans le champ des missions publiques de l'autorité publique en cause ;
- les documents administratifs sur lesquels des tiers détiennent les droits de propriété intellectuelle<sup>485</sup> ;
- les documents administratifs qui ne sont pas accessibles compte tenu des règles d'accès en vigueur<sup>486</sup> ; mais « [l]e seul fait que la législation d'accès ne s'applique pas à un document ne signifie pas automatiquement que la directive ne va pas s'appliquer »<sup>487</sup> ;

---

<sup>480</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 7.

<sup>481</sup> Ils ne sont pas des « documents administratifs », v. art. 2, 2°, in fine de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>482</sup> Art. 3, alinéa 1, *a contrario* de l'ordonnance du 6 mars 2008. L'objectif est « d'empêcher la publication d'un document non définitif qui pourrait être source de méprise », projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 4. Il ne suffirait donc pas que le document soit incomplet, encore faudrait-il qu'il soit source de méprise.

<sup>483</sup> Art. 3, alinéa 3, 1° de l'ordonnance du 6 mars 2008. Il s'agirait par exemple, au niveau local, d'écussons qui sont utilisés pour les en-têtes de lettres, ou commercialisés sous la forme d'autocollants ou de pins qui sont vendus par les services touristiques.

<sup>484</sup> C. de TERWANGNE, « Réutilisation... », *op. cit.*, pp. 140-141.

<sup>485</sup> Art. 3, alinéa 3, 2° de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>486</sup> Art. 3, alinéa 3, 3° de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>487</sup> N. POUPAERT et K. JANSSEN, *op. cit.*, p. 33. Les auteurs renvoient au considérant n°16 de la directive 2003/98 selon lequel : « La publicité de tous les documents généralement disponibles qui sont détenus par le secteur public – non seulement par la filière politique, mais également par la filière judiciaire et la filière administrative – constitue un instrument essentiel pour développer le droit à la connaissance, principe fondamental de la démocratie. Cet objectif est applicable aux institutions, et ce, à tous les niveaux, tant local que national et international ».

- les documents administratifs qui sont mis à disposition inconditionnellement par une autorité publique<sup>488</sup> ; étant entendu que ce qu'il faut entendre par « mise à disposition inconditionnelle », « c'est l'offre à la réutilisation et non la seule diffusion des informations »<sup>489</sup> ;
- et les documents administratifs qui comportent des données à caractère personnel et qui n'ont pas été rendu anonymes conformément à la définition donnée à l'article 1, 5° de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution 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<sup>490</sup> ; il est renvoyé aux développements ultérieurs de la présente étude à ce sujet<sup>491</sup>.

### **C.1.2) Décision de l'autorité publique de mettre ces documents administratifs à disposition à des fins de réutilisation**

Lorsqu'un document administratif est en cause, encore faut-il, pour que l'ordonnance s'applique, que l'autorité publique qui en dispose ait décidé de le mettre à disposition de tiers à des fins de réutilisation. Par conséquent, cela vise une catégorie spécifique de documents que l'autorité publique visée met à disposition pour le but particulier de réutilisation. Il ne s'agit donc pas des documents mis à disposition à d'autres fins<sup>492</sup>.

Pour lier cette condition à ce qui vient d'être dit plus haut, on peut relever que l'autorité publique concernée pourrait très bien mettre à disposition de manière générale et inconditionnelle toutes les informations qu'elle diffuse. Dans ce cas, l'ordonnance du 3 mars 2008 ne s'appliquerait pas. Par contre, si elle précise que telles données peuvent être réutilisées moyennant le respect de telles conditions ou inconditionnellement, l'ordonnance devra s'appliquer<sup>493</sup>.

### **C.1.3) Conclusion : document administratif et donnée géographique**

En conclusion, eu égard à la large définition de la notion de « document administratif », l'ensemble des séries de données géographiques visées par la directive INSPIRE, sauf lorsqu'elles sont détenues par des tiers<sup>494</sup> se connectant au réseau de services, sont susceptibles d'y être incluses ; comme semble d'ailleurs l'indiquer le considérant n°4 de la directive 2003/98<sup>495</sup>.

## **C.2) Dont une autorité publique dispose**

<sup>488</sup> Art. 3, alinéa 4, de l'ordonnance du 6 mars 2008. Cela « a pour objectif de ne pas porter atteinte aux efforts de communication des autorités publiques. Lorsque des documents sont déjà librement disponibles, il n'y a aucune raison de les soumettre à des règles ou à des principes de mise à disposition particuliers. Il va de soi que les documents disponibles sans conditions d'accès doivent le rester », projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 5.

<sup>489</sup> C. de TERWANGNE, « Réutilisation... », *op. cit.*, p. 141.

<sup>490</sup> Art. 4 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>491</sup> V. aussi C. de TERWANGNE, « Réutilisation... », *op. cit.*, p. 144-146.

<sup>492</sup> V. en ce sens C. de TERWANGNE, « Réutilisation... », *op. cit.*, p. 140.

<sup>493</sup> V. C. de TERWANGNE, « Réutilisation... », *op. cit.*, p. 142.

<sup>494</sup> V. les développements suivants à ce sujet.

<sup>495</sup> Selon celui-ci, « 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, ... ».

Pour que l'ordonnance du 8 mars 2008 s'applique, encore faut-il qu'une autorité publique dispose du document administratif concerné.

L'article 2, 1° de l'ordonnance du 8 mars 2008 distingue cinq hypothèses dans lesquelles est en cause une autorité publique, à savoir lorsqu'il s'agit<sup>496</sup> :

de la Région de Bruxelles-Capitale ;

des personnes morales de droit public qui dépendent, directement ou indirectement, de la Région de Bruxelles-Capitale ;

des communes et les autres collectivités territoriales ;

des personnes, quelle que soit leur forme et leur nature, qui cumulativement :

- ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial,
- ont la personnalité juridique,
- et dont soit l'activité est financée majoritairement par les autorités ou organismes des points précédents, soit la gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes, soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par ces autorités ou organismes ;

des associations formées par une ou plusieurs des autorités publiques précédentes.

Par contre, la notion d'autorité publique, résultant de la législation relative aux marchés publics, « ne couvre pas les entreprises publiques »<sup>497</sup>.

Eu égard à ces éléments, on de nombreuses autorités publiques au sens de l'ordonnance du 6 mars 2008 le sont aussi au sens de la directive INSPIRE. Ainsi, les autorités visées aux trois premières catégories précitées, par exemple, peuvent être des autorités publiques au sens de l'article 3, 9), a) de la directive INSPIRE. Par contre, les communes pourraient, en principe, être exclues du champ d'application de cette directive (en tant qu'autorité publique se situant à l'échelon le plus bas du gouvernement d'un Etat membre), alors que tel ne serait pas le cas dans le cadre de la directive 2003/98.

L'autorité publique dont il vient d'être question doit en outre « disposer » des documents administratifs concernés pour que leur réutilisation soit soumise à l'ordonnance du 6 mars 2008. A ce sujet, alors qu'il est renvoyé à la notion de « détenir » dans les réglementations précédemment évoquées et dans la directive 2003/98, l'ordonnance du 6 mars 2008 exige que l'autorité publique en cause « dispose » de ces documents, c.-à-d. que ces derniers<sup>498</sup> :

- soient en la possession de cette autorité publique,
- soient gérés par celle-ci,
- ou que cette dernière ait un certain contrôle sur eux.

---

<sup>496</sup> Art. 2, 1° de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>497</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 3.

<sup>498</sup> Art. 2, 6° de l'ordonnance du 6 mars 2008.

Il s'agit pour l'autorité publique de pouvoir « légitimement autoriser ou refuser la réutilisation »<sup>499</sup>. A ce sujet, le considérant n°11 de la directive 2003/98 stipule qu'un « document détenu par un organisme du secteur public est un document dont cet organisme est habilité à autoriser la réutilisation ». On pourrait par exemple imaginer que l'autorité publique concernée, ait obtenu certaines de ces séries par l'intermédiaire d'un service en réseau de téléchargement dans le cadre duquel les séries ont été fournies avec une licence<sup>500</sup> interdisant la réutilisation à des fins commerciales de celles-ci. Dans ce cas, on devrait pouvoir considérer que cette autorité publique ne « dispose » pas de ces séries de données pour en permettre la réutilisation à des fins commerciales.

## **D) Modalités de la réutilisation : principes à respecter**

L'ordonnance du 8 mars 2008 consacre tout d'abord des obligations relatives aux documents administratifs (D.1). Elle encadre en outre la réutilisation de certains principes (D.2) et, enfin, permet au demandeur de documents d'exercer un recours administratif organisé (D.3).

### **D.1) Obligations relatives aux documents administratifs**

En ce qui concerne la forme des documents administratifs que l'autorité choisit de mettre à disposition à des fins de réutilisation, elle n'est tenue de les mettre à disposition dans la forme requise par le demandeur que si cette mise à disposition sous une telle forme n'occasionne pas des « frais inconsidérés »<sup>501</sup>. Si les documents ne sont pas disponibles dans cette forme, l'autorité publique doit communiquer au demandeur, dans sa décision, les formes disponibles<sup>502</sup>. Etant entendu que la mise à disposition des documents sous format électronique est encouragée<sup>503</sup>.

En outre, lorsqu'un accord d'obtention des données en vue de leur réutilisation est en place depuis un certain temps entre une autorité et une personne quelconque, cela n'engendre pas d'obligation pour cette autorité de poursuivre la production des documents administratifs en cause. Elles peuvent ainsi mettre un terme à cette production mais doivent alors « rendre leurs décisions publiques dans les meilleurs délais »<sup>504</sup>.

### **D.2) Principes à respecter en matière de réutilisation**

Tout d'abord, le demandeur doit adresser à l'autorité publique une demande écrite (c.-à-d. via courrier, courrier électronique, formulaire Web, etc.<sup>505</sup>), identifiant de manière précise le document administratif demandé, décrivant la réutilisation qui sera faite, la forme voulue des informations recherchées et les finalités poursuivies (à savoir, « les raisons et les objectifs poursuivis par sa demande »<sup>506</sup>)<sup>507</sup>. « Ces mentions permettront de vérifier que la demande n'est pas abusive et qu'elle correspond aux objectifs poursuivis par la directive »<sup>508</sup>.

---

<sup>499</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 4.

<sup>500</sup> Art. 14.4 de la directive INSPIRE.

<sup>501</sup> Art. 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>502</sup> Art. 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>503</sup> Art. 5.1 de la directive 2003/98.

<sup>504</sup> Art. 7, §2 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>505</sup> Art. 2, 7<sup>o</sup> de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>506</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 7.

Par ailleurs, l'autorité publique a la possibilité de soumettre la réutilisation des documents administratifs « à des conditions supplémentaires »<sup>509</sup> (ne devant ni restreindre la concurrence, ni limiter indûment les possibilités de réutilisation) à celles prévues par l'ordonnance ainsi qu'à des licences<sup>510</sup>.

Néanmoins, cette faculté est encadrée par le respect des principes de libre concurrence (D.2.1), de non-discrimination (D.2.2), de tarification (D.2.3) et de transparence (D.2.4).

### **D.2.1) Libre concurrence**

La faculté précitée de l'autorité publique de soumettre la réutilisation à des conditions supplémentaires ne doit ni limiter indûment les possibilités de réutilisation, ni être utilisée pour restreindre la concurrence<sup>511</sup> ; « [l]es organismes du secteur public devraient respecter les règles applicables en matière de concurrence lorsqu'ils définissent les principes de la réutilisation de documents »<sup>512</sup>. Les accords d'exclusivité de réutilisation sont d'ailleurs interdits sauf s'ils sont nécessaires pour la prestation d'un service d'intérêt général<sup>513</sup>. Et même dans ce dernier cas, l'opportunité du droit d'exclusivité en question doit être réexaminée au moins tous les trois ans<sup>514</sup> et ce droit doit être rendu public par l'autorité qui l'accorde (sauf s'il a été octroyé avant le 8 avril 2004)<sup>515</sup>. Enfin, tout droit de réutilisation exclusive accordé avant le 8 avril 2004, s'il n'est pas nécessaire pour la prestation d'un service d'intérêt général, doit prendre fin à l'échéance de sa validité ou, au plus tard, le 31 décembre 2008.

### **D.2.2) Non-discrimination**

Les conditions à laquelle la réutilisation serait soumise ne peuvent pas être discriminatoires pour des « catégories comparables de réutilisation »<sup>516</sup> ; que la réutilisation soit d'ailleurs le fait de l'autorité publique ou de quiconque d'autre<sup>517</sup>.

Selon le considérant n°19 de la directive 2003/98 par exemple, les conditions de réutilisation « ne doivent pas empêcher les organismes du secteur public d'échanger des informations gratuitement dans le cadre de leurs missions de service public, alors que la réutilisation de ces mêmes documents est payante pour d'autres parties. Il devrait également être possible d'adopter une politique de tarification différenciée pour la réutilisation commerciale et non

---

<sup>507</sup> Art. 6, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>508</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>509</sup> Art. 5, alinéa 3 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>510</sup> Art. 6, alinéa 2 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>511</sup> Art. 5, alinéa 4, et 6, alinéa 2, de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>512</sup> Considérant n°20 de la directive 2003/98. Le droit de la concurrence leur est donc applicable, v. N. POUPAERT et K. JANSSEN, *op. cit.*, pp. 46-47. V. néanmoins pp. 48-49 et art. 11, 2° de la directive 2003/98.

<sup>513</sup> Art. 16, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>514</sup> Art. 16, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de l'ordonnance du 6 mars 2008. Cet examen d'opportunité doit être effectué par l'autorité publique qui a octroyé le droit d'exclusivité ou qui est titulaire du droit d'exclusivité.

<sup>515</sup> Art. 16, § 2 de l'ordonnance du 6 mars 2008. Si le droit d'exclusivité a été accordé avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 mars 2008, c'est-à-dire avant le 8 avril 2008 (art. 19), l'autorité publique qui l'a accordé n'a pas l'obligation de le rendre public.

<sup>516</sup> Art. 15, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>517</sup> Art. 15, § 2 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

commerciale ». Il n'est donc pas fait obstacle à ce que la gratuité soit pratiquée pour une réutilisation non commerciale tandis qu'une réutilisation du même document à des fins commerciales donnerait lieu au paiement d'une redevance<sup>518</sup>.

Des distinctions de traitement pourront être faites selon les données, les utilisateurs et/ou les finalités concernés, étant entendu que les critères de distinction doivent être objectifs<sup>519</sup> et justifiables.

### **D.2.3) Tarification**

Lorsqu'il est question d'une redevance pour la reproduction et la distribution des documents en cause, celle-ci « égale les coûts marginaux de reproduction et de distribution »<sup>520</sup>. A ce propos, « [l]a reproduction couvre la création et la collecte, et la distribution peut aussi comprendre une aide aux utilisateurs »<sup>521</sup>. Il est clair que la redevance ne doit pas nécessairement être « égale » à ce montant. En effet, « [l]e plafond tarifaire fixé est sans préjudice du droit pour les organismes du secteur public d'appliquer des tarifs inférieurs, voire de pratiquer la gratuité totale »<sup>522</sup>.

En outre, il faut encore noter que lorsque la « préparation d'un document administratif demande plusieurs opérations supplémentaires, le total des coûts ne peut dépasser le coût de la collecte, de la production, de la reproduction et de la diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable »<sup>523</sup>. L'analyse de cette dernière notion de « retour sur investissement raisonnable » implique qu'il soit « tenu compte des besoins d'autofinancement de l'organisme concerné du secteur public »<sup>524</sup>. Les travaux préparatoires soulignent que les coûts liés à l'anonymisation de données à caractère personnel afin de permettre leur réutilisation peuvent par exemple être pris en compte dans le cadre d'une redevance éventuelle<sup>525</sup>. Par ailleurs, « Les tarifs devraient être fixés en fonction des coûts pendant la période comptable appropriée et calculés en concordance avec les principes comptables applicables aux organismes du secteur public concernés »<sup>526</sup>.

Dans tous les cas, la préférence va à l'offre des documents à réutiliser « à des prix qui n'excèdent pas les coûts marginaux de reproduction et de diffusion »<sup>527</sup>, ce qui devrait commander une interprétation restrictive de la notion de « plusieurs opérations

---

<sup>518</sup> V. en ce sens projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 9.

<sup>519</sup> V. N. POUPAERT et K. JANSSEN, *op. cit.*, p. 43.

<sup>520</sup> Art. 8, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>521</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 7. V. aussi le considérant n°14 de la directive 2003/98.

<sup>522</sup> *Ibid.*

<sup>523</sup> Art. 8, alinéa 2, de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>524</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 9.

<sup>525</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 5.

<sup>526</sup> Art. 6 de la directive 2003/98.

<sup>527</sup> Considérant n°14 de la directive 2003/98. D'ailleurs, le Parlement européen considérait qu'il ne fallait percevoir à titre de redevance que « le coût de production et de diffusion en excluant ainsi les coûts de production des données », N. POUPAERT et K. JANSSEN, *op. cit.*, p. 39. Les auteurs relèvent, pp. 39-41, qu'il avait aussi été plaidé pour la gratuité des « informations essentielles » et critiquent la pertinence d'une telle distinction, rappelant le rôle du droit d'accès à cet égard.

supplémentaires », vague et susceptible de remettre en cause la prééminence du principe du coût marginal.

#### **D.2.4) Transparence**

En vertu du principe de transparence, doivent être répertoriés et publiés sur le portail de la Région de Bruxelles-capitale<sup>528</sup> :

- les documents disponibles en vue d'une réutilisation,
- et les conditions éventuelles dont les licences types, ainsi que les rétributions éventuelles.

Cette transparence peut être réalisée via la publication de listes des documents pertinents ou l'exposition de conditions générales dans lesquelles la réutilisation peut être opérée<sup>529</sup>. L'ordonnance ne prévoit toutefois pas qui a la responsabilité de réaliser cette mesure de publicité.

En outre, lorsqu'une rétribution est exigée, sur simple demande du demandeur, l'autorité publique concernée doit informer ce dernier de la base de calcul ainsi que des facteurs pris en compte dans le calcul de la rétribution (la méthode de calcul doit être expliquée)<sup>530</sup>.

#### **D.3) Recours du demandeur**

En cas de refus d'exécuter une décision de mise à disposition des documents administratifs ou de toute autre difficulté rencontrée dans l'exercice des droits conférés par l'ordonnance du 6 mars 2008, le demandeur des documents administratifs peut exercer un recours administratif organisé<sup>531</sup> devant la Commission d'accès aux documents administratifs<sup>532</sup>.

Lorsque le recours est accueilli, l'autorité publique doit exécuter la décision de la Commission au plus tard dans les quinze jours<sup>533</sup>.

#### **E) Hypothèses de restriction à la réutilisation**

Cela a déjà été signalé, l'autorité publique concernée peut décider discrétionnairement si elle met ou pas des informations à disposition à des fins de réutilisation. Néanmoins, une fois que celle-ci est permise, elle est astreinte au respect des principes précités.

En outre, il faut relever que les documents contenant des données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'une réutilisation que s'ils sont anonymisés<sup>534</sup>.

Enfin, la réutilisation peut être interdite par la législation portant sur l'accès à l'information.

---

<sup>528</sup> Art. 17, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>529</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *op. cit.*, p. 10.

<sup>530</sup> Art. 17, alinéa 2 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>531</sup> V. D. RENDERS, B. GORS et C. THIEBAUT, *op. cit.*, pp. 479-485.

<sup>532</sup> Art. 9 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>533</sup> Art. 13 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>534</sup> V. art. 4 de l'ordonnance du 6 mars 2008 et infra.

## **F) Interactions entre la réglementation relative à la réutilisation et la directive INSPIRE**

De manière générale, en ce qui concerne les relations entre la directive 2003/98, concernant la réutilisation, et la directive INSPIRE, cette dernière prévoit qu'elle s'applique « sans préjudice » de la directive 2003/98<sup>535</sup>. Or les développements des points A), B) et C) démontrent que les champs d'application de l'ordonnance du 6 mars 2008 et de la directive INSPIRE sont susceptibles de se superposer quant aux données concernées et quant à ce qui en est fait. L'illustration suivante en atteste d'ailleurs.

L'I.B.G.E. peut à nouveau être pris comme exemple. Imaginons le cas d'une association de pêcheurs qui désirerait obtenir des informations sur les cours d'eau afin d'établir un dépliant informatif à vendre aux futurs pêcheurs. Celle-ci téléchargerait les informations au moyen des services de données géographiques mis en place par l'I.B.G.E. Dans le cas où l'I.B.G.E. déciderait de mettre ces informations à disposition à des fins de réutilisation, l'ordonnance du 6 mars 2008 s'appliquerait.

La réglementation de la réutilisation des informations du secteur public s'inscrit clairement dans l'environnement numérique. En effet tout d'abord, le courrier électronique, la télécopie ou le formulaire Web sont directement visés<sup>536</sup>. Ensuite, il est prévu que « [l]es documents réutilisables sont, dans la mesure du possible, mis à la disposition par voie électronique »<sup>537</sup>. Il est donc concevable que des demandes de réutilisation d'informations du secteur public, en l'espèce de séries de données géographiques, soient réalisées par l'intermédiaire des services en réseau de la directive INSPIRE (d'autant plus que l'autorité doit en principe mettre les documents à disposition dans la forme requise par le demandeur).

On peut ainsi se demander dans quelle mesure la réutilisation de données géographiques incluses dans le champ d'application de la directive INSPIRE, par exemple une base de données d'adresses, pourrait être autorisée ou refusée par l'autorité publique disposant de la version de référence de cette base de données, en vertu de la réglementation en matière de réutilisation des données du secteur public.

Cette question nécessite d'abord d'établir les liens entre la notion de réutilisation et la directive INSPIRE (F.1). Et ensuite, d'expliquer ce que signifie le fait que cette directive s'applique sans préjudice de la directive 2003/98 (F.2), pour enfin en tirer les conséquences (F.3).

### **F.1) Réutilisation et directive INSPIRE**

Tout d'abord, il faut rappeler qu'il n'y a de réutilisation au sens de l'ordonnance du 6 mars 2008 que lorsque l'autorité publique concernée met des documents à disposition à des fins de réutilisation. Autrement dit, lorsque cette autorité ne prend pas une décision par rapport à la possibilité ou non de réutiliser, il n'est en principe pas question de réutilisation au sens de l'ordonnance. Ainsi, lorsqu'elle met des informations à disposition d'une personne en vertu de la législation relative à l'accès à l'information de l'administration au sens large (accès à

---

<sup>535</sup> Art. 2.1 de la directive INSPIRE.

<sup>536</sup> Art. 2, 7° de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>537</sup> Art. 5, alinéa 5 de l'ordonnance du 6 mars 2008. V. aussi art. 5.1 de la directive 2003/98.

l'information environnementale ou publicité de l'administration), comme cela a déjà été explicité, ce que cette personne fera des informations qui lui ont été communiquées ne relève en principe pas de la législation relative à la réutilisation des documents administratifs, à savoir de l'ordonnance du 6 mars 2008<sup>538</sup>.

Ensuite, il faut relever que la directive, lorsqu'elle contraint les autorités publiques à mettre les séries de données géographiques détenues par elles à la disposition du public au travers des services de données, ne commande *a priori* pas que ces autorités mettent les informations à dispositions « à des fins de réutilisation ». La directive INSPIRE consacrerait plutôt des règles d'accès spécifiques et concernant les services et séries de données géographiques.

Néanmoins, en application de la directive INSPIRE, une autorité publique ne pourrait pas refuser, par exemple, le téléchargement de séries de données par un demandeur, au motif que ce dernier va les utiliser à une fin autre que la mission d'intérêt public pour laquelle les données ont été collectées par cette autorité publique et, éventuellement, à des fins commerciales. Tandis que, en droit belge (bruxellois), cela constitue une réutilisation au sens de l'ordonnance du 6 mars 2008 nécessitant que ladite autorité publique décide discrétionnairement si celle-ci peut ou non être effectuée. Nécessité un tel aval de l'autorité publique serait en contradiction avec les règles prévues par la directive INSPIRE qui ne prévoit pas un tel motif de refus.

Il n'est pas indifférent à cet égard que l'article 14.3 de la directive INSPIRE stipule seulement que les données rendues disponibles par les services de consultation « peuvent l'être sous une forme empêchant leur réutilisation à des fins commerciales ». Il pourrait ainsi être déduit *a contrario* de cette disposition que les autres services ne peuvent pas empêcher la réutilisation commerciale ; tel étant par exemple le cas des services de téléchargement. Cette interprétation est d'ailleurs renforcée par le fait que la directive INSPIRE permette implicitement que ces services fassent l'objet d'une tarification<sup>539</sup> et exige dans ces hypothèses la mise en place de services de commerce électronique<sup>540</sup>.

Relevons enfin que la directive INSPIRE poursuit aussi comme objectif de « favoriser le développement de services à valeur ajoutée par des tiers, au bénéfice tant des autorités publiques que du public »<sup>541</sup>.

Par conséquent, on peut observer que, finalement, la directive INSPIRE permet concrètement de réaliser des réutilisations au sens de la directive 2003/98. Mais plus encore, elle contraint, certes implicitement, les autorités publiques à permettre la réutilisation des séries de données géographiques dans le contexte du portail INSPIRE, sauf lorsque sont en cause des services de consultation où une restriction peut être prévue quant à la réutilisation commerciale. Cela résulte du fait que les motifs de restriction de l'accès public aux séries et services de données géographiques sont énumérés par la directive INSPIRE et ne laissent pas de place à la liberté et au pouvoir discrétionnaire que l'ordonnance du 6 mars 2008 laisse aux autorités publiques relativement à l'autorisation ou non de la réutilisation de leurs documents.

---

<sup>538</sup> V. en ce sens C. de TERWANGNE, « Réutilisation... », *op. cit.*, pp. 153-154.

<sup>539</sup> Sans d'ailleurs, pour les services de téléchargement, transformation et d'appel, fixer la mesure de cette rémunération.

<sup>540</sup> Art. 14.4 de la directive INSPIRE.

<sup>541</sup> Considérant n°26 de la directive INSPIRE.

Une interprétation contraire, selon laquelle seule la réutilisation à des fins commerciales pourrait être empêchée via les services de consultation<sup>542</sup>, et les autorités publiques retrouveraient leur pouvoir discrétionnaire dans toutes les autres hypothèses, nous semblerait contraire à la directive INSPIRE, bien que défendable. Pour défendre cette interprétation, il s'agirait de soutenir que c'est un accès public que permet la directive INSPIRE, certes notamment via téléchargement, et rien de plus ; elle ne permettrait aucune utilisation particulière des informations et serait en ce sens sans préjudice de la directive 2003/98 (n'imposant d'ailleurs pas aux Etats membres de permettre la réutilisation).

## F.2) Mise en œuvre de la directive INSPIRE sans préjudice de la directive 2003/98

Au-delà des considérations précédentes, il reste à se demander ce que pourrait impliquer le fait que la directive INSPIRE doive être appliquée sans préjudice de la directive 2003/98 et donc de l'ordonnance du 6 mars 2008, si sa transposition diminue substantiellement – presque totalement – le pouvoir discrétionnaire dont disposent les autorités publiques.

Car en effet, il semblerait que l'ordonnance du 6 mars 2008 ne doive pas s'appliquer dans le cadre de la directive INSPIRE puisqu'elle ôte finalement aux autorités publiques la liberté de mettre ou non leurs documents à disposition à des fins de réutilisation ; cette décision ayant été prise par le législateur européen. Il pourrait être soutenu que dès lors que les autorités publiques n'ont pas pu décider d'autoriser ou non la réutilisation, il n'est plus question de les contraindre à exécuter les obligations de l'ordonnance du 6 mars 2008 ; les séries de données géographiques n'ayant pas été mises à disposition à des fins de réutilisation, suite à une décision d'une autorité publique<sup>543</sup>, mais plutôt aux fins de la mission d'intérêt public imposée par la directive INSPIRE.

Ce raisonnement ne doit cependant pas être retenu car il repose sur une spécificité de l'ordonnance du 6 mars 2008. En effet, les services en réseau de la directive INSPIRE peuvent entraîner l'application des principes et obligations de la directive 2003/98. En effet d'une part, celle-ci définit la réutilisation comme « 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 »<sup>544</sup>. Et d'autre part, ses principes et obligations s'appliquent « lorsque la réutilisation de documents détenus par des organismes du secteur public est autorisée »<sup>545</sup>. Il est donc totalement indifférent à cet égard que la réutilisation soit autorisée en vertu de la décision d'une autorité publique ou en vertu d'une autre directive, d'une loi, d'un arrêté royal, etc. La source de l'autorisation de la réutilisation n'a donc aucune importance quant à l'applicabilité des obligations de la directive. C'est le législateur bruxellois qui a choisi de laisser aux autorités publiques la liberté de permettre spécifiquement la réutilisation et donc d'être soumises dans ce cas aux obligations consacrées dans l'ordonnance du 6 mars 2008. Par exemple, en France la loi impose que la réutilisation soit en principe permise<sup>546</sup>.

---

<sup>542</sup> *A contrario*, la réutilisation à des fins non commerciales ne pourrait pas être empêchée.

<sup>543</sup> Art. 3, alinéa 1<sup>er</sup>, in fine de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>544</sup> Art. 2, 4) de la directive 2003/98.

<sup>545</sup> Art. 3 de la directive 2003/98.

<sup>546</sup> V. art. 10 de la loi 78-753 du 17 Juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, disponible sur <http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droit-culture/procedure/pdf/78-753.pdf>.

En l'espèce, la mise en œuvre de la directive INSPIRE conformément à la directive 2003/98 signifie que la liberté des autorités publiques sera limitée de deux façons. D'une part, lorsqu'elles sont obligées de permettre, en principe selon la thèse suivie dans la présente étude, la réutilisation des séries de données géographiques de la directive INSPIRE alors que l'ordonnance du 6 mars 2008 leur laissait le choix. Elles disposeront néanmoins toujours de ce choix en matière de service de consultation au travers desquels elles pourront mettre les séries de données géographiques à disposition dans une forme empêchant la réutilisation commerciale seulement<sup>547</sup>. Et d'autre part, outre les obligations consacrées par la directive INSPIRE, lorsqu'il sera question de réutilisation dans le cadre de cette dernière, les autorités publiques devront respecter la directive 2003/98 et l'ordonnance du 6 mars 2008 la transposant.

Il pourrait être utile de spécifier ces conséquences dans l'ordonnance de transposition de la directive INSPIRE en précisant qu'elle déroge à l'ordonnance du 6 mars 2008, dans cette mesure, et que, pour le surplus, les obligations de cette dernière ordonnance demeurent applicables dans le contexte de l'ordonnance INSPIRE. L'ordonnance INSPIRE se présenterait ainsi comme une loi spéciale par rapport à l'ordonnance du 6 mars 2008. Et il devrait être satisfait, à l'occasion de la mise en place et du fonctionnement du portail bruxellois, aux obligations consacrées dans l'ordonnance du 6 mars 2008.

### F.3) Conséquences de la réglementation relative à la réutilisation dans le cadre de la directive INSPIRE

En cas de réutilisation, les obligations consacrées par l'ordonnance du 6 mars 2008 seront d'application dans le cadre des services de données géographiques, sans pouvoir porter préjudice à la réglementation en matière d'accès à l'information, qu'elle résulte de la directive INSPIRE ou d'autres réglementations (accès à l'information environnementale ou publicité de l'administration) puisque, cela a été souligné ; accès et réutilisation sont des concepts distincts.

Ainsi concrètement, la redevance que pourront exiger les autorités publiques dans le cadre des services en réseau de la directive INSPIRE permettant la réutilisation des informations, lorsque la directive INSPIRE ne prévoit rien<sup>548</sup>, ne pourra excéder les coûts marginaux de reproduction et de distribution<sup>549</sup> ou, si la préparation de l'information en cause requiert plusieurs opérations supplémentaires, le coût de la collecte, de la production, de la reproduction et de la diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable ; ce qui réduit donc leur marge de manœuvre<sup>550</sup>.

---

<sup>547</sup> Art. 14.3 de la directive INSPIRE.

<sup>548</sup> Elle prévoit en effet que les services de recherche et de consultation seront gratuits, sauf exception pour les services de consultation, v. plus haut à cet égard. Dans le cas où une réutilisation au sens de la directive 2003/98 serait en cause dans le fonctionnement des services de consultation, on pourrait toutefois se demander si le plafond prévu par cette directive ne serait pas d'application malgré celui que prévoit la directive INSPIRE. En effet, cette dernière est sans préjudice de la directive 2003/98. Le fait que la directive INSPIRE permette d'interdire la réutilisation commerciale via les services de consultation peut cependant indiquer que le plafond qu'elle prévoit est également applicable en matière de réutilisation

<sup>549</sup> Art. 8, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 6 mars 2008.

<sup>550</sup> Marge de manœuvre qui aurait pu être plus large si l'article 6 de la directive 2003/98 avait été transposé littéralement. En effet, selon celui-ci, dans tous les cas : « Lorsque des redevances sont prélevées, le total des recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation de ces documents ne dépasse pas leur coût de collecte, de production, de reproduction et de diffusion, tout en permettant un retour sur investissement

Bien entendu, comme cela a déjà été illustré, si ces services en réseau peuvent être consultés en application d'autres réglementations de l'accès à l'information du secteur public, il faut alors se reporter à ces législations qui pourraient interdire l'exigibilité d'une redevance mais aussi la réutilisation à des fins commerciales. Par exemple, on peut renvoyer à la législation en matière d'accès à l'information environnementale où la réutilisation à des fins commerciales ne pourra être obtenue que par l'intermédiaire des directives INSPIRE et 2003/98.

Un autre exemple, concernant le principe de transparence, consiste à l'obligation de publier des listes de documents disponibles à des fins de réutilisation et diverses conditions liées à ceux-ci et à celle-ci. A cet égard, les métadonnées à concevoir en vertu de la directive INSPIRE seraient un moyen opportun d'exécuter cette obligation.

---

raisonnable ». Alors que l'article 8 de l'ordonnance du 6 mars 2008 prévoit quant à lui deux hypothèses distinctes.

## Titre III) Certaines obligations spécifiques à la transposition de la directive INSPIRE

En matière de **coordination**, l'article 18 de la directive INSPIRE prévoit que les Etats membres « veillent à ce que soient désignées des structures et des mécanismes appropriés pour coordonner, à tous les niveaux de gouvernement, les contributions de tous ceux pour lesquels leurs infrastructures d'informations géographiques présentent un intérêt ». Au niveau communautaire, c'est la Commission qui est responsable de la coordination et les Etats membres doivent chacun déterminer un « **point de contact** »<sup>551</sup>.

Les Etats membres ont en outre une obligation de faire « **rapport** » à la Commission en application de l'article 21 de la directive INSPIRE. La Commission est habilitée à prendre des règles de mise en œuvre de cette disposition. Deux types de rapports doivent être rendus :

- un rapport contenant divers points devra être rendu au plus tard le **15 mai 2010**<sup>552</sup> ;
- tous les trois ans et au plus tard à compter du 15 mai 2013, un rapport fournissant des informations actualisées concernant les points du précédent rapport.

Une décision de la Commission « établit les règles détaillées en matière de suivi, par les Etats membres, de la mise en œuvre et de l'utilisation de leurs infrastructures d'information géographique, ainsi que de rapportage »<sup>553</sup>.

En Région flamande, la coordination est réglée par l'article 37 du décret GDIV auquel il est renvoyé pour plus de détails.

Au niveau de l'obligation de rapport, le gouvernement flamand devra fournir au Parlement flamand un rapport annuel public à propos de l'état des choses dans le cadre de la GDI et son utilisation, à partir du 15 mai 2010<sup>554</sup>. Il est aussi chargé de transmettre des informations relatives à divers sujets à la Commission européenne<sup>555</sup>, au plus tard le 15 mai 2013.

Et en France, les mesures relatives à la coordination seront développées dans un décret d'application et rien de particulier n'est prévu à propos de l'obligation de faire rapport à la Commission européenne.

---

<sup>551</sup> Art. 19 de la directive INSPIRE.

<sup>552</sup> Quant aux divers délais à prendre en compte dans le cadre de la transposition de la directive INSPIRE, se référer au site [http://inspire.jrc.ec.europa.eu/inspire\\_roadmap.cfm](http://inspire.jrc.ec.europa.eu/inspire_roadmap.cfm).

<sup>553</sup> Déc. (CE) n°2009/442 de la Commission du 5 juin 2009, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le suivi et le rapportage, *J.O.*, L. 148, du 11 juin 2009.

<sup>554</sup> Art. 36, § 1<sup>er</sup> du décret GDIV.

<sup>555</sup> V. art. 36, § 2 du décret GDIV.

## **2<sup>e</sup> partie) Accès aux et réutilisation des données géographiques – Vie privée et propriété intellectuelle**

Cette partie de l'étude traite en profondeur deux thématiques spécifiques à prendre en compte dans la transposition de la directive INSPIRE et dans le fonctionnement du futur portail bruxellois à mettre en place. Il s'agit, d'une part, de la vie privée et de la protection des personnes contre les traitements de données à caractère personnel (titre Ier) et, d'autre part, de la propriété intellectuelle (titre II).

### **Titre Ier) Vie privée et protection des personnes contre les traitements de données à caractère personnel**

Le présent titre énumère d'abord les différentes réglementations portant sur la protection de la vie privée et focalise le propos sur la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (A). Le champ d'application de cette législation est ensuite étudié (B), pour enfin traiter des obligations qu'elle consacre (C).

#### **A) Normes régissant la protection de la vie privée**

En matière de vie privée, trois ordres juridiques sont à envisager : les ordres juridiques international (A.1), communautaire (A.2) et national (A.3).

##### **A.1) Ordre juridique international**

Au niveau international, le droit au respect de la vie privée et familiale est garanti par deux dispositions générales originaires de deux organisations internationales différentes.

Il s'agit d'une part, au niveau de l'Organisation des Nations Unies, de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>556</sup> (P.I.D.C.P.), selon lequel :

§ 1<sup>er</sup> « Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation ».

§ 2 « Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

Et d'autre part, au niveau du Conseil de l'Europe, de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales<sup>557</sup> (C.E.D.H.) qui stipule

---

<sup>556</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, disponible sur [http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ccpr_fr.htm).

<sup>557</sup> Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales signée à Rome, le 4 novembre 1950, telle qu'amendée par le Protocole n°11, disponible sur <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005.htm>.

que :

§ 1<sup>er</sup> : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ».

§ 2 : « Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Ces normes de droit international doivent être respectées dans le cadre de la mise en œuvre de la directive INSPIRE.

## A.2) Ordre juridique communautaire

Deux types de normes peuvent être relevés dans l'ordre juridique communautaire. Il y a tout d'abord des normes générales relatives à la protection de la vie privée (A.2.1) et, ensuite, une réglementation spécifique concernant les traitements de données à caractère personnel (A.2.2).

### A.2.1) Normes générales

Tout d'abord, en lien direct avec l'ordre juridique international, les droits fondamentaux consacrés par la C.E.D.H. ont été reconnus comme ayant la valeur de principes généraux du droit communautaire<sup>558</sup>.

Par conséquent, toutes les directives communautaires dont il sera question dans cette étude doivent s'y conformer, puisque le droit dérivé adopté par les institutions communautaires doit être conforme aux principes généraux du droit communautaire<sup>559</sup>.

Ensuite, l'article 7 de la Charte des Droits fondamentaux prévoit que : « [t]oute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ». Cette Charte a récemment été adoptée par le Parlement mais n'est pas encore contraignante.

### A.2.2) Normes spécifiques

La Charte des Droits fondamentaux peut d'abord à nouveau être citée. Son article 8 prévoit de manière tout à fait générale que :

§ 1<sup>er</sup> : « Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant ».

§ 2 : « Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification ».

---

<sup>558</sup> L'article 6.3 du Traité sur l'Union européenne affirme en effet que « [l]es droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

<sup>559</sup> V. par exemple C.J.C.E., 17 décembre 1970 (INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT MBH C. EINFUHR-UND VORRATSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL), aff. 11-70, *Rec.*, 1970, p. 1125, point 4 des motifs.

§ 3 : « Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante ».

Ensuite, il faut relever que le droit communautaire a traité de manière spécifique la question de la protection des personnes contre les traitements de données à caractère personnel en adoptant un règlement tout à fait spécifique et deux directives générales. Il s'agit, d'une part, du règlement n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (*J.O.*, L. 8, du 12 janvier 2001). Et il est question, d'autre part, de la directive n°2002/58 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (*J.O.*, L. 201, du 31 juillet 2002), ainsi que de la directive n°95/46 du Parlement et du Conseil du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (*J.O.*, L. 281, du 23 novembre 1995) ( « **directive 95/46** »). Cette dernière dispose de la portée la plus générale et est seule retenue pour les besoins de la présente analyse.

La directive 95/46 doit nécessairement être prise en compte dans la transposition et la mise en œuvre de la directive INSPIRE dès lors que cette dernière et les deux autres directives précitées (2003/4 et 2003/98) prévoient explicitement qu'elles doivent être mise en œuvre dans le respect de la législation protectrice des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, à savoir la directive 95/46. En effet :

- quant à la directive INSPIRE, son considérant n°24 prévoit que « la fourniture des services de réseau devrait être mise en application dans le respect total des principes relatifs à la protection des données à caractère personnel, conformément à la directive 96/46... » et son article 13.1 § 2.f) prévoit la possibilité de dérogations à cet effet ; mais les Etats membres ne peuvent pas « restreindre l'accès aux informations concernant les émissions dans l'environnement » sur la base de cette disposition<sup>560</sup> ;
- quant à la directive 2003/4, son article 4.2 §3 stipule « qu'aux fins de l'application du point f) (permettant des dérogations concernant les données à caractère personnel), les Etats membres veillent au respect des exigences de la directive 95/46... » ; mais les Etats membres ne peuvent, en vertu de cette disposition, « prévoir qu'une demande soit rejetée lorsque elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement »<sup>561</sup> ; quant à la directive 2003/98, son considérant n°21 prévoit qu'elle « devrait être mise en œuvre et appliquée dans le respect total des principes relatifs à la protection des données à caractère personnel, conformément à la directive 95/46... » et son article 1.4 affirme que « la présente directive laisse intact et n'affecte en rien le niveau de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel garanti par les dépositions du droit communautaire et du droit national et, en particulier, ne modifie en rien les droits et obligations prévus dans la directive 95/46/CE » ; « la directive est à visée neutre, c'est-à-dire qu'elle n'a aucun effet sur le niveau harmonisé des règles relatives à la protection des données, telles qu'établies dans la directive 95/46/CE »<sup>562</sup>.

<sup>560</sup> Art. 13.2, *in fine* de la directive INSPIRE.

<sup>561</sup> Art. 4.2, alinéa 2, *in fine* de la directive 2003/4.

<sup>562</sup> Groupe de travail « article 29 », avis n°7/2003 sur la réutilisation des informations émanant du secteur public et la protection des données à caractère personnel, « wp83 », 12 décembre 2003, p. 2. V. infra quant au groupe de travail « article 29 ».

Par conséquent, l'ordonnance de transposition de la directive INSPIRE doit être conforme à la directive 95/46.

### A.3) Ordre juridique national

L'article 22 de la Constitution belge peut tout d'abord être relevé. Celui-ci a une portée tout à fait générale et stipule que :

alinéa 1<sup>er</sup> : Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

alinéa 2 : La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit.

Ensuite, la directive 95/46 a été transposée en droit belge par la loi du 11 décembre 1998<sup>563</sup> (« **loi du 11 décembre 1998** ») modifiant la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel<sup>564</sup> (« **L.V.P.** »). Ainsi, dans le contexte du droit belge, le législateur bruxellois doit veiller au respect de la L.V.P. car « une ingérence dans la vie privée qui s'inscrit dans la réglementation d'une matière déterminée relève certes du législateur compétent pour régler cette matière, mais le législateur décrétoal est tenu de respecter la réglementation fédérale générale, qui a valeur de réglementation minimale pour toute matière »<sup>565 566 567</sup>. Cette prise de position de la Cour d'arbitrage (désormais Cour constitutionnelle) est également partagée par la section législation du Conseil d'Etat<sup>568</sup>. Cela implique que la L.V.P. constitue une réglementation minimale que les législateurs des entités fédérées peuvent compléter<sup>569</sup>, sans pouvoir porter atteinte aux garanties mises en place par celle-ci.

### A.4) Normes étudiées

Les normes de droits international et de droit communautaire à portée générale ne nécessitent pas d'être présentées plus en profondeur à ce stade de la réflexion. En effet, c'est principalement la directive 95/46 et sa transposition dans la L.V.P. qui seront prises en compte dans la présente étude. Plus particulièrement la L.V.P. sera prise en compte puisqu'elle transpose la directive 95/46 dans l'ordre juridique belge.

---

<sup>563</sup> Loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *M.B.*, 3 février 1999, « loi du 11 décembre 1998 ».

<sup>564</sup> *M.B.*, 18 mars 1993.

<sup>565</sup> C.A., 19 janvier 2005, n°16/2005, *R.D.T.I.*, 2005, pp. 129-134 point B.5.2 §2. V. E. DEGRAVE, « L'article 22 de la Constitution et les traitements de données à caractère personnel », *J. T.*, 2009, p. 365. Sur la question des pouvoirs implicites et de la compétence des entités fédérées en matière de droits fondamentaux, v. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, pp. 174-180.

<sup>566</sup> Une remarque peut être faite. La législation fédérale ne serait qu'une législation « minimale » selon la jurisprudence de la Cour. Le législateur décrétoal devrait alors pouvoir adopter une réglementation plus protectrice de la vie privée (E. DEGRAVE, *op. cit.*, p. 367). En toute logique, il semblerait pourtant que le législateur décrétoal doive respecter la directive 95/46, et pas la L.V.P., dès lors que décret et ordonnance sont des normes au même stade dans la hiérarchie des normes. Théoriquement, le législateur pourrait s'écarter dans ce contexte de la L.V.P. pour autant que le prescrit de la directive 95/46 demeure respecté.

<sup>567</sup> V. infra les remarques concernant l'ordonnance du 6 mars 2008 (réutilisation) et les éventuelles discussions qu'elle pourrait susciter à ce sujet.

<sup>568</sup> E. DEGRAVE, *op. cit.*, p. 367

<sup>569</sup> *Ibid.*

Cette réglementation est précise et établit toute une série d'obligations spécifiques à prendre en compte dans le cadre de la mise en œuvre de la directive INSPIRE. C'est pourquoi les dispositions plus générales telles que l'article 8 C.E.D.H. seront, le cas échéant, prises en compte ultérieurement, mais ne feront pas l'objet de développements spécifiques.

La L.V.P. sera donc l'objet des développements suivants qui évoquent tout d'abord son champ d'application (B) afin de justifier et délimiter sa prise en compte. Ensuite, les obligations essentielles qu'elle consacre sont détaillées et explicitées dans le contexte de la directive INSPIRE (C).

## **B) Champ d'application de la L.V.P.**

Cette loi s'applique lorsqu'est en cause un « traitement » (B.2) de « données à caractère personnel » (B.1).

### **B.1) Données à caractère personnel**

Le présent titre définit tout d'abord le concept de donnée à caractère personnel (B.1.1) et le confronte ensuite au contexte de la directive INSPIRE (B.1.2).

#### **B.1.1) Concept de donnée à caractère personnel**

Selon la L.V.P., une donnée à caractère personnel est « toute information concernant une personne physique (a) identifiée ou identifiable (b) », une personne étant réputée identifiable si elle « peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale »<sup>570</sup>.

Le groupe de travail « article 29 »<sup>571</sup> a étudié le concept de données à caractère personnel en adoptant un avis à ce sujet « wp136 »<sup>572</sup> auquel la présente étude se réfère occasionnellement.

##### **a) Information concernant une personne physique**

Le premier élément à relever dans la notion de donnée à caractère personnel est qu'il s'agit tout d'abord de « toute information ». Eu égard à ces termes, la notion d'information doit être interprétée largement<sup>573</sup>. Rien ne permet en effet dans la définition consacrée par la directive 95/46 d'exclure *a priori* certaines catégories d'informations. Le groupe de travail « article 29 » illustre d'ailleurs cette acception large de la notion d'information en y incluant

---

<sup>570</sup> Art. 1<sup>er</sup>, §1 de la L.V.P.

<sup>571</sup> Ce groupe de travail (composé d'un représentant de l'autorité ou des autorités de contrôle désignées par chaque État membre, d'un représentant de l'autorité ou des autorités créées pour les institutions et organismes communautaires et d'un représentant de la Commission) a été établi en vertu de l'article 29 de la directive 95/46 et l'article 30 de cette dernière détermine ses missions. Il a notamment pour objectif de contribuer à la mise en œuvre homogène de la directive 95/46. Ses avis et recommandations sont par conséquent un précieux outil interprétatif.

<sup>572</sup> Groupe de travail « article 29 », avis 4/2007 sur le concept de données à caractère personnel, 20 juin 2007, « wp136 ».

<sup>573</sup> Wp136, p. 6.

notamment « les informations touchant à la vie privée et familiale d'une personne physique, stricto sensu, mais également les informations relatives à ses activités, quelles qu'elles soient, tout comme celles concernant ses relations de travail ainsi que son comportement économique ou social »<sup>574</sup>.

Ces informations ne doivent donc pas être limitées à celles qui sont relatives à la vie privée des personnes<sup>575</sup>. La jurisprudence belge confirme que la notion de donnée à caractère personnel ne contient pas seulement des données relevant de la vie privée ; une donnée étant une donnée à caractère personnel si une information à propos d'une personne peut y être puisée (*kan worden geput*)<sup>576</sup>. Le fait que les données soient relatives à un commerçant, un indépendant, une profession libérale ou l'administrateur d'une société<sup>577</sup> n'exclut par exemple pas l'application de la loi qui ne fait pas de distinction entre le caractère public ou privé de la donnée.

Par ailleurs, le fait que les données soient dans des registres publics accessibles au public n'exclut pas non plus son application<sup>578</sup>. La Cour de justice des Communautés européennes s'est aussi prononcée en ce sens et a jugé que des activités « concernant des fichiers des autorités publiques contenant des données à caractère personnel qui ne comprennent que des informations déjà publiées telles quelles dans les médias, relèvent du champ d'application de la directive »<sup>579</sup>.

Il n'importe pas non plus que les données revêtent une forme particulière ou qu'elles soient contenues dans un fichier ou une base de données structurés, sauf si le traitement de données n'est pas automatisé<sup>580</sup>. Et « il n'est pas nécessaire que les informations soient vraies ou prouvées » pour être considérées comme des données à caractère personnel<sup>581</sup>.

Enfin il peut être rappelé que la directive 95/46 et L.V.P. ne s'appliquent pas au traitement de données relatives à des personnes morales. Evidemment, si de telles données reposent sur des données qui à leur tour concernent une personne physique, la loi peut s'appliquer<sup>582</sup>. Elle est également intégralement d'application quand de telles données relatives à des personnes morales sont traitées en tant que données relatives à des personnes physiques<sup>583</sup>.

#### b) Personne physique identifiée ou identifiable

Le fait qu'un portail en ligne ne mentionne aucun nom de personne physique n'a pas pour conséquence qu'il ne comporte aucune donnée à caractère personnel. En effet, l'identification directe par un nom n'est qu'un moyen parmi d'autres d'identifier une personne ; un nom n'est

---

<sup>574</sup> Wp136, pp. 7.

<sup>575</sup> V. C. de TERWANGNE, « Loi relative à la publicité de l'administration et loi relative à la protection des données personnelles : regards croisés sur deux voies d'accès à l'information », in *Transparence et droit à l'information*, Formation Permanente Commission Université-Palais, Liège, 2002, p.96.

<sup>576</sup> Comm. Courtrai (1re ch.) 19 juin 2003, *T.G.R. - T.W.V.R.*, 2007, p. 97, confirmé par Gand, 6 janvier 2005, *T.G.R. - T.W.V.R.*, 2007, pp. 92-93.

<sup>577</sup> *Ibid.*

<sup>578</sup> *Ibid.*

<sup>579</sup> C.J.C.E., 16 décembre 2008 (TIETOSUOJAVALTUUTETTU CONTRE SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY ET SATAMEDIA OY), C-73/07, *Rec.*, 2008, point 49.

<sup>580</sup> Dans le contexte de la directive INSPIRE, il sera souligné que les traitements de données sont automatisés.

<sup>581</sup> Wp 136, p. 7.

<sup>582</sup> Comm. Courtrai (1re ch.) 19 juin 2003, *op. cit.*, pp. 92-93.

<sup>583</sup> *Ibid.*

pas toujours nécessaire<sup>584</sup>. Le groupe de travail « article 29 » reconnaît qu'une personne est identifiable lorsqu'il est *possible* de la distinguer de tous les membres d'un groupe au sein duquel elle se trouve<sup>585</sup>. L'on peut néanmoins regretter qu'il ne définisse pas ce groupe.

Abstraction faite de cette dernière précision, l'on peut se référer à la directive 95/46 et plus particulièrement à son considérant n°26 affirmant quant à lui que « pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens susceptibles d'être raisonnablement mis en œuvre, soit par le responsable du traitement, soit par une autre personne, pour identifier ladite personne »<sup>586</sup>. Ainsi selon la lettre de ce texte, il suffirait qu'une seule personne puisse identifier la personne concernée par la donnée, en n'ayant qu'à mettre en œuvre des moyens raisonnables. Dès lors, ce « groupe » évoqué par le groupe de travail « article 29 » pourrait être extrêmement restreint. L'exposé des motifs de la loi de 1998 transposant la directive 95/46 va clairement en ce sens en stipulant qu'une « information relative à une personne est donc considérée comme une donnée à caractère personnel tant que quelqu'un est encore en mesure, par quelque moyen qui puisse raisonnablement être mis en œuvre, de déterminer à quel individu se rapporte cette information »<sup>587</sup>.

Ainsi, l'appréciation du caractère identifiable de la personne concernée ne doit pas être réalisée concrètement à la lumière des moyens dont dispose le responsable du traitement, mais doit être effectuée de manière abstraite<sup>588</sup>.

En outre, l'identification d'une personne peut résulter de la combinaison de divers éléments informationnels qui, pris les uns indépendamment des autres, ne sont pas suffisants à celle-ci. La L.V.P. précise ainsi que peuvent servir à l'identification d'une personne « un numéro d'identification ou ... un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale ». Et il n'importe pas à cet égard que ces éléments soient à la disposition du responsable de traitement.

### **B.1.2) Directive INSPIRE et données à caractère personnel**

Cela a déjà été explicité, la directive INSPIRE impose aux Etats membres le partage et la mise à disposition de diverses informations géographiques énumérées dans trois annexes. Il faut rappeler à ce sujet que « la description des thèmes de données existants figurant aux annexes I, II et III peut être adaptée » par la Commission « afin de tenir compte de l'évolution des besoins en données géographiques aux fins des politiques communautaires qui ont une incidence sur l'environnement »<sup>589</sup> et que la présente étude est donc susceptible de nécessiter une mise à jour sur ce point.

---

<sup>584</sup> Wp136, p.15.

<sup>585</sup> Wp136 p.13.

<sup>586</sup> Considérant n°26 de la directive 95/46. Quant à l'appréciation du caractère raisonnable ou déraisonnable des moyens à mettre en œuvre, N. Poupaert affirme qu'« on peut considérer une personne comme non identifiable lorsque le processus d'identification nécessite des efforts ou des coûts déraisonnables par rapport à son utilité. On prendra dès lors en compte tous les moyens raisonnables et imaginables pour déterminer si la personne... est identifiable ». N. POUPAERT, *op. cit.*, p. 29.

<sup>587</sup> Projet de loi transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n°1566/1, p. 12.

<sup>588</sup> V. C. de TERWANGNE, *op. cit.*, pp. 95-96.

<sup>589</sup> Art. 4.7 directive INSPIRE.

La directive INSPIRE contraint aussi les Etats à créer des services compatibles et interopérables relativement à ces informations. Ces services doivent notamment permettre de chercher les séries de données selon divers critères, de les télécharger, de les superposer, etc.

Ainsi, deux constats peuvent être faits. Dans le contexte de la directive INSPIRE, des informations sont à considérer, en tant que telles, comme des données à caractère personnel (a). En outre, d'autres informations, n'étant *a priori* pas à caractère personnel, le deviennent en raison du fonctionnement des services en réseau et de leur mise en corrélation avec les données à caractère personnel précitées (b). Ainsi, certaines bases de données à rendre accessibles au travers du portail INSPIRE sont déterminantes quant à l'application de la L.V.P. Une conclusion (c) illustre le propos en prenant en compte des séries de données géographiques visées dans les annexes de la directive INSPIRE.

#### a) Données à caractère personnel en tant que telles

La position de la Commission de la Protection de la Vie Privée (« **C.P.V.P.** ») peut d'emblée être citée : elle soutient que « ..., il apparaît que la publication sur internet des photos et plan des parcelles cadastrales non bâties implique nécessairement l'identification de leur propriétaire. En effet, la reconnaissance des adresses desdites parcelles peut se faire au vu de leur situation, en se rendant sur place ou encore par couplage avec un plan reprenant les numéros de rue. L'identification du propriétaire peut alors se faire aisément via les services du cadastre sur base de l'adresse de la parcelle qu'un amateur potentiel se sera ainsi préalablement procuré »<sup>590</sup>. Elle a maintenu cette position dans un avis plus récent relatif à l'avant-projet de décret GDIV, en l'élargissant au sujet de cette étude en affirmant que « [l]a Commission estime que des données géographiques peuvent effectivement se rapporter, dans certains cas, à des données à caractère personnel. A titre d'exemple, on peut faire référence à une situation dans laquelle la GDI indique qu'un permis d'urbanisme et/ou d'environnement a été octroyé pour la parcelle X. La reconnaissance de l'adresse de ladite parcelle peut alors se faire à l'aide de la situation, en se rendant sur place ou par couplage avec un plan reprenant les numéros de maison. Une fois en possession de l'adresse de la parcelle, on pourra assez facilement identifier le propriétaire via les services du cadastres »<sup>591</sup>. Enfin, toujours plus récemment, la C.P.V.P. a rappelé que les adresses constituaient en principe des données à caractère personnel<sup>592</sup>.

Dans le cadre du futur portail INSPIRE, différentes informations sont donc susceptibles de constituer à elles seules des données à caractère personnel. Il s'agit des adresses (annexe I.5) (a.1), des parcelles cadastrales (annexe I.6) (a.2) et, dans une certaine mesure, de l'ortho-imagerie (annexe II.3) (a.3).

#### **a.1) Parcelles cadastrales**

---

<sup>590</sup> C.P.V.P., avis n°40/2006 relatif à la tenue des registres communaux de parcelles non-bâties dont question à l'article 62 du Décret flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et organisation de leur publicité par internet via le futur geoloket, « avis C.P.V.P. 40/2006 », 27 septembre 2006, point 4.

<sup>591</sup> C.P.V.P., avis n°32/2008 concernant l'avant-projet de décret relatif à la Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen (Infrastructure de données géographiques en Flandre), « avis C.P.V.P. 32/2008 », 24 septembre 2008, point 6.

<sup>592</sup> C.P.V.P., avis n°36/2008 concernant le projet de décret relatif au Centraal Referentieadressenbestand (fichier central d'adresses de référence, ci-après le FCAR), « avis C.P.V.P. 36/2008 », 26 novembre 2008, points 8 et 15.

En droit belge, la parcelle cadastrale est définie par un arrêté royal du 20 septembre 2002 comme étant « une partie du territoire belge qui est identifiée par un numéro de parcelle cadastrale »<sup>593</sup>.

Ce même arrêté royal consacre aussi des règles permettant aux particuliers, selon diverses modalités, de demander des extraits et renseignements cadastraux. Ils peuvent ainsi obtenir des renseignements verbaux<sup>594</sup>, demander des renseignements ou extraits cadastraux sur un « support »<sup>595</sup> ou à certaines fins consulter les documents cadastraux<sup>596</sup>. Dans le cadre de l'obtention d'informations cadastrales, l'identité des propriétaires en cause peut alors être révélée<sup>597</sup>. La C.P.V.P. juge ainsi à juste titre qu'un particulier quelconque, potentiel acheteur d'un bien immobilier, peut obtenir l'identité d'un propriétaire<sup>598</sup>.

Néanmoins, une interrogation peut être soulevée. En effet, l'arrêté royal du 20 septembre 2002 ne précise pas quel est le contenu des renseignements que l'on peut obtenir verbalement. Or aucune condition particulière n'étant requise, mis à part le paiement d'une rétribution, il semblerait justement dans cette hypothèse que la simple référence à la parcelle cadastrale pourrait suffire pour obtenir le nom du propriétaire. Par contre, en cas de demande d'extrait et de renseignements cadastraux, le particulier doit au moins mentionner le nom de la commune, l'adresse et le numéro de police ou l'identification cadastrale du bien concerné<sup>599</sup>.

L'on peut encore souligner le rôle que pourrait potentiellement jouer le registre des hypothèques et donc la publicité foncière organisée par la loi hypothécaire<sup>600</sup>. En effet selon cette loi, tous les actes entre vifs translatifs ou déclaratifs de droits réels immobiliers (autres que les privilèges et hypothèques) doivent être transcrits dans un registre au bureau de la conservation des hypothèques pour leur opposabilité aux tiers<sup>601</sup>. Cela démontre bien que l'objectif de cette loi est de permettre aux tiers de connaître l'existence de tels actes. Par conséquent, ce registre est susceptible de constituer un autre moyen raisonnable pour l'identification de personnes physiques. Cependant, dans l'état actuel des choses, le registre des hypothèques est personnel en ce sens qu'il est organisé sur la base de l'identité des titulaires des droits réels et non pas sur celle de la situation des biens, même si cela pourrait changer<sup>602</sup>.

Par conséquent eu égard aux considérations précédentes, la parcelle cadastrale peut à elle seule être considérée comme étant une donnée à caractère personnel si elle se rapporte aux biens immeubles d'une personne physique. En effet, le recours au cadastre est un moyen qui peut être raisonnablement mis en œuvre par diverses personnes (de droit public ou non

---

<sup>593</sup> Art. 1 de A.R. du 20 septembre 2002 fixant les rétributions dues et les modalités à appliquer pour la délivrance d'extraits et de renseignements cadastraux, *M.B.*, 11 octobre 2002, « A.R. du 20 septembre 2002 ».

<sup>594</sup> Chap. 2 A.R. du 20 septembre 2002.

<sup>595</sup> Chap. 3 et art. 8 A.R. du 20 septembre 2002.

<sup>596</sup> Chap. 7 A.R. du 20 septembre 2002.

<sup>597</sup> V. ainsi arts 10, 8° et 12, 1° A.R. du 20 septembre 2002.

<sup>598</sup> L'exception prévue pour garantir le respect de la vie privée à l'article 7 de l'arrêté royal du 20 septembre 2002 ne devrait en effet pas jouer dans une telle hypothèse. Cet article stipule que « la demande d'information est rejetée si, d'après le but poursuivi, il en résulte que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection des libertés et des droits fondamentaux du propriétaire ou de sa vie privée ».

<sup>599</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup> A.R. du 20 décembre 2002.

<sup>600</sup> Loi hypothécaire du 16 décembre 1851 (Code civil, Livre III, Titre XVIII : Des privilèges et hypothèques), *M.B.*, 22 décembre 1851, « loi hypothécaire ».

<sup>601</sup> Art. 1 de la loi hypothécaire.

<sup>602</sup> V. à ce sujet la proposition de résolution relative à la transformation du registre des hypothèques en registre foncier, développements, *Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 2007-2008, n°4-614/1.

d'ailleurs) afin d'identifier les propriétaires des biens immeubles (et même plus largement les titulaires de droits réels sur ces biens<sup>603</sup>) des parcelles cadastrales concernées. Et en tout état de cause, toute administration publique accédant au cadastre est à même d'identifier, le cas échéant, des personnes physiques à partir des parcelles cadastrales.

## a.2) Adresses

Les données des annexes de la directive INSPIRE comprennent aussi la « localisation des propriétés fondée sur les identifiants des adresses, habituellement le nom de la rue, le numéro de la maison et le code postal »<sup>604</sup>. La C.P.V.P. a déjà précisé que « [l]a notion d' « adresse » est notamment une notion qui couvre plusieurs aspects. Ainsi, on entend généralement par adresse une adresse postale. Celle-ci diffère par exemple de l'adresse d'emplacement utilisée par le Cadastre pour la localisation des parcelles, qui diffère à son tour de l'adresse de résidence que le Registre national utilise pour enregistrer les personnes physiques et les localiser géographiquement »<sup>605</sup>. Comme cela vient d'être signalé, une adresse, telle que définie dans le contexte de la directive INSPIRE, pourrait servir de base à une demande d'extraits et de renseignements cadastraux. Il n'est en effet pas nécessaire de mentionner l'identification cadastrale du bien concerné dans la demande lorsque l'adresse y est précisée.

Plus largement, de nombreuses personnes connaissant d'une manière ou d'une autre l'individu concerné par l'adresse peuvent aisément identifier celui-ci sur la simple base de son adresse. Toute personne disposant finalement de l'adresse d'une personne et de son nom peut donc l'identifier. L'on peut à cet égard penser à l'ensemble des administrations disposant des adresses de leurs administrés, à un employeur et aux annuaires du personnel, etc. De même, toute personne connaissant le nom d'un autre individu et la ville où il habite peut facilement trouver son adresse complète au moyen d'annuaires papier ou en ligne<sup>606</sup>. Bien entendu, dans d'autres cas, cette dernière méthode d'identification ne serait pas nécessairement considérée comme raisonnable. Enfin, les remarques précédentes relatives au registre des hypothèques valent aussi dans la présente hypothèse.

Il peut être signalé qu'il importe peu que l'adresse renvoie au locataire ou au propriétaire du bien ; il suffit qu'elle renvoie à une personne physique quelconque pour être qualifiée de donnée à caractère personnel.

De nombreuses personnes peuvent donc mettre en œuvre différents moyens raisonnables pour identifier des personnes physiques à partir des adresses de biens immobiliers, ce qui implique que ces dernières sont des données à caractère personnel<sup>607</sup>.

---

<sup>603</sup> V. art. 1<sup>er</sup> A.R. du 20 décembre 2002. Il définit en effet le « propriétaire » comme « tout titulaire d'un droit réel sur un bien immeuble ».

<sup>604</sup> Annexe I.5 de la directive INSPIRE.

<sup>605</sup> Avis C.P.V.P. 36/2008, point 3.

<sup>606</sup> V. par exemple le site <http://www.infobel.com/fr/belgium/Default.aspx>.

<sup>607</sup> Dans le sens de l'admission du caractère personnel des données que constituent les adresses, v. N. POUPAERT, *op. cit.*, p. 30. Cette auteure fait en outre référence à la C.P.V.P., recommandation n°01/95 du 18 juillet 1995 concernant la publication de listes d'adresses par des firmes de publicité, 18 juillet 1995. Dans cette recommandation, la C.P.V.P. fait référence aux travaux parlementaires de la L.V.P. afin de conclure que les nom et adresse sont des données à caractère personnel malgré leur « dimension publique ». Il faut noter à ce sujet que ces considérations concernaient la première version de la loi de 1992 qui excluait de son champ d'application les données publiques. Désormais, cette question de « dimension publique » n'a plus de signification.

Eu égard aux développements précédents, l'on peut se demander si finalement des coordonnées géographiques précises de l'immeuble d'une personne physique ne peuvent pas être aussi considérées comme des données à caractère personnel. En effet, il faudrait voir dans quelle mesure des coordonnées géographiques qui, *a priori*, ne sont pas des données à caractère personnel, pourraient être reliées à une personne physique ou à une base de données comprenant des adresses ; il paraîtrait logique que puissent coïncider dans le portail INSPIRE adresse et « position de l'adresse »<sup>608</sup>, à savoir son emplacement géographique. Par exemple, un système G.P.S., eu égard aux informations qu'il contient, pourrait ainsi permettre de retrouver une adresse à partir de coordonnées géographiques. Il suffirait d'afficher l'endroit ciblé par les coordonnées et d'y lire l'adresse correspondante sur la carte présentée par le logiciel du G.P.S. permettant ainsi de faire coïncider une adresse à des coordonnées géographiques. Bien entendu, il faudrait qu'une telle fonctionnalité soit possible et relativement précise. En tous cas, les services de localisation au moyen de systèmes de navigation comme le futur Galileo ou le G.P.S. offerts au grand public peuvent être très précis. En effet, la précision du G.P.S. est de l'ordre de dix mètres tandis que celle de Galileo oscille entre cinq et huit mètres<sup>609</sup>.

### a.3) Ortho-imagerie

Les dernières données susceptibles d'être en tant que telles des données à caractère personnel sont les ortho-images. Selon la directive INSPIRE, il s'agit d' « images géoréférencées de la surface terrestre, provenant de satellites ou de capteurs aéroportés »<sup>610</sup>. Au sens du présent rapport, le concept d'ortho-image renvoie de manière générale à toutes les images aériennes de la surface terrestre telles que les photos prises par avion ou drone, les images satellites, etc.

La C.P.V.P. a déjà eu affaire à la problématique des images satellites dans le cadre de leur utilisation afin de dépister et constater des infractions aux normes urbanistiques<sup>611</sup>. Elle a soutenu à ce sujet qu'« en l'espèce, le service de l'urbanisme souhaiterait à l'avenir utiliser la comparaison d'images satellites afin de repérer des modifications dans le paysage urbanistique et de détecter les éventuelles infractions aux normes urbanistiques qui en résultent. Les images satellites concernent donc des images de parcelles (« toute information ») qui appartiennent (« concernant ») à des personnes physiques (« personne physique ») ou morales. Toutefois, ces dernières n'entrent pas en ligne de compte car la LVP ne leur est en principe pas applicable. Le service de l'urbanisme peut ensuite identifier le(s) propriétaire(s) d'une certaine parcelle (« identifiée ou identifiable »)<sup>612</sup>. Elle a ensuite conclu que « par conséquent, ... le traitement automatisé d'images satellites de propriétés de personnes physiques, par le service de l'urbanisme, doit être considéré, dans ce cas, comme un traitement de données à caractère personnel. Dès lors, la LVP sera d'application »<sup>613</sup>.

La formulation employée par la C.P.V.P. commande de s'interroger sur les termes « dans ce cas ». En effet, cela sous-entend que dans d'autres cas, le traitement automatisé d'images satellites de propriétés de personnes physiques ne devrait pas nécessairement être considéré comme un traitement de données à caractère personnel. Sur ce point, il semble utile de faire

<sup>608</sup> Avis C.P.V.P. 36/2008, point 4.

<sup>609</sup> V. [http://www.avancement-sciences.org/fichiers/2004\\_4\\_GPS\\_Galileo.pdf](http://www.avancement-sciences.org/fichiers/2004_4_GPS_Galileo.pdf) et <http://www.kms.dk/English/Geodesy+and+Surveying/Surveying+Denmark/GPS+and+GALILEO/>.

<sup>610</sup> Annexe II.3 de la directive INSPIRE.

<sup>611</sup> C.P.V.P., avis n°26/2006 concernant l'utilisation d'images satellites afin de dépister et constater des infractions aux normes urbanistiques, « avis C.P.V.P. 26/2006 », 12 juillet 2006.

<sup>612</sup> Avis C.P.V.P. 26/2006, point 6.

<sup>613</sup> Avis C.P.V.P. 26/2006, point 7.

plusieurs remarques, d'une part quant au contenu et à la précision de ces images, et d'autre part, quant au caractère identifiable ou non des personnes physiques qu'elles peuvent concerner.

Tout d'abord, il faut discuter la précision des images satellites en cause, c.-à-d. leur échelle. Il est évident qu'une image à grande échelle permettant de distinguer nettement la porte d'entrée d'une maison ou la forme des tuiles de son toit ne doit pas être analysée de la même manière qu'un cliché à petite échelle où l'on distingue à peine la forme précise des bâtiments ou fonds en cause. Ainsi, N. Poupaert avance que de telles images ne sont des données à caractère personnel que lorsqu'elles atteignent un certain degré de précision « permettant l'identification de spécificités de la propriété susceptibles d'apporter des informations sur la personne du propriétaire »<sup>614</sup> ; il suffit que l'information puisse être individualisée et il n'est pas nécessaire de révéler un quelconque élément de la personnalité du propriétaire ou même du locataire.

Cependant, le contenu des images pourrait poser problème dans le cadre de cette analyse. Tel serait le cas si une image, bien que très précise, comprenait un immeuble d'appartements de personnes physiques sans pour autant que l'on puisse voir ce qu'il y a dans les appartements au travers des fenêtres. Cela ne fournirait concrètement qu'une seule véritable information, à savoir le fait que les personnes concernées vivent dans un immeuble à appartements. Comme cela a été explicité plus haut, « toute information » est visée par la notion de donnée à caractère personnel. L'ortho-image demeurerait ainsi une donnée à caractère personnel.

La question qu'il faut finalement se poser est de savoir ce qu'il en est du caractère identifiable d'un propriétaire ou non, que l'ortho-image cadre un immeuble, une maison isolée ou plusieurs de ces biens. En principe, les ortho-images dont question devront être classées selon un critère de localisation. En effet, quel serait l'intérêt véritable d'une telle base de données si on ne savait pas situer les biens immeubles photographiés à tout le moins indirectement<sup>615</sup> ? Il est par exemple logique que les images soient classées en fonction des parcelles cadastrales ou des adresses. Dans ces hypothèses, comme cela a été démontré, les personnes physiques le cas échéant en cause seront identifiables. Une remarque similaire à ce qui a déjà été dit à propos des coordonnées géographiques peut aussi être faite.

Enfin, une ortho-image à grande échelle du bien immeuble d'une personne physique est aussi une donnée à caractère personnel en tant que telle, indépendamment de tout critère de classement ou de recherche dans une base de données, dès lors qu'au moins l'ensemble du voisinage de cet immeuble et les proches de la personne concernée seraient en mesure d'identifier le propriétaire et/ou l'occupant de ce dernier.

Ainsi, les ortho-images pourront être considérées comme des données à caractère personnel dans deux hypothèses. Tout d'abord lorsqu'elles sont à grande échelle, peu importe leur mode de classement. Dans cette hypothèse, il faudrait fixer une limite d'échelle à partir de laquelle l'on tomberait dans la catégorie d'ortho-images à caractère personnel<sup>616</sup>. Ensuite, lorsque

---

<sup>614</sup> V. N. POUPAERT, *op. cit.*, p. 29.

<sup>615</sup> On pourrait imaginer un classement en fonction du nom des propriétaires des fonds concernés. Mais dans une telle hypothèse, un nom pouvant être lié à une adresse, le bien pourrait donc être localisé. Bien entendu, le caractère personnel des données serait évident dans ce cas puisque les images seraient associées à des noms.

<sup>616</sup> Dans l'avis C.P.V.P. 40/2006, la commission avance la possibilité de l'utilisation d'images aériennes à une échelle de 1/50.000 au plus en matière de publicité active de la politique foncière. Cependant, cette échelle n'est pas invoquée pour mentionner un seuil à partir duquel une image aérienne constitue une donnée à caractère

moins précises, mais atteignant néanmoins un degré de précision minimum<sup>617</sup>, elles sont organisées et identifiables au moyen d'un critère permettant quant à lui l'identification d'un propriétaire personne physique.

De manière plus générale, ce qui permet de faire le lien avec le point suivant de cette étude, une ortho-image même d'une ville ou d'une rue, qui ne serait donc pas classée au moyen d'une adresse précise d'un immeuble déterminé, de la parcelle cadastrale de celui-ci ou de ses coordonnées géographiques, pourrait néanmoins être considérée comme une donnée à caractère personnel dans la mesure où l'on pourrait lui superposer un plan avec les adresses ou parcelles cadastrales des immeubles.

En effet, des données qui, *a priori*, ne sont pas des données à caractère personnel peuvent le devenir par superposition ou combinaison avec des données à caractère personnel qui seraient présentes sur le portail INSPIRE.

→ **En bref** :

- *une ortho-image à très petite échelle n'est pas une donnée à caractère personnel, même lorsqu'elle peut-être combinée à une adresse ou à une parcelle cadastrale, si elle n'a pas de valeur informationnelle ;*
- *une ortho-image à grande échelle est une donnée à caractère personnel, même lorsqu'elle ne peut pas être combinée à une adresse ou à une parcelle cadastrale ;*
- *entre ces deux extrêmes, l'ortho-image est susceptible d'être une donnée à caractère personnel si elle peut être combinée à une adresse ou à une parcelle cadastrale.*

#### b) Données à caractère personnel en raison du fonctionnement des services de données géographiques

Un élément important du portail en ligne à réaliser en application de la directive INSPIRE réside dans les fonctionnalités qu'il devra assurer en application de la directive INSPIRE. En effet, il doit tout d'abord fournir des services en réseau de « recherche »<sup>618</sup> des séries (et des services) de données géographiques pour lesquels une combinaison minimale de critères de recherche est établie par la directive, à savoir notamment : des mots-clés, la classification des services et des séries de données géographiques et la situation géographique<sup>619</sup>. Et ensuite, des services en réseau de « consultation » de ces données doivent aussi être offerts, étant entendu qu'ils doivent notamment permettre de « superposer plusieurs séries de données consultables<sup>620</sup> ». La combinaison de ces fonctionnalités et des données à caractère personnel venant identifiées précédemment impliquerait potentiellement que quiconque connaîtrait l'adresse d'une personne déterminée pourrait alors obtenir une ortho-image de son domicile

---

personnel. C'est pourquoi cette position ne sera finalement utilisée que dans le cadre de la condition de proportionnalité des traitements de données et des données utilisées.

<sup>617</sup> En effet, une ortho-image qui représenterait une région complète et sur laquelle il serait impossible de concrètement distinguer un quelconque fonds et les biens qui s'y trouvent ne pourrait pas être considérée comme une donnée à caractère personnel.

<sup>618</sup> Art. 11.1.a) de la directive INSPIRE.

<sup>619</sup> Art. 11.2.a), b) et e) de la directive INSPIRE.

<sup>620</sup> Art. 11.1.b) de la directive INSPIRE.

privé, l'affectation de son sol, etc. Ou inversement, à partir des données consultables via le portail en ligne, il serait possible de remonter à une personne physique.

Il est en outre pratiquement indifférent à cet égard qu'une recherche directe sur la base de l'adresse soit ou non possible. La directive INSPIRE n'impose pas textuellement que l'adresse soit un critère de recherche du portail cartographique mis en place. Cependant, la « situation géographique » doit être un critère. Il devrait à tout le moins s'agir de coordonnées géographiques, à défaut d'adresses. Or la remarque énoncée supra relativement aux services de G.P.S. vaut encore.

Bien entendu, encore faudrait-il pouvoir faire coïncider les informations obtenues au moyen du portail en ligne. Plus concrètement, pour que puissent être en présence d'autres données à caractère personnel que les adresses, parcelles cadastrales et ortho-images, il faudrait que l'information en cause porte sur la parcelle cadastrale sélectionnée ou sur le bien immobilier situé à l'adresse recherchée. Ainsi, lier des données statistiques à de telles adresses ou parcelles cadastrales n'a pas pour conséquence que ces données deviennent des données à caractère personnel. Car elles ne concernent pas le bien immobilier en tant que tel mais bien un ensemble de biens immobiliers ou une région, etc. Dans ces hypothèses, de telles données demeurent relatives à des personnes non identifiables.

Bien entendu ces considérations deviennent discutables quand l'échantillon sur lequel porte les statistiques devient très restreint. Par exemple, si une information portait sur quelques parcelles cadastrales, l'on pourrait finalement se demander si elle ne concernerait pas tout de même une personne physique identifiable.

Pour illustrer le raisonnement venant d'être développé, il est opportun de citer quelques exemples :

- La superposition de parcelles cadastrales de la région bruxelloise à une information du type « 3% de la population de la ville de Bruxelles est atteinte d'affection respiratoire » ne fait pas de cette dernière information une donnée à caractère personnel, ce sont de simples données statistiques non liées à une personne identifiable<sup>621</sup> ;
- Les données relatives aux réseaux de transport ne seront en principe pas des données à caractère personnel ;
- L'information mentionnant un site protégé pourrait être une donnée à caractère personnel si, superposée à la parcelle cadastrale de la propriété d'une personne physique, il s'avèrerait qu'elle recouperait cette parcelle. Par exemple, une zone Natura 2000 peut s'étendre sur des terrains privés<sup>622</sup> ;
- Le renseignement d'une installation agricole pourrait aussi être une donnée à caractère personnel si celle-ci coïncidait avec l'adresse d'une personne physique ;
- La répartition de la population, les informations relatives à la démographie regroupées par unité analytique ne peuvent pas être considérées comme des données à caractère personnel, il s'agirait de données statistiques ;
- Mais dire que les habitants d'une telle rue souffrent de saturnisme à cause des canalisations de plomb est une donnée à caractère personnel car elle est valable pour chaque habitant de la rue ;
- Etc.

---

<sup>621</sup> L'I.B.G.E. travaillant à l'échelle d'une ville, l'on peut se demander quelle est la précision de ses statistiques.

<sup>622</sup> V. le site dédié à Natura 2000, <http://natura2000.wallonie.be/index.html>.

Par conséquent, il est primordial de prendre en compte le fonctionnement des services en réseau et de voir dans quelle mesure, d'une part, les bases de données relatives aux adresses, aux parcelles cadastrales et aux ortho-images à grande échelle peuvent être combinées ou recoupées avec les autres bases de données et, d'autre part, si ces informations peuvent coïncider. On l'observe bien dans les exemples précédents, ce sont les premières bases de données qui font des autres des données à caractère personnel alors qu'elles n'en sont en principe pas. Enfin, il faudrait en principe aussi tenir compte de l'affichage des coordonnées géographiques de la même manière eu égard aux réflexions soulevées quant aux possibilités offertes par les systèmes G.P.S.

### c) Conclusion dans le cadre de la directive INSPIRE et de ses annexes

Lorsque ces informations concernent les biens immeubles de personnes physiques, seront toujours considérées comme des données à caractère personnel :

- Les référentiels de coordonnées (annexe I.1), mais uniquement s'ils peuvent être couplés avec un système G.P.S. ou des cartes permettant de lier ces coordonnées à des adresses ou des parcelles cadastrales,
- Les adresses (annexe I.5),
- Les parcelles cadastrales (annexe I.6),
- Les ortho-images (annexe II.3) à grande échelle<sup>623</sup>.

Pourront occasionnellement être considérées comme des données à caractère personnel, lorsqu'elles concernent des biens immeubles de personnes physiques, les informations qui peuvent coïncider de manière certaine avec les données à caractère personnel dont il vient d'être question. Elles seront des données à caractère personnel à partir du moment où elles concerneront les biens dont question en raison du lien établi avec celui-ci par les données à caractère personnel déterminées au paragraphe précédent. Cette éventualité est par exemple susceptible de se produire, selon le fonctionnement des services en réseau, avec les informations suivantes :

- Les dénominations géographiques (annexe I.3),
- Les réseaux de transport (annexe I.7)<sup>624</sup>,
- Les éléments hydrographiques (annexe I.8),
- Les sites protégés (annexe I.9),
- L'altitude (annexe II.1),
- L'occupation des terres (annexes II.2),
- La géologie (annexe II.4),
- Les bâtiments (annexe III.2),
- Les sols (annexe III.3),
- L'usage des sols (annexe III.4),
- Les services d'utilité publique et services publics (annexe III.6)<sup>625</sup>,
- Les lieux de production industriels (annexe III.8),
- Les installations agricoles et aquacoles (annexe III.9),
- Les zones de gestion, de restriction ou de réglementation et les unités de déclaration (annexe III.11),
- Les zones à risque naturel (annexe III.12),
- Les sources d'énergie (annexe III.20),
- Les ressources minérales (annexe III.21).

---

<sup>623</sup> Il faudra néanmoins évaluer cette échelle comme cela a déjà été signalé.

<sup>624</sup> Tel serait par exemple le cas si l'on pouvait déterminer que le métro passe sous telle ou telle parcelle.

<sup>625</sup> Par exemple si l'on pouvait voir que les égouts passent sous telle ou telle parcelle.

Ne devraient par contre par exemple pas être considérées comme des données à caractère personnel les informations relatives aux thèmes suivants :

- Les unités administratives (annexe I.4),
- Les unités statistiques (annexe III.1),
- La santé et la sécurité des personnes (annexe III.5), sauf s'il s'avérait que certaines des informations contenues dans ce thème pouvaient concerner des parcelles spécifiques<sup>626</sup> renvoyant à une personne physique, ce qui ne devrait pas être le cas,
- Les installations de suivi environnemental (annexe III.7),
- La répartition de la population, la démographie (annexe III.10),
- Les conditions atmosphériques (annexe III.13), sauf si ces informations sont susceptibles d'avoir une précision telle qu'elles peuvent concerner une parcelle cadastrale identifiée renvoyant à une personne physique,
- Les caractéristiques géographiques météorologiques (annexe III.14), sauf si leur précision est telle qu'elles peuvent concerner une parcelle cadastrale identifiée renvoyant à une personne physique,
- Les caractéristiques géographiques océanographiques (annexe III.15),
- Les régions maritimes (annexe III.16),
- Les régions biogéographiques (annexe III.17), sauf si leur précision est telle qu'elles peuvent concerner une parcelle cadastrale identifiée renvoyant à une personne physique,
- Les habitats et biotopes (annexe III.18), sauf s'ils peuvent viser une parcelle cadastrale identifiée renvoyant à une personne physique,
- La répartition des espèces (annexe III.19), sauf si l'unité analytique est restreinte à une parcelle cadastrale renvoyant à une personne physique.

L'on observe donc que de nombreuses données à caractère personnel seront potentiellement et théoriquement présentes sur le portail de services en réseau à mettre en œuvre en vertu de la directive INSPIRE. D'autant plus que les superpositions de données à caractère personnel comme les parcelles cadastrales sur d'autres informations sont virtuellement très fréquentes. L'on pourrait par exemple aller jusqu'à imaginer que la simple impossibilité d'afficher en même temps les données cadastrales et d'autres données superposables ne suffirait pas à empêcher le lien qui pourrait résulter de cette opération. En effet, un utilisateur du portail pourrait se contenter d'ouvrir deux pages dans son navigateur, d'afficher les données à la même échelle et d'ainsi recouper les informations<sup>627</sup> !

Eu égard au nombre de données à caractère personnel qui seront potentiellement présentes sur le portail de services en ligne, il est utile d'anticiper d'emblée sur la suite des développements de cette étude afin de souligner qu'il n'est pas ici question de se positionner d'une manière exagérément protectrice de la vie privée. En effet, si la notion de donnée à caractère personnel est un concept très large, il n'en demeure pas moins que la présence de données à caractère personnel n'implique pas *a priori* l'interdiction de traiter celles-ci mais entraîne simplement le jeu d'un encadrement des traitements dont question.

---

<sup>626</sup> Par exemple, il serait précisé que telle parcelle cadastrale spécifique présente telle qualité d'environnement, etc. En principe, les données relatives à la santé et la sécurité des personnes devraient être des données statistiques qui, par là, ne pourraient pas concerner une personne physique identifiable mais bien un groupement de personnes certes identifiable dans son ensemble. Cette analyse pourrait être discutée dans le cas où les données statistiques seraient très précises et concerneraient de petites groupes d'individus ou de parcelles.

<sup>627</sup> On pourrait imaginer que l'adresse IP d'un utilisateur soit enregistrée par le site pour éviter qu'il ne puisse se connecter aux deux séries de données géographiques en même temps. Un résultat similaire pourrait être obtenu avec l'utilisation de *cookies*.

Ainsi en l'espèce, ce sont sans aucun doute les ortho-images à grande échelle qui suscitent concrètement les plus grands dangers pour la vie privée. Celles-ci permettraient en effet de s'immiscer grandement dans la vie privée des personnes. Elles offriraient par exemple la possibilité de voir si une propriété ciblée comprend une piscine, des jeux pour enfants, éventuellement des statuettes ou autels religieux, des enclos pour animaux domestiques, des garages, voire des voitures, un jardin plus ou moins entretenu, un terrain de tennis, etc., toutes sortes d'éléments permettant d'approcher l'identité culturelle, sociale ou économique du propriétaire du domaine. Elles pourraient en outre servir à voir quels sont les accès à une propriété, ses éventuels systèmes de sécurité que constitueraient des lampes à déclenchement automatique, une alarme, etc., pour peu qu'elles offrent une précision suffisante. Des ortho-images à grande échelle sont finalement la porte ouverte au jardin secret des personnes tant au sens strict que figuré du terme. Il n'est pas indifférent à cet égard que la loi consacre une certaine inviolabilité du domicile privé qui n'est levée que dans les hypothèses légalement encadrées. Tel est par exemple le cas des perquisitions pénales ou encore des visites domiciliaires en matière d'infractions à l'urbanisme, ces dernières nécessitant par exemple l'intervention du juge de police<sup>628</sup>.

Les autres données à caractère personnel qui seront présentes sur le portail en ligne à venir devraient quant à elles pouvoir plus facilement faire l'objet de traitements.

## B.2) Traitement de données à caractère personnel

Selon l'article 1<sup>er</sup>, § 2 de la L.V.P., un traitement de données à caractère personnel consiste en « toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction de données à caractère personnel ».

En outre, l'article 3 de la L.V.P. stipule que « la présente loi s'applique à tout traitement de données à caractère personnel automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'à tout traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier ». Il convient de signaler d'emblée que cette dernière condition est satisfaite dans toutes les hypothèses de traitement de données par l'intermédiaire d'un site Web. La Cour de justice s'est d'ailleurs positionnée en ce sens : « ...faire apparaître des informations sur une page Internet implique, selon les procédures techniques et informatiques appliquées actuellement, de réaliser une opération de chargement de cette page sur un serveur ainsi que les opérations nécessaires pour rendre cette page accessible aux personnes qui se sont connectées à Internet. Ces opérations sont effectuées, au moins en partie, de manière automatisée »<sup>629</sup>.

En ce qui concerne la directive INSPIRE, elle n'a pas pour objectif de fixer des exigences quant à la collecte de nouvelles données<sup>630</sup> et ne peut donc pas servir de base à une telle

---

<sup>628</sup> V. art. 301 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

<sup>629</sup> C'est ce que la C.J.C.E. a affirmé, v. C.J.C.E., 6 novembre 2003 (BODIL LINDQVIST C. AKLAGARKAMMAREN I JÖNKÖPING), C-101/01, *Rec.*, 2003, p. I-12971, point 26.

<sup>630</sup> Considérant n°13 de la directive INSPIRE.

collecte. Néanmoins, elle requiert que soient mis en place, en synthèse, deux groupements de traitements de données automatisés :

- d'une part, il est question de mise à disposition du public des informations par le moyen de services en réseau dans son chapitre IV (ci-après « diffusion au public via les services de données géographiques »). L'article 11 de la directive INSPIRE oblige en effet les Etats membres à établir et exploiter des services en réseau permettant la recherche et l'identification des séries et services de données géographiques, leur consultation, la superposition des séries de données, le téléchargement de celles-ci en tout ou en partie, et la transformation des séries de données en vue de réaliser l'interopérabilité. Il s'agit par conséquent d'un ensemble d'opérations réalisant un traitement général de mise à la disposition du public (principalement par consultation et/ou transfert) des données géographiques concernées par la directive INSPIRE.
- Et d'autre part, son chapitre V vise le partage de ces séries et services de données géographiques (ci-après « partage des séries et services de données géographiques »). De manière générale, lorsque des données à caractère personnel sont impliquées, l'utilisation des services de données géographiques, essentiellement de consultation et de téléchargement, est constitutive de traitements.

## **C) Obligations consacrées par la L.V.P.**

La L.V.P. prévoit une série d'obligations incombant au « responsable de traitement ». Ce dernier concept est donc tout d'abord explicité (C.1). Ensuite, les conditions de licéité des traitements de données à caractère personnel mises en place par la L.V.P. sont explicitées (C.2). Par ailleurs, diverses obligations spécifiques pèsent sur le responsable de traitement (C.3), et ce dernier doit permettre aux personnes concernées l'exercice de certains droits leur étant reconnus (C.4).

### **C.1) Responsable du traitement**

Selon l'article 1<sup>er</sup>, §4 de la loi de 1992, par responsable de traitement, « on entend la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. Lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance. »

Dans le cadre de la directive INSPIRE et du contexte bruxellois, les finalités et moyens de traitements sont en réalité déterminés par la directive INSPIRE et la future ordonnance qui la transposera pour la Région de Bruxelles-capitale. Le législateur bruxellois devra ainsi déterminer quelle est l'autorité (ou quelles sont les autorités) responsable(s) des traitements de données concernés. Il est à cet égard libre de désigner une ou plusieurs autorités. Cette autorité ou ces autorités devront en tous cas être désignées comme responsables de traitements « par » ou « en vertu » de cette ordonnance. Elles pourraient donc être désignées par arrêté du gouvernement<sup>631</sup>. A ce sujet dans l'état actuel du droit bruxellois, aucune autorité n'est déjà

---

<sup>631</sup> L'article 1<sup>er</sup>, § 4 de la loi de 1992 stipule en effet que « [l]orsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est la

explicitement désignée comme responsable de traitement de données à caractère personnel inhérent par exemple au portail en ligne UrbIS. La C.P.V.P. a rappelé cette obligation qui pèse sur le législateur dans le cadre de son avis relatif à la G.D.I.V.<sup>632</sup>.

Par exemple, pourraient être visées les autorités publiques et les tiers qui mettent à disposition les séries de données géographiques authentiques et les services qui s'y rapportent. Dans le cadre du décret GDIV, sont responsables de traitements les instances ou les tiers qui « gèrent » les données. L'exposé des motifs de l'avant-projet flamand, dans son commentaire de l'article 12 dudit avant-projet, stipule qu'il faut comprendre par le terme gérer : « être responsable pour le traitement (*verwerking*), le maintien (*instandhouding*), la qualité, la mise à disposition, la sécurité, l'accès et l'utilisation de la source de données et des données de cette source de données ». Et il précise en outre que « si les données géographiques contiennent des informations d'une personne physique identifiée ou identifiable, alors l'entité administratrice (*beherende instantie*) est aussi le responsable de traitement conformément à la loi sur la vie privée (article 1<sup>er</sup>, § 4 de la loi sur la vie privée<sup>633</sup>) »<sup>634</sup>.

En toute logique, devrait être responsable de traitement l'autorité (ou le tiers) qui autorise concrètement le transfert des informations en cause, respectivement lorsqu'une autorisation particulière est nécessaire, ou, lorsque la diffusion des informations est systématique et ne fait l'objet d'aucune appréciation particulière ultérieure, réalise concrètement cette diffusion.

## C.2) Licéité des traitements de données à caractère personnel

Le responsable de traitement a pour obligation de respecter les conditions posées par la L.V.P. concernant la licéité des traitements de données à caractère personnel<sup>635</sup>. Pour que le traitement de données à caractère personnel en cause soit licite, d'une part, il doit satisfaire à certaines conditions (C.2.1) et d'autre part, les données à caractère personnel en cause doivent aussi remplir certaines exigences (C.2.2). Par ailleurs, quelques développements doivent expliciter le régime des flux transfrontières de données en raison de la technologie à mettre en œuvre (C.2.3). Certaines problématiques liées au contexte de la directive INSPIRE et la mise en œuvre concrète du respect de la L.V.P. quant à la licéité des traitements de données à caractère personnel dans celui-ci sont alors discutés (C.2.4).

### C.2.1) Conditions portant sur le traitement

Diverses conditions cumulatives portent sur le traitement de données à caractère personnel, ainsi :

- il doit être loyal et licite<sup>636</sup> (a) ;

---

personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance ».

<sup>632</sup> V. avis C.P.V.P. 32/2008, p.4, point 12. Dans sa décision de rendre un avis défavorable à l'avant-projet de décret G.D.I.V., au point 55, « [p]our assurer une bonne application de la LVP, il est nécessaire de désigner une ou des instance qui doit (doivent) jouer le rôle de responsable du traitement au sens de l'article 1, § 4 de la LVP ».

<sup>633</sup> Il est renvoyé aux développements ultérieurs quant à cette loi.

<sup>634</sup> Ontwerp van decreet betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen, artikelsgewijze toelichting,

*op. cit.*

<sup>635</sup> Art. 4, § 2 de la L.V.P.

<sup>636</sup> Art. 4, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la L.V.P.

- il doit avoir des finalités déterminées, explicites et légitimes et, lorsqu'il est ultérieure à un traitement originaire de données, ses finalités doivent être compatibles avec ce traitement originaire<sup>637</sup> (b) ;
- il doit être légitime, c.-à-d. effectué dans l'un des cinq cas prévus par la loi<sup>638</sup> (c) ;
- il ne peut en principe pas porter sur les données à caractère personnel révélant « l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la vie sexuelle », relatives à la « santé », ou enfin, relatives à « des litiges soumis aux cours et tribunaux ainsi qu'aux juridictions administratives, à des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions, ou à des sanctions administratives ou des mesures de sûretés », sauf dans certains cas moyennant le respect de certaines conditions<sup>639</sup> (d). Ces données peuvent être qualifiées de « données sensibles ».

#### a) Loyauté et licéité

L'exigence générale de licéité du traitement de données impose que ce dernier ne peut être réalisé en violation d'une disposition légale ou réglementaire. Ce qui ne nécessite pas de développements particuliers en l'espèce.

Quant à l'exigence de loyauté, elle implique que les traitements de données doivent être réalisés de manière transparente<sup>640</sup>. Il est renvoyé aux développements relatifs aux obligations d'information de la personne concernée à ce sujet.

#### b) Finalités compatibles d'un traitement ultérieur de données

Cela vient d'être signalé, la directive INSPIRE n'a pas pour objectif de fixer des exigences quant à la collecte de nouvelles données<sup>641</sup> et ne peut donc pas servir de base à une telle collecte. Par conséquent, les traitements de données que sa transposition permettra – mise à disposition des données géographiques au public via les services de données et partage entre autorités publiques des séries et services de données – concernent des données ayant déjà été collectées dans le cadre de certaines finalités ; qu'il s'agisse d'ailleurs des collectes de données réalisées par des « autorités publiques » au sens de la directive INSPIRE ou par des « tiers » se joignant aux services en réseau.

Dans la mesure où les traitements de données requis par la directive INSPIRE concernent des données à caractère personnel, ils sont donc ultérieurs à une collecte originaire de telles données et doivent alors en principe poursuivre des finalités compatibles avec la finalité de

<sup>637</sup> Art. 4, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> de la L.V.P.

<sup>638</sup> V. art. 5 de la L.V.P..

<sup>639</sup> V. respectivement quant aux diverses catégories de données à caractères personnel énumérées, arts 6, § 2, 7, § 2, et 8, § 2, de la L.V.P.

<sup>640</sup> D'après la C.P.V.P., « L'exigence de loyauté des traitements prévue à l'article 4 de la loi vie privée fait référence aux principes de prévisibilité et d'accessibilité des lois dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi toute loi réglementant le traitement de données à caractère personnel, en créant par exemple un registre public contenant des données à caractère personnel, devrait en principe fixer le genre d'informations pouvant être consignées, les catégories de personnes à propos desquelles on peut collecter des informations, les circonstances et finalités pour lesquelles les traitements de données ainsi collectées peuvent intervenir, les personnes qui ont le droit de consulter les informations enregistrées et la limite de conservation des données », avis C.P.V.P. 40/2006, p. 5.

<sup>641</sup> Considérant n°13 de la directive INSPIRE.

cette collecte originaire<sup>642</sup>. Cela signifie que les personnes concernées par le traitement originaire doivent avoir pu raisonnablement prévoir les traitements ultérieurs effectués par le responsable du traitement originaire et leurs finalités. Dans le cadre de cette analyse, outre la prévisibilité, il est aussi tenu compte des dispositions légales et réglementaires. Notons à cet égard que le groupe de travail « article 29 » insiste particulièrement sur cette exigence dans le contexte de la réutilisation des informations du secteur public<sup>643</sup>.

Selon la C.P.V.P., « un traitement ultérieur n'est pas incompatible avec la finalité initiale, notamment, lorsque la communication des données s'appuie sur des dispositions légales et réglementaires »<sup>644</sup>. Néanmoins, celle-ci ajoute immédiatement deux observations :

- d'une part, « lorsque le responsable du traitement est une autorité administrative, l'examen de la compatibilité doit d'abord s'effectuer au regard de ce premier critère étant donné que les administrations agissent dans des cadres légaux et réglementaires qui définissent leurs compétences, pouvoirs et moyens d'action » ;
- et, d'autre part, en se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la C.P.V.P. a estimé que « la norme doit décrire suffisamment le traitement ultérieur et le type de données qui peuvent être traitées, leur origine [et] la finalité pour laquelle ces données peuvent être traitées »<sup>645</sup>. L'arrêt Rotaru, sur lequel se base la C.P.V.P., rappelle en effet que la norme doit être « accessible au justiciable et prévisible »<sup>646</sup>, et qu'elle est prévisible « lorsqu'elle est rédigée avec assez de précision pour permettre à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite »<sup>647</sup>.

Ces considérations essentielles devront être prises en compte dans l'ordonnance de transposition de la directive INSPIRE quant à la définition des traitements de données et de leurs finalités devant être déterminées et explicites. La C.P.V.P. a par ailleurs confirmé ces exigences dans d'autres avis plus récents<sup>648</sup>. La C.P.V.P. a insisté de nouveau, dans le contexte de l'avant-projet de décret GDIV, pour que soit prévu un « cadre légal ou réglementaire clair »<sup>649</sup>. Cet avant-projet a d'ailleurs fait l'objet d'une critique négative de la C.P.V.P. en ce que le texte soumis du projet manquait de précision pour que soit en cause une finalité déterminée et explicite<sup>650</sup>.

Dans l'hypothèse où l'ordonnance manquerait de prévisibilité, il serait alors systématiquement nécessaire d'observer dans quelle mesure la diffusion d'informations via le portail INSPIRE poursuit des finalités compatibles avec les finalités de collecte originaire des

---

<sup>642</sup> Art. 4, §1, 2° de la L.V.P.

<sup>643</sup> V. infra à ce sujet.

<sup>644</sup> C.P.V.P., avis n°18/2008 demandé par la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Direction de l'Inspection régionale du Logement relatif à la communication à une administration communale de données recueillies en application du Code bruxellois du Logement, « avis C.P.V.P. 18/2008 », 30 avril 2008, point 16.

<sup>645</sup> Avis C.P.V.P. 18/2008, point 17.

<sup>646</sup> Cour Eur.D.H., 4 mai 2001 (*Rotaru c. Roumanie*), « C.E.D.H. Rotaru », disponible sur <http://cmiskp.echr.coe.int/>, point 52.

<sup>647</sup> C.E.D.H. Rotaru, point 55. Dans la suite de l'arrêt, la Cour détaille différents éléments concernant la prévisibilité de la norme. Il s'agit par exemple pour cette dernière de définir le genre d'informations concernées, les personnes concernées par les traitements, les limites à la durée de conservation des données, un motif précis de l'ingérence, etc. Il faut toutefois noter que l'affaire Rotaru concerne une hypothèse particulière de surveillance secrète par des services de police (v. points 55-59).

<sup>648</sup> V. avis C.P.V.P. 32/2008, point 22, et 36/2008, point 21.

<sup>649</sup> Avis C.P.V.P. 32/2008, point 23.

<sup>650</sup> Avis C.P.V.P. 32/2008, p. 5.

informations par les autorités publiques concernées ; il s'agira donc à cet égard de se reporter à leurs missions réglementaires et au cadre légal dans lequel celles-ci s'insèrent.

Deux groupes de traitements de données étant opérés dans le contexte de la directive INSPIRE, il convient de les distinguer et d'identifier leurs finalités : d'une part, il y a la diffusion au public des données géographiques via les services (b.1) et, d'autre part, le partage des séries et services de données géographiques (b.2).

### **b.1) Finalité de la diffusion au public via les services de données géographiques**

La directive INSPIRE assigne essentiellement deux grands groupes de finalités à la diffusion au public de données géographiques :

- il s'agit d'une part, d'aider à la mise en œuvre de la politique communautaire environnementale et d'autres politiques communautaires devant intégrer les exigences de la protection de l'environnement. En outre, INSPIRE a aussi pour objectif de faciliter la prise de décision concernant les politiques et les activités susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur l'environnement<sup>651</sup>. Ces finalités pourraient être qualifiées de « finalités environnementales ».
- D'autre part, il est question de favoriser le développement de services à valeur ajoutées par des tiers, au bénéfice tant des autorités publiques que du public<sup>652</sup>. Bien que cette finalité ne soit pas reprise explicitement dans les articles de la directive, elle doit être prise en compte, d'autant plus que le portail à mettre en place en vertu de la directive INSPIRE, comme cela a été explicité, est aussi lié à la réutilisation des informations du secteur public et à la directive 2003/98<sup>653</sup>. Il s'agirait cette fois plutôt d'une « finalité économique ».

Les finalités environnementales de la directive INSPIRE ne posent pas de difficultés. Elles sont en effet prévisibles et déterminées dès lors qu'elles concernent directement l'environnement et les politiques qui s'y rapportent ou sont susceptibles d'influer sur lui.

Les finalités économiques sont quant à elles susceptibles d'être beaucoup plus larges et plus diversifiées. Par conséquent, la diffusion des données géographiques à caractère personnel à ces fins devra, le cas échéant, être pratiquement évaluée en fonction de sous-groupes de finalités à préciser dans la mise en œuvre concrète et la conception du portail en ligne. Par exemple, les sous-groupes de finalités suivants pourraient notamment être proposés :

- Téléchargement de séries de données aux fins de conception d'une base de données pour un programme G.P.S.,

---

<sup>651</sup> V. considérants nos. 1, 2 et 4 et art. 1<sup>er</sup> de la directive INSPIRE.

<sup>652</sup> V. considérant n°26 de la directive INSPIRE.

<sup>653</sup> Le considérant n°5 de la directive 2003/98 est clair à ce sujet : « [I]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 ». Il se dégage par ailleurs des considérants nos 15, 16 et 25 de cette directive qu'elle a aussi pour objectif de contribuer au développement d'un marché de l'information à l'échelle de la Communauté, de faciliter la création de produits et de services d'information à cette même échelle et, enfin, de contribuer au développement du droit à la connaissance. L'ordonnance du 6 mars 2008 permet ainsi la réutilisation à des fins commerciales.

- Téléchargement de séries de données aux fins de la conception de cartes,
- Consultation de séries de données aux fins de la vente d'immeubles,
- Consultation de séries de données aux fins de marketing,
- Consultation de séries de données aux fins de la détermination du risque que constitue un assuré potentiel pour un assureur,
- Téléchargement de séries de données aux fins de conception d'un projet immobilier, (il s'agirait par exemple pour un industriel de consulter des séries de données afin de déterminer l'emplacement le plus opportun pour son établissement),
- Etc.

Trois remarques peuvent être faites :

- tout d'abord, certains transferts de données géographiques à caractère personnel pourront nécessiter une analyse concrète, au cas par cas, afin de déterminer s'ils peuvent se produire conformément à la L.V.P. Tandis que d'autres traitements pourront être effectués au terme d'une analyse générale. Une analyse concrète pourrait être requise, par exemple, dans le contexte de la réutilisation, succinctement étudié en particulier ultérieurement.
- Aussi, en vertu des exigences de prévisibilité exposées précédemment, il faut citer les finalités précédentes, du moins de façon générique, dans l'ordonnance de transposition de la directive INSPIRE.
- Enfin, si d'autres finalités sont poursuivies par le législateur bruxellois à l'occasion de la mise en place du portail INSPIRE, il conviendra de les expliciter aussi dans l'ordonnance en question.

## **b.2) Finalité du partage des séries et services de données géographiques**

Dans le contexte de la directive INSPIRE, le partage des séries et services de données géographiques poursuit une finalité tout à fait spécifique. Ce partage est ainsi prévu « aux fins de l'exécution de missions publiques ayant une incidence sur l'environnement »<sup>654</sup>. Cette finalité semble claire et ne devrait pas causer de difficultés quant à sa prévisibilité.

Dans ce contexte, on n'imaginera par exemple pas qu'une administration fiscale d'un Etat membre se fonde sur la directive INSPIRE pour obtenir des ortho-images de biens d'un contribuable auprès d'autorités d'un autre Etat membre. Cette finalité d'établissement de l'impôt sort de la finalité juste exposée.

Concrètement et eu égard à l'exigence de prévisibilité explicitée précédemment, la finalité d'exécution de missions publiques ayant une incidence sur l'environnement devra être reprise dans le texte de l'ordonnance transposant la directive INSPIRE.

## **c) Légitimité et proportionnalité des traitements de données**

Pour être légitime, le traitement de données à caractère personnel doit satisfaire à l'une ou moins des hypothèses prévues dans l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup> de la L.V.P. Selon cette disposition, « [l]e traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'un des cas suivants :

- a) lorsque la personne concernée a indubitablement donné son consentement ;

<sup>654</sup> Art. 17, § 1<sup>er</sup>, in fine de la directive INSPIRE.

- b) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci ;
- c) lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ;
- d) lorsqu'il est nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée ;
- e) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées ;
- f) lorsqu'il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le tiers auquel les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée qui peut prétendre à une protection au titre de la présente loi ».

Dans le contexte de la directive INSPIRE, comme expliqué précédemment, les responsables de traitement seront désignés par ou en vertu de l'ordonnance de transposition. Ceux-ci réaliseront donc les traitements de données en application cette ordonnance et, par conséquent, en vertu des obligations pesant sur eux en vertu de cette ordonnance. L'obligation résulte même, à la base, du droit communautaire. Par conséquent, l'article 5, c) de la L.V.P. peut être invoqué.

Toutefois dans certaines hypothèses – dans les cas de réutilisation des données principalement –, la future ordonnance de transposition de la directive INSPIRE peut ne pas être considérée comme suffisamment précise pour légitimer les traitements de données en cause. Dans ce cas, une appréciation au cas par cas de ces traitements sera nécessaire et une autre base de légitimité devra être invoquée. Ainsi, dans le cadre des finalités économiques poursuivies via le portail INSPIRE, c'est essentiellement l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, f) (intérêts légitimes des tiers auxquels les données sont communiquées) qui est pertinent. Bien évidemment, le consentement indubitable de la personne concernée pourrait aussi être invoqué. Mais cette voie ne semble pas la plus pratique pour la diffusion des informations dans le contexte du portail INSPIRE. Le cas le plus problématique dans ce contexte sera celui de la réutilisation éventuelle, au sens légal du terme, des données géographiques. Il est renvoyé aux développements ultérieurs à ce sujet.

De manière générale, l'exigence de légitimité du traitement nécessite de réaliser une balance des intérêts en présence, et le traitement de données concerné doit également être proportionné. Ces exigences dans l'atteinte qui serait portée à la vie privée se retrouvent dans l'article 8 C.E.D.H. auquel tant les directives INSPIRE et 95/46, que le droit national doivent être conformes<sup>655</sup>. Elles peuvent, soit nécessiter une appréciation générale, auquel cas certaines données seraient automatiquement traitées à certaines conditions, soit, le cas échéant, nécessiter une appréciation particulière, au cas par cas, de la part de l'autorité publique concernée. D'où la nécessité de reconnaître, dans la future ordonnance de

---

<sup>655</sup> D'ailleurs, si une disposition de droit national est incompatible avec l'article 8 C.E.D.H., elle ne peut « pas satisfaire non plus à l'exigence de proportionnalité énoncées aux articles 6, paragraphe 1, sous c), et 7, sous c) ou e) de la directive 95/46 », v. C.J.C.E., 20 mai 2003 (RECHNUNGSHOF C. ÖSTERREICHISCHER RUNDfunk ET AUTRES ET CHRISTA NEUKOMM ET JOSEPH LAUERMANN CONTRE ÖSTERREICHISCHER RUNDfunk), affs jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01, *Rec.*, 2003, p. I-04989, point 91. La Cour affirme en outre au point 72 que « pour les besoins de l'application de la directive 95/46, et, en particulier, de ses articles 6, paragraphe 1, sous c) et e), 7, sous c) et e), et 13, importe-t-il de vérifier, en premier lieu, si une réglementation telle que celle en cause dans les affaires au principal prévoit une ingérence dans la vie privée et, le cas échéant, si cette ingérence est justifiée au regard de l'article 8 CEDH ». L'on peut dès lors considérer que les mêmes considérations valent à propos du reste de l'article 7 de la directive (correspondant à l'article 5 § 1<sup>er</sup> de L.V.P.).

transposition de la directive INSPIRE, la possibilité, pour l'autorité publique saisie, de refuser la communication de données à caractère personnel en vue du respect de la L.V.P.

Par exemple, lorsque la diffusion des données est effectuée pour réaliser les finalités environnementales de la directive INSPIRE, elle ne nécessitera généralement pas une analyse concrète au cas par cas. C'est essentiellement lorsqu'il sera question d'ortho-images à grande échelle que l'autorité publique devra apprécier la communication de données en cause et, le cas échéant, la refuser ou la conditionner en vertu du motif de restriction de l'accès public aux séries et services de données géographiques relatif à la vie privée. Tandis qu'il en ira autrement en cas de réutilisation commerciale des données à caractère personnel (par exemple les adresses) où une appréciation concrète sera en principe nécessaire<sup>656</sup>.

Relevons aussi que la question de la légitimité et de la proportionnalité du partage des services et séries de données géographiques se pose de façon similaire à celle de la légitimité et de la proportionnalité de la diffusion des données géographiques au public. Toutefois, la finalité du partage est délimitée de façon spécifique et la directive INSPIRE ne semble pas reconnaître la possibilité de restreindre le partage pour des motifs liés à la vie privée<sup>657</sup>.

Enfin, le cas des tiers qui relieraient leurs séries et services de données géographiques doit être distingué de celui des autorités publiques. Ceux-ci étant libres de joindre le futur portail à mettre en place, les traitements de données dont ils seraient responsables nécessiteraient une autre base de légitimité qu'une obligation légale. Ainsi, en matière de finalités environnementales, la mission d'intérêt public pourrait être évoquée, tout comme les intérêts légitimes du responsable de traitement et des tiers auxquels les données sont communiquées.

#### d) Interdiction de principe du traitement des « données sensibles »

Enfin, il faut relever que les données « sensibles » ne peuvent, en principe, pas faire l'objet d'un traitement, diverses exceptions le permettant toutefois. Ces données sont les données à caractère personnel :

- « qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la vie sexuelle »<sup>658</sup> ;
- « relatives à la santé »<sup>659</sup> ;
- et « relatives à des litiges soumis aux cours et tribunaux ainsi qu'aux juridictions administratives, à des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions, ou à des sanctions administratives ou des mesures de sûreté »<sup>660</sup>.

De telles données à caractère personnel ne devraient toutefois pas, en principe, être en cause dans le contexte du futur portail bruxellois. Par exemple, l'annexe III.5 de la directive INSPIRE peut être évoquée. Celle-ci porte sur les données relatives à la santé et la sécurité des personnes. En principe, les données en cause dans le contexte du portail INSPIRE seront statistiques et ne seront donc pas relatives à des personnes physiques identifiables. Si tel était cependant le cas, le traitement de données devrait être conforme à l'article 7 de la L.V.P. et aux autres dispositions de cette dernière.

---

<sup>656</sup> V. infra à ce sujet.

<sup>657</sup> V. infra à ce sujet.

<sup>658</sup> Art. 6 L.V.P.

<sup>659</sup> Art. 7 L.V.P.

<sup>660</sup> Art. 8 L.V.P.

L'analyse des dispositions de la L.V.P. relatives aux données sensibles n'est pas réalisée, pour la raison précitée, et il y est simplement renvoyé<sup>661</sup>.

### **C.2.2) Conditions portant sur les données à caractère personnel**

Diverses conditions portent sur la qualité des données à caractère personnel utilisées dans le cadre du traitement, ainsi :

- elles doivent être « adéquates, pertinentes et non excessives »<sup>662</sup> ;
- elles doivent être « exactes et, si nécessaire, mises à jour »<sup>663</sup> ;
- elles doivent être « conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement »<sup>664</sup>.

Ces exigences n'appellent en règle pas de développements particuliers, seules quelques remarques peuvent être soulignées.

Il est tout d'abord opportun d'insister sur l'exigence de proportionnalité requise, dès lors que les données doivent être « adéquates, pertinentes et non excessive ». Ainsi, au-delà de la nécessité d'un traitement proportionnel, les données utilisées pour ce traitement doivent aussi être proportionnées. Cela renvoie, comme précédemment, au test de proportionnalité requis par l'article 8 C.E.D.H. Il se pourrait par exemple que des ortho-images à grande échelle constituent des données excessives par rapport à la finalité poursuivie<sup>665</sup>.

Ensuite, force est en outre de constater que les données à caractère personnel à diffuser dans le contexte de la directive INSPIRE, à savoir à des fins économiques et de politique environnementale, ont vocation à l'être pour une durée indéterminée. Sauf lorsqu'elles sont inexactes et qu'elles doivent donc être modifiées et remplacées, la question de la durée de conservation perd de sa pertinence ; les données sont susceptibles d'être conservées pour une durée indéterminée. Il paraît alors compliqué de se plier aux exigences de la C.P.V.P. qui « insiste pour que l'on analyse quel(s) délai(s) de conservation peut (peuvent) être approprié(s) – à la lumière des finalités envisagées – pour les données à caractère personnel qui seront reprises »<sup>666</sup>.

Enfin, quant à l'exigence d'exactitude des données, elle serait d'autant plus fondamentale qu'une portée réglementaire serait attribuée aux données accessibles via le portail INSPIRE.

### **C.2.3) Cas particulier des flux transfrontières de données**

A l'occasion de la mise en œuvre de la directive INSPIRE et de la conception d'un portail d'accès aux séries et services de données géographiques, des flux extracommunautaires (à destination de pays non-membres de l'espace économique européen) de données seront en

---

<sup>661</sup> V. arts 6 à 8 L.V.P. et Chap. III, A.R. du 13 février 2001 portant exécution 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, *M.B.*, 13 mars 2001.

<sup>662</sup> Art. 4, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la L.V.P.

<sup>663</sup> Art. 4, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> de la L.V.P.

<sup>664</sup> Art. 4, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> de la L.V.P.

<sup>665</sup> V. infra les recommandations proposées.

<sup>666</sup> C.P.V.P., avis n°32/2008, point 35.

principe rendus possibles. Ainsi, si un portail Internet est mis en place, celui-ci sera accessible à partir de tout pays, et des données à caractère personnel seront susceptibles de faire l'objet d'un traitement dans l'un ou l'autre de ces pays. Par exemple, une société albanaise désireuse de vendre des piscines dans le Nord de la Grèce pourrait vouloir consulter le portail géographique afin d'obtenir des adresses et ortho-images, en vue d'un démarchage ultérieur d'une potentielle clientèle. Il s'agirait alors d'un cas de réutilisation<sup>667</sup>.

La loi prévoit que « [l]e transfert de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement après leur transfert vers un pays non membre de la Communauté européenne, ne peut avoir lieu que si le pays en question assure un niveau de protection adéquat et moyennant le respect des autres dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution »<sup>668</sup>.

A ce propos, d'après l'avis de la C.P.V.P. et conformément à l'article 25 de la directive 95/46, « le Roi détermine pour quelles catégories de traitements de données à caractère personnel et dans quelles circonstances la transmission de données à caractère personnel vers des pays non-membres de la Communauté européenne n'est pas autorisée »<sup>669</sup> (ce qu'il n'a pas fait). La Commission européenne peut aussi décider qu'un pays tiers assure ou pas une protection adéquate, auquel cas les Etats membres doivent se conformer à sa décision<sup>670</sup>.

Toutefois, ce régime connaît certaines dérogations dont deux doivent être évoquées. Premièrement, il pourra y avoir transfert de données vers un pays ne garantissant pas une protection adéquate si « le transfert intervient au départ d'un registre public qui, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, est destiné à l'information du public et est ouvert à la consultation du public ou de toute personne justifiant d'un intérêt légitime, dans la mesure où les conditions légales pour la consultation sont remplies dans le cas particulier »<sup>671</sup>.

Notons à ce sujet que le groupe de travail « article 29 » a déjà stipulé que : « « [l]'article 26 (1 f) [(pendant communautaire de l'article 22, alinéa 2 de la L.V.P. juste évoqué)] mérite une attention toute particulière dans ce contexte. En effet, ledit article établit que les transferts peuvent avoir lieu, sous certaines conditions, s'ils sont réalisés à partir de certains registres publics. La raison d'une telle disposition réside dans le fait que les personnes établies dans un pays tiers ne doivent pas être défavorisées concernant l'accès à certaines informations publiquement disponibles. Cela ne signifie pas pour autant qu'un tel transfert est légitime en soi pour la simple raison qu'il est réalisé à partir d'un registre public. Dans chaque cas de traitement de données à caractère personnel – notamment un transfert à partir d'un registre – les conditions sous-jacentes au traitement, principalement la compatibilité [des finalités] (cf. point d) infra) doivent être observées »<sup>672</sup>.

Deuxièmement, « le Roi peut, après avis de la Commission de la protection de la vie privée,

---

<sup>667</sup> V. infra au sujet de la réutilisation.

<sup>668</sup> Art. 21, § 1<sup>er</sup> de la L.V.P. L'alinéa 2 prévoit les critères à prendre en compte dans l'analyse : « Le caractère adéquat du niveau de protection s'apprécie au regard de toutes les circonstances relatives à un transfert de données ou à une catégorie de transferts de données; il est notamment tenu compte de la nature des données, de la finalité et de la durée du ou des traitements envisagés, des pays d'origine et de destination finale, des règles de droit, générales et sectorielles, en vigueur dans le pays en cause, ainsi que des règles professionnelles et des mesures de sécurité qui y sont respectées ».

<sup>669</sup> Art. 21, § 2 de la loi du 8 décembre 1992.

<sup>670</sup> V. arts 25, §§ 4 et 6 de la L.V.P.

<sup>671</sup> Art. 22, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup> de la L.V.P.

<sup>672</sup> Groupe de travail « article 29 », avis n°7/2003 sur la réutilisation des informations émanant du secteur public et la protection des données à caractère personnel, « wp83 », 12 décembre 2003, p. 6.

autoriser un transfert ou un ensemble de transferts de données à caractère personnel vers un pays non membre de la Communauté européenne et n'assurant pas un niveau de protection adéquat, lorsque le responsable du traitement offre des garanties suffisantes au regard de la protection de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes, ainsi qu'à l'égard de l'exercice des droits correspondants; ces garanties peuvent notamment résulter de clauses contractuelles appropriées »<sup>673</sup>. La Commission européenne a déjà validé des clauses contractuelles types à cet égard<sup>674</sup>. Une intervention du Roi est donc à prévoir, ou une disposition spécifique de l'accord de coopération à adopter dans la mise en œuvre de la directive INSPIRE en Belgique pourrait porter sur cette question.

Dans le contexte du portail de diffusion de l'information géographique INSPIRE accessible via l'Internet, il est envisageable de prévoir des garanties contractuelles quant au respect de la protection des données lorsque les données seraient transférées vers des pays tiers n'assurant pas une protection adéquate. En effet, à l'occasion du fonctionnement du portail, avant tout transfert de données, il est possible de proposer à l'internaute de consentir à une convention, sans quoi l'accès aux données lui serait refusé. Le cas échéant, de telles conventions pourraient contenir des stipulations pour autrui bénéficiant aux personnes concernées, etc. En reprenant l'exemple précité – et indépendamment de la licéité de la pratique y décrite –, il s'agirait d'exiger de la société albanaise qu'elle consente contractuellement un droit aux personnes concernées par les adresses et images qu'elle télécharge de s'opposer au traitement de ces données aux fins de marketing direct.

En conclusion, les simples finalités de diffusion au public des informations (en l'espèce, les finalités environnementales) ne sont pas problématiques. La situation devient problématique lorsque le destinataire de l'information dépasse cette communication des données et devient responsable de traitement lui-même, le cas échéant en poursuivant des finalités incompatibles avec la finalité originaires de diffusion. Il faut alors s'interroger sur l'utilisation que le destinataire des informations fera de ces dernières.

Ce sont en fait essentiellement les cas de réutilisations qui pourraient être problématiques et nécessiter, par exemple, l'identification du demandeur, la motivation de sa demande, l'engagement à des garanties contractuelles particulières, etc.

→ **En bref** :

- *les traitements de diffusion au public aux fins d'information (finalités environnementales en l'espèce) ne pose pas de difficultés quant au régime des flux transfrontières ; l'ordonnance prévoira la diffusion des données géographiques à partir d'un « registre public » électronique ;*
- *des difficultés se poseront lorsque le destinataire de l'information souhaitera traiter ultérieurement ces informations, surtout s'il envisage une réutilisation des informations ; dans ce cas, des dispositions contractuelles spécifiques pourraient le cas échéant être mises en place, et une intervention du Roi serait également nécessaire ; une intervention du Roi est, le cas échéant, à envisager.*

<sup>673</sup> Art. 22, alinéa 2 de la L.V.P.

<sup>674</sup> V. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/modelcontracts/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/modelcontracts/index_fr.htm) et Déc. (CE) de la Commission n°2001/497/ du 15 juin 2001 relative aux clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel de données à caractère personnel vers des pays tiers en vertu de la directive 95/46/CE, *J.O.*, L. 181, du 4 juillet 2001.

## **C.2.4) L.V.P. et directive INSPIRE**

Le présent titre est subdivisé en trois parties. Avant de procéder à des recommandations dans le contexte de la directive INSPIRE, des réglementations relatives à l'accès à l'information du secteur public sont évoquées, à titre illustratif, en ce qu'elles prescrivent, dans leur application, le respect de la vie privée, voire de la protection des données (a). Ensuite, certaines problématiques propres au contexte de la directive INSPIRE sont étudiées (b). La question du respect de la L.V.P. dans le contexte de la directive INSPIRE est alors abordée (c).

### **a) Respect de la L.V.P. dans le contexte d'autres réglementations relatives à l'accès à l'information**

La directive INSPIRE et la directive 2004/3 doivent être mises en œuvre conformément à la directive 95/46. La réglementation belge portant sur la publicité de l'administration doit, elle aussi, être conforme à cette directive dès lors qu'elle est du droit national. Toutes les réglementations exposées prennent en compte la question de la vie privée et font parfois référence explicitement à la protection des personnes contre les traitements de données à caractère personnel.

Les législations générales en matière d'accès à l'information (b.1) et les règles de publicité des institutions communautaires (b.2) sont évoquées à titre illustratif. La réglementation relative à la réutilisation des informations du secteur public est également une illustration pertinente en l'espèce et il est renvoyé aux développements ultérieurs à ce sujet.

#### **a.1) Publicité de l'administration et accès à l'information relative à l'environnement en Région bruxelloise**

En matière de publicité de l'administration et, plus précisément, de publicité passive dans le contexte de l'ordonnance du 30 mars 1995, deux particularités sont à relever. Tout d'abord, le demandeur doit justifier d'un intérêt en ce qui concerne les demandes relatives à des documents à caractère personnel. Le législateur pouvait prévoir une telle exigence ; « le Constituant n'a pas exclu que l'accès à certains documents soit subordonné à la preuve d'un intérêt spécifique »<sup>675</sup>.

Evidemment, le demandeur qui voudra obtenir un « document à caractère personnel » portant sur lui ne devra pas justifier d'un intérêt. Il en a été jugé de la sorte, certes au sujet de la loi du 11 avril 1994, au sujet de l'accès à son propre dossier fiscal, les documents visés dans cette hypothèse ne concernant pas des tiers<sup>676</sup>. Il faut par ailleurs noter que le législateur peut prévoir que certaines personnes sont dispensées de faire la preuve de leur intérêt à consulter les documents en cause et il peut déterminer les cas et les conditions dans lequel d'autres catégories de citoyens peuvent établir leur intérêt à la consultation de pareils documents<sup>677</sup>.

---

<sup>675</sup> C.A., 25 mars 1997, n°17/97, point B.2.3.

<sup>676</sup> V. en ce sens au sujet de la loi du 11 avril 1994, C.E., 16 mars 2001, n°94082, p. 9.

<sup>677</sup> C.A., 25 mars 1997, n°17/97, point B.6.2. Par contre, le législateur ne pourra pas dénier le droit fondamental à la publicité de documents à caractère personnels (étant entendu que dans l'affaire soumise à la Cour d'arbitrage était en cause le décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand) « à tout autre citoyen, même s'il justifie également d'un intérêt », une telle mesure est disproportionnée.

Un intérêt est exigé pour ce qui concerne les « documents à caractère personnel » et il faut noter qu'il ne s'agit pas des « données à caractère personnel » au sens de la loi sur la vie privée. Le document à caractère personnel est tout « document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne »<sup>678</sup> ; « [l]e fait qu'un document mentionne le nom d'une ou plusieurs personnes n'est pas suffisant pour qu'il soit [un tel document] »<sup>679</sup>. Et quant aux relations entre la publicité de l'administration et la L.V.P., le Conseil d'Etat a relevé qu' « il ne peut être affirmé sans plus que l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 en tant que loi spéciale exclut celle de la loi du 11 avril 1994 en tant que loi générale »<sup>680</sup>.

Ensuite, l'ordonnance du 30 mars 1995 prévoit que l'autorité administrative concernée doit rejeter la demande de consultation ou de communication sous forme de copie qui lui est faite si la publicité porte atteinte « à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie »<sup>681</sup>. Cela a été précédemment exposé, il s'agit d'une exception « obligatoire, absolue » à la publicité de l'administration. D'une certaine façon, la reconnaissance de l'atteinte à la vie privée comme une telle exception conduit à une priorité de la vie privée, en cas d'atteinte, sur le droit à la publicité de l'administration<sup>682</sup>. Dans tous les cas, une analyse circonstanciée des éléments factuels de la cause doit être réalisée.

En matière de publicité passive de l'information relative à l'environnement, l'article 11, § 2, 6° de l'ordonnance du 18 mars 2004 prévoit qu'une demande peut être refusée si la divulgation des informations risque de porter atteinte « à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit régional, national ou communautaire; il en va ainsi pour les documents relatifs à des décisions à portée individuelle ».

L'article 11, § 4 de ladite ordonnance prévoit par ailleurs qu' « [a]ux fins de l'application du § 2, point 6°, le gouvernement veille au respect des exigences 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 ».

Enfin, il peut être intéressant d'observer ce qui a déjà été jugé au niveau des Commissions de recours ou d'avis.

### **Illustrations**:

La Commission régionale d'accès aux documents administratifs « a estimé que la motivation des cotes et la décision des membres du jury de rejeter la candidature du demandeur comportaient *par nature* un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable

<sup>678</sup> Art. 3, 3° de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>679</sup> Projet d'ordonnance relatif à la publicité de l'administration, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 5.

<sup>680</sup> C.E., 11 décembre 2000, n°91531, p. 11. Sur les rapports entre la loi du 8 décembre 1992 et la loi du 11 avril 1994, v. aussi C.E., arrêt du 13 novembre 2006, n°164654.

<sup>681</sup> Art. 10, § 2, 1 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

<sup>682</sup> F. SCHRAM, « Uitzonderingen... op », *op. cit.*, p. 582.

ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne »<sup>683</sup>.

« Les avis des commissions considèrent par exemple comme couverts par la protection de la vie privée les plans d'aménagement intérieur d'une habitation [(Commission wallonne de recours en matière d'accès à l'information relative à l'environnement)], certaines données seulement du curriculum vitae des candidats à un emploi [(Commission bruxelloise d'accès aux documents administratifs)], le contrat de travail d'un directeur d'intercommunale [(Commission wallonne d'accès aux documents administratifs)], certaines données relatives à une exploitation agricole [(Commission wallonne de recours en matière d'accès à l'information relative à l'environnement)] »<sup>684</sup>.

Par ailleurs, dans le contexte du décret wallon et de l'information relative à l'environnement, la Commission wallonne de recours a par exemple déjà décidé que « [l]'atteinte à la vie privée n'est pas nécessairement établie dès qu'il existe une identification personnelle, encore faut-il que la divulgation de la donnée considérée soit dommageable. Par exemple, la liste des réclamants lors d'une enquête publique ne porte pas atteinte au secret de la vie privée »<sup>685</sup>.

## **a.2) Publicité des institutions communautaires**

En droit communautaire, comme cela a déjà été évoqué, il existe un règlement organisant l'accès public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, le règlement 1049/2001. Par ailleurs, il existe aussi un règlement spécifique portant sur la protection des personnes physiques contre les traitements de données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires, le règlement 45/2001.

Sur la base de l'article 4, § 1<sup>er</sup>, b) du règlement 1049/2001, les institutions communautaires doivent refuser l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection de la « vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel ».

Le tribunal de première instance des Communautés européennes a été amené à prendre position au sujet de cette disposition dans l'affaire *Bavarian Lager*<sup>686</sup>. Il a tout d'abord rappelé que « toute décision prise en application du règlement n°1049/2001 doit respecter l'article 8 C.E.D.H. »<sup>687</sup>.

Ensuite, il a souligné que les exceptions à l'accès aux documents des institutions doivent être « interprétées et appliquées de façon restrictive »<sup>688</sup>. Ainsi, l'exception précitée « ne concerne que les données à caractère personnel susceptibles de porter concrètement et effectivement

---

<sup>683</sup> A propos de ces législations en général, v. P. LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, *op. cit.*, , pp. 27-170.

<sup>684</sup> D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLETZ, *op. cit.*, pp. 216-217.

<sup>685</sup> *Ibid.*

<sup>686</sup> T.P.I.C.E., 8 novembre 2007 (THE BAVARIAN LAGER CO. LTD CONTRE COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES), T-194/04, « T.P.I.C.E. Bavarian Lager », *Rec.*, 2007, p. II-04523, ci-après dénommé « Bavarian Lager ».

<sup>687</sup> T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 116.

<sup>688</sup> T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 94.

atteinte au respect de la vie privée et à l'intégrité de l'individu »<sup>689</sup>. Or si la notion de vie privée est large et si le droit à la protection des données à caractère personnel est un des aspects du droit au respect de la vie privée, cela « ne signifie pas que toutes les données à caractère personnel entrent nécessairement dans la notion de « vie privée » »<sup>690</sup> ; « [a] fortiori, toutes les données à caractère personnel ne sont pas susceptibles par leur nature de porter atteinte à la vie privée de la personne concernée »<sup>691</sup>, comme les données « sensibles »<sup>692</sup> le pourraient.

En pratique, il faut donc examiner si l'accès public à un document « est susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte à la protection de la vie privée et de l'intégrité des personnes concernées »<sup>693</sup>, ce que n'implique pas nécessairement « le simple fait qu'un document contienne des données à caractère personnel »<sup>694</sup>. D'ailleurs, « La seule présence du nom de la personne concernée dans la liste des participants à une réunion, au titre de l'entité que cette personne représentait<sup>695</sup>, ne constitue pas une telle atteinte et la protection de la vie privée et de l'intégrité des personnes concernées n'est pas compromise »<sup>696</sup>, étant entendu que l'opinion personnelle exprimée par la personne concernée ne pouvait pas être identifiée<sup>697</sup>.

D'autant plus que, si la vie privée recouvre certains aspects de la vie professionnelle de l'individu, « le Tribunal considère que, dans les circonstances de l'espèce, la seule participation d'un représentant d'une entité collective à une réunion tenue avec une institution communautaire ne relève pas de la sphère de sa vie privée, de sorte que la divulgation d'un procès-verbal faisant état de sa présence à ladite réunion ne saurait constituer une ingérence dans sa vie privée »<sup>698</sup>. Il n'y a donc pas d'ingérence au sens de l'article 8 C.E.D.H.

Et par ailleurs, un transfert qui ne tombe pas sous l'exception précitée relative à la vie privée « ne saurait, en principe, porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée, au sens de l'article 8, sous b), du règlement 45/2001 »<sup>699</sup>.

Enfin, quant aux relations avec le règlement 45/2001, si les données à caractère personnel sont transférées pour donner effet à l'article 2 du règlement 1049/2001, « le demandeur n'a pas besoin de prouver le caractère nécessaire de la divulgation au sens de l'article 8, sous b), du règlement n° 45/2001 »<sup>700</sup>.

#### b) Problématiques spécifiques à la mise en œuvre de la directive INSPIRE et recommandations

---

<sup>689</sup> T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 117.

<sup>690</sup> T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 118.

<sup>691</sup> T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 119.

<sup>692</sup> V. quant aux données sensibles considérant n°33 de la directive 95/46, art. 8 de cette même directive et l'art. 10 du règlement 45/2001.

<sup>693</sup> T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 120.

<sup>694</sup> V. T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 123.

<sup>695</sup> Pour plus de détails sur les données concernées, v. T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 121.

<sup>696</sup> V. T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 126.

<sup>697</sup> V. T.P.I.C.E. Bavarian Lager, points 125 et 128.

<sup>698</sup> V. T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 131.

<sup>699</sup> T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 108.

<sup>700</sup> T.P.I.C.E. Bavarian Lager, point 107.

A l'occasion du présent titre, trois problématiques sont mises en évidence et certaines recommandations sont effectuées. Premièrement, il s'agit de mettre en évidence l'analyse particulière que peuvent commander les ortho-images à grande échelle (b.1). Deuxièmement, il est question de la réutilisation des informations du secteur public dans le contexte de la directive INSPIRE (b.2). Cette hypothèse nécessite en effet, comme précédemment évoqué, certains développements particuliers. Troisièmement, il est question de l'admissibilité d'une exception au partage de données fondée sur la vie privée et la protection des données (b.3).

### **b.1) Ortho-images à grande échelle**

Au niveau d'une mise à disposition du public des données géographiques via le portail INSPIRE, permettre de manière générale la consultation des données des annexes de la directive paraît en général licite et ne semble pas poser de difficultés au regard du respect de la L.V.P., indépendamment des questions propres à la réutilisation des informations du secteur public. La principale difficulté se posant concerne les ortho-images à grande échelle. Celles-ci ne peuvent en effet être diffusées de manière tout à fait générale ; un tel traitement serait problématique eu égard aux exigences de proportionnalité.

La même question se poserait dans un cas où une entreprise désirerait offrir un produit de géolocalisation pour les particuliers. Il s'agirait certes d'une hypothèse de réutilisation, mais ce cas permet d'identifier clairement le problème en cause. Cette entreprise demanderait le transfert de séries de données géographiques contenant les cartes et adresses de la Belgique. Le fondement de légitimité d'un tel traitement reposerait sur l'article 5 §1 f) de la L.V.P. En effet, vouloir obtenir des cartes et adresses afin de fournir un service de G.P.S. est un intérêt légitime que peut poursuivre une entreprise. Il est question de sa liberté d'entreprendre. Il est aussi dans l'intérêt des citoyens de pouvoir profiter de services de G.P.S. afin de pouvoir se rendre plus facilement là où ils le désirent. De tels services sont encore très utiles pour des professionnels comme les taximen, les ambulanciers, les transporteurs routiers, etc. Bien entendu, l'ensemble des données visées par la directive INSPIRE n'est pas nécessaire pour fournir un tel service. Par exemple, les informations relatives à l'usage des sols ou relatives à la santé et à la sécurité des personnes ne sont pas nécessaires pour permettre l'indication du chemin à suivre. Les parcelles cadastrales ne sont pas non plus nécessaires. Les adresses par contre peuvent raisonnablement être considérées comme nécessaires à la fourniture du service de G.P.S. En effet, ne pas permettre une recherche basée sur une adresse amputerait substantiellement l'utilité du service offert.

Quant aux ortho-images, qui présentent un intérêt indéniable, à savoir illustrer le chemin à suivre et permettre une prévisualisation de celui-ci, elles ne sont peut-être pas nécessaires. Mais elles sont en tous cas utiles. Il faudrait alors veiller à ce que leur degré de précision soit faible sous peine de porter une trop grande atteinte à la vie privée des individus ; atteinte qui emporterait un échec du test de proportionnalité. Bien entendu, ceci n'empêcherait pas le fournisseur du service G.P.S. d'essayer d'obtenir le consentement exprès et individuel des personnes physiques propriétaires des propriétés qu'il désirerait intégrer en ortho-image dans son programme. Mais le caractère fastidieux d'une telle démarche le découragerait certainement. Plus subtilement, il pourrait prévoir, contractuellement, que les utilisateurs qui recourent à son service l'autorise à diffuser les images de leur maison...

Ces considérations illustrent qu'il est, dans tous les cas, opportun de distinguer « l'ortho-imagerie » des autres « données à caractère personnel » en cause (essentiellement les adresses). Car les ortho-images présentent plus de risques. Cette distinction se justifie donc au

regard du caractère potentiellement hautement attentatoire à la vie privée de ces ortho-images, leur degré de précision pouvant être tel que le recours à celles-ci serait disproportionné même eu égard au but légitime de diffusion des données pour la protection de l'environnement et l'information des personnes. Les finalités environnementales de la directive INSPIRE ne justifie *a priori* pas que l'on puisse observer le domicile privé d'une personne physique. En ce sens, les images des propriétés privées de personnes physiques devraient être occultées à partir d'un certain degré de précision<sup>701</sup>, le cas échéant variable selon les utilisations en cause, comme par exemple dans le cadre du portail INFRASIG.

Dans des cas tout à fait particuliers, une vision précise de telles propriétés peut cependant être nécessaire et, le cas échéant, des accès spécifiques pour certaines autorités (comme les services de secours) pourraient être mis en place<sup>702</sup>. Dans de telles hypothèses, une appréciation traitement de données par traitement de données serait nécessaire<sup>703</sup>.

→ **En bref** :

- *pour des raisons de proportionnalité, la diffusion ou communication des ortho-images à grande échelle doit être appréciée in concreto, même lorsque la diffusion de l'information a une finalité environnementale ;*
- *il conviendra de fixer le seuil d'échelle à partir duquel cette analyse est requise.*

## **b.2) Réutilisation des informations du secteur public**

D'une part, le standard en matière de respect de la vie privée et de réutilisation des documents administratifs est présenté (b.2.1). Et d'autre part, le cas spécifique de la réutilisation dans le contexte de la directive INSPIRE est discuté (b.2.2).

### *b.2.1) Standard à respecter en matière de protection de la vie privée et des données à caractère personnel*

Dans le cadre de la réutilisation des documents administratifs, la situation est plus simple que dans les régimes précédemment exposés. En effet, selon l'article 4 de l'ordonnance du 6 mars 2008, un document administratif comportant des données à caractère personnel ne peut être

---

<sup>701</sup> Par exemple, la C.P.V.P. avance que « [l']organisation d'une publicité active de la politique foncière par Internet doit être compatible avec la finalité de la tenue d'un registre des parcelles non-bâties et réalisée de manière à ce qu'elle ne risque pas de porter atteinte aux droits à la protection de la vie privée, les propriétaires des parcelles risquant d'être contactés de manière intempestive si les plans épurés des parcelles ou des photos aériennes à une échelle inférieure à celle de 1/50.000 étaient publiées sur Internet. Au vu des principes énoncés dans le présent avis, la réalisation de cette publicité au moyen d'une photo aérienne du territoire de toute la commune à l'échelle 1/50.000, telle que celle annexée à la demande, sans possibilité d'effectuer une quelconque sélection informatisée, semble tout à fait adéquate et suffisante ». V. avis C.P.V.P. 40/2006, point 3 des motifs, p. 9.

<sup>702</sup> L'on peut imaginer qu'une entreprise polluante désire obtenir une vision relativement précise du quartier dans lequel elle va s'installer afin de limiter au maximum l'impact néfaste qu'elle pourrait avoir sur l'environnement habité avoisinant et, par exemple, de choisir l'emplacement de ses extracteurs. Les services de lutte contre les incendies ou de protection civile pourraient aussi, en cas d'incendie ou de calamité, avoir besoin d'images à grande échelle afin d'optimiser leur intervention.

<sup>703</sup> En ce qui concerne les services de secours, l'on pourrait penser à l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, d) de la L.V.P.

utilisé que s'il a été anonymisé<sup>704</sup>. Les travaux préparatoires de l'ordonnance ajoutent même que « [n]e peuvent être réutilisés, même s'ils sont « anonymisés », les documents administratifs comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne, ceux contenant des données à caractère personnel au sens des articles 6 à 8 de la loi relative à la protection de la vie privée (L.V.P.), ceux dont la publication peut mettre en péril l'honneur et la réputation d'une personne, ceux susceptibles de donner une fausse image d'une personne, ceux qui risquent de mettre au jour des faits douloureux ou pénibles, ceux se rapportant à des informations fournies ou reçues à titre confidentiel par l'intéressé et ceux renfermant des données à caractère personnel dont l'obtention est subordonnée à l'octroi d'une autorisation spéciale par la Commission ou un des comités sectoriels créés en son sein »<sup>705</sup>.

Cette règle, coupant court au débat quant à la réutilisation des données à caractère personnel, pose la question de sa viabilité dans le contexte de la directive INSPIRE. En effet, les adresses ne pourraient pas faire l'objet d'une réutilisation – par exemple à des fins commerciales pour la mise en place d'un système de navigation routière basé sur le G.P.S. –, ou d'ailleurs de toute autre réutilisation au sens de l'ordonnance du 6 mars 2008. Il en serait de même des parcelles cadastrales et des ortho-images à grandes échelles. L'on pourrait se demander dans quelle mesure il n'y aurait pas mise en péril des objectifs de la directive INSPIRE – voire même d'ailleurs de ceux de la directive 2004/98. Une anonymisation systématique et totale ne serait-elle pas excessive par rapport au prescrit de la directive 95/46 ? Il serait en tous cas opportun – si pas nécessaire – d'adopter un autre standard, en matière de respect de la L.V.P., dans la future ordonnance de transposition de la directive INSPIRE. Plutôt que d'imposer cette anonymisation systématique des données, il s'agirait de mettre en place d'autres garanties permettant la réalisation plus fine d'une balance des droits, libertés et intérêts en présence.

L'ordonnance de transposition de la directive INSPIRE sera une loi spéciale pouvant déroger à la loi générale que constituerait l'ordonnance du 6 mars 2008. Ainsi, pour une réutilisation propre au contexte de la directive INSPIRE – portant sur des données géographiques détenues par les autorités publiques concernées – il s'agirait d'appliquer cette ordonnance spéciale de transposition plutôt que l'ordonnance du 6 mars 2008. Rappelons que l'ordonnance transposant la directive INSPIRE s'écarterait aussi – selon ce qui a été explicité plus antérieurement – de l'ordonnance du 6 mars 2008 par le fait d'obliger les autorités publiques à permettre la réutilisation dans le contexte de la directive INSPIRE, alors que selon cette dernière ordonnance elles disposent du pouvoir discrétionnaire d'autoriser ou non la réutilisation.

Par rapport au droit communautaire, cela ne poserait aucune difficulté dès lors que la directive 2003/98 ne prescrit rien spécifiquement en matière de protection des données. Et, en matière de protection des données, rappelons que la Cour d'arbitrage (désormais Cour

---

<sup>704</sup> V. not. C.P.V.P., avis n°4/2006 relatif à l'avant-projet de loi transposant la directive 2003/98 du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation des informations du secteur public, « avis C.P.V.P. 4/2006 », 8 février 2006, points 11 et 12.

<sup>705</sup> Projet d'ordonnance portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public., pp. 5-6.

constitutionnelle) et la section législation du Conseil d'Etat<sup>706</sup> ont estimé que le standard à respecter par les législateurs « fédérés » belges est la L.V.P. (et la directive 95/46). Par conséquent, une disposition spécifique à la protection des données peut être adoptée dans la transposition de la directive INSPIRE en respectant la L.V.P.

→ **En bref** :

- *l'ordonnance de transposition de la directive INSPIRE étant une loi spéciale par rapport à l'ordonnance du 6 mars 2008, elle peut contenir une disposition propre à la réutilisation des données à caractère personnel ;*
- *le législateur bruxellois doit dans ce contexte veiller au respect de la L.V.P. et de la directive 95/46.*

*b.2.2) Respect de la vie privée et réutilisation des documents administratifs dans le contexte de la directive INSPIRE*

S'il est possible de s'écarter de l'ordonnance du 6 mars 2008, le législateur bruxellois doit donc néanmoins prudemment et impérativement veiller au respect de la L.V.P., le cas échéant en prévoyant des dispositions spécifiques à la réutilisation des séries de données géographiques.

Le groupe de travail « article 29 » s'est déjà positionné en matière de réutilisation des informations du secteur public. Il a estimé que la finalité pour laquelle les données sont réutilisées « ne posera aucun problème » lorsqu'il est question de législations garantissant « la transparence, l'ouverture et l'obligation de rendre compte aux citoyens » qui alors « utilisent, normalement, lesdites informations à des fins personnelles et non commerciales »<sup>707</sup>. Il n'est d'ailleurs pas question, à proprement parler, de « réutilisation » dans ce cas. Comme il le relève, « [l]a réutilisation de données à caractère personnel selon les termes de la directive « Réutilisation » constitue, contrairement aux deux cas susmentionnés, un intrant relatif à des activités commerciales et représente donc un bien économique non assorti des aspects liés aux droits de l'homme et à la transparence. Cette distinction peut être difficile à cerner dans la pratique. Néanmoins, elle peut avoir des conséquences sur l'application des principes énoncés dans la directive sur la protection des données »<sup>708</sup>.

Dans le contexte de la directive INSPIRE, toutes ces hypothèses sont visées, conformément aux finalités poursuivies par la directive. En l'espèce, il convient toutefois de limiter le propos à ce que constitue la « réutilisation » au sens de l'ordonnance du 6 mars 2008, voire en particulier, à la réutilisation réalisées aux fins économiques de la directive INSPIRE. C'est à la position du groupe de travail « article 29 » relative aux hypothèses non liées aux droits de l'homme et à la transparence qu'il faut se reporter à cet égard. Notons par ailleurs que sa vision de la réutilisation n'est pas suivie en l'espèce<sup>709</sup>.

Le groupe de travail « article 29 » traite de la question de l'anonymisation des données et prescrit celle-ci lorsque le traitement de données à caractère personnel n'est pas nécessaire

---

<sup>706</sup> V. supra.

<sup>707</sup> Wp83, p.3.

<sup>708</sup> *Ibid.*

<sup>709</sup> Par exemple, il est possible de poursuivre une activité non commerciale (A.S.B.L. sportive ou touristique) mais ne pas poursuivre un but lié aux droits de l'homme ou à la transparence (comme distribuer des cartes des pistes cyclables ou des randonnées). La réutilisation n'est pas seulement commerciale.

dans le cas d'espèce, autrement dit, si la réutilisation projetée peut être réalisée avec des données anonymisées<sup>710</sup>. Par conséquent, le groupe de travail ne défend pas une anonymisation systématique des données à caractère personnel dans le cadre de la réutilisation des informations du secteur public.

Par ailleurs, il insiste particulièrement sur la problématique des finalités compatibles, déjà évoquée précédemment. Il note à ce sujet que l'autorité publique pourra demander la finalité d'utilisation de l'information sollicitée afin de pouvoir évaluer sa compatibilité par rapport à la finalité de collecte originaire des données<sup>711</sup>.

L'évaluation prescrite face à une demande de réutilisation est à faire au cas par cas et il est tenu compte des éléments suivants<sup>712</sup> :

- les raisons du traitement premier par l'organe public, comme une obligation juridique. A ce sujet, « le législateur doit procéder à une évaluation préalable de la compatibilité », et « dans certaines situations, une divulgation serait également compatible avec le traitement premier dans la mesure où la loi a déjà déterminé la divulgation comme étant l'une des finalités du traitement premier, réalisé dans l'intérêt public »<sup>713</sup> ; ce qui serait le cas dans le contexte de la transposition de la directive INSPIRE, le cas échéant, en fonction du texte adopté ;
- l'appréciation devra être plus rigoureuse si les données à caractère personnel ont dû être obligatoirement fournies par la personne concernée (impôt, aide sociale, etc.) ;
- si la réutilisation est à fin commerciale, « les autorités publiques peuvent légalement divulguer des données à caractère personnel à des fins commerciales uniquement si pareils pouvoirs leur sont conférés » ; il faut alors des garanties telles que, par exemple, la possibilité d'exercer un droit d'opposition lorsqu'il est question de marketing direct ; la transposition de la directive INSPIRE devra donc stipuler que les autorités publiques concernées peuvent transmettre les données géographiques à des fins commerciales ;
- il faut également tenir compte du destinataire des données, autrement dit, de qui est le « réutilisateur » ;
- la nature des données importe également dans l'analyse ; ainsi des adresses pourront être plus facilement réutilisables que des ortho-images à grande échelle ;
- les conséquences de la divulgation pour la personne concernée doivent également être prises en compte ;
- etc.

→ **En bref** :

- *la plus grande précision sera de mise dans l'adoption de l'ordonnance transposant la directive INSPIRE si le législateur bruxellois souhaite s'écarter du standard imposé en matière de réutilisation en vertu de l'ordonnance du 6 mars 2008 ;*
- *le texte de cette ordonnance devrait notamment prévoir que la réutilisation des données à caractère personnel n'est permise que si elle ne peut être réalisée avec des données anonymisées, que les autorités publiques concernées peuvent dans certains cas permettre la réutilisation à des fins commerciales, que des*

<sup>710</sup> Wp 83, pp. 4 et 6.

<sup>711</sup> Wp83, pp. 7-8.

<sup>712</sup> Wp83, pp. 8-10.

<sup>713</sup> Wp83, p.8.

*garanties appropriées doivent être mises en place (concernant, notamment, le droit d'opposition des personnes concernées lorsqu'il est question de marketing direct), etc. ;*

- *l'autorité publique (ou le tiers) concerné par la réutilisation devrait toujours analyser, in concreto, la réutilisation projetée, au regard des règles de la L.V.P.*

### **b.3) Partage de données entre autorités publiques et respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel**

Subsiste une difficulté au sujet du partage de données. En effet, cela avait été signalé lors de la présentation des possibles motifs d'exception à la diffusion des informations géographiques dans le contexte de la directive INSPIRE, les dispositions relatives au partage de services et séries de données géographiques (chapitre V de la directive INSPIRE) ne permettent pas expressément d'empêcher le partage pour des motifs liés à la vie privée et à la protection des personnes contre les traitements de données à caractère personnel. Contrairement au chapitre IV de cette directive, relatif aux services en réseau, qui prévoit la possibilité pour les Etats membres d'adopter des exceptions aux fins du respect de la directive 95/46. Le cas échéant, un refus fondé sur le respect de la vie privée ou de la protection des données ne pourrait donc pas être opposé à une autorité publique.

Cependant, la position (non officielle) de la Commission européenne avait été évoquée<sup>714</sup>. Pour rappel, celle-ci semble reconnaître la possibilité d'invoquer des limitations prévues dans l'article 13 de la directive INSPIRE dans le cadre du partage de données, pour autant que ces limitations ne constituent pas un obstacle au point d'accès des données<sup>715</sup>. Cette possibilité semblait aussi reconnue implicitement quant au partage des séries et services de données géographiques avec les organes et institutions communautaires<sup>716</sup>. Toutefois, le projet de règles de mise en œuvre semble aller en sens contraire<sup>717</sup>.

Il semble logique de pouvoir reconnaître une exception au partage de données relative au respect de la vie privée et de la protection des données. Le décret GDIV le permet d'ailleurs<sup>718</sup> et différents éléments peuvent plaider en ce sens. Ainsi, le considérant n°24 de la directive INSPIRE recommandant le « respect total » des principes relatifs à la protection des données à caractère personnel de la directive 95/46. En outre et de manière plus large, les Etats membres sont tenus de respecter la C.E.D.H., plus particulièrement en l'espèce son article 8, la Cour de justice veillant à cet égard à leur respect en tant que principes généraux de droit<sup>719</sup>.

<sup>714</sup> Nous faisons ici référence au Report of the workshop on the Legislative Transposition of the INSPIRE Directive 2007/2/EC, *op. cit.*, avec les mêmes nuances.

<sup>715</sup> V. notamment les réponses données par la Commission : quant aux questions posées par les représentants de la France, aux points 7.2 à 7.6 « Report of the workshop on the Legislative Transposition of the INSPIRE Directive 2007/2/EC », *op. cit.*

<sup>716</sup> Data and Service Sharing Drafting Team, *op. cit.* Ainsi, il peut être lu dans l'annexe A (« Commentary on basic INSPIRE licence and model for specific INSPIRE licence »), sous le titre « *Applicable law and jurisdiction* », que « *For example, the refusal of a Member State or a public authority to provide access to spatial data sets or services to an institution or body of the Community without a valid exemption under Article 13 of the Directive should be seen as a breach of EC law* ». Ce qui implique que les exceptions de l'article 13 devraient alors pouvoir être invoquées dans le cadre du partage de données.

<sup>717</sup> V. « Draft, Commission Regulation, implementing Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council as regards the access to special data sets and services by the Member States to the Community institutions and bodies under harmonised conditions », *op. cit.*

<sup>718</sup> V. *infra*.

<sup>719</sup> V. notamment C.J.C.E., 20 mai 2003, *op. cit.*, points 68 et 69.

Il n'est pas envisageable qu'une autorité publique permette la diffusion d'informations en violation de l'article 8 C.E.D.H. et, d'ailleurs, de l'article 22 de la Constitution belge qui, le cas échéant, pourraient être invoqués dans le contexte de la directive INSPIRE. Par exemple, le transfert d'ortho-images à grande échelle pourrait causer des difficultés.

Dans un autre sens, il serait défendable de soutenir que le législateur communautaire a lui-même, dans le cadre du partage de données, réalisé la balance des droits et intérêts en cause. Le seul test à finalement réaliser porterait alors sur la conformité de la directive INSPIRE par rapport à l'article 8 C.E.D.H. Le traitement de données à caractère personnel conséquent au partage de données serait réalisé en vertu d'une obligation légale (directive INSPIRE et ordonnance de transposition) et ne pourrait plus, cette fois, faire l'objet d'une appréciation particulière de l'autorité publique concernée ; en d'autres termes, le partage devrait être autorisé sans être bloqué par la L.V.P.

Il faut rappeler à ce sujet que le partage des services et séries de données géographiques est doublement limité. D'une part, sa finalité est circonscrite à l'« exécution de missions publiques ayant une incidence sur l'environnement »<sup>720</sup>. Et d'autre part, seules des autorités publiques visées à l'article 3.9, a) et b) de la directive INSPIRE – et donc pas les tiers – sont concernées ce partage. Cette double restriction est de nature à limiter les atteintes potentielles à la vie privée qui pourraient résulter de l'échange de données à caractère personnel dans ce contexte. Le cas échéant, eu égard aux éléments avancés précédemment, peut-être même pourrait-on aller jusqu'à considérer que l'impossibilité d'adopter une exception au partage des services et séries de données ne vaudrait qu'en ce qui concerne le partage avec les organes et institutions communautaires.

Dans tous les cas, il semble que le partage de séries et services de données géographiques ne soit généralement pas problématique quant au respect de la L.V.P. La question se poserait différemment, et serait cette fois problématique, si le partage était étendu, par le législateur bruxellois, à des hypothèses sortant du cadre strict posé par la finalité précitée et les intervenants concernés. Dans ce cas, l'adoption d'une exception en matière de partage des données, relativement à la vie privée et à la protection des données, serait envisageable voire, le cas échéant, nécessaire.

→ **En bref** : *au sujet du partage de données,*

- *le législateur bruxellois devrait pouvoir adopter une disposition permettant sa limitation pour des raisons relatives à la vie privée et à la protection des données, comme il le fera dans le contexte des services en réseau ;*
- *toutefois, le texte de la directive INSPIRE ne semble pas permettre cette éventualité ; il faudra veiller aux documents officiels communautaires ultérieurs ;*
- *si aucune disposition spécifique ne peut être adoptée quant au respect de la vie privée et de la protection des données, il faut veiller à ce que le partage de données reste strictement limité à ce qui est permis par la directive ; étant entendu qu'il serait aussi possible d'envisager une dissociation entre le partage avec les institutions communautaires et le partage avec les autres autorités publiques.*

<sup>720</sup> L'administration fiscale ne pourrait par exemple pas obtenir des ortho-images sur des règles de partage des services et séries de données géographiques.

### c) Respect de la L.V.P. dans le contexte de la transposition de la directive INSPIRE

Il est désormais opportun d'évoquer certaines recommandations en vue d'assurer le respect de la L.V.P. à l'occasion de la transposition de la directive INSPIRE en Région de Bruxelles-Capitale. La directive ayant déjà été transposée en Flandre, il est intéressant de tout d'abord exposer le système mis en place dans cette Région (e.1). Le cas bruxellois est ensuite étudié (e.2).

#### **c.1) Directive INSPIRE et décret GDIV**

Le décret GDIV consacre diverses dispositions relatives à la protection des personnes à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Ainsi tout d'abord, son article 2, alinéa 2 stipule de manière tout à fait générale qu'il ne porte pas préjudice à la L.V.P. Ensuite, l'article 18, § 2 précise que lorsque des données à caractère personnel sont en cause, l'accès à celles-ci doit se faire conformément aux articles 8 et 9 du décret *elektronische gegevens verkeer*.

Ce décret concerne l'échange électronique de données entre entités de l'administration flamande. Son chapitre III est consacré à la protection des données à caractère personnel. Il met en place à cette fin une « Commission de contrôle flamande pour l'échange électronique de données administratives » (ci-après C.C.F.E.E.D.A.)<sup>721</sup>.

Les articles 8 et 9 mettent en place deux obligations principales. L'article 8 impose que la communication électronique de données à caractère personnel par une instance fasse préalablement l'objet d'une autorisation de la C.C.F.E.E.D.A. ou d'une de ses chambres. Cela sauf si la communication électronique de ces données est déjà soumise à une autorisation d'un autre comité sectoriel de la C.P.V.P. La commission contrôle ainsi la conformité du transfert par rapport à la L.V.P. A cet égard, elle peut soumettre le dossier pour avis à la C.P.V.P. et y est même obligée sur simple demande d'un intéressé. Son contrôle est en outre plus large et s'étend à l'appréciation du respect des dispositions réglementaires sur la base desquelles la communication électronique est demandée. Enfin, elle peut fixer le mode de communication électronique et les conditions de celle-ci.

L'article 9 quant à lui prévoit que toute instance gérant une source authentique de données à caractère personnel ou recevant ou échangeant de telles données électroniques, et toute entité de l'administration flamande désignée par le gouvernement flamand pour intervenir lors de la communication de données provenant de sources authentiques de données ou pour réaliser une gestion des utilisateurs et des accès servant d'appui et traitant des données à caractère personnel doivent désigner un conseiller en sécurité. Le gouvernement flamand doit déterminer les missions de ce dernier.

Enfin, dans le cadre du décret GDIV, l'exposé des motifs de l'avant-projet précise que « si les données géographiques contiennent des informations d'une personne physique identifiée ou identifiable, alors l'entité administratrice (*beherende instantie*) est aussi le responsable de traitement conformément à la loi sur la vie privée (article 1<sup>er</sup>, § 4 de la loi sur la vie

---

<sup>721</sup> L'article 10 prévoit que cette commission est créée auprès du Parlement flamand et est indépendante. Elle peut en outre avoir des chambres spécifiques. Suite à une concertation avec la C.P.V.P., trois de ses membres, dont le président, et leurs trois suppléants sont nommés parmi les membres effectifs et suppléants de la C.P.V.P.

privée) »<sup>722</sup>. Etant entendu que le terme « gérer » (*beheren*) doit, selon le même exposé des motifs, être compris comme : « être responsable pour le traitement (*verwerking*), le maintien (*instandhouding*), la qualité, la mise à disposition, la sécurité, l'accès et l'utilisation de la source de données et des données de cette source de données ».

### **c.2) Directive INSPIRE et Région de Bruxelles-Capitale**

Lorsqu'il y aura lieu d'apprécier, dans le chef d'une autorité publique ou d'un tiers, si un transfert d'informations peut ou non être fait, selon que la L.V.P. est ou non respectée, une balance des droits et intérêts en présence devra être effectuée et une décision prise. Il en sera par exemple ainsi quant aux traitements de diffusion des informations au public, il faudra décider quelles informations sont accessibles à tout le monde, sans justifier d'un quelconque intérêt, et à partir de quand une demande devrait être plus précise (ortho-images à grande échelle). Une appréciation concrète sera également nécessaire, le cas échéant, en matière de réutilisation des données géographiques. Il faut donc, dans le texte de l'ordonnance transposant la directive INSPIRE, prévoir une disposition permettant aux intervenants dans la mise en œuvre du futur portail bruxellois de pouvoir limiter la diffusion des données géographiques à caractère personnel au public (voire de limiter le partage).

La Commission de la protection de la vie privée peut être citée quant à l'autorité qui sera amenée à se décider sur l'autorisation ou non du transfert de données en cause. Selon celle-ci, « le conflit entre deux droits fondamentaux tels le droit au respect de la vie privée et le droit du public à l'information se résout au cas par cas par la méthode de pondération d'intérêts concurrents ; les décisions individuelles d'autorisation ou de refus devant idéalement être assumées par une *instance indépendante*. Ce n'est que si la communication de données à caractère personnel à un tiers l'emporte sur les droits et intérêts de la personne concernée que celle-ci peut se faire. De plus, au vu des risques liés au développement des technologies de l'information et de la communication, cette pondération d'intérêts concurrents doit s'effectuer avec une grande finesse »<sup>723</sup>.

L'on peut ainsi douter de l'indépendance réelle de l'autorité (ou du tiers) qui possède les données requises. Il serait donc opportun de prévoir des possibilités de contester un refus de transfert ou de consultation des données. La Commission Régionale d'accès aux documents administratifs établie aux articles 19 à 21 de l'ordonnance du 30 mars 1995 pourrait ainsi opportunément jouer le rôle d'organe de recours dans ces hypothèses. Notons au passage que dans le cas où l'exercice du droit d'accès en matière d'information relative à l'environnement pourrait être exercé via le futur portail bruxellois, cette Commission serait automatiquement compétente en cas d'exercice de ce droit.

Par ailleurs, quant à la L.V.P. en particulier, afin que l'autorité concernée puisse prendre une décision en connaissance de cause, requérir l'avis d'une personne qualifiée peut être une aide précieuse à la prise de décision. Par exemple, l'ordonnance pourrait exiger la nomination d'une ou plusieurs personnes chargées, plus largement, de veiller à la mise en œuvre de la L.V.P. dans le contexte du futur portail bruxellois, notamment dans les aspects relatifs à la sécurité et la confidentialité des traitements de données à caractère personnel. Evidemment, cette personne (ou ces personnes) devra(en)t être dans une situation telle qu'elle(s) disposerai(en)t des compétences et de l'indépendance nécessaires dans l'accomplissement de ses(leurs) missions. Par ailleurs, il serait également opportun que leur statut soit tel qu'elles

<sup>722</sup> Ontwerp van decreet betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen, *op. cit.*

<sup>723</sup> V. avis C.P.V.P. 40/2006, point 11.

puissent bénéficier de la faculté de demander l'avis de la C.P.V.P. sur la base de l'article 29 de la L.V.P.

L'autorité à laquelle les informations sont demandées – lorsque celles-ci ne sont pas diffusées automatiquement au public, une analyse *in concreto* étant nécessaire (réutilisation à des fins commerciales, accès aux ortho-images à grande échelle) – pourrait être contrainte de demander l'avis de ces ou cette personne(s) (devant par exemple se prononcer dans les quinze jours) pour autoriser le transfert de données en cause si, d'une part, ce transfert n'est pas manifestement conforme à la L.V.P. et, d'autre part, si la ou les personne(s) précitée(s) ne se sont pas déjà prononcées sur un transfert de données similaire (auquel cas l'autorité administrative concernée pourrait quand même à nouveau demander leur avis, sans toutefois y être contrainte). Etant entendu que, dans tous les cas, l'autorité concernée garderait le pouvoir de décision.

Une autre possibilité consisterait à contraindre cette autorité à demander cet avis lorsqu'elle peut raisonnablement douter de la conformité du transfert d'informations par rapport à la L.V.P., etc. Dans toutes les hypothèses où un tel avis serait demandé, il faudrait par ailleurs prévoir des délais de réponse imposés à l'administration vis-à-vis des demandeurs d'informations. Il faudrait aussi prévoir qu'elle ne peut en principe se décider tant qu'elle n'a pas reçu l'avis concerné, sauf si ce dernier n'a pas été rendu dans un délai à fixer.

A ces possibilités, une alternative pourrait aussi être ajoutée. Il s'agirait, pour l'autorité publique concernée, plutôt que de s'adresser à la ou aux personne(s) précitée(s), d'informer la (ou les) personne(s) concernée(s) par le traitement de données à venir et de, soit, requérir son (leur) consentement au traitement, soit, si elle(s) refuse(nt), leur permettre d'exiger de l'autorité publique en cause qu'elle requière un avis conformément aux procédures évoquées aux paragraphes précédents.

L'on pourrait encore envisager l'intervention de la Commission de Protection de la Vie Privée (C.P.V.P.) sous forme d'avis pour des sous-groupes de traitements de données. Ou encore, il s'agirait de suggérer au législateur fédéral de mettre en place un « Comité sectoriel INSPIRE » en application de l'article 31 bis, § 1<sup>er</sup> de la L.V.P., qui serait chargé spécifiquement d'étudier les questions se posant dans la mise en œuvre de la directive INSPIRE. Encore faudrait-il dans ce cas une intervention législative au niveau fédéral, le cas échéant ne pourrait-elle pas être envisagée dans le contexte de l'accord de coopération conclu aux fins de la transposition de la directive INSPIRE ?

Mais il faut relever que, dans tous les cas, un avis de la C.P.V.P. ou de quelque instance publique que ce soit, pour un traitement de données en particulier, ou pour une catégorie de traitements de données, ne lierait pas le juge qui, le cas échéant, serait saisi d'un litige. Il en est évidemment de même au sujet d'un avis négatif de la C.P.V.P. De tels avis n'ont, d'une certaine façon, qu'une autorité morale, même s'il est clair qu'un juge serait susceptible d'en entériner le contenu purement et simplement.

Enfin, dans les hypothèses où une demande d'accès spécifique serait requise, il faudrait exiger du demandeur utilisateur du portail qu'il s'identifie, par exemple via sa carte d'identité électronique<sup>724</sup>, pour poursuivre la procédure requise. Techniquement, il serait opportun de

---

<sup>724</sup> Sur le cadre légal de la carte d'identité électronique, v. le Chapitre III de la L. du 25 mars 2003, modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre

mettre en place différents droits d'accès au futur portail INSPIRE bruxellois concernant les types d'utilisateurs en cause (tiers à l'UE ou pas, autorité publique ou pas, etc.) et les finalités d'utilisation qu'ils poursuivent (simple information, réutilisation à des fins commerciales ou non et finalité de la réutilisation, etc.). Par exemple, l'accès aux ortho-images à grande échelle pourrait nécessiter une identification, tandis que l'accès aux autres informations pas, etc.

**Illustration** : à titre purement informatif<sup>725</sup>, les extraits suivants pourraient apparaître dans la future ordonnance INSPIRE<sup>726</sup> :

- les finalités seraient précisées dans un article général : « *Article [...] : la présente ordonnance transpose la directive [2007/2/CE...] et met en place une infrastructure d'information géographique permettant, d'une part, l'accessibilité publique à des services et séries de données géographiques et, d'autre part, le partage entre autorités publiques de ces services et séries de données géographiques. Elle a pour finalités d'aider à la mise en œuvre des politiques communautaires et infra-communautaires environnementales et d'autres politiques communautaires et infra-communautaires devant intégrer les exigences de la protection de l'environnement, de faciliter la prise de décision concernant les politiques et les activités susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur l'environnement et de favoriser le développement de services à valeur ajoutées par des tiers, au bénéfice tant des autorités publiques que du public* » ;
- une disposition générale rappellerait le respect de la L.V.P. : « *Article [...] : la présente ordonnance est sans préjudice de la [L.V.P.] et doit être mise en œuvre conformément à celle-ci* » ;
- toujours de manière générale, une disposition prévoirait la désignation d'une ou de plusieurs personnes chargées de veiller au respect de la L.V.P. : « *le Gouvernement désigne une ou plusieurs personnes veillant à la correcte application de la [L.V.P.] dans le cadre du fonctionnement du réseau de services visé à [l'article X de la présente ordonnance]*<sup>727</sup> » ;
- une disposition spécifique viserait alors les restrictions à l'accès public aux séries de données géographiques (le cas échéant, celle-ci viserait également le partage des services et séries de données géographiques) :  
« *Les autorités publiques ou tiers faisant usage de la possibilité prévue [à l'article X de la présente ordonnance (jonction volontaire de ses services et séries de données géographiques)] peuvent restreindre l'accès public aux séries et services de données géographiques visés [à l'article X de la présente ordonnance] par le biais des services visés à [à l'article X de la présente ordonnance (pas les services de recherche)], lorsqu'un tel accès nuirait à l'un ou plusieurs des aspects suivants :*

*X) [Énumération des motifs de restriction visés par la directive INSPIRE]...*

---

national des personnes physiques, *M.B.*, 28 mars 2003, v. aussi cette dernière loi et A.R. du 25 mars 2003, relatif aux cartes d'identité, *M.B.*, 28 mars 2003, et A.R. du 1<sup>er</sup> septembre 2004, portant la décision de procéder à l'introduction généralisée de la carte d'identité électronique, *M.B.*, 15 septembre 2004.

<sup>725</sup> Et sans garantir que le texte évoqué mettrait parfaitement en œuvre les considérations évoquées à l'occasion de la présente partie du rapport portant sur le respect de la vie privée dans le contexte de la directive INSPIRE.

<sup>726</sup> Les crochets indiquent la nécessité de compléter.

<sup>727</sup> Différentes modalités peuvent être envisagées à ce propos. Par exemple, le gouvernement pourrait obliger les autorités publiques à désigner une personne chargée de veiller à la bonne mise en œuvre de la L.V.P. pour les services et séries de données géographiques dont elles est responsable.

*X) le respect de la [L.V.P.] ;*

*A cet égard, l'autorité publique et le tiers faisant usage de la possibilité prévue [à l'article X de la présente ordonnance (jonction volontaire de ses services et séries de données géographiques)], amenés à diffuser des séries de données géographiques via les services de données géographiques visés [à l'article X de la présente ordonnance], requièrent l'avis de la personne visée [à l'article X de la présente ordonnance (personne visée au tiret précédent du présent rapport)]<sup>728</sup>, lorsque cette diffusion constitue un traitement de données à caractère personnel au sens de la [L.V.P.] ;*

*La, les ou l'une des personne(s) visées [à l'article X de la présente ordonnance (personne visée au tiret précédent du présent rapport)] rendent un avis dans un délai de quinze jours à dater de la demande d'avis, cet avis étant réputé favorable dans le cas contraire ;*

*Toutefois, cet avis peut ne pas être requis, soit lorsque la diffusion projetée ne porte manifestement pas atteinte à la [L.V.P.], soit lorsque la personne visée [à l'article X de la présente ordonnance (personne visée au tiret précédent du présent rapport)] ou la [C.P.V.P. ou un comité sectoriel de celle-ci] se sont déjà prononcés sur un cas semblable ;*

*Lorsqu'une réutilisation [au sens de l'ordonnance du 6 mars 2008] des données géographiques est projetée, des données à caractère personnel au sens de la [L.V.P.] ne peuvent être réutilisées que si la réutilisation envisagée ne peut être réalisée moyennant anonymisation de ces données ;*

*L'accès aux informations concernant les émissions dans l'environnement ne peut être restreint en vertu de la présente disposition. »*

*« Les motifs de restriction prévus [à l'article X de la présente ordonnance (paragraphe précédent du présent rapport)] sont interprétés de manière stricte, en tenant compte, dans chaque cas, de l'intérêt que l'accès à ces informations présenterait pour le public. Dans chaque cas, il convient d'apprécier l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation par rapport à celui que présenterait un accès limité ou soumis à conditions. »*

→ **En bref** :

- *une disposition de l'ordonnance de transposition de la directive INSPIRE doit porter sur le respect de la L.V.P. dans le contexte du portail à mettre en place ; elle doit prévoir des possibilités de restriction à la diffusion au public (et, le cas échéant, au partage entre autorités publiques) des données à caractère personnel ;*

<sup>728</sup> A charge pour le gouvernement de choisir quelle personne doit se positionner. Par exemple, il s'agirait d'une personne désignée à cette fin au sein de chaque autorité publique pour les services et séries de données géographiques dont cette autorité est responsable.

- *l'autorité amenée à décider du transfert des données à caractère personnel devrait être indépendante ;*
- *il est opportun de prévoir l'intervention d'une ou de plusieurs personnes qualifiées au cours du processus décisionnel amenant à autoriser ou refuser un transfert de données, lorsqu'il est question du respect de la L.V.P. ; la consultation de la C.P.V.P. pourrait, le cas échéant, être prévue ;*
- *quant à ce processus décisionnel, la question d'un éventuel recours devant la Commission Régionale d'accès aux documents administratifs établie en vertu de l'ordonnance du 30 mars 1995 et dont les compétences seraient donc élargies pourrait être envisagée ;*
- *l'éventualité de la mise en place d'un comité sectoriel « INSPIRE » au sein de la C.P.V.P. peut être soumise au législateur fédéral.*

### C.3) Droits de la personne concernée et obligations corrélatives du responsable de traitement

La personne concernée est la personne physique identifiée ou identifiable concernée par la donnée à caractère personnel<sup>729</sup>. Afin d'assurer la transparence des traitements de données à caractère personnel, la loi lui a donné différentes prérogatives. Elle a ainsi un droit d'être informée (C.3.1), de rectifier les données la concernant (C.3.2) et, dans certains cas, de s'opposer au traitement de données en cause (C.3.3).

#### C.3.1) Droit d'information

La personne concernée dispose tout d'abord du droit d'être informée, par le responsable du traitement, de diverses informations<sup>730</sup> (a). Elle dispose ensuite du droit d'obtenir diverses informations du responsable du traitement ; il s'agit de son « droit d'accès » (b).

##### a) Obligation du responsable de traitement d'informer la personne concernée

L'article 9 de la L.V.P. énumère des informations que le responsable du traitement doit communiquer à chaque personne concernée. Il présente à ce propos deux hypothèses aux régimes juridiques distincts. Tandis que le premier paragraphe de l'article 9 vise la situation où le responsable de traitement collecte directement les données à caractère personnel auprès de la personne concernée, le second paragraphe s'applique lorsque la collecte de données n'a pas été réalisée auprès de la personne concernée. Cette distinction est essentielle dans la mesure où en dépendent, premièrement, le moment de l'information de la personne concernée, tout comme, deuxièmement, les diverses exceptions admises à cette obligation d'information, et, enfin troisièmement dans une plus faible mesure, le contenu de l'information<sup>731</sup>.

<sup>729</sup> Art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup> de la L.V.P.

<sup>730</sup> Art. 9 de la L.V.P.

<sup>731</sup> Il est renvoyé à l'article 9 de la L.V.P. quant au contenu de l'information à fournir. Il s'agit par exemple du nom et de l'adresse du responsable de traitement ainsi que les finalités du traitement en cause. Il faut en outre signaler que le Roi est susceptible de compléter cette liste d'informations selon les spécificités de certains traitements de données.

En effet dans le cadre de la collecte auprès de la personne concernée, l'information de cette dernière doit se faire au plus tard au moment où les données sont obtenues, et la seule exception à cette obligation est l'hypothèse où la personne concernée est déjà informée.

Tandis que d'une part, en cas de collecte de données à caractère personnel auprès d'un tiers, la personne concernée doit être informée, soit au moment de l'enregistrement des données, soit au plus tard au moment de la première communication des données si une communication de données à un tiers est envisagée. Et que, d'autre part, trois exceptions à l'obligation d'information sont consacrées, à savoir :

- lorsque la personne concernée est déjà informée ;
- « lorsque, en particulier pour un traitement aux fins de statistiques ou de recherche historique ou scientifique ou pour le dépistage motivé par la protection et la promotion de la santé publique, l'information de la personne concernée se révèle impossible ou implique des efforts disproportionnés »<sup>732</sup> ; (le Roi étant chargé de déterminer les conditions d'application de cette exception, ce qu'il a fait dans un arrêté royal d'exécution de la L.V.P.<sup>733</sup>) ;
- « lorsque l'enregistrement ou la communication des données à caractère personnel est effectuée en vue de l'application d'une disposition prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret, ou d'une ordonnance »<sup>734</sup> ; (le Roi étant chargé de déterminer les conditions d'application de cette exception, ce qu'il a fait dans un arrêté royal d'exécution de la L.V.P.<sup>735</sup>) ;

En l'espèce, les données à caractère personnel susceptibles d'être présentes sur le portail bruxellois INSPIRE ne sont en principe pas collectées auprès des personnes concernées<sup>736</sup>. L'analyse se concentre donc sur l'article 9, § 2 de la L.V.P. et ses mesures d'exécution. La transposition de la directive INSPIRE implique que de nombreux transferts de données devront être permis, que cela se fasse soit dans le cadre des services en réseau, soit dans le cadre du partage des données. Ainsi, il est important de vérifier si l'autorité ultérieurement désignée comme responsable de traitement pourra se prévaloir de l'une des exceptions consacrées dans l'article 9, § 2, alinéa 2 de la L.V.P. (a.1). Dans la négative, cela imposerait au responsable des traitements concernés une lourde tâche d'information des personnes concernées (tous les résidents de la Région de Bruxelles-capitale étant en effet potentiellement concernés) quant à divers éléments (a.2).

### **a.1) Exceptions à l'obligation d'information**

Il est utile de signaler d'emblée la position de la C.P.V.P. dans son avis sur la G.D.I.V. En effet en l'espèce, se pose la question de l'application de l'article 9, § 2, b) de la L.V.P. visant l'hypothèse où les traitements de données sont effectués par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. La C.P.V.P. a estimé à ce propos que cette exception pouvait être évoquée dans le cadre de la G.D.I.V. Mais elle a néanmoins recommandé qu'une information générale quant aux traitements de données qui auront lieu soit communiquée au moyen de

---

<sup>732</sup> Art. 9, § 2, alinéa 2, a) de la L.V.P.

<sup>733</sup> A.R. du 13 février 2001 portant exécution 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, « A.R. du 13 février 2001 », *M.B.*, 13 mars 2001.

<sup>734</sup> Art. 9, §2, alinéa 2, b) de la L.V.P.

<sup>735</sup> A.R. du 13 février 2001.

<sup>736</sup> Tel est en effet le cas du C.I.R.B., de l'I.B.G.E., de l'A.D.T. et de l'I.B.S.A.

canaux adaptés<sup>737</sup>, ce qu'elle a aussi fait plus récemment et plus en détail, à l'occasion du jeu de la même exception dans le cadre de la *Centraal Referentieadressenbestand*<sup>738</sup>. Cette information pourrait être par exemple opportunément réalisée au moyen du portail en ligne. Un hyperlien permettrait le renvoi à une page détaillant les finalités poursuivies et les diverses informations que la loi commandent de donner, sans pour autant devoir procéder à une information individuelle<sup>739</sup>. Il faudra donc tenir compte de ces considérations dans la mesure où ladite exception peut être invoquée dans l'hypothèse bruxelloise.

Par contre, cette exception ne jouerait pas quant aux « tiers », au sens de la directive INSPIRE. Ils ne seraient en effet pas contraints de diffuser les données en cause en vertu de la future ordonnance de transposition dès lors que leur connexion au portail serait réalisée sur une base volontaire. Par conséquent, ceux-ci pourraient être, selon le cas, tentés d'invoquer l'article 9, § 2, alinéa 2, a) de la L.V.P., visant les hypothèses où accomplir l'obligation d'information s'avère impossible ou implique des efforts disproportionnés. Par exemple, l'on pourrait imaginer qu'un tiers détenant des données à caractère personnel concernant tous les bruxellois devrait effectuer des efforts disproportionnés pour tous les informer... A nouveau, les informations pertinentes pourraient être diffusées via le portail bruxellois INSPIRE et également, le cas échéant, via le site Web personnel de ce tiers (qu'il assume d'ailleurs ou non le fonctionnement des services en réseau relatifs à ses données).

Il faut noter, quant à cette deuxième possibilité d'exception, que l'arrêté royal du 13 février 2001 imposerait alors au tiers, d'une part, de communiquer les informations pertinentes à la personne concernée dès le premier contact avec celle-ci. Etant entendu que si ce tiers communique les données à un destinataire, il incomberait alors à ce destinataire d'informer la personne concernée dès le premier contact avec elle. Et d'autre part, il impose également au tiers de justifier l'impossibilité de s'acquitter de l'obligation d'information ou les efforts disproportionnés qui l'empêchent, dans la déclaration à faire à la C.P.V.P.<sup>740</sup>.

### **a.2) Contenu de l'obligation d'information**

Lorsque l'obligation d'information doit être exécutée par le responsable de traitement et qu'il ne collecte pas les données auprès de la personne concernée, l'article 9, § 2, alinéa 1<sup>er</sup> impose d'informer la personne concernée quant aux éléments suivants :

- le nom et l'adresse du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant;
- les finalités du traitement;
- l'existence d'un droit de s'opposer, sur demande et gratuitement, au traitement de données à caractère personnel la concernant envisagé à des fins de direct marketing; dans ce cas, la personne concernée doit être informée avant que des données à caractère personnel ne soient pour la première fois communiquées à des tiers ou utilisées pour le compte de tiers à des fins de direct marketing ;

---

<sup>737</sup> V. l'avis C.P.V.P. 32/2008, point 34. Quant à l'article 9, § 2, b), « [l]a Commission estime que ce motif d'exception s'applique dans le cas présent. Le projet prévoit en effet plusieurs dispositions dans lesquelles les présents traitements de données – à savoir l'ajout et la consultation de données par certaines instances et la publication via le géoportail – sont prescrits ».

<sup>738</sup> La C.P.V.P. « recommande toutefois de fournir des informations générales via des canaux appropriés quant aux traitements qui auront lieu dans le cadre du FCAR, et ce en particulier au sujet : de la finalité de l'enregistrement des données ; des utilisateurs des données : du responsable du traitement auprès duquel le droit d'accès, de rectification et de suppression peut être exigé », avis C.P.V.P. 36/2008, point 29.

<sup>739</sup> V. en ce sens N. POUPAERT, *op. cit.*, p.37.

<sup>740</sup> Art. 31 A.R. du 13 février 2001. V. infra quant à la déclaration à la C.P.V.P.

- d'autres informations supplémentaires, notamment : les catégories de données concernées ; les destinataires ou les catégories de destinataires ; l'existence d'un droit d'accès et de rectification des données la concernant ; sauf dans la mesure où, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les données sont traitées, ces informations supplémentaires ne sont pas nécessaires pour assurer à l'égard de la personne concernée un traitement loyal des données;
- d'autres informations déterminées par le Roi en fonction du caractère spécifique du traitement, après avis de la Commission de la protection de la vie privée.

Dans tous les cas, ces informations peuvent opportunément être publiées, le cas échéant en plus, via le portail bruxellois qui sera mis en place.

#### b) Droit d'accès de la personne concernée

L'article 10, § 1<sup>er</sup> de la L.V.P. consacre le « droit d'accès » de la personne concernée. La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement, au plus tard dans les quarante-cinq jours de sa demande, notamment les informations suivantes, essentiellement pertinentes dans le contexte de la directive INSPIRE :

- « la confirmation que des données la concernant sont ou ne sont pas traitées, ainsi que des informations portant au moins sur les finalités du traitement, les catégories de données sur lesquelles il porte et les catégories de destinataires auxquels les données sont communiquées<sup>741</sup> ;
- la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine de ces données ;
- [...] ;
- un avertissement de la faculté d'exercer les recours prévus aux articles 12 et 14 et, éventuellement, de consulter le registre public prévu à l'article 18 ».

Pour bénéficier de ce droit, la personne concernée doit cumulativement satisfaire aux exigences suivantes<sup>742</sup> :

- Elle doit prouver son identité ;
- Sa demande doit être signée et datée ;
- Et sa demande doit être communiquée sur place<sup>743</sup>, par la poste ou par tout autre moyen de télécommunication, soit au responsable de traitement (ou à son représentant en Belgique, son mandataire ou son préposé), soit à son sous-traitant qui la communique alors, le cas échéant, à l'un des précités ;

<sup>741</sup> Etant entendu que cette obligation vaut pour les catégories de destinataires qui ont consulté les données dans le passé, cela pour une période de temps telle qu'elle n'engendre pas ??????. Selon la Cour de justice, la durée de conservation des informations relatives aux destinataires ayant disposé des données et l'accès organisé doivent être tels qu'ils « constituent un juste équilibre entre, d'une part, l'intérêt de la personne concernée à protéger sa vie privée, notamment au moyen des droits de rectification, d'effacement et de verrouillage des données, en cas de non-conformité du traitement de celles-ci avec la directive, ainsi que des droits d'opposition et d'introduction d'un recours juridictionnel et, d'autre part, la charge que l'obligation de conserver cette information représente pour le responsable de traitement » ; la conservation de ces informations ne doit pas constituer une « charge excessive » pour le responsable de traitement ; C.J.C.E., 7 mai 2009 (COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN ROTTERDAM C. M. E. E. RIJKEBOER), C-553/07, *Rec.*, 2009, points 64 et 66.

<sup>742</sup> Art. 10 L.V.P. et art. 32 A.R. du 13 février 2001.

<sup>743</sup> Dans ce cas, la personne, qui reçoit la demande délivre immédiatement un accusé de réception daté et signé à l'auteur de cette demande.

### **C.3.2) Droit de rectification, de suppression et d'interdiction d'utilisation**

La personne concernée a aussi le « droit d'obtenir sans frais la rectification de toute donnée à caractère personnel inexacte qui la concerne »<sup>744</sup>. Cette demande est à réaliser selon les modalités applicables à l'exercice du droit d'accès précédemment exposé<sup>745</sup>.

Elle « a également le droit d'obtenir sans frais la suppression ou l'interdiction d'utilisation de toute donnée à caractère personnel la concernant qui, compte tenu du but du traitement, est incomplète ou non pertinente ou dont l'enregistrement, la communication ou la conservation sont interdits ou encore qui a été conservée au-delà de la période autorisée »<sup>746</sup>.

### **C.3.3) Droit d'opposition**

La personne concernée dispose enfin du « droit de s'opposer, pour des raisons sérieuses et légitimes tenant à une situation particulière, à ce que des données la concernant fassent l'objet d'un traitement »<sup>747</sup> sauf, notamment, lorsque le traitement « est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance »<sup>748</sup> ; ce qui pourra être le cas dans l'hypothèse de la directive INSPIRE.

Mais à nouveau, la situation des « tiers » au sens de la directive INSPIRE doit être distinguée de celle des autorités publiques. Les premiers se joignant sur une base volontaire au futur portail INSPIRE bruxellois, ils devront veiller à la mise en œuvre du droit d'opposition.

En outre, lorsque les données à caractère personnel sont collectées à des fins de direct marketing, la personne concernée peut s'opposer, gratuitement et sans aucune justification cette fois, au traitement de données projeté<sup>749</sup>.

Dans tous les cas où l'opposition peut être faite, lorsqu'elle est justifiée, « le traitement mis en œuvre par le responsable du traitement ne peut plus porter sur ces données »<sup>750</sup>.

## **C.4) D'autres obligations pesant sur le responsable de traitement**

Outre l'obligation de réaliser un traitement de données à caractère personnel licite, d'autres obligations pèsent sur le responsable de traitement. Il doit ainsi veiller à la confidentialité et à la sécurité du traitement (C.3.1) et il doit déclarer le traitement (C.3.2).

### **C.4.1) Confidentialité et sécurité du traitement**

Le responsable de traitement doit veiller à la « confidentialité » et à la « sécurité » du traitement de données<sup>751</sup>. Il est renvoyé, de manière générale, à l'article 16 de la L.V.P., et, quant aux mesures de sécurité, au document « Mesures de référence en matière de sécurité

---

<sup>744</sup> Art. 12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la L.V.P.

<sup>745</sup> Art. 33 A.R. du 14 février 2001.

<sup>746</sup> Art. 12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5 de la L.V.P.

<sup>747</sup> Art. 12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et 5, alinéa 1<sup>er</sup>, b), de la L.V.P.

<sup>748</sup> Art. 12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et 5, alinéa 1<sup>er</sup>, b), de la L.V.P.

<sup>749</sup> Art. 12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3 de la L.V.P.

<sup>750</sup> Art. 12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4 de la L.V.P.

<sup>751</sup> V. art. 16 de la L.V.P.

applicables à tout traitement de données à caractère personnel », réalisé par la C.P.V.P.<sup>752</sup>, ainsi qu'à la recommandation de cette dernière « relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public »<sup>753</sup>.

Il peut par ailleurs être relevé que, dans le cadre du décret *elektronische gegevens verkeer*, un conseiller en sécurité doit être désigné par une instance lorsqu'elle reçoit ou échange des données à caractère personnel<sup>754</sup>. Ce qui pourrait opportunément être transposé dans le contexte de l'ordonnance bruxelloise de transposition de la directive INSPIRE.

#### **C.4.2) Déclaration du traitement**

Le responsable d'un traitement intégralement ou partiellement automatisé (ce qui est le cas en l'espèce) doit déclarer le traitement de données à caractère personnel qu'il entend mettre en œuvre auprès de la Commission de la protection de la vie privée, préalablement à cette mise en œuvre<sup>755</sup>. Le nombre de déclarations à effectuer dépend à cet égard des finalités des traitements en cause.

L'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 prévoit toutefois que cette obligation de déclaration « ne s'applique pas aux traitements ayant pour seul objet la tenue d'un registre qui, par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, est destiné à l'information du public et est ouvert à la consultation du public ou de toute personne justifiant d'un intérêt légitime ».

Par conséquent, dans la mesure où la directive INSPIRE et l'ordonnance qui la transposera dépassent cet objet, autrement dit lorsqu'il y est question de traitements de données permettant la réutilisation des séries de données géographiques et le partage de ces séries de données, ces traitements devront être déclarés auprès de la C.P.V.P.

A cette occasion, cette dernière percevra une contribution : 125 € si la déclaration est réalisée sur le formulaire papier mis à disposition par la C.P.V.P. ou 25 € si elle l'est sur le formulaire magnétique également mis à disposition par la C.P.V.P.<sup>756</sup>

---

<sup>752</sup> Ce document est disponible sur <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/mesures-de-r-f-rence-vs-01.pdf>.

<sup>753</sup> C.P.V.P., Recommandation n°01/2008 « relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public », 24 septembre 2008, disponible sur [http://www.privacycommission.be/fr/docs/Commission/2008/recommandation\\_01\\_2008.pdf](http://www.privacycommission.be/fr/docs/Commission/2008/recommandation_01_2008.pdf).

<sup>754</sup> Au sujet de ceux-ci, v. not. C.P.V.P. avis n°09/2009 relatif au projet d'arrêté du Gouvernement flamand concernant les conseillers en sécurité, mentionnés à l'article 9 du décret du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives*, 8 avril 2009.

<sup>755</sup> Art. 17 de la L.V.P.

<sup>756</sup> Arts 47 et 48 A.R. du 14 février 2001. En outre, lorsqu'une ou plusieurs modifications à la déclaration originelle sont fournies, en une seule fois, une contribution de 20€ est due (art. 49).

## Titre II) Propriété intellectuelle : droit d'auteur, base de données, protection des logiciels

Le présent titre appréhendera les questions de propriété intellectuelle soulevées par la directive INSPIRE. La notion de propriété intellectuelle recouvre différentes matières qui sont : la propriété industrielle, la propriété littéraire ou artistique, et le droit *sui generis* sur les bases de données. La propriété industrielle traite notamment des brevets, des marques, des dessins et modèles. Pour sa part, la propriété littéraire et artistique s'entend du droit d'auteur. Quant au droit *sui generis* sur les bases de données, il ne porte que sur cette catégorie particulière.

Dans le contexte de l'étude du cadre réglementaire intéressant la transposition de la directive INSPIRE, les matières retenues seront la propriété littéraire et artistique – ou droit d'auteur –, et le droit *sui generis* des bases de données. En effet, la propriété industrielle ne sera que rarement concernée par le texte communautaire. Les développements feront donc l'économie d'une description de cette législation et se concentreront, successivement, sur les domaines pertinents que représentent la propriété littéraire et artistique et le droit *sui generis* des bases de données. Il conviendra également de s'intéresser aux mesures techniques de protection qui ont pour objectif de garantir à l'auteur, ainsi qu'au producteur d'une base de données, la maîtrise des utilisations qui peuvent être faites respectivement de leurs œuvres et bases de données. Enfin, d'autres normes pourront être envisagées, dans le sens où elles pourraient conférer une protection alternative. Mais avant tout, il convient de présenter brièvement les textes normatifs qui régissent le droit d'auteur et le droit *sui generis* des bases de données.

### **A) Les textes normatifs**

Seront tour à tour abordés les textes internationaux, les textes communautaires et les textes internes.

#### **A.1) Textes internationaux**

La Convention de Berne<sup>757</sup> a été élaborée le 9 septembre 1886 et a fait l'objet de plusieurs révisions dont la dernière remonte au 24 juillet 1971 (Acte de Paris). Ce texte international, aujourd'hui ratifié par la plupart des Etats, s'avère d'une importance capitale pour le droit d'auteur car il instaure un niveau minimal de protection de l'auteur en se préoccupant du type d'œuvres protégées, du contenu des droits dévolus aux auteurs, de la durée minimum du droit d'auteur, et des droits moraux. L'un des grands principes édictés par la Convention de Berne est le principe d'assimilation ou principe du traitement national<sup>758</sup>. Il exige que les auteurs étrangers, originaires de l'un des pays signataires, puissent jouir de la même protection que les auteurs nationaux. La Convention a vocation à s'appliquer dès lors qu'un élément d'extranéité se greffe à une question de droit d'auteur. Grâce à la loi belge du 25 mars 1999,

---

<sup>757</sup> Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques du 9 septembre 1886, complétée à Paris le 4 mai 1896, révisée à Berlin le 13 novembre 1908, complétée à Berne le 20 mars 1914 et révisée à Rome le 2 juin 1928, à Bruxelles le 26 juin 1948, à Stockholm le 14 juillet 1967 et à Paris le 24 juillet 1971, faite à Paris le 24 juillet 1971, approuvée par la loi du 25 mars 1999, *M.B.*, 10 novembre 1999, p. 41891.

<sup>758</sup> A. Kéréver, La règle du traitement national ou le principe de l'assimilation, *Revue Internationale du Droit d'Auteur* 1993, n° 158, p. 75.

les auteurs belges peuvent invoquer devant les tribunaux nationaux les dispositions de la Convention de Berne si elles sont plus favorables que la loi interne.

La Convention de Berne a été complétée en dernier lieu par deux Traités de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) le 20 décembre 1996 : l'un dans le domaine du droit d'auteur, l'autre dans celui des droits voisins. L'enjeu de ces nouveaux textes d'envergure internationale était de s'ouvrir au nouvel environnement numérique et d'imposer le recours à des mesures techniques destinées à protéger les droits des auteurs. Le traité de l'OMPI a été ratifié par la Belgique le 30 mai 2006.

La Convention universelle sur le droit d'auteur a été élaborée en 1952 à Genève dans l'objectif de proposer aux Etats ne souhaitant pas adhérer à la Convention de Berne une alternative. En effet, aussi bien la Chine que les Etats-Unis ont refusé pendant longtemps de ratifier la Convention de Berne car leurs principes nationaux différaient de ce qu'exigeait ce texte. Bien que la Convention universelle de Genève soit toujours en vigueur aujourd'hui – et que la Belgique l'ait ratifiée le 30 décembre 1952 –, elle ne revêt qu'une importance secondaire étant donné que la plupart des pays ont adhéré à la Convention de Berne. De surcroît, la Convention de Genève est moins protectrice que la Convention de Berne.

Les accords du GATT, signés à Marrakech le 15 avril 1994, ayant pour objectif la création de l'Organisation Mondiale du Commerce, se sont enrichis d'accords réglementant les droits d'auteur : les accords ADPIC<sup>759</sup> (TRIPS en anglais). Les Etats peuvent déposer plainte devant les organismes de règlement des litiges de l'OMC dès l'instant où est constaté un non-respect des dispositions consacrées. De plus, les accords ADPIC peuvent être invoqués directement dans un Etat membre de l'Union européenne à condition que la question de droit d'auteur ait fait l'objet d'une harmonisation communautaire<sup>760</sup>. De plus, cet accord vise spécifiquement la protection des programmes d'ordinateur et des bases de données.

## A.2) Textes communautaires

Depuis une quinzaine d'années, huit directives ont été élaborées : la directive n° 91/250 du Parlement européen et du Conseil, du 14 mai 1991, sur la protection juridique des programmes d'ordinateur<sup>761</sup>, la directive n° 92/100 du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 1992, relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle<sup>762</sup>, la directive n° 93/83 du Parlement européen et du Conseil, du 27 septembre 1993, relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble<sup>763</sup>, la directive n° 93/98 du Parlement européen et du Conseil, du 29 octobre 1993, relative à l'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins<sup>764</sup>, la directive n° 96/9 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 1996, concernant la protection juridique des bases de données<sup>765</sup>, la directive n° 2001/84 du Parlement européen et du Conseil, du 27 septembre 2001, relative au

---

<sup>759</sup> Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce (ADPIC).

<sup>760</sup> CJCE 14 déc. 2000, *Communication Commerce Electronique*, 2001, comm. n° 96, note Ch. Caron ; *RTD Com.* 2001, p. 562, obs. M. Luby.

<sup>761</sup> *JOCE* 17 mai 1991, n° L 122, p. 4.

<sup>762</sup> *JOCE* 27 nov. 1992, n° L 346, p. 61. Cette directive a été abrogée et remplacée par la directive 2006/115/CE (version codifiée).

<sup>763</sup> *JOCE* 6 oct. 1993, n° L 248, p. 15.

<sup>764</sup> *JOCE* 24 nov. 1993, n° L 290, p. 9. Cette directive a été abrogée et remplacée par la directive 2006/116/CE (version codifiée).

<sup>765</sup> *JOCE* 27 mars 1997, n° L 077, p. 20.

droit de suite au profit de l'auteur d'une œuvre d'art originale<sup>766</sup>, la directive n° 2001/29 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information<sup>767</sup> et enfin la directive n° 2004/48 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, concernant le respect des droits de propriété intellectuelle<sup>768</sup>. L'approche de la Communauté européenne s'est révélée parcellaire et morcelée, réglementant soit une catégorie d'œuvres particulières, soit un aspect du droit patrimonial, soit un mode d'exploitation des droits, jusqu'à la directive du 22 mai 2001 sur la société de l'information. La logique de celle-ci contraste fortement avec les précédentes dans la mesure où elle ne se contente pas d'harmoniser de manière « verticale » la matière, mais bien de l'harmoniser de manière « horizontale ». En effet, la directive n° 2001/29 a franchi un pas supplémentaire dans le processus d'harmonisation des législations nationales puisque c'est la première fois que la spécialité de la propriété intellectuelle est abordée de manière transversale.

### A.3) Textes nationaux

En Belgique, le droit d'auteur est régi par la loi du 30 juin 1994 dans sa version consolidée du 29 décembre 2008 (ci-après LDA), c'est-à-dire modifiée et enrichie des différentes lois de transposition des directives précitées. Quant au droit *sui generis* des bases de données, il est réglementé par la loi belge de transposition de la directive du 11 mars 1996, adoptée le 31 août 1998 (ci-après LBD) et entrée en vigueur le 14 novembre 1998.

Si les textes communautaires et internationaux ont pour objectif, respectivement, d'harmoniser les législations nationales et d'imposer des standards minimum de protection des œuvres, il n'en reste pas moins que chaque pays conserve ses spécificités.

L'étude de la législation belge en matière de droit d'auteur puis de bases de données peut être entreprise. Il conviendra également de se préoccuper de nouvelles dispositions concernant les mesures techniques de protection puisqu'elles ont vocation à protéger non seulement les droits des auteurs mais également le droit *sui generis* des producteurs de bases de données.

## B) Le droit d'auteur

### B.1) La protection des œuvres par la loi générale (LDA)

#### B.1.1) L'accès à la protection par le droit d'auteur

L'« œuvre littéraire et artistique » est la condition de la naissance du droit d'auteur. Pourtant, la notion d'œuvre n'est pas définie dans la loi du 30 juin 1994. Les juges ont donc du déterminer ce que pouvait être une œuvre protégeable par le droit d'auteur. La condition d'une activité créatrice est indispensable pour que l'œuvre puisse prétendre à la protection par le droit d'auteur. Mais elle n'est pas suffisante. L'œuvre ne donnera prise au droit d'auteur que si elle est une *création de forme originale*.

#### a) L'exigence d'une création de forme

---

<sup>766</sup> JOCE 22 juin 2001, n° L 167, p. 10.

<sup>767</sup> JOCE 22 juin 2001, n° L 167, p. 10.

<sup>768</sup> JO L 157 du 30 avr. 2004, p. 45 et L 195 du 2 juin 2004, p. 16 (rectificatif).

Le premier critère d'accès à la protection par le droit d'auteur est la création de forme. L'œuvre doit être concrétisée. L'idée de l'œuvre, qu'il s'agisse de celle à l'origine de l'œuvre ou de celle véhiculée par l'œuvre, n'est pas protégeable par le droit d'auteur<sup>769</sup>. L'exclusion des idées s'impose car tous les auteurs puisent à un fonds commun. C'est aussi une conséquence de la liberté d'expression. L'idée doit avoir franchi le seuil de l'expression. Elle doit être matérialisée dans une forme sensible ; ce qui signifie que le public doit être en mesure de la percevoir. Dès que l'idée prend corps, la forme est protégée.

A titre d'illustration, avoir l'idée de créer une base de données géographiques n'est pas protégeable en soi ; mais si l'idée se concrétise et qu'une base de donnée est réalisée, la protection par le droit d'auteur est envisageable – sous réserve de satisfaire au second critère que l'on va aborder.

### b) L'exigence d'originalité

Le second critère exigé pour prétendre à la protection par le droit d'auteur est l'originalité. Non seulement l'œuvre doit être matérialisée dans une forme perceptible par les sens, mais elle doit aussi être originale. Il est admis par la doctrine et la jurisprudence qu'est originale, l'œuvre qui porte « l'empreinte de la personnalité » de son auteur. Les juges emploient parfois d'autres formules relatives au reflet de la personnalité de l'auteur, à son empreinte personnelle ou encore au sceau de sa personnalité. L'originalité renvoie à la notion de subjectivité<sup>770</sup>. L'appréciation de l'originalité ne consiste pas à relever la « nouveauté » d'une œuvre ou son « mérite artistique ». Il s'agit simplement de constater que l'auteur a joui d'une certaine liberté de création dans l'accomplissement de son œuvre. En d'autres termes, il s'agit de savoir si un autre auteur aurait appréhendé différemment la même « œuvre ». Si l'œuvre n'est que le résultat de contraintes, qu'elles soient de nature fonctionnelle, légale ou contractuelle, elle ne pourra pas bénéficier de la protection par le droit d'auteur. En effet, dans de telles hypothèses, il est exclu que l' « auteur » ait pu exercer son esprit créatif.

En règle générale, sont admises à la protection par le droit d'auteur les œuvres littéraires (romans, poèmes, pièces de théâtre...), les œuvres orales (exposés, leçons, conférences...), les œuvres musicales (opéras, classique, jazz...), les œuvres « d'art pur » (peinture, sculpture...), les œuvres d'art appliqué (design, bijoux...), les œuvres audiovisuelles (films, vidéos...), les œuvres multimédia (sites internet, jeux vidéo, cd-rom...), les photographies...

#### **b.1) L'absence de protection de données brutes**

Toute donnée factuelle, brute – comme par exemple une adresse, des chiffres, des informations statistiques, des référentiels de coordonnées, des parcelles cadastrales, des données démographiques, des lignes de métros, la qualité de l'air... – échappe, par nature, au droit d'auteur. Il n'existe donc aucune réservation possible sur ces éléments considérés en eux-mêmes. Dans le cadre de la directive INSPIRE, il semble que les données géographiques listées dans les annexes du texte, ne soient que des données informatives, des données factuelles insusceptibles de protection par le droit d'auteur.

---

<sup>769</sup> Ce principe est partagé par les pays de *copyright* et notamment les Etats-Unis : se reporter à l'art. 102 b) du *Copyright Act* de 1976.

<sup>770</sup> C. Colombet, *Grands principes du droit d'auteur et des droits voisins dans le monde, Approche de droit comparé*, Litec/Unesco, Paris, 1990, p. 12 : « L'originalité s'apprécie subjectivement : c'est la marque de personnalité résultant de l'effort créateur, alors que la nouveauté se mesure objectivement puisqu'elle se définit par l'absence d'homologue dans le passé ».

## b.2) L'éventuelle protection de l'agencement de données brutes

Mais il se peut que ces données « brutes » – par exemple dans le cadre de la directive INSPIRE – soient organisées de différentes manières. Il s'agit alors de savoir si le résultat obtenu – indépendamment des éléments qui le composent – peut prétendre accéder à la protection par le droit d'auteur. En somme, il faut rechercher si ce résultat est « original », c'est-à-dire si l'auteur a bénéficié d'une marge de liberté dans son processus créatif.

A titre d'illustration, si quelqu'un décide de dresser un simple tableau se contentant de répertorier des données géographiques, sans aucun apport créatif, le résultat obtenu ne peut être qualifié « d'œuvre » car il ne sera pas original<sup>771</sup>. Il en sera de même si une liste est établie en fonction de ces données.

En revanche, si ces données brutes, comme par exemple les réseaux de transport, sont présentées sous la forme d'une carte géographique – ce qui, *a priori*, risque d'être fréquent dans le contexte d'INSPIRE – qui montre que son auteur a fait des choix dans la présentation, les couleurs ou autre, il est fort probable que les cartes obtenues accèdent à la protection par le droit d'auteur car elles remplissent à la fois la condition de forme et celle d'originalité. En effet, une carte géographique ne répond pas seulement à des contraintes techniques mais exige également un apport créatif de son auteur. Certes, l'objectif d'une carte est de retranscrire la réalité des lieux, mais il appartient à celui qui l'élabore d'opérer des choix au niveau des couleurs, de la typographie, de la mise en page, de l'organisation...

Toutefois, il convient dès à présent de nuancer le propos dans le sens où l'exigence d'interopérabilité des données géographiques posée par la directive risque de limiter la marge de création des auteurs et ainsi de rendre les cartes ou autres œuvres non originales. Par conséquent, les cartes obtenues pourraient ne pas être éligibles à la protection par le droit d'auteur.

En outre, dans le cadre de la directive INSPIRE, les données géographiques recueillies ont probablement vocation à être organisées en des bases de données, c'est-à-dire disposées de manière systématique ou méthodique et individuellement accessibles par des moyens électroniques ou par tout autre moyen<sup>772</sup>. Le raisonnement à adopter est le même : si ces bases de données révèlent l'originalité de leur auteur – ce qui suppose qu'il a eu la liberté d'effectuer des choix –, elles bénéficient de la protection par le droit d'auteur. Même si les éléments qui constituent la base ne revêtent pas de caractère original, cela n'empêche pas celle-ci d'accéder à la protection par le droit d'auteur. C'est ce qu'énonce explicitement le législateur à l'article 20 bis de la LDA. Dans cette hypothèse, la protection conférée au « contenant » ne s'étend pas au « contenu », c'est-à-dire aux éléments qui composent la base, à moins qu'ils ne soient en eux-mêmes originaux (cas des photographies, cartes...). Si, par exemple, les données géographiques sont présentées sous la forme de cartes, elles-mêmes classées dans une base de données, il existera un droit d'auteur, à condition que la condition d'originalité soit remplie, à la fois sur les cartes et sur les bases contenant ces cartes. Mais, si les bases de données se contentent de référencer des données factuelles comme des parcelles cadastrales, le droit d'auteur ne pourra porter que sur ces bases de données, à supposer bien sûr qu'elles soient originales.

---

<sup>771</sup> Toutefois, et c'est une première nuance, il existe une protection alternative au droit d'auteur lorsqu'une base de données est élaborée. Nous renvoyons donc le lecteur *infra* pour des développements à ce sujet.

<sup>772</sup> Art. 20 bis, al. 3 de la LDA.

### c) Indifférence d'autres critères

Seuls les critères de la forme et de l'originalité sont à prendre en compte pour l'accès d'une œuvre à la protection par le droit d'auteur. D'autres paramètres, comme par exemple le genre, la forme d'expression, la valeur artistique, les efforts financiers, la destination utilitaire... sont indifférents pour prétendre à la protection par le droit d'auteur. Aucun autre critère que la forme et l'originalité ne doit être discriminant.

### d) Une protection déclenchée par la seule création

Il est également opportun d'ajouter que, dès l'instant où l'œuvre est une création de forme originale, elle bénéficie automatiquement de la législation protectrice. Le droit d'auteur naît du seul fait de la création. Nul besoin donc de déposer son œuvre auprès d'un organisme de gestion, ou de l'enregistrer. La création déclenche la protection par le droit d'auteur.

## **B.1.2) La titularité du droit d'auteur**

### a) Présomption de titularité

En vertu de l'article 6 de la LDA, « Le titulaire originaire du droit d'auteur est la personne physique qui a créé l'œuvre ». L'auteur ne peut donc être, *a priori*, qu'une personne physique. Quant à l'apparition du nom de l'auteur sur l'œuvre, elle ne crée qu'une présomption simple de titularité<sup>773</sup> ; ce qui signifie que la preuve contraire peut être admise. En effet, l'article 6 alinéa 2 de la LDA dispose que : « Est présumé auteur, sauf preuve contraire, quiconque apparaît comme tel sur l'œuvre, sur une reproduction de l'œuvre, ou en relation avec une communication au public de celle-ci, du fait de la mention de son nom ou d'un sigle permettant de l'identifier »<sup>774</sup>.

L'auteur sera le seul à bénéficier des prérogatives consacrées par la LDA. La durée de protection est de 70 ans après la mort de l'auteur pour ce qui concerne les prérogatives patrimoniales (cf. *infra*). L'auteur est donc protégé tout au long de sa vie, et ses héritiers 70 ans après sa mort. Quant aux prérogatives dites morales (cf. *infra*), elles sont imprescriptibles. Pour le cas particulier des œuvres de collaboration, le délai de 70 ans ne commence à courir qu'au moment du décès du dernière coauteur survivant (art. 2 § 2 al. 1<sup>er</sup> de la LDA).

### b) Pluralités d'auteurs

Une œuvre – et en l'occurrence une carte géographique ou toute base de données protégeable – peut avoir été créée non pas par un seul auteur, mais plusieurs. Il convient alors d'identifier les coauteurs de ce créateur puis d'appréhender le type d'œuvres ainsi obtenue : une œuvre indivise, une œuvre divisible, ou une œuvre composite ?

#### **b.1) L'œuvre indivise**

Une œuvre est indivise quand elle est le résultat d'une collaboration horizontale entre plusieurs auteurs et que l'apport de chacun ne peut être distingué. Les coauteurs – qui ont

---

<sup>773</sup> De même que l'enregistrement auprès d'une société de gestion collective.

<sup>774</sup> Nouvelle rédaction de l'alinéa 2 de l'article 6 issue de la loi du 9 mai 2007 relative aux aspects civils de la protection des droits de propriété intellectuelle.

instauré entre eux une intimité spirituelle – disposent de droits égaux sur l'œuvre : l'exploitation exige alors de recueillir leurs autorisations.

A titre d'illustration, la réalisation d'une carte géographique ou d'une base de données protégeable peut exiger le concours de plusieurs auteurs qui vont être amenés à collaborer. L'apport doit bien évidemment être original. L'enjeu sera alors de savoir s'il est possible d'identifier l'apport de chacun d'eux. Conformément à l'article 4 de la LDA, lorsque le droit d'auteur est indivis, l'exercice des droits se règle par convention. Les coauteurs peuvent décider de confier à l'un d'entre eux la gestion de l'œuvre ou de prendre des décisions à la majorité. A défaut de convention, les coauteurs doivent agir conjointement. Toutefois, comme le stipule l'alinéa 2 de l'article 4, « chacun des auteurs reste libre de poursuivre, en son nom et sans l'intervention des autres, l'atteinte qui serait portée au droit d'auteur et de réclamer des dommages et intérêts pour sa part ».

Dans l'hypothèse où l'œuvre est créée sur commande – ce qui suppose un contrat entre le commanditaire et l'auteur cocontractant –, la collaboration n'est plus horizontale mais verticale en ce sens que le commanditaire dirige et le commandité remplit son obligation. A moins que l'employeur n'ait réalisé un apport créatif, seul l'artiste employé est auteur de l'œuvre, quand bien même il aurait tenu compte des suggestions de son supérieur.

Si l'œuvre est dirigée par un promoteur et créée par plusieurs auteurs, le régime sera celui de l'œuvre de commande. Si l'initiateur souhaite acquérir les droits des auteurs, il devra se les faire céder par le biais d'un contrat de cession.

### **b.2) L'œuvre divisible**

Une œuvre divisible est certes, une œuvre créée par plusieurs auteurs, mais dans laquelle il est possible de distinguer chacune de leurs contributions. Par exemple, une chanson est une œuvre divisible en ce sens que les apports du parolier et du musicien sont identifiables. En principe, ceux-ci ont vocation à être exploités ensemble. En tout état de cause, l'article 5 de la LDA interdit aux coauteurs, sauf convention contraire, de traiter de leurs créations avec de nouveaux collaborateurs. Toutefois, à condition de ne pas porter préjudice à l'œuvre commune, ils ont le loisir d'exploiter isolément leur contribution.

Dans le cadre de la directive INSPIRE, on pourrait imaginer que plusieurs auteurs collaborent à la confection d'une carte et que l'apport de chacun puisse être identifiable : l'un prenant en charge les tracés hydrographiques de telle région, et un autre de telle autre région, ou encore l'un s'occupant de la colorisation et l'autre de l'organisation...

### **b.3) L'œuvre composite**

Une œuvre composite est une œuvre créée à partir d'œuvres préexistantes. Il existe donc également une pluralité d'auteurs mais sans concertation. Par exemple, un recueil de textes peut être une œuvre composite.

Dans le cadre de la directive INSPIRE, le fait de créer une nouvelle base de données à partir de bases de données préexistantes pourrait prétendre à la qualification d'œuvre composite, si tant est que l'apport de l'auteur second est original. Dans ce cas, celui-ci est titulaire des droits sur l'œuvre obtenue ; et l'auteur de l'œuvre première ne devient pas coauteur. Certaines conditions doivent néanmoins être respectées : l'accord de l'auteur de l'œuvre préexistante

doit avoir été obtenu en vue d'insérer sa création dans cette nouvelle œuvre, et l'auteur second doit rester fidèle, dans une certaine mesure, à cette œuvre antérieure.

### **B.1.3) Contenu des droits de l'auteur**

Dès lors qu'il crée une œuvre, l'auteur bénéficie de deux sortes de prérogatives : les prérogatives extra-patrimoniales ou morales, et les prérogatives patrimoniales ou pécuniaires.

#### **a) Droits moraux**

Le droit moral est le protecteur des intérêts fondamentaux des créateurs. Il permet à l'auteur de défendre sa personnalité telle qu'elle s'exprime dans ses créations ; et ceci même si les droits patrimoniaux ont été cédés. Le droit moral traduit le lien intime qui unit l'auteur à son œuvre. Le droit moral prolonge en quelque sorte l'individualité de l'auteur. Il est inaliénable : l'auteur ne peut renoncer totalement à l'exercice futur de son droit moral. Mais il peut renoncer à l'exercer dans certaines conditions déterminées.

L'article 1 § 2 de la LDA consacre trois droits moraux : le droit de divulgation, le droit de paternité et le droit au respect de l'intégrité de l'œuvre.

#### **a.1) Le droit de divulgation**

Le droit de divulgation est le don de l'œuvre au public, le fait d'offrir l'œuvre à ses destinataires. L'exercice de ce droit permet la première circulation de l'œuvre. C'est parce que l'œuvre a été préalablement divulguée qu'elle va pouvoir être exploitée. L'auteur décide le moment où son œuvre est achevée et où elle peut être, dès lors, présentée au public. Mais il peut aussi décider de ne pas la divulguer.

#### **a.2) Le droit à la paternité**

Le droit à la paternité permet à l'auteur d'exiger que son nom soit mentionné, ainsi que la manière dont il doit l'être. Il peut aussi exercer son droit négativement en conservant l'anonymat ou en recourant à un pseudonyme. Le droit à la paternité est une preuve éclatante de la filiation entre l'œuvre et son auteur. Cette prérogative participe de sa renommée et permet de fidéliser un public.

#### **a.3) Le droit au respect de l'intégrité de l'œuvre**

Grâce au droit au respect de l'intégrité de l'œuvre, l'auteur peut s'opposer à toute modification de celle-ci ou à toute atteinte préjudiciable à son honneur ou à sa réputation. En somme, cet attribut permet d'interdire aux tiers de maltraiter l'œuvre (atteinte matérielle) : modification (ajout d'une musique à un film muet), reproductions de mauvaise qualité, destruction...

Dans le cadre de la directive INSPIRE, il faudra s'assurer d'abord que l'auteur – ou les coauteurs – de l'œuvre quelle qu'elle soit souhaite(nt) procéder à sa divulgation, une fois l'œuvre terminée. En général, l'exploitation effective suffit à supposer l'intention de divulgation. Ensuite, il sera nécessaire de savoir de quelle façon l'auteur souhaite exercer son droit de paternité. Enfin, aucune modification ne pourra être entreprise sur la création sans l'accord de son auteur.

## b) Droits patrimoniaux

Les droits patrimoniaux ont vocation à organiser l'exploitation des œuvres, et donc leur rencontre avec le public. C'est sur cette base que l'auteur pourra être rémunéré. Les droits patrimoniaux sont des prérogatives économiques, pécuniaires. Ces attributs sont exclusifs : seul l'auteur a le pouvoir d'autoriser ou non l'exploitation de ses créations. Il a aussi le loisir d'exiger la rémunération qu'il souhaite en contrepartie de cette exploitation. L'auteur maîtrise donc tous les rouages de l'exploitation de ses créations et est associé aux fruits qui en résultent.

L'auteur dispose du droit de reproduction et du droit de communication au public<sup>775</sup>.

### **b.1) Le droit de reproduction**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, § 1, al. 1 de la LDA, l'auteur a seul le droit d'autoriser ou d'interdire la reproduction de son œuvre de quelque manière et sous quelque forme que ce soit. La reproduction consiste à fixer l'œuvre pour la communiquer au public. La formulation de la loi permet aux interprètes de faire tomber dans le monopole de l'auteur les nouveaux supports de fixation des œuvres permettant de communiquer l'œuvre au public. Le support de la reproduction est indifférent pour la mise en jeu du droit de reproduction. Il peut s'agir d'une gravure, d'une impression, mais aussi une photocopie, une scannérisation, une fixation sur un CD-R, ou encore une numérisation en vue d'une diffusion en ligne. Le droit de reproduction est tellement large qu'il appréhende toutes les duplications des œuvres sur des supports. Peu importe le procédé dès lors qu'il y a une fixation matérielle. La durée de la reproduction n'importe pas. Elle peut être éphémère, provisoire, ou permanente. Peu importe aussi la finalité de lucre pour que le droit de reproduction soit impliqué. La reproduction peut entraîner un changement de genre de l'œuvre et sera dite « intellectuelle ». Par exemple, l'adaptation d'un roman au cinéma est une reproduction. Le droit de reproduction comprend également le droit de location et le droit de prêt.

Dans le contexte de la directive INSPIRE, le fait de scanner une carte géographique ou une base de données protégée par le droit d'auteur ou de les mettre en ligne constituent des actes de reproduction qui requièrent l'autorisation de l'auteur.

### **b.2) Le droit de communication au public**

L'article 1<sup>er</sup>, § 1, al. 4 accorde à l'auteur le droit d'autoriser ou d'interdire la communication au public de ses œuvres par un procédé quelconque. Le vecteur de la communication est indifférent pourvu qu'il atteigne un public, même seulement potentiel. Cette prérogative vise aussi bien les représentations vivantes, comme le théâtre, que les représentations plus techniques, comme la radiodiffusion, la télédiffusion, la transmission par câble ou par satellite, la diffusion sur l'internet.

Dans le cadre de la directive INSPIRE, le fait de rendre une base de données protégée ou une carte géographique accessible en ligne met en jeu le droit de communication au public de son auteur.

---

<sup>775</sup> La loi lui octroie également un droit de distribution. Mais dans la mesure où cette prérogative ne s'applique qu'à la circulation matérielle des œuvres et pas à leur mise en ligne, elle n'est pas concernée par la directive INSPIRE et ne sera donc pas étudiée.

La transmission d'une œuvre en ligne déclenche donc à la fois le droit de reproduction et le droit de communication au public.

### c) Exceptions aux droits patrimoniaux

Le principe est que toute utilisation d'une œuvre protégée doit être autorisée par son auteur. Ce n'est que par exception que certaines utilisations peuvent être effectuées sans son accord. Le législateur a édicté à cet effet une liste limitative d'hypothèses dans lesquelles l'utilisation de l'œuvre est autorisée<sup>776</sup>. La sécurité juridique est garantie pour l'auteur, ses droits sont préservés dans toutes les autres configurations. L'objectif n'est pas envisager toutes les exceptions au droit d'auteur mais simplement d'en retenir certaines qui pourraient s'avérer utiles dans le cadre de la directive INSPIRE.

#### **c.1) La communication gratuite et privée dans le cercle de famille**

La communication gratuite et privée d'une œuvre dans le cercle de famille échappe au contrôle de l'auteur<sup>777</sup>. Si le concept de « cercle de famille » ne renvoie pas seulement à la famille au sens strict, il exige néanmoins un fort degré d'intimité entre les membres du cercle, et ceci afin d'éviter une interprétation trop laxiste de l'exception. Ainsi, le fait de ne rendre accessible une œuvre qu'à un nombre limité de personnes ne suffit pas pour pouvoir bénéficier de l'exception. Tel est le cas, par exemple, d'un intranet d'entreprise. Les liens professionnels ne suffisent pas à la caractérisation d'un cercle de famille.

#### **c.2) La reproduction à des fins strictement privées**

Dans le même ordre d'idées, la reproduction d'une œuvre effectuée à des fins strictement privées échappe au contrôle de l'auteur<sup>778</sup>. Le caractère privé peut s'étendre au bureau du copiste.

#### **c.3) La reproduction provisoire à caractère technique**

Une autre exception semble pouvoir être appliquée : l'exception de reproduction provisoire à caractère technique. L'exception a été conçue pour l'utilisation d'une œuvre en format numérique qui a vocation à être transmise sur les réseaux. Et tel est bien le cas dans la directive INSPIRE. La diffusion des œuvres sur internet entraîne obligatoirement un certain nombre de reproductions qui sont techniquement nécessaires et qui permettent

---

<sup>776</sup> Sont notamment consacrées dans la LDA : l'exception de courte citation (art. 21 §1), l'exception de reproduction et de représentation d'extraits d'œuvres à des fins d'information du public (art. 22 §1, 1° et §2), l'exception relative à la reproduction et à la communication au public de l'œuvre exposée dans un lieu accessible au public (art. 22 §1, 2°), les exceptions à finalité pédagogique (art. 22 §1, 4°bis, 4°ter et 4° quater et 7°), l'exception de parodie, pastiche ou caricature (art. 22 §1, 6°), l'exception à des fins de préservation du patrimoine culturel et scientifique (art. 22 §1, 8°), l'exception relative à la communication y compris par la mise à disposition à des particuliers, à des fins de recherches ou d'études privées (art. 22 §1, 9°), l'exception concernant les enregistrements éphémères d'œuvres effectués par des organismes de radiodiffusion pour leurs propres émissions et par leurs propres moyens (art. 22§1, 10°), l'exception relative à la reproduction et à la communication au public d'œuvres au bénéfice de personnes affectées d'un handicap (art. 22 §1, 11°), l'exception qui permet de reproduire et de communiquer des œuvres pour annoncer des expositions publiques ou des ventes d'œuvres artistiques (art. 22 §1, 12°), l'exception relative à la reproduction d'émissions, par les établissements hospitaliers, pénitentiaires (art. 22 §1, 13°), l'exception relative au prêt des œuvres (art. 23).

<sup>777</sup> Art. 22 § 1<sup>er</sup>, 3° de la LDA.

<sup>778</sup> Art. 22 § 1<sup>er</sup>, 5° de la LDA.

l'acheminement des œuvres sur les réseaux. L'auteur ne peut interdire « les actes de reproduction provisoires qui sont transitoires ou accessoires et constituent une partie intégrante et essentielle d'un procédé technique et dont l'unique finalité est de permettre une transmission dans un réseau entre tiers par un intermédiaire ou une utilisation licite d'une œuvre protégée, et qui n'ont pas de signification économique indépendante »<sup>779</sup>.

Par exemple, le fait que l'internaute consulte pour son usage privé les bases de données géographiques mises en ligne par une autorité publique bénéficie de l'exception et n'est donc pas un acte soumis au droit d'auteur.

*A priori*, les exceptions aux droits d'auteur sont impératives : un contrat ne peut prévoir l'interdiction de leur application ou organiser leurs modalités d'exercice. Toutefois, comme le prévoit l'article 23 bis de la LDA, dans l'hypothèse où les œuvres sont « mises à la disposition du public à la demande selon les dispositions contractuelles de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement », il peut être dérogé aux exceptions. Malgré tout, dans un objectif de respect de l'essence du système de droit d'auteur, il semble préférable de garantir les exceptions même lorsque l'exploitation de l'œuvre se réalise en ligne.

#### **c.4) Cas spécifique des bases de données (originales)**

Si l'œuvre protégée est une base de données – originale –, le législateur a prévu une exception supplémentaire en faveur de l'utilisateur légitime (c'est-à-dire à « la personne qui effectue des actes autorisés par l'auteur ou admis par la loi »<sup>780</sup>). L'exception permet à ce dernier d'effectuer les actes de reproduction et de communication au public qui sont nécessaires à l'accès au contenu de la base ou à son utilisation normale<sup>781</sup>.

Le législateur a inséré, au moment de la transposition de la directive du 11 mars 1996 sur les bases de données, un article 22 bis au sein de la LDA qui consacre des exceptions spécifiques aux bases de données originales<sup>782</sup>, comme par exemple<sup>783</sup> la possibilité de reproduire la base sur un support différent du papier à des fins d'enseignement<sup>784</sup>, ou de la communiquer au public à ces mêmes fins<sup>785</sup>, à condition que ces usages ne poursuivent pas de but lucratif et que le nom de l'auteur et le titre de la base sont mentionnés<sup>786</sup>. Il est précisé également que ces utilisations des bases de données ne doivent pas porter préjudice à l'exploitation normale de l'œuvre.

Il existe également des exceptions concernant les bases de données non électroniques, mais étant donné que la directive INSPIRE ne vise que les données géographiques sous leur forme électronique, elles ne seront pas abordées dans cette étude.

---

<sup>779</sup> Art. 21 § 3 de la LDA.

<sup>780</sup> Art. 20 quater al. 4 de la LDA.

<sup>781</sup> Art. 20 quater de la LDA.

<sup>782</sup> L'article 22 bis de la LDA (qui déroge à l'art. 22) précise que les exceptions visées à l'art. 22, §1<sup>er</sup>, 1° à 3°, 6° et 7°, s'appliquent aux bases de données. Et donc les exceptions de l'art. 2, §1<sup>er</sup>, 4°, 5°, 8°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13° ne s'y appliquent pas. En revanche, les exceptions de courte citation (art. 21) et de prêt (art. 23) concernent également les bases de données.

<sup>783</sup> L'art. 22 bis 5° de la LDA vise les cas de reproduction et de communication au public de la base de données à des fins de missions publiques.

<sup>784</sup> Art. 22 bis, 3° de la LDA.

<sup>785</sup> Art. 22 bis, 4° de la LDA.

<sup>786</sup> Art. 22 bis § 2 de la LDA.

L'exploitation de l'œuvre ne s'effectue pas, en règle générale, par l'auteur lui-même. Le plus souvent, il cède ses droits patrimoniaux, dans des conditions déterminées par la loi, à un cessionnaire. Toute utilisation d'une œuvre qui serait réalisée sans avoir préalablement acquis les droits de l'auteur serait passible du délit de contrefaçon (cf. *infra*).

#### **B.1.4) Contrats de cessions**

L'article 3 de la LDA exige, pour la conclusion de tous les contrats de droit d'auteur<sup>787</sup>, le respect d'un formalisme rigoureux destiné à protéger efficacement l'auteur, entendu au sens de titulaire originaire des droits.

##### **a) Les principes**

###### **a.1) L'exigence d'un écrit**

Tout d'abord, « à l'égard de l'auteur, tous les contrats se prouvent par écrit ». Un tiers qui revendique avoir obtenu des droits d'un créateur doit être en mesure d'apporter la preuve en fournissant un écrit. A défaut, l'utilisation qu'il fait de l'œuvre est contrefaisante. Ce principe ne vaut qu'à l'égard de l'auteur, ce qui signifie que celui-ci pourra apporter la preuve de la cession de ses droits par tout moyen.

###### **a.2) L'interprétation stricte**

Ensuite, et toujours dans l'objectif d'une protection accrue de l'auteur, les dispositions contractuelles sont d'interprétation stricte. En cas de litige, les clauses contenues dans la convention de cession seront non seulement appréciées sévèrement par le juge mais aussi interprétées en faveur de l'auteur.

###### **a.3) L'indépendance entre la propriété matérielle et la propriété immatérielle**

Enfin, l'alinéa 3 de l'article 3 § 1 énonce le principe d'indépendance de la propriété matérielle et de la propriété immatérielle. La cession de l'objet qui incorpore une œuvre n'emporte pas le droit de l'exploiter. Par exemple, le fait d'avoir acheté un CD n'autorise pas l'acquéreur à le diffuser au public ou à le mettre en ligne. De même, le fait d'avoir acheté une carte géographique ne permet pas d'en faire une utilisation qui met en jeu les droits patrimoniaux de son auteur.

##### **b) Règles des contrats primaires d'exploitation**

Le législateur fixe quatre règles qui s'appliquent aux contrats primaires d'exploitation. Pour chaque mode d'exploitation cédé, « la rémunération de l'auteur, l'étendue et la durée de la cession doivent être déterminées expressément »<sup>788</sup>. Ces éléments dessinent les contours de la portée de la cession.

Les parties fixent librement le mode de rémunération : il peut être forfaitaire ou proportionnel. L'auteur peut également céder ses droits gratuitement. L'étendue territoriale de la cession doit

---

<sup>787</sup> La disposition ne concerne pas les contrats secondaires d'exploitation, conclus entre cessionnaires des droits exclusifs de l'auteur.

<sup>788</sup> Art. 3 § 1 de la LDA.

également être précisée : elle peut être régionale ou mondiale. La cession peut également valoir pour toute la durée des droits ou pour une période limitée. La loi précise que « la cession des droits concernant des formes d'exploitation encore inconnues est nulle ». Dès lors, si une nouvelle technique d'utilisation des œuvres émerge et que le contrat de cession ne pouvait, de fait, la prévoir, il faut demander une nouvelle autorisation à l'auteur. Le cessionnaire a également l'obligation d'exploiter l'œuvre conformément aux usages honnêtes de la profession, ce qui renvoie à une idée de légitimité. Enfin, la cession des droits patrimoniaux relatifs à des œuvres futures n'est valable que si elle est conclue pour un temps limité et pour un genre déterminé<sup>789</sup>.

Dans le contexte de la directive INSPIRE, il se peut qu'un tiers décide de céder ses droits d'exploitation à l'une des autorités publiques. Toutes les règles précédemment édictées doivent alors être respectées sous peine de nullité relative. La nullité relative – qui s'oppose à la nullité absolue – ne peut être invoquée que par les personnes dont les intérêts étaient protégés par la règle de droit violée. En d'autres termes, seul l'auteur ou le titulaire de droits aura la faculté de demander la nullité du contrat.

### c) Règles spécifiques pour le contrat d'emploi et le contrat de commande

Des règles spécifiques – qui s'ajoutent seulement aux trois grands principes – ont vocation à s'appliquer aux contrats de commande et aux contrats d'emploi.

Lorsqu'une œuvre protégée est créée en exécution d'un contrat de travail ou d'un statut, les droits patrimoniaux de l'auteur ne sont pas cédés automatiquement au commanditaire. La cession sera valable d'une part que si elle est expressément prévue et d'autre part que si la création de l'œuvre entre dans le champ du contrat ou du statut<sup>790</sup>.

Lorsqu'une œuvre protégée est créée dans le cadre d'un contrat de commande – c'est-à-dire un contrat par lequel un commanditaire demande à un auteur de créer une œuvre –, les droits patrimoniaux de l'auteur ne sont pas non plus cédés automatiquement au commanditaire. La cession ne sera valide que si elle est expressément prévue, si l'activité du commanditaire relève de l'industrie non culturelle ou de la publicité<sup>791</sup> et que l'œuvre est destinée à cette activité.

Il faut également mentionner que, dans le cadre d'un marché public, la cession des droits patrimoniaux de l'auteur ne sera pas non plus automatique. Toute cession des droits d'exploitation doit être prévue expressément. En effet, comme l'énonce l'article 14 § 3 du Cahier Général des Charges applicable à tous les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle sur le travail accompli par l'adjudicataire pour les besoins de la personne publique, pouvoir adjudicateur, ne sont pas automatiquement transférés à cette dernière. Le Cahier général des Charges renvoie aux cahiers des charges spéciaux la possibilité de prévoir une cession des droits d'exploitation au profit de l'autorité publique.

Dans ces types de contrats, une clause expresse peut prévoir la cession des droits pour un mode d'exploitation inconnu à condition qu'une participation au profit généré par ce nouveau mode soit précisée<sup>792</sup>.

---

<sup>789</sup> Art. 3 § 2 de la LDA.

<sup>790</sup> Art. 3 § 3 al. 1.

<sup>791</sup> Art. 3 § 3 al. 2.

<sup>792</sup> Art. 3 § 3 al. 4.

Dans le cadre de la directive INSPIRE, il se pourrait tout à fait qu'une autorité publique commande à un auteur ou signe avec lui un contrat de travail afin de réaliser une carte ou une base de données. Il faudra alors prévoir la cession des droits d'auteur de ce dernier et respecter les conditions posées par la loi.

#### d) Règles spécifiques dans le cas d'une base de données

Le législateur a prévu des règles particulières pour la cession des droits des auteurs sur une base de données. L'article 20 ter de la LDA crée une présomption simple de cession des droits patrimoniaux de l'auteur de la base de données en faveur de l'employeur<sup>793</sup>. Ce régime spécial s'applique uniquement lorsque l'employé ou l'agent a créé la base de données dans l'exercice de ses fonctions ou d'après les instructions de son employeur. Il faut également que cette base soit élaborée dans l'industrie non culturelle. Ces règles spécifiques peuvent être écartées par une disposition contractuelle ou statutaire.

Dans le cadre de la directive INSPIRE, le fonctionnaire ou l'employé peut être amené à créer, dans l'exercice de ses fonctions, une base de données géographique. Pour autant que cette base soit admise à la protection par le droit d'auteur, l'employeur bénéficiera d'une présomption de cession des droits patrimoniaux, à moins qu'une clause contractuelle ou statutaire n'en décide autrement. En revanche, cette présomption de cession ne jouera pas dans l'hypothèse d'un contrat de commande que passerait l'autorité publique avec un auteur pour l'élaboration d'une base de données.

L'attention doit être attirée sur le fait qu'un contrat de cession de droits n'est pas équivalent à un contrat de licence d'utilisation. Dans le premier cas, l'auteur cède ses droits patrimoniaux à un cessionnaire ; dans le second, il s'agit simplement d'accorder au contractant certains droits d'usage sur l'œuvre.

### **B.1.5) Sanctions des atteintes aux droits moraux et patrimoniaux**

Toute atteinte illégitime aux droits de l'auteur est un acte de contrefaçon. Si elle est « méchante » ou « frauduleuse », elle sera sanctionnée pénalement<sup>794</sup>. La victime peut aussi de tourner vers les juridictions civiles<sup>795</sup>, soit que l'élément intentionnel fasse défaut<sup>796</sup>, soit qu'elle hésite à exercer l'action pénale. Elle pourra alors demander la cessation du trouble et le versement de dommages et intérêts.

Par exemple, si une autorité publique met en ligne une carte géographique sans l'accord écrit de l'auteur ou du titulaire des droits patrimoniaux, elle encourt la sanction de la contrefaçon.

Il convient à présent d'envisager une catégorie d'œuvres particulières – les logiciels – car elle fait l'objet d'une loi différente de la LDA. Cette étude est nécessaire dans le cadre de la directive INSPIRE en ce que l'usage de logiciels est certainement fréquent, par exemple pour la gestion des données géographiques.

---

<sup>793</sup> Le contrat de commande d'une base de données n'est donc pas concerné par le régime spécial et suit donc le régime général organisé par l'article 3 de la LDA.

<sup>794</sup> Art. 80 de la LDA. Les peines encourues sont l'emprisonnement (de trois mois à trois ans), l'amende (de 100 à 100 000 euros), de manière cumulative ou non. D'autres sanctions complémentaires peuvent être ordonnées comme la publication du jugement.

<sup>795</sup> Suivant le droit commun de la responsabilité quasi délictuelle.

<sup>796</sup> C'est-à-dire que le contrefacteur est de bonne foi, qu'il ignorait exploiter une œuvre contrefaisante.

## B.2) Le cas particulier des logiciels

La Belgique a transposé dans la loi du 30 Juin 1994 (ci-après la loi spéciale) la directive européenne du 14 mai 1991 concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur. Pour des raisons pratiques et compte-tenu de la spécificité des créations en cause, le législateur belge a édicté une nouvelle loi au lieu d'inscrire les dispositions dans la LDA.

### B.2.1) L'objet de la protection de la loi spéciale

Cette loi spéciale déroge à la loi générale. L'article 1 dispose que « conformément à la directive 91/250/CEE du Conseil du 14 mai 1991 concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur, les programmes d'ordinateur, en ce compris le matériel de conception préparatoire, sont protégés par le droit d'auteur et assimilés aux oeuvres littéraires au sens de la Convention de Berne pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques ». Les programmes d'ordinateur sont protégés par le droit d'auteur, à l'exclusion des manuels d'utilisation. La notion de « programme d'ordinateur » s'analyse en « un ensemble d'instructions destiné à faire accomplir par un ordinateur (...) une ou plusieurs tâches déterminées »<sup>797</sup>. En somme, il s'agit de logiciels<sup>798</sup>, qu'ils soient d'exploitation ou d'application. Est aussi protégé par le droit d'auteur le matériel de conception préparatoire, ce qui renvoie au cahier d'analyse, à l'organigramme susceptible d'être converti en programme...

### B.2.2) L'accès à la protection par le droit d'auteur d'un logiciel

#### a) L'exclusion des idées

Conformément à l'article 2 alinéa 2 de la loi spéciale, « les idées et les principes à la base de tout élément d'un programme d'ordinateur, y compris ceux qui sont à la base de ces interfaces<sup>799</sup>, ne sont pas protégés par le droit d'auteur ». La loi spéciale exclut, à l'instar de la LDA, toute protection des idées. Par exemple, les algorithmes, les langages de programmation (Cobol, Fortran, C++...) ne sont pas susceptibles de protection par le droit d'auteur.

#### b) L'exigence d'originalité

Comme dans la LDA, le logiciel n'est protégé que s'il est original, c'est-à-dire s'il est une « création intellectuelle propre à son auteur »<sup>800</sup>. Pour accéder à la protection, le logiciel doit porter la marque de l'apport intellectuel de son auteur.

#### c) Indifférence d'autres critères

Tout autre critère, comme par exemple l'évaluation de la qualité ou la valeur esthétique du programme, est indifférent pour bénéficier de la protection. Seul est requis le caractère original de la création<sup>801</sup>.

---

<sup>797</sup> F. De Visscher et B. Michaux, *Précis du droit d'auteur et des droits voisins*, Bruylant, Bruxelles, 2000, spéc. n° 250, p. 216.

<sup>798</sup> Entendus au sens large – et pas seulement dans celui de *software* – car le programme peut faire partie du *hardware* (matériel).

<sup>799</sup> La notion d'interface recouvre la présentation des menus, des écrans, tout élément graphique.

<sup>800</sup> Art. 2 de la loi spéciale.

#### d) Une protection déclenchée par la seule création

Comme en droit commun, le droit naît de la création. Aucune formalité n'est à accomplir en vue de bénéficier de la protection.

### **B.2.3) La titularité du droit d'auteur sur les logiciels**

Si, comme en droit commun, le droit d'auteur naît dans le chef de la personne physique qui crée le programme, la loi spéciale instaure une présomption de cession des droits patrimoniaux au profit de l'employeur. La présomption est simple en ce qu'une disposition contractuelle ou statutaire peut prévoir le contraire.

Ainsi, lorsqu'un employé ou un fonctionnaire crée un logiciel dans le cadre de son contrat de travail ou statut, ou d'après les instructions de leur employeur, ce dernier est automatiquement cessionnaire des droits d'exploitation, à moins que le contrat ou le statut ne prévoit autre chose.

Si le logiciel est créé dans le cadre d'un contrat de commande, la LDA s'applique puisque la loi spéciale n'a pas prévu de disposition spécifique.

Dans le cadre de la directive INSPIRE, il faudra donc vérifier dans quelles conditions – contrat de travail ou contrat de commande – les logiciels ont été conçus pour savoir qui est titulaire des droits patrimoniaux : l'autorité publique, le commandité, le salarié, le fonctionnaire, tout autre tiers ? La question est cruciale car toute utilisation du logiciel qui ne serait pas régulière encourt la sanction de la contrefaçon (voir *infra*).

### **B.2.4) Contenu des droits de l'auteur d'un logiciel**

#### a) Droits moraux

L'article 4 de la loi spéciale énonce que « le droit moral se règle conformément à l'article 6 bis 1 de la Convention de Berne ». L'article 6 bis 1 de la Convention de Berne consacre seulement, au profit de l'auteur, le droit de paternité et le droit à l'intégrité de l'œuvre. Mais dans la mesure où le logiciel est assimilé aux œuvres littéraires, l'auteur d'un logiciel devrait bénéficier également du droit de divulgation. Pour le détail des droits, nous renvoyons le lecteur aux développements consacrés à la LDA.

#### b) Les droits patrimoniaux

L'article 5 de la loi spéciale énumère les droits patrimoniaux de l'auteur d'un logiciel. Contrairement à la loi générale, les droits sont détaillés de manière très précise.

##### **b.1) Le droit de reproduction permanente ou provisoire**

L'auteur est investi d'un droit de reproduction permanente ou provisoire, en tout ou en partie, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit<sup>802</sup>. Dès qu'une opération, comme le

---

<sup>801</sup> Art. 2 al. 1 de la loi spéciale.

<sup>802</sup> Art. 5 a) de la loi spéciale.

chargement, l'affichage, la transmission ou le stockage d'un logiciel, exige une reproduction, il faut l'autorisation du titulaire de droits. La transmission en réseau, la reproduction dans la mémoire interne de l'ordinateur, la reprise du *look and feel* (apparence) du programme, sont des actes soumis à autorisation.

### **b.2) Le droit sur toute transformation du logiciel**

De même, la traduction, l'adaptation, l'arrangement ou toute autre transformation du logiciel sont contrôlés par l'auteur<sup>803</sup>. Ainsi, les changements de langage informatique, les traductions des menus, les suppressions... sont des actes soumis au droit d'auteur.

### **b.3) Le droit de distribution**

L'auteur exerce également sa mainmise sur toute forme de distribution au public, y compris la location et le prêt, de l'original ou de copies<sup>804</sup>. La commercialisation des exemplaires matériels de logiciels entre donc dans les prérogatives du titulaire de droits. Le législateur a prévu une modalité spécifique : l'épuisement du droit. En effet, la première vente d'une copie d'un logiciel épuise le droit de distribution de cette copie dans l'Union Européenne<sup>805</sup>, ce qui signifie qu'après cette première vente, l'auteur ne dispose plus du droit de distribution<sup>806</sup>. Cette particularité a été prévue afin de respecter le principe européen de libre circulation des marchandises.

### **b.4) Le droit de communication au public**

De plus, l'auteur d'un logiciel bénéficie du droit de communication au public, et ce, bien que la loi spéciale ne le mentionne pas. En effet, le principe est le suivant : la LDA s'applique lorsque la loi spéciale n'a pas prévu de dispositions particulières. Donc, à titre d'illustration, l'offre de téléchargement d'un logiciel dans l'environnement en ligne met en jeu le droit de communication au public de son concepteur. Cet acte ne peut donc être réalisé sans son autorisation.

## **c) Les exceptions aux droits patrimoniaux**

L'utilisateur d'un logiciel bénéficie non seulement des exceptions spécifiques par la loi spéciale, mais également des exceptions prévues dans la LDA.

### **c.1) L'exception relative aux actes nécessaires**

En vertu de l'article 6 §1 de la loi spéciale, la reproduction permanente ou provisoire visée à l'article 5 a), et les transformations du logiciel visées à l'article 5 b) ne sont pas soumises à autorisation lorsqu'elles sont nécessaires pour permettre à l'utilisateur légitime d'utiliser le logiciel d'une manière conforme à sa destination, en ce compris la corrections d'erreurs.

Par exemple, un licencié, l'acquéreur d'un exemplaire licite ou l'employé de la personne morale qui détient une licence d'utilisation, aura le droit de procéder aux opérations de chargement et de déroulement nécessaires à l'utilisation du logiciel. Il aura également le droit

---

<sup>803</sup> Art. 5 b) de la loi spéciale.

<sup>804</sup> Art. 5 c) de la loi spéciale.

<sup>805</sup> Art. 5 c) de la loi spéciale.

<sup>806</sup> En revanche, il conserve le droit de location et le droit de prêt : art. 5 c) *in fine*.

de corriger des erreurs, ce qui autorise donc une maintenance, certes limitée, du logiciel<sup>807</sup>. Toutefois – excepté pour les opérations de chargement (loading), de déroulement (running), et la correction d'erreurs<sup>808</sup> – cette exception est supplétive en ce sens que le contrat pourra l'exclure ou organiser ses modalités d'exercice.

### **c.2) L'exception de copie de sauvegarde**

Conformément à l'article 6 §2 de la loi spéciale, la personne ayant le droit d'utiliser le logiciel a la possibilité de réaliser une copie de sauvegarde pour autant qu'elle soit nécessaire à l'utilisation du logiciel. En d'autres termes, la copie de sauvegarde s'apparente à une copie de sécurité.

### **c.3) L'exception à des fins d'observation et d'étude du logiciel**

L'article 6 §3 énonce une exception au profit de l'utilisateur légitime qui lui permet d'observer, d'étudier et de tester le fonctionnement du logiciel afin de déterminer les idées et les principes qui en sont à la base. La disposition ne fait que tirer les conséquences d'un principe général du droit d'auteur d'ailleurs repris dans la loi spéciale : les idées et les principes sont de libre parcours. En cela, elle n'autorise rien de plus que ce qui est déjà autorisé.

### **c.4) L'exception de décompilation à des fins d'interopérabilité**

Enfin, l'article 7 régleme la décompilation du logiciel à des fins d'interopérabilité. Ce mécanisme, également appelé ingénierie inverse ou désassemblage, est encadré rigoureusement par la loi. Il est permis à l'utilisateur légitime de décoder les parties nécessaires du programme seulement dans l'optique de le rendre interopérable avec d'autres. L'exception permet l'accès au code-source – qui est rédigé dans un langage compréhensible pour l'homme (Cobol, Fortran, C++...) – du logiciel dans l'optique de créer un autre programme compatible avec d'autres. Les informations obtenues ne doivent pas être communiquées à des tiers, sauf si elles sont nécessaires à l'interopérabilité du logiciel créé de façon indépendante. Il faut également préciser que l'exception n'est admise que si les informations nécessaires à l'interopérabilité n'ont pu être facilement et rapidement obtenues. Enfin, l'exception n'est pas applicable si elle cause un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire de droit, ou si elle porte atteinte à l'exploitation normale du logiciel<sup>810</sup>.

Si le concepteur du logiciel ne rend pas ces informations facilement et rapidement accessibles, ou s'il exige un paiement en contrepartie par exemple, l'exception pourra jouer. L'utilisateur peut aussi essayer d'obtenir ces informations en profitant de l'exception de l'article 6 §3 qui lui permet d'étudier le fonctionnement du logiciel par exemple.

Cette exception est fondamentale dans le cadre de la directive INSPIRE car l'objectif ultime est de rendre interopérables toutes les données géographiques recensées. Il faut savoir précisément ce qu'il est possible à l'autorité publique de faire lorsqu'elle a besoin de rendre

---

<sup>807</sup> Par exemple, l'adaptation du programme à un nouveau *hardware* ou périphérique ou système d'exploitation semble permise. En revanche, la mise à jour du programme ou des améliorations spécifiques ne peuvent être réalisées par l'utilisateur légitime sans accord de l'auteur.

<sup>808</sup> Considérant n° 17 de la directive n° 91/ 250.

<sup>809</sup> A la différence du code-objet, illisible pour l'homme car destiné à la machine. Le code-objet est « rédigé » en langage binaire (0, 1).

<sup>810</sup> Art. 7 §3 de la loi spéciale.

compatible un logiciel avec un autre. Les conditions à respecter sont très strictes ; aussi convient-il de ne pas les outrepasser.

Enfin, l'article 8 mentionne que les exceptions des articles 6 §2 et §3, et 7 sont impératives : toute dérogation contractuelle est interdite.

### **B.2.5) Sanctions des atteintes aux droits patrimoniaux et moraux**

Les atteintes au droit d'auteur d'un logiciel sont susceptibles de sanctions dans les mêmes conditions que pour toute autre œuvre.

Sur le plan pénal, la loi spéciale prévoit également la sanction de la mise en circulation ou la détention à des fins commerciales de copies illicites de logiciels. L'infraction est réalisée également lorsque ces mêmes opérations ont lieu dans le but de faciliter la suppression non autorisée ou la neutralisation de dispositifs techniques de protection du logiciel (par exemple un dispositif de déplombage). La sanction encourue est un emprisonnement de trois mois à trois ans et/ou une amende de 100 à 100 000 euros.

Il est temps d'appréhender à présent la législation *sui generis* sur les bases de données.

## **C) Le droit *sui generis* sur les bases de données**

Le législateur communautaire s'est intéressé aux bases de données en élaborant la directive du 11 mars 1996. La loi belge de transposition a été adoptée le 31 août 1998 (ci-après LBD) et entrée en vigueur le 14 novembre 1998. Les développements appréhenderont cette législation nationale.

Une base de données qui ne peut être protégée par le droit d'auteur car ne satisfaisant pas la condition d'originalité, peut prétendre à la protection par le droit *sui generis* instauré par la LBD. Celle-ci est indépendante de l'éventuelle protection par le droit d'auteur des éléments qui composent la base de données.

### **C.1) L'objet du droit**

La base de données susceptible de faire l'objet d'une protection par le droit *sui generis* s'entend d' « 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 d'une autre manière »<sup>811</sup>.

Il est fort probable que les données géographiques traitées dans le cadre de la directive INSPIRE soient organisées de manière à constituer une base de données. L'application de la LBD est donc à envisager.

### **C.2) La titularité du droit *sui generis***

Les droits *sui generis* sur la base de données sont accordés au producteur, c'est-à-dire « la personne physique ou morale qui prend l'initiative et assume le risque des investissements qui

---

<sup>811</sup> Art. 2, 1° de la LBD.

sont à l'origine de la base de données »<sup>812</sup>. Ce n'est donc pas le créateur de la base de données qui est investi des prérogatives mais son initiateur. Ainsi, même si la base de données est constituée par un sous-traitant, les efforts fournis ne sont pas de nature à faire naître un droit *sui generis* car l'initiative et les risques ont été pris par un donneur d'ordre. L'idée est de récompenser les efforts financiers et techniques du promoteur<sup>813</sup>.

Le producteur peut être une personne morale de droit public. C'est d'ailleurs ce que le considérant n° 22 de la directive 2003/98 énonce : « la présente directive n'affecte pas l'existence et la titularité de droit de propriété intellectuelle par des organismes du secteur public ».

Dans le cadre de la directive INSPIRE, le producteur d'une base de données géographiques sera probablement – mais pas nécessairement – l'autorité publique qui aura impulsé son élaboration. Encore faut-il que l'investissement consacré soit substantiel, c'est-à-dire suffisamment important pour pouvoir prétendre à une protection par le droit *sui generis*. L'enjeu de la question de la titularité est crucial. En effet, si la base de données est originale, seul son auteur sera titulaire des droits, à moins qu'elle n'ait été réalisée dans le cadre d'un contrat d'emploi (auquel cas, la présomption de cession profite à l'employeur, voir *supra*). Et si elle n'offre pas cette caractéristique, il faudra rechercher si l'investissement qui y a été consacré est substantiel. Si tel est le cas, son producteur – l'autorité publique par exemple – sera titulaire des droits. Il se pourrait également que la base soit produite par plusieurs personnes dans le sens où les opérations d'obtention, de vérification et de présentation de la base soient partagées entre les différents partenaires. Pour que chacun ait la qualité de producteur, il faudrait qu'il assume « une part de l'initiative et une part des risques »<sup>814</sup>.

Récemment (le 29 avril 2009), la Cour d'Amsterdam<sup>815</sup> a rendu une décision singulière dans le contexte de la création de bases de données par une autorité publique. Il a été décidé que l'autorité publique n'avait pas de droit *sui generis* sur les bases de données environnementales qu'elle créait au motif que les fonds publics et les éventuelles subventions du gouvernement ne pouvaient s'analyser en des « investissements » au sens de la directive, puisque ce sont les contribuables qui les nourrissent. En outre, l'autorité publique ne supporte aucun risque quant à cet « investissement ». Elle ne peut donc avoir la qualité de producteur de bases de données. En conséquence, l'autorité publique ne pourra imposer des conditions d'accès et de réutilisation restrictives de ses bases de données aux utilisateurs. Toutefois, cette interprétation – novatrice – semble être en contradiction avec les termes de la directive relative aux bases de données qui ne fait pas de différence entre un producteur privé et un producteur public de bases de données. Si la décision de la Cour d'Amsterdam méritait d'être mentionnée, elle est néanmoins à considérer avec précaution.

### C.3) Les conditions de la protection

En vertu de l'article 3 de la LBD, « le droit des producteurs de bases de données s'applique aux bases de données quelle que soit leur forme dont l'obtention, la vérification ou la présentation du contenu atteste un investissement qualitativement ou quantitativement substantiel ». Le producteur doit avoir investi, qualitativement et quantitativement, de manière

---

<sup>812</sup> Art. 2, 5° de la LBD.

<sup>813</sup> B. Michaux, *Droit des bases de données*, Kluwer, 2005, n° 160, p. 133.

<sup>814</sup> B. Michaux, *Droit des bases de données*, *op. cit.*, n° 162, pp. 134-135.

<sup>815</sup> Voir un résumé de la décision sur [http://www.epsiplus.net/cases/landmark\\_nederland\\_bv\\_v\\_amsterdam\\_city\\_council](http://www.epsiplus.net/cases/landmark_nederland_bv_v_amsterdam_city_council).

substantielle<sup>816</sup>, c'est-à-dire que les dépenses pour la réalisation de la base de données doivent avoir été conséquentes. L'investissement est mesuré grâce à plusieurs paramètres : les frais matériels engagés, l'emploi de personnel, les efforts promotionnels...

La notion d'« investissement qualitativement ou quantitativement substantiel » détermine l'accès à la protection par le droit *sui generis*. Il semble recommandé que le producteur de la base de données se ménage des preuves des investissements réalisés : les budgets, les emplois du temps du personnel, les infrastructures notamment informatiques<sup>817</sup>... Les juges belges ont eu l'occasion de se prononcer sur la question. Il a été jugé que l'engagement de deux personnes à temps plein et le travail fourni par celles-ci constituaient un investissement substantiel<sup>818</sup>. De même, l'investissement substantiel peut consister en la mise au point d'une procédure hebdomadaire de collecte, de l'acquisition de logiciels adaptés à cette tâche ainsi que d'une gestion proactive destinée à assurer une couverture intégrale des programmes de toutes les salles en Belgique<sup>819</sup>. Les juges ont précisé que le fait que l'investissement initial ait déjà été amorti importe peu.

La disposition précise que cet investissement doit intervenir soit pour l'obtention des données, leur vérification ou leur présentation. Alors l'autorité publique sera productrice de bases de données au sens de la directive si elle a investi soit pour obtenir des données géographiques, soit pour les vérifier ou les présenter. A l'occasion de quatre arrêts rendus en 2004 et notamment de l'affaire « William Hill »<sup>820</sup>, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a défini ces trois niveaux d'investissements.

Selon la CJCE, « la notion d'investissement lié à l'obtention du contenu d'une base de données (...) doit s'entendre comme désignant les moyens consacrés à la recherche d'éléments existants et à leur rassemblement dans ladite base. Elle ne comprend pas les moyens mis en œuvre pour la création des éléments constitutifs du contenu d'une base de données ». L'obtention de données désigne donc la recherche d'éléments existants et leur rassemblement dans la base, à l'exclusion de leur création. Les investissements consentis par le producteur pour créer le contenu de la base ne sont pas des investissements en vue de leur obtention, et donc n'entrent pas en considération pour la protection *sui generis*. En effet, la CJCE estime que la directive de 1996 relative aux bases de données vise à encourager et à protéger l'investissement consacré à la constitution de la base de données en tant que telle<sup>821</sup>, c'est-à-dire à « la mise en place de systèmes de stockage et de traitement d'informations existantes, et non la création d'éléments susceptibles d'être ultérieurement rassemblés dans une base de données ». La Cour de cassation française s'est prononcée dans le même sens le 5 mars 2009<sup>822</sup>.

Par exemple, les investissements fournis par les organisateurs d'un championnat de football pour programmer les rencontres, ou par les opérateurs de transport ferroviaire pour confectionner les horaires, ou encore par les opérateurs de transport aérien pour organiser le trafic, ou par les organismes de radiodiffusion pour élaborer leurs grilles de programme sont des investissements destinées à la création de données. Par conséquent, ils ne sauraient faire

---

<sup>816</sup> Art. 3 al. 1 de la LBD.

<sup>817</sup> B. Michaux, *Droit des bases de données*, op. cit., n° 166, p. 136.

<sup>818</sup> Aff. « Mutualités socialistes / Belpharma », Civ. Bruxelles (cess.), 16 mars 1999, *A&M* 1999, note J. Corbet.

<sup>819</sup> Civ. Bruxelles (cess.), 18 janv. 2002, *IRDI*, 2002, p. 15.

<sup>820</sup> CJCE 9 nov. 2004, aff. C-203/02, *Comm. com. électr.*, comm. 2 note Ch. Caron.

<sup>821</sup> Voir également le considérant n° 39 évoque « celui qui a recherché et rassemblé » le contenu de la base.

<sup>822</sup> Cass. 1<sup>ère</sup> civ. (France), 5 mars 2009, n° 07-19.734 et 07-19.735, *Comm. com. électr.* mai 2009, comm. 43, note Ch. Caron.

naître un droit *sui generis* sur la tête du producteur. Les données créées se définissent comme des données qui n'existeraient pas sans les investissements consentis, contrairement aux données préexistantes qui résultent de l'observation de l'astronome, du météorologue, ou du biologiste<sup>823</sup>. Pour bénéficier du droit *sui generis*, ces entreprises doivent prouver des investissements substantiels spécifiquement consacrés à la constitution de la base (ou à son fonctionnement) qui soient distincts, autonomes par rapport aux moyens mis en œuvre pour créer les données<sup>824</sup>.

Selon la CJCE, toujours dans l'affaire « William Hill », « la notion d'investissement lié à la vérification du contenu de la base de données (...) doit être comprise comme visant les moyens consacrés, en vue d'assurer la fiabilité de l'information contenue dans ladite base, au contrôle de l'exactitude des éléments recherchés, lors de la constitution de cette base ainsi que pendant la période de fonctionnement de celle-ci. Des moyens consacrés à des opérations de vérification au cours de la phase de création d'éléments par la suite rassemblés dans une base de données ne relèvent pas de cette notion ». La vérification s'entend donc du contrôle de l'exactitude des données recueillies lors de la constitution de la base de données et pendant son fonctionnement. De manière générale, il est recommandé au candidat à la protection de prendre toutes les mesures pratiques efficaces pour opérer la distinction entre les activités de création et celles de vérification ou de présentation<sup>825</sup>.

Enfin, la présentation des données vise l'agencement systématique ou méthodique des éléments au sein de la base ainsi que l'organisation de leur accessibilité individuelle.

## C.4) Le contenu des droits *sui generis*

### C.4.1) L'étendue des droits des producteurs de bases de données

Conformément à l'article 4 de la LBD, le producteur d'une base de données (non originale) dispose, pour une durée de 15 ans<sup>826</sup>, de deux droits exclusifs sur celle-ci. Il a le droit d'interdire l'extraction et/ou la réutilisation de la totalité ou d'une partie, qualitativement ou quantitativement substantielle, du contenu de cette base de données<sup>827</sup>. Par déduction, une extraction ou une réutilisation du contenu de la base, qui ne serait pas substantielle mais seulement partielle, est autorisée<sup>828</sup>. Toutefois, si ces opérations sont répétées et systématiques et qu'elles contrarient l'exploitation normale de la base ou causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du producteur, elles ne sont pas autorisées<sup>829</sup>.

#### a) La notion de « la totalité ou d'une partie, qualitativement ou quantitativement substantielle, du contenu de cette base »

---

<sup>823</sup> B. Michaux, *Droit des bases de données, op. cit.*, n°178, p. 146, qui analyse les arrêts de la CJCE de 2004 en déduit que « les données qui constituent le calendrier d'un championnat de football n'existeraient pas sans l'organisation de ce championnat, et c'est donc en ce sens qu'il faut comprendre que l'organisateur crée les données (...) Par contraste, les données qui résultent des activités d'observation de l'astronome (...) existent indépendamment des activités du chercheur, et ce n'est donc pas lui qui les crée même s'il lui arrive de créer les conditions de leur observation ».

<sup>824</sup> Sur tous ces points, voir B. Michaux, *Droit des bases de données, op. cit.*, n° 172 et s., p. 141 et s.

<sup>825</sup> B. Michaux, *Droit des bases de données, op. cit.*, n° 174, p. 143.

<sup>826</sup> Art. 6 de la LBD.

<sup>827</sup> Toutefois, le législateur prévoit des exceptions au profit de l'utilisateur légitime qui peut extraire ou réutiliser une partie substantielle de la base dans certains cas précis (art. 7 de la LBD).

<sup>828</sup> Art. 8 de la LBD.

<sup>829</sup> Art. 4, al. 2 de la LBD.

Le droit *sui generis* porte sur le contenu de la base considéré dans son intégralité ou sur une partie substantielle de celui-ci mais pas sur chaque donnée individuelle considérée en tant que telle<sup>830</sup>. Une partie même limitée en quantité peut être substantielle en qualité si elle a nécessité des investissements substantiels en termes financiers ou d'emploi du temps. De plus, même si l'utilisation des données s'avère non substantielle mais répétée et systématique, elle est interdite<sup>831</sup>. La CJCE, toujours dans l'affaire « William Hill »<sup>832</sup>, se réfère au volume des données utilisées par les tiers non autorisés par rapport au volume total de la base pour ce qui est d'une évaluation quantitative. Et sur le plan qualitatif, la Cour accorde de l'importance à l'investissement (humain, technique, financier) consenti par le titulaire pour l'obtention, la vérification ou la présentation de la partie utilisée par le tiers non autorisé. Toutefois, selon la CJCE, la valeur intrinsèque des données n'est pas pertinente<sup>833</sup>. De même, n'est pas pertinent l'investissement consenti pour créer les données<sup>834</sup>.

Les termes « extraction » et « réutilisation » sont définis à l'article 2, 2° de la LBD.

#### b) « Extraction »

L'« extraction » s'analyse en un « transfert permanent ou temporaire de la totalité ou d'une partie substantielle du contenu d'une base de données sur un autre support par quelque moyen ou sous quelque forme que ce soit », ce qui vise donc tout déplacement du contenu de la base sur un autre support (téléchargement, scannérisation, reproduction...). Le droit d'extraction du producteur d'une base de données non originale s'apparente au droit de reproduction de l'auteur sur son œuvre. Par exemple, si la base de données relative aux réseaux de transports est téléchargée par un utilisateur, la base est donc « extraite ». De même, si la base de données est destinée à être intégrée au sein d'une autre base de données, la première base de données est « extraite » car reproduite dans la seconde.

La CJCE, dans l'affaire « Willian Hill »<sup>835</sup>, estime que l'extraction « se réfère à tout acte consistant à s'approprier, sans le consentement de celui qui a constitué la base de données, les résultats de son investissement, privant ainsi cette dernière de revenus censés lui permettre d'amortir le coût de cet investissement ». L'extraction vise donc toute forme de transfert sur un support quelconque.

Récemment, dans un arrêt rendu le 9 octobre 2008, la Cour de justice des Communautés européennes, a estimé que « la reprise d'éléments d'une base de données protégée dans une autre base de données à l'issue d'une consultation de la première base sur écran et d'une appréciation individuelle des éléments contenus dans celle-ci est susceptible de constituer une extraction au sens de l'article 7 de la directive 96/9 [ sous réserve que soit en jeu une partie qualitativement ou quantitativement substantielle de la base de données protégée ] »<sup>836</sup>. Il faut donc désormais avoir à l'esprit que la notion d'« extraction » s'apprécie de façon extensive.

---

<sup>830</sup> B. Michaux, *Droit des bases de données*, *op. cit.*, n° 185, p. 150.

<sup>831</sup> *Ibid.*

<sup>832</sup> Cf. *supra*.

<sup>833</sup> Par exemple, comme l'énonce B. Michaux, *Droit des bases de données*, *op. cit.*, n° 186, p. 151 : ce n'est pas parce que les données consistant dans des listes de chevaux sont essentielles pour le titulaire qui organise des courses hippiques que ces données représentent une partie substantielle de la base sur le plan qualitatif.

<sup>834</sup> Cf. *supra*.

<sup>835</sup> Cf. *supra*.

<sup>836</sup> CJCE, 9 oct. 2008, aff. C-304/07, *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, déc. 2008, n° 44, p. 24 et s., note S. Rambaud.

La CJCE confirme cette approche dans un arrêt du 5 mars 2009<sup>837</sup>. La Cour précise qu'il y a transfert lorsque le contenu de la base est fixé sur un autre support. La finalité de l'opération n'importe pas. La distinction entre le transfert et la réutilisation est claire : la réutilisation vise la diffusion non autorisée au public du contenu de la base, ce qui présuppose généralement une extraction par transfert préalable du contenu de la base. La CJCE retient donc une approche extensive de la notion de transfert. Pour évaluer un transfert quantitatif, il faut savoir si l'extraction est substantielle par rapport à la base victime du pillage. Pour apprécier une extraction qualitative, il faut s'intéresser aux conditions difficiles d'obtention des données lorsqu'elles ne sont pas accessibles au public.

### c) « Réutilisation »

De son côté, la notion de « réutilisation » – au sens de la directive bases de données – renvoie à « toute forme de mise à la disposition du public de la totalité ou d'une partie substantielle du contenu de la base de données », notamment par distribution de copies, par location, par transmission en ligne ou sous d'autres formes. Le droit de réutilisation du producteur d'une base de données non originale correspond au droit de communication au public de l'auteur sur son œuvre.

Dans l'affaire « William Hill »<sup>838</sup>, la CJCE définit la réutilisation comme « tout acte consistant à mettre à la disposition du public, sans le consentement de la personne qui a constitué la base de données, les résultats de son investissement, privant ainsi celle-ci de revenus censés lui permettre d'amortir le coût de cet investissement ». La réutilisation s'entend d'une diffusion du contenu que ce soit sur un support physique ou en ligne. Donc la Cour a pu en déduire que la mise à disposition des données sur un site internet s'analyse en une réutilisation.

Par exemple, si la base de données concernant les lieux de production et sites industriels est accessible sur un autre site que celui de l'autorité publique qui l'a créée, sans renvoyer au site d'origine, il y a « réutilisation » de la base de données et donc atteinte au droit du producteur.

Toute atteinte méchante ou frauduleuse aux droits des producteurs de bases de données est un délit de contrefaçon puni pénalement<sup>839</sup>.

### d) La finalité de l'extraction ou de la réutilisation

A l'occasion de l'affaire « William Hill », la Cour a pu préciser qu'il importe peu que l'extraction ou la réutilisation des données aient pour objectif de constituer une base de données. L'interdiction ne se limite pas à cela. La portée du droit *sui generis* est plus large.

### e) L'extraction ou la réutilisation indirecte

Il importe peu que le tiers extracteur ou réutilisateur ait eu ou non accès à la base de données. Ces actes sont interdits même s'ils sont indirects. L'affaire « William Hill » a donné l'occasion à la CJCE de préciser que l'atteinte au droit *sui generis* est caractérisée lorsque le tiers utilise des données qui, bien que provenant de la base de données protégée, ont été

---

<sup>837</sup> CJCE 5 mars 2009, aff. C-545/07, *Comm. Com. Electr.* mai 2009, comm. 44, note Ch. Caron.

<sup>838</sup> Cf. *supra*.

<sup>839</sup> Art. 13 de la LBD.

obtenues par lui auprès d'autres sources<sup>840</sup>. Les notions d'extraction et de réutilisation doivent être appréhendées largement.

### **C.4.2) Les garanties de l'utilisateur légitime**

#### **a) Garanties en faveur de l'utilisateur légitime**

L'utilisateur légitime est « la personne qui effectue des actes d'extraction et/ou de réutilisation autorisés par le producteur de la base de données ou admis par la loi » (art. 2. 4° de la loi). C'est le bénéficiaire d'une licence ou d'une exception.

Le droit *sui generis* est limité au profit de l'utilisateur légitime. L'article 8 dispose que : « Le producteur d'une base de données qui est mise à la disposition du public de quelque manière que ce soit ne peut empêcher l'utilisateur légitime de cette base d'extraire et/ou de réutiliser des parties, qualitativement ou quantitativement non substantielles, de son contenu à quelque fin que ce soit. Dans la mesure où l'utilisateur légitime est autorisé à extraire et/ou à réutiliser une partie seulement de la base de données, l'alinéa 1er s'applique à cette partie ». Le législateur a précisé cela pour éviter que le producteur n'interdise ce type d'utilisation par contrat. D'ailleurs l'article 11 précise que la disposition est impérative : toute clause contraire serait nulle et non avenue.

#### **b) Limites imposées à l'utilisateur légitime**

De manière générale, il est précisé que l'utilisateur légitime d'une base de données ne peut effectuer des actes qui contrarieraient l'exploitation normale de cette base de données ou qui lèseraient de manière injustifiée les intérêts légitimes du producteur de la base de données<sup>841</sup>.

Dans le même ordre d'idées, cet utilisateur légitime ne peut porter préjudice au titulaire d'un droit d'auteur portant sur des œuvres contenues dans cette base de données<sup>842</sup>. Par exemple, dans le cadre de la directive INSPIRE, l'utilisateur légitime d'une base de données contenant des cartes protégées par le droit d'auteur, ne pourra porter atteinte à ces œuvres.

#### **c) Clause de sauvegarde destinée à éviter un contournement du droit du producteur**

En principe, le producteur de la base de données ne peut interdire l'extraction ou la réutilisation de parties non substantielles de celle-ci, à moins que ces opérations soient répétées et systématiques. Cette précaution, appelée « clause de sauvegarde » est destinée à éviter que le droit du producteur soit contourné. L'article 4. al 2 de la LBD dispose que « les extractions répétées et systématiques de parties non substantielles du contenu de la base de données ne sont pas autorisées lorsqu'elles sont contraires à une exploitation normale de la base de données ou causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du producteur de celle-ci ». Dans l'affaire « William Hill »<sup>843</sup>, la CJCE a précisé que cette interdiction avait un caractère d'exception et que son objectif était d'éviter que ces utilisations répétées et systématiques de parties non substantielles, par leur effet cumulatif, portent gravement atteinte à l'investissement du fabricant de la base.

---

<sup>840</sup> Se rapporter à B. Michaux, *Droit des bases de données*, op. cit., n° 190, p. 154.

<sup>841</sup> Art. 9 de la LBD.

<sup>842</sup> Art. 10 de la LBD.

<sup>843</sup> Cf. *supra*.

### **C.4.3) Les exceptions aux droits des producteurs des bases de données**

Le législateur a édicté des exceptions en faveur de l'utilisateur légitime. Celui-ci peut notamment<sup>844</sup>, conformément à l'art. 7, 2° de la LBD, « extraire une partie substantielle du contenu de la base de données lorsque cette extraction est effectuée à des fins d'illustration de l'enseignement ou de recherche scientifique pour autant que cette extraction soit justifiée par le but non lucratif poursuivi », à condition que le nom du producteur et le titre de la base soit mentionnés. Seule la recherche non commerciale est autorisée. L'exception ne vise que l'extraction, pas la réutilisation. Mais elle est applicable aux bases de données électroniques et non électroniques. Dès lors un établissement d'enseignement ne pourrait procéder à une transmission en ligne d'une partie substantielle du contenu de la base.

Si, *a priori*, cette disposition est impérative – c'est-à-dire qu'il est impossible d'empêcher l'exercice ou d'organiser les modalités d'exercice de l'exception dans un contrat –, il semble qu'elle ne revête plus ce caractère « lorsqu'il s'agit de bases de données qui sont mises à la disposition du public à la demande selon les dispositions contractuelles de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement »<sup>845</sup>.

Dans le cadre de la directive INSPIRE, les mesures techniques de protection pourront empêcher le jeu des exceptions puisque les bases de données géographiques sont accessibles en ligne.

L'extraction privée d'une partie substantielle de la base de donnée est autorisée seulement pour les bases de données non électroniques (art. 7. 1°).

### **C.5) La cession des droits *sui generis***

L'article 5 de la LBD dispose que « le droit des producteurs de bases de données est mobilier, cessible et transmissible, en tout ou en partie, conformément aux règles du Code civil. Il peut notamment faire l'objet d'une aliénation ou d'une licence simple ou exclusive ». Le producteur d'une base de données non originale peut donc céder ses droits en tout ou en partie conformément aux règles du Code civil. Ses prérogatives peuvent notamment faire l'objet d'une aliénation ou d'une licence simple ou exclusive.

Dans le cadre de la directive INSPIRE, si le producteur de la base de données n'est pas l'autorité publique, il faudra veiller à établir un contrat de cession.

## **D) Les mesures techniques de protection des œuvres protégées par un droit d'auteur ou un droit *sui generis***

Les traités OMPI du 20 décembre 1996 ont imposé le recours aux mesures techniques de protection des œuvres protégées par un droit d'auteur ou le droit *sui generis* des bases de données. La directive sur la société de l'information du 22 mai 2001 a repris cette exigence en imposant aux Etats membres d'intégrer de nouvelles dispositions sur les mesures techniques dans leurs législations respectives. Force est de souligner que l'objet visé par la mesure

---

<sup>844</sup> L'art. 7 1° concerne uniquement les bases de données non électroniques (extraction à titre privé admise). Et le 3° prévoit une exception à des fins de sécurité publique ou de procédures administrative ou juridictionnelle.

<sup>845</sup> Art. 11 de la LBD.

technique ne peut être un logiciel puisque le régime de protection est déjà prévu par la loi spéciale.

La Belgique a donc inséré des règles relatives à la protection juridique des mesures techniques à la fois dans la LDA<sup>846</sup> et dans la LBD<sup>847</sup>.

Une mesure technique est une technologie, un dispositif ou un composant destiné à empêcher ou à limiter les actes non autorisés protégés par le droit d'auteur ou le droit *sui generis* des bases de données. Les droits exclusifs de l'auteur et du producteur, malmenés dans l'environnement numérique, s'enrichissent d'un niveau supplémentaire de protection grâce aux mesures techniques de protection. Les mesures techniques peuvent consister en des codes d'accès, des dispositifs anti-copie, des procédés de cryptographie.

Les mesures techniques ne seraient pas efficaces si l'utilisateur avait le pouvoir de les contourner ou les neutraliser sans en être inquiété. Il est donc apparu indispensable, pour le succès de l'entreprise, d'aménager la protection des mesures techniques. Aussi bien les actes de contournement direct ou indirect sont sanctionnés pénalement.

Afin que les exceptions au droit d'auteur soient préservées même en présence de ces dispositifs de protection, le législateur belge – sur exigence du législateur communautaire – a introduit un mécanisme de conciliation à l'article 79 bis § 2 de la LDA. Le principe de la garantie des exceptions à des fins d'illustration dans le cadre de l'enseignement et de la recherche, en faveur des institutions en charge de personnes handicapées, également des établissements pénitentiaires, à des fins de conservation au profit des bibliothèques accessibles au public, des musées et des services d'archives, et de l'exception pour la reprographie à usage privé est ainsi posé<sup>848</sup>, sous réserve que l'utilisateur ait un accès licite à l'œuvre.

Toutefois, dans l'hypothèse où les œuvres « sont mises à la disposition du public à la demande selon des dispositions contractuelles entre parties, de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement »<sup>849</sup>, le mécanisme de conciliation entre les mesures techniques et les exceptions n'est pas imposé. Malgré tout, le fait que les œuvres soient exploitées dans l'environnement en ligne ne devrait pas conduire à nier les exceptions : l'équilibre général du système le recommande.

Le même mécanisme de régulation entre les mesures techniques de protection et les exceptions est prévu dans le cas des bases de données protégées par un droit *sui generis*<sup>850</sup>. C'est ainsi que, malgré la présence de dispositifs techniques, l'utilisateur légitime qui a un accès licite à la base de données doit pouvoir bénéficier notamment de l'exception à des fins d'enseignement et de celle relative à certaines missions publiques. De même, si cette base de données est « mise à la disposition du public à la demande selon des dispositions

---

<sup>846</sup> Art. 79 bis et s.

<sup>847</sup> Art. 12 bis et s.

<sup>848</sup> Art. 79 bis § 2 de la LDA : « Les ayants droit prennent dans un délai raisonnable des mesures volontaires adéquates, y compris des accords avec les autres parties concernées, afin de fournir à l'utilisateur d'une œuvre ou d'une prestation, les moyens nécessaires pour pouvoir bénéficier des exceptions prévues à l'article 21, § 2, à l'article 22, § 1er, 4°, 4°bis, 4°ter, 4°quater, 8°, 10°, 11°, et 13°, à l'article 22bis, § 1er, alinéa 1er, 1° à 5°, et à l'article 46, 3°bis, 3°ter, 7°, 9°, 10° et 12°, lorsque celui-ci a un accès licite à l'œuvre ou à la prestation protégée par les mesures techniques ».

<sup>849</sup> Art. 79 bis § 3 de la LDA.

<sup>850</sup> Art. 12 bis § 2 de la LBD.

contractuelles entre parties, de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement»<sup>851</sup>, l'articulation avec les exceptions n'est pas nécessairement à envisager. Mais dans l'objectif de respecter l'essence du système, il serait préférable de garantir les exceptions.

## **E) Le recours à d'autres normes (précaution complémentaire)**

Si la carte géographique ou toute autre donnée concernée par la directive INSPIRE n'est protégée ni par le droit d'auteur faute d'originalité, ni par le droit *sui generis* des bases de données faute d'investissement substantiel ou d'existence même du concept, cela ne signifie pas pour autant que son utilisation va être libre.

En effet, la théorie de la concurrence déloyale, dérivée de la responsabilité délictuelle, permet de s'opposer à ce qu'un tiers profite du travail d'autrui sans payer aucune contrepartie. L'action est fondée sur l'article 1382 du Code civil et expose le fautif au paiement de dommages et intérêts pour réparer le préjudice causé. Trois conditions sont exigées : une faute, un préjudice, et un lien de causalité entre les deux.

A titre d'exemple, dans le cadre de la directive INSPIRE, si une autorité publique décide de se servir d'une base de données conçue par un individu – à supposer qu'elle ne soit ni protégée par le droit d'auteur ni par le droit *sui generis* – et que cette utilisation cause un préjudice à son concepteur qui peut consister en une diminution de son chiffre d'affaires, et que ce résultat est la conséquence de l'utilisation de sa base par l'autorité publique, cette dernière sera condamnée à lui verser des dommages et intérêts.

Ce n'est donc pas parce qu'une carte, un plan, un schéma, un tableau... n'est protégé ni par le droit d'auteur ni par le droit *sui generis* des bases de données qu'il ou elle ne bénéficie d'aucune protection. A titre d'illustration, bien que les investissements consacrés à la création des données, même substantiels, ne permettent pas une protection de la base de données par le droit *sui generis*<sup>852</sup>, ils peuvent toutefois être protégés par la concurrence déloyale au cas où un tiers voudrait se les approprier.

## **F) Résumé et recommandations**

### **F.1) Résumé**

#### ***Droit d'auteur***

- les données géographiques concernées par la directive INSPIRE sont des données informatives, factuelles, insusceptibles de protection par le droit d'auteur ;
- si ces données sont organisées en des cartes géographiques originales, celles-ci peuvent prétendre à la protection par le droit d'auteur ; toutefois, l'exigence d'interopérabilité posée par la directive risque de limiter la marge de création des auteurs et ainsi de rendre les cartes non originales, auquel cas elles ne seront pas protégeables par le droit d'auteur ;

---

<sup>851</sup> Art. 19 bis § 4 de la LBD.

<sup>852</sup> Cf. *supra*.

- si ces données sont organisées en des bases de données originales, celles-ci peuvent prétendre à la protection par le droit d'auteur, avec les mêmes réserves que ci-dessus ;

- si plusieurs auteurs concourent à la création d'une base de données ou d'une carte géographique protégées par le droit d'auteur :

- s'il est impossible de distinguer l'apport de chacun, l'œuvre est indivise ; l'exercice des droits se règle par convention, à défaut les auteurs doivent agir conjointement
- s'il est possible de distinguer les contributions (l'un prenant en charge les tracés hydrographiques, l'autre s'occupant de la colorisation par exemple), l'œuvre est divisible ; à condition de ne pas porter préjudice à l'œuvre, chacun des auteurs peut exploiter librement sa contribution
- si l'œuvre est créée à partir d'autres œuvres préexistantes, l'œuvre est composite ; l'auteur second est titulaire des droits sur l'œuvre obtenue ; l'accord de l'auteur de l'œuvre première doit avoir été obtenu.

- le fait de scanner une carte géographique ou une base de données protégées par le droit d'auteur constituent des actes de reproduction qui requièrent l'autorisation écrite de l'auteur ;

- le fait de rendre une base de données ou une carte géographique protégées par le droit d'auteur, accessibles en ligne met en jeu le droit de communication au public de son auteur et exige donc son accord écrit ;

- lorsqu'une carte géographique ou toute œuvre protégée par le droit d'auteur est créée en exécution d'un contrat de travail, d'un statut, les droits patrimoniaux de l'auteur ne sont pas cédés automatiquement au commanditaire, ici un établissement public. Il faut donc prévoir expressément la cession des droits patrimoniaux ; de plus, il faut que la création de l'œuvre entre dans le champ du contrat ou du statut. En outre, une clause expresse peut prévoir la cession des droits pour un mode d'exploitation inconnu à condition qu'une participation au profit généré par ce nouveau mode soit précisée ;

- lorsqu'une œuvre protégée est créée dans le cadre d'un contrat de commande – c'est-à-dire un contrat par lequel un commanditaire demande à un auteur de créer une œuvre, les droits patrimoniaux de l'auteur ne sont pas non plus cédés automatiquement au commanditaire, ici un établissement public. La cession ne sera valide que si elle est expressément prévue, si l'activité du commanditaire relève de l'industrie non culturelle ou de la publicité et que l'œuvre est destinée à cette activité. En outre, une clause expresse peut prévoir la cession des droits pour un mode d'exploitation inconnu à condition qu'une participation au profit généré par ce nouveau mode soit précisée<sup>853</sup>.

- dans le cadre d'un marché public, la cession des droits patrimoniaux de l'auteur ne sera pas automatique. Toute cession des droits d'exploitation doit être prévue expressément.

- cas spécifique pour les bases de données protégées par le droit d'auteur : présomption simple de cession des droits patrimoniaux de l'auteur de la base de données en faveur de l'employeur, en l'occurrence un établissement public. Deux conditions doivent être remplies : l'employé ou l'agent doit avoir créé la base de données dans l'exercice de ses fonctions ou

---

<sup>853</sup> Art. 3 § 3 al. 4.

d'après les instructions de son employeur, et cette base doit être élaborée dans l'industrie non culturelle. Toutefois, le contrat ou le statut peuvent écarter ces règles.

En revanche, cette présomption de cession ne jouera pas dans l'hypothèse d'un contrat de commande que passerait l'autorité publique avec un auteur pour l'élaboration d'une base de données.

### ***Droit sui generis sur les bases de données***

- une base de données géographiques non originale (et ne pouvant donc pas prétendre à une protection par le droit d'auteur) peut être protégée par le droit *sui generis* à condition qu'un investissement substantiel ait été réalisé ;
- le producteur de la base de données est celui qui prend l'initiative et assume le risque des investissements ;
- l'investissement substantiel pris en compte est celui investi pour l'obtention (et pas la création), la vérification et la présentation des données au sein de la base ;
- l'extraction (tout transfert de la base sur un support quelconque) et/ou la réutilisation (toute forme de mise à disposition de la base) d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de la base de données sont des actes réservés au producteur et donc interdits aux utilisateurs ; ainsi le téléchargement, la scannérisation, la reproduction ou la mise en ligne d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de la base de données sont des actes interdits ;
- l'extraction et/ou la réutilisation de parties non substantielles d'une base de données est également interdite si ces opérations sont répétées et systématiques.

## **F.2) Recommandations**

- prévoir dans les contrats de travail, les statuts, les contrats de commande et marchés publics, la cession expresse des droits patrimoniaux de l'auteur à l'établissement public ;
- cette précaution est inutile pour le cas particulier des bases de données originales créées dans le cadre d'un contrat de travail ou d'un statut puisque le législateur a prévu une présomption de cession de l'auteur employé au profit de l'employeur ; toutefois il faudra prévoir expressément la cession dans l'hypothèse d'un contrat de commande.

## **3<sup>e</sup> partie) Orientations pour la formulation de licences**

### **Introduction : hypothèse de départ**

La réalisation d'orientations pour la formulation de licences<sup>854</sup> nécessite de définir une hypothèse de départ dès lors que, actuellement, l'organisation concrète du futur portail bruxellois et des services de données géographiques n'est pas encore déterminée.

L'hypothèse choisie est celle d'une autorité publique, détenant des séries de données géographiques de référence et chargée d'assumer la mise en place et la gestion des services de données géographiques de consultation et de téléchargement y-relatifs. Les services de recherches et les services permettant d'appeler d'autres services sont supposés conçus et gérés par une autre autorité, tandis que les services de transformation sont considérés comme inexistantes, les données géographiques en cause étant interopérables au sens de la directive INSPIRE.

Les licences servent à fixer contractuellement les conditions d'accès aux et d'utilisation des services et séries de données géographiques ; elles doivent constituer la traduction du souhait de l'autorité publique concernée, conformément à ce que la loi – au sens large – lui permet de faire. A cet égard, il est opportun que les licences soient liées aux types d'utilisation possibles des séries de données géographiques.

La directive INSPIRE prévoit que « lorsque les autorités publiques imposent une tarification pour les services visés à l'article 11, paragraphe 1, points b), c) ou e) [de la directive], les États membres veillent à ce que des services de commerce électronique soient disponibles. Ces services peuvent être couverts par des clauses de non-responsabilité, des licences internet ou, si nécessaire, des licences ordinaires ». Deux types de licences apparaissent ainsi, les « licences internet » et les « licences ordinaires ». Les premières, en principe non négociables, peuvent être mises en place pour les utilisations non commerciales des séries et services de données géographiques. Tandis que les secondes, ordinaires, peuvent servir pour toutes les hypothèses où une place est laissée à la négociation. Par exemple, en cas de licences commerciales, lorsque les redevances doivent être négociées entre l'autorité publique et l'utilisateur des données.

Dans la directive INSPIRE, deux types d'accès aux services et séries de données géographiques sont prévus : d'une part, il est question de leur accessibilité publique (Titre Ier) et, d'autre part, de leur partage entre autorités publiques. Seule l'accessibilité publique est étudiée. La question du partage des services et séries de données géographiques se pose, dans les principes, de manière similaire, sauf que des dispositions spécifiques de la directive INSPIRE prescrivent des modalités particulières auxquelles il est renvoyé.

---

<sup>854</sup> Le terme licence renvoie également à ceux de « conditions d'utilisation » d'un site Web et de « contrat ». Les orientations visent ainsi en général la relation contractuelle existant entre, d'une part, l'autorité responsable et fournisseur des services et séries de données géographiques en cause et, d'autre part, l'utilisateur desdites séries et services.

Au-delà des spécificités propres aux services et séries de données visés par la directive INSPIRE, quelques considérations sont évoquées quant à des conditions générales relatives aux licences (Titre II).

## Titre Ier) Orientations quant à l'accessibilité publique des séries et services de données géographiques

Le présent titre se focalise sur certains points particuliers des licences à concevoir, à savoir : le respect de la L.V.P. (et de la vie privée en général), les redevances exigibles à l'occasion du fonctionnement des services (consultation et téléchargement) et le respect de la propriété intellectuelle. Les développements des première et deuxième parties de la présente étude montrent que l'autorité publique dispose d'une marge de manœuvre variable quant à ces points, selon les finalités de diffusion de l'information et d'utilisation de celle-ci.

Il en est de même quant à la réutilisation des données géographiques. Selon l'interprétation de la directive INSPIRE proposée dans le présent rapport, le législateur bruxellois peut, dans le cadre des services de consultation, interdire la réutilisation à des fins commerciales des données géographiques. Tandis que dans le cadre du fonctionnement des services de téléchargement, il ne le peut pas ; la réutilisation doit être permise.

Le propos étant présenté selon les finalités de diffusion et d'utilisation des données géographiques, et celles-ci variant selon que la réutilisation est ou pas permise, le cas des services de consultation est d'abord évoqué (A), et les services de téléchargement le sont ensuite (B).

### A) Services de consultation

La consultation des séries de données géographiques pourrait être motivée par trois groupements de finalités envisagés successivement. La directive INSPIRE prévoyant que la forme des données, dans le cadre des services de consultation, peut être telle qu'elle ne permet pas la réutilisation des données à des fins commerciales, il est nécessaire de distinguer entre les finalités commerciales et non commerciales. Par ailleurs, l'existence d'une réglementation propre à l'accès à l'information environnementale (ordonnance du 18 mars 2004), justifie l'étude séparée des finalités environnementales. Sont donc d'abord étudiées les « finalités environnementales »<sup>855</sup> (A.1), ensuite, les autres finalités non commerciales (A.2) et, enfin, les autres finalités commerciales (A.3).

#### A.1) Finalités environnementales

Comme préalablement annoncé, trois points sont étudiés : le respect de la L.V.P. (A.1.1), les redevances exigibles (A.1.2) et le respect de la propriété intellectuelle (A.1.3). Dans ce contexte, la mise en place de licences « internet » est envisageable.

##### A.1.1) Respect de la L.V.P.

---

<sup>855</sup> V. supra quant aux finalités « environnementales ».

Dans le cadre d'une utilisation du futur portail bruxellois limitée à la simple consultation dans le but des finalités environnementales, la licence d'utilisation du service et des séries de données géographiques doit strictement limiter à ces fins l'utilisation potentielle des séries de données géographiques par l'utilisateur du portail.

En outre, si l'on admettait que l'accès à l'information environnementale au sens de l'ordonnance du 18 mars 2004 puisse se faire via ce portail, la licence devrait limiter l'utilisation du portail à ce qui est nécessaire à l'exercice des droits consacrés dans cette réglementation, conformément à sa *ratio legis*. Evidemment, cela ne concernerait que le champ d'application de l'ordonnance du 18 mars 2004, autrement dit, les informations environnementales détenues par certaines autorités publiques. Et il faudrait veiller à respecter les dispositions protectrices de la vie privée propres à cette réglementation.

L'utilisation du portail ainsi limitée, seules les ortho-images à grande échelle devraient nécessiter une appréciation *in concreto* quant à l'autorisation ou pas de leur diffusion. L'accès aux séries de données géographiques ne serait alors pas automatique et une demande (électronique, via des formulaires en ligne) devrait être réalisée par l'utilisateur demandeur. Jouerait alors la procédure destinée à garantir le respect de la L.V.P. dans le cadre du fonctionnement du portail et de ses services. Conformément à ce qui a été proposé précédemment, l'utilisateur devrait s'identifier, et l'autorité publique concernée devrait par exemple, le cas échéant, demander l'avis de la personne chargée de contribuer à la mise en œuvre de la L.V.P. dans le contexte du portail INSPIRE, etc.

### **A.1.2) Redevance**

La directive INSPIRE prévoit un principe de gratuité des services de consultation. Une redevance ne peut être perçue que si elle assure le maintien de séries de données géographiques et de leurs services correspondants (particulièrement lorsqu'il s'agit d'un volume très important de données régulièrement mises à jour).

Toutefois, si était admis un accès au portail sur la base de l'ordonnance du 18 mars 2004, deux hypothèses seraient possibles :

- si l'utilisation du service de consultation était assimilée à une « consultation sur place », le service devrait alors être gratuit (tout comme s'il était assimilé à la « diffusion » de l'information environnementale) ;
- et si l'utilisation du service de consultation était assimilée à la « communication d'une copie », une redevance pourrait être exigée et devrait être limitée au coût du support de l'information et de sa communication.

A cet égard, pour éviter toute confusion pratique, dès lors que techniquement ce qui est affiché à l'écran de l'ordinateur de l'utilisateur est le fruit d'un téléchargement temporaire, une solution serait d'interdire dans la licence d'utilisation, en cas de simple consultation, tout téléchargement durable de la série de données géographiques (étant seule autorisée la reproduction temporaire des données aux fins de leur affichage à l'écran de l'utilisateur). Pour le téléchargement de l'information, il serait ainsi renvoyé au service de téléchargement. La mise en œuvre concrète de cette règle contractuelle pourrait alors être assurée au moyen de mesures techniques de protection.

Si était en cause une « réutilisation » au sens de l'ordonnance du 6 mars 2008, elle serait non commerciale, elle devrait donc être permise en vertu de la directive INSPIRE, et cette

dernière devrait alors limiter la redevance exigible comme cela vient d'être souligné<sup>856</sup>. En effet, la directive INSPIRE prévoit que la forme des données, dans le cadre des services de consultation, peut être telle qu'elle ne permet pas la réutilisation des données à des fins commerciales. Autrement dit, la réutilisation à des fins non commerciales ne peut pas être empêchée.

Par ailleurs, les autres obligations de l'ordonnance du 6 mars 2008 seraient également d'application. Ainsi, les redevances (comme toutes autres conditions à la réutilisation) ne peuvent pas être discriminatoires et les accords exclusifs de réutilisation sont en principe interdits.

Enfin, dans tous les cas où une redevance peut être exigée à l'occasion du fonctionnement du service de consultation (et d'ailleurs de tous autres services), les mesures techniques mises en place pour permettre de conditionner l'accès au service sont protégées – certes de façon de très limitée – par la loi<sup>857</sup>. Relevons que cette protection est étrangère à la question des mesures techniques de protection également utilisées en propriété intellectuelle, ces dernières bénéficiant d'une réglementation propre.

### **A.1.3) Propriété intellectuelle**

#### **Bases de données géographiques et cartes géographiques protégées par le droit d'auteur**

*En amont – avant la mise en ligne*

Si les bases de données géographiques / cartes géographiques sont originales (mais il y a peu de chance vu l'exigence d'interopérabilité posée par la directive) et donc protégeables par le droit d'auteur, l'autorité publique qui voudra les scanner et les mettre en ligne sur le site internet doit être titulaire des droits d'exploitation. Ce qui signifie que l'autorité publique doit veiller, préalablement à toute opération, à avoir obtenu l'accord de l'auteur par écrit au titre de son droit de reproduction et de son droit de communication au public.

- si la carte géographique (ou toute autre œuvre protégées par le droit d'auteur) a été réalisée en interne par les employés de l'autorité publique (contrat de travail ou statut) : la cession des droits patrimoniaux à l'employeur n'est pas automatique. Il faut donc prévoir dans le contrat ou le statut la cession expresse des droits d'exploitation de l'auteur. De plus, il faut que la création de l'œuvre entre dans le champ du contrat ou du statut. En outre, une clause expresse peut prévoir la cession des droits pour un mode d'exploitation inconnu à condition qu'une participation au profit généré par ce nouveau mode soit précisée ;
- si la base de données géographique ou la carte géographique sont créées dans le cadre d'un contrat de commande (ou également dans le cadre d'un marché public) : les droits patrimoniaux de l'auteur ne sont pas non plus cédés automatiquement à l'autorité publique. La cession des droits d'exploitation ne sera valide que si elle est expressément prévue, si l'activité du commanditaire

---

<sup>856</sup> Sauf à considérer que, malgré le prescrit de la directive INSPIRE, les limites à la redevance exigible sont celles prévues par la directive 2003/98 dès lors que la directive INSPIRE est sans préjudice de la directive 2003/98, v. supra.

<sup>857</sup> V. L. du 12 mai 2003 concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel relatifs aux services de la société de l'information, *M.B.*, 26 mai 2003.

relève de l'industrie non culturelle ou de la publicité et que l'œuvre est destinée à cette activité. En outre, une clause expresse peut prévoir la cession des droits pour un mode d'exploitation inconnu à condition qu'une participation au profit généré par ce nouveau mode soit précisée.

- cas particulier pour les bases de données géographiques protégées par le droit d'auteur et créées par les employés : présomption simple de cession des droits d'exploitation à l'employeur, en l'occurrence ici l'autorité publique. Ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire de prévoir la cession des droits dans le contrat de travail ou le statut. Toutefois, deux conditions doivent être remplies : l'employé ou l'agent doit avoir créé la base de données dans l'exercice de ses fonctions ou d'après les instructions de son employeur, et cette base doit être élaborée dans l'industrie non culturelle. Il faut noter que le contrat ou le statut peuvent écarter ces règles ; mais ce n'est a priori pas dans l'intérêt de l'autorité publique de le faire.

En résumé et par précaution pour éviter tout risque de contrefaçon de la part de l'autorité publique lorsqu'elle souhaitera mettre en ligne les bases de données géographiques et les cartes protégées par le droit d'auteur, il faudra prévoir des cessions expresses des droits patrimoniaux des auteurs aussi bien dans les contrats de travail que dans les statuts ou les contrats de commande.

#### *En aval – consultation par les internautes*

On suppose donc que l'autorité publique détient les droits d'exploitation sur les bases de données et/ou cartes géographiques au moment où elle les met en ligne.

La consultation des œuvres par les internautes, dans ce contexte et sans téléchargement possible, est un acte autorisé par le droit d'auteur.

#### Bases de données géographiques protégées par le droit *sui generis* sur les bases de données – l'hypothèse la plus probable dans le contexte INSPIRE

##### *En amont – avant la mise en ligne*

Si les bases de données géographiques ne sont pas originales mais qu'elles ont nécessité un investissement substantiel de la part de leur producteur, elles sont protégeables par le droit *sui generis* sur les bases de données. L'extraction (tout transfert de la base sur un support quelconque) et/ou la réutilisation (toute forme de mise à disposition de la base) d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de la base de données sont des actes réservés au producteur et donc interdits aux utilisateurs ; ainsi le téléchargement, la scannérisation, la reproduction ou la mise en ligne d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de la base de données nécessitent de requérir l'accord écrit du producteur. Deux cas se présentent alors : soit l'autorité publique qui met en ligne ces bases de données en est le producteur au sens de la directive, et il n'existe donc aucun obstacle juridique ; soit l'autorité publique souhaite mettre en ligne les bases de données réalisées par un autre producteur ou une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de ces bases, et dans cette hypothèse, elle devra se faire céder préalablement et par écrit les droits d'extraction et de réutilisation du producteur.

## *En aval – consultation par les internautes*

La consultation par les internautes d'une base de données protégée par le droit *sui generis* est libre puisque seuls les actes d'extraction et de réutilisation de parties substantielles de cette base sont réservés au producteur. Si l'internaute souhaite imprimer ou faire des copies écran de la base de données, il n'est autorisé à le faire que si l'opération concerne des parties non substantielles et à condition qu'elle ne se répète pas et ne devienne pas systématique (sinon il réalise une « extraction » soumise au droit du producteur).

## **A.2) Autres finalités non commerciales**

Trois points sont toujours étudiés : le respect de la L.V.P. (A.2.1), les redevances exigibles (A.2.2) et le respect de la propriété intellectuelle (A.2.3). A nouveau, l'utilisation de licences « internet » pourrait être une solution adéquate pour le fonctionnement du futur portail à mettre en place.

### **A.2.1) Respect de la L.V.P.**

En général, comme précédemment exposé, ce sont surtout les ortho-images à grande échelle qui poseront problème quant au respect de la L.V.P. et nécessiteront un traitement particulier. Les autres données géographiques à caractère personnel (adresses et parcelles cadastrales ainsi que toute information y liée) devraient pouvoir être consultées à des fins non commerciales. Il faudrait alors, dans la licence d'utilisation du service de consultation, limiter l'usage de l'utilisateur à ces finalités.

La finalité de transparence de l'Etat poursuivie par l'ordonnance du 30 mars 1995 serait, par exemple, une telle finalité. Si son application pouvait être invoquée dans le fonctionnement du futur portail INSPIRE, il s'agirait alors de limiter l'utilisation des documents administratifs ainsi accessibles à toutes les utilisations liées à l'exercice de ce droit. Dans ce cas, son régime protecteur de la vie privée devrait être respecté.

### **A.2.2) Redevance**

Le principe de gratuité des services de consultation mis en place par la directive INSPIRE est toujours d'application, avec la nuance exposée antérieurement.

Toutefois, si l'ordonnance du 30 mars 1995 pouvait être invoquée quant aux documents administratifs présents dans les séries de données géographiques, il faudrait à nouveau distinguer deux hypothèses :

- si l'utilisation du service de consultation était considérée comme une « prise de connaissance » du document administratif, elle devrait être gratuite ;
- par contre, si elle était jugée constituer la « réception d'une copie » d'un document administratif, la rétribution exigible ne peut excéder le « prix coûtant ».

A cet égard, à nouveau, pour éviter toute confusion pratique, une solution serait d'interdire dans la licence d'utilisation, en cas de simple consultation, tout téléchargement durable de la série de données géographiques (étant seule autorisée la reproduction temporaire des données aux fins de leur affichage à l'écran de l'utilisateur). Pour le téléchargement de l'information,

il serait ainsi renvoyé au service de téléchargement. Cette règle contractuelle serait alors concrètement imposée par la mise en place de mesures techniques de protection<sup>858</sup>.

Enfin, si était en cause une « réutilisation » au sens de l'ordonnance du 6 mars 2008, les remarques précédentes à ce sujet demeuraient pertinentes.

### **A.2.3) Propriété intellectuelle**

Les recommandations sont identiques à celles formulées au A.1.3). Nous remercions le lecteur de s'y reporter. Le fait que la consultation des séries de données géographiques poursuive une finalité non commerciale ne modifie pas le raisonnement.

## **A.3) Finalités commerciales**

Le respect de la L.V.P. (A.2.1), les redevances exigibles (A.2.2) et le respect de la propriété intellectuelle (A.2.3) sont successivement présentés. Cette fois, l'utilisation de licences ordinaires, donnant lieu à une négociation entre l'autorité publique et l'utilisateur des données, pourrait être opportune.

### **A.3.1) Respect de la L.V.P.**

Dans le cadre d'une utilisation du service de consultation à des fins commerciales, des difficultés peuvent se poser quant au respect de la L.V.P. Dans ce cas, l'utilisation des adresses et parcelles cadastrales pourrait être problématique, tout comme celles des ortho-images. Il ne devrait donc pas y avoir de diffusion automatique des séries de données géographiques.

Une demande (électronique, via formulaire en ligne), avec identification, devrait être réalisée par l'utilisateur du portail. Jouerait alors la procédure destinée à garantir le respect de la L.V.P. dans le cadre du fonctionnement de ce portail et de ses services. A savoir, quant à ce qui a été proposé précédemment, l'autorité publique concernée devrait, le cas échéant, demander l'avis de la personne chargée de contribuer à la mise en œuvre de la L.V.P. dans le contexte du portail INSPIRE, etc. Il est renvoyé aux développements du présent rapport relatifs au respect de la L.V.P. dans le contexte de la directive INSPIRE<sup>859</sup>.

Le cas échéant, après un certain temps de fonctionnement du portail (des avis ayant été rendus, la C.P.V.P. ayant été consultée, etc.), certains accès spécifiques pour des finalités commerciales pourraient être mis en place. Les licences prévues à cette occasion devraient alors encadrer strictement l'utilisation pouvant être faite des données à l'hypothèse étudiée et moyennant respect des garanties nécessaires. Par exemple, si les données étaient utilisées à des fins de marketing direct, une clause de la licence pourrait rappeler l'obligation d'information incombant au destinataire des données ainsi que celle de devoir permettre à la personne concernée de s'opposer au traitement. Une licence d'utilisation spécifique pourrait ainsi viser certaines entreprises réalisant du marketing direct.

Par ailleurs, si l'ordonnance du 18 mars 2004 était considérée comme pouvant être invoquée dans le cadre du fonctionnement du futur portail bruxellois, celle-ci interdit explicitement que

---

<sup>858</sup> Protégées par la loi lorsqu'une redevance est exigée via le service en cause, v. supra.

<sup>859</sup> V. 2<sup>e</sup> partie, point C.2.4).

les données qu'elle permet d'obtenir soient utilisées à des fins commerciales (qu'il s'agisse ou pas d'une réutilisation au sens de l'ordonnance du 6 mars 2008). Elle ne pourrait donc pas servir de base à une utilisation à des fins commerciales, seul l'accès sur la base de la directive INSPIRE, voire de l'ordonnance du 30 mars 1995, devrait donc nécessairement être invoquée. Pour peu que cela soit permis, et si tel était le cas, il faudrait alors veiller à respecter les dispositions de cette réglementation en matière de vie privée.

### **A.3.2) Redevances**

Ce qui a été expliqué précédemment quant aux redevances vaut également en l'espèce, sauf que l'ordonnance du 18 mars 2004 ne pourrait pas être invoquée dans la présente hypothèse.

En considérant que le plafond de la redevance exigible en matière de réutilisation à des fins commerciales serait limité par l'application de la directive INSPIRE, l'autorité publique serait libre d'interdire celle-ci dans la licence d'utilisation du service de consultation<sup>860</sup>. Si elle la permettait, elle devrait alors en principe respecter les limites de redevance fixée par la directive INSPIRE, la redevance devant assurer le maintien des séries de données géographiques et de leurs services correspondants. Elle doit également respecter le prescrit des autres obligations consacrées dans l'ordonnance du 6 mars 2008.

### **A.3.3) Propriété intellectuelle**

Les recommandations sont identiques à celles formulées au A.1.3). Nous remercions le lecteur de s'y reporter. Le fait que la consultation des séries de données géographiques poursuive une finalité commerciale ne modifie pas le raisonnement.

## **B) Services de téléchargement**

En ce qui concerne les services de téléchargement, selon l'interprétation suivie dans la présente étude, toute utilisation licite des données géographiques doit être permises, même la réutilisation à des fins commerciales. De nombreux éléments relatifs aux services de consultation peuvent être transposés en l'espèce. Pour cette raison, le plan est simplifié et traite directement du respect de la L.V.P. (B.1), des redevances exigibles (B.2) et de la propriété intellectuelle (B.3).

De façon similaire à ce qui a été précisé quant aux services de consultation, l'utilisation de licences ordinaires ou « internet » peut varier selon qu'il est question, respectivement, d'utilisation des séries et services de données commerciale ou non commerciale, la licence ordinaire permettant la négociation de son contenu.

### **B.1) Respect de la L.V.P.**

Les développements relatifs à la L.V.P. dans le contexte des services de consultations valent, *mutatis mutandis*, en l'espèce. Ainsi, si l'utilisateur du portail entend télécharger des ortho-images à grande échelle, une analyse concrète du transfert de données et de l'utilisation projetée de celles-ci doit être effectuée.

---

<sup>860</sup> V. les développements précédents.

## B.2) Redevances exigibles

La directive INSPIRE ne traite pas explicitement de la question des redevances en matière de service de téléchargement. Par conséquent, les Etats membres retrouvent une certaine marge de manœuvre dans ce contexte. Toutefois, cela doit être nuancé.

Ainsi, lorsqu'il est question de réutilisation des données géographiques, l'ordonnance du 6 mars 2008 sera d'application. Autrement, si une redevance est « prélevée pour la reproduction et la distribution de documents administratifs », elle peut au maximum égaler « les coûts marginaux de reproduction et de distribution ». Ou, si la « préparation d'un document administratif demande plusieurs opérations supplémentaires, le total des coûts ne peut dépasser le coût de la collecte, de la production, de la reproduction et de la diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable ». A nouveau, les autres obligations consacrées dans l'ordonnance du 6 mars 2008 devraient être respectées ; les conditions de réutilisation ne pourraient être discriminatoires et l'octroi de droits exclusifs de réutilisation est en principe interdit.

Si l'accès à l'information environnementale, en vertu de l'ordonnance du 18 mars 2004, et l'accès aux documents administratifs, en vertu de l'ordonnance du 30 mars 1995, sont reconnus via les services de téléchargement, en tant que communication de copies cette fois, il faut se reporter à ces réglementations pour déterminer le maximum des redevances exigibles.

Dans les autres hypothèses, la marge de manœuvre du législateur bruxellois est plus grande mais il est recommandé de s'inspirer des législations précitées<sup>861</sup>.

A nouveau, dans tous les cas où une redevance serait exigée, les mesures techniques mises en place pour conditionner l'accès aux services de téléchargement seraient protégées par la loi<sup>862</sup>.

## B.3) Propriété intellectuelle

### Bases de données géographiques et cartes géographiques protégées par le droit d'auteur

#### *En amont – avant la mise en ligne*

Les recommandations relatives au téléchargement des séries de données géographiques sont identiques à celles formulées au A pour les services de consultation. Nous ne reprenons donc ici que le résumé.

L'autorité publique devrait, par précaution pour éviter tout risque de contrefaçon lorsqu'elle souhaitera mettre en ligne les bases de données géographiques et les cartes protégées par le droit d'auteur, prévoir des cessions expresses des droits patrimoniaux des auteurs aussi bien dans les contrats de travail que dans les statuts ou les contrats de commande.

#### *En aval – téléchargement par les internautes*

---

<sup>861</sup> Pour rappel, en matière de partage des services et séries de données géographiques, les redevances exigibles sont limitées par la directive INSPIRE.

<sup>862</sup> V. supra.

On suppose donc que l'autorité publique détient les droits d'exploitation sur les bases de données et/ou cartes géographiques au moment où elle les met en ligne. La question est donc de savoir si les internautes peuvent librement télécharger des œuvres protégées par le droit d'auteur – en l'occurrence des cartes géographiques et des bases de données – ou s'il s'agit d'un acte réservé au cessionnaire, c'est-à-dire à l'autorité publique.

Si le téléchargement est réalisé par l'internaute pour son usage privé et personnel, il devrait être autorisé. Toutefois, le législateur a prévu que des mesures techniques pouvaient empêcher la reproduction à usage privé si les œuvres étaient diffusées sur internet. Alors dans la licence, l'autorité publique peut restreindre ou interdire le téléchargement pour usage privé en recourant à des mesures techniques de protection.

Si l'internaute souhaite télécharger des cartes ou des bases de données pour les diffuser au public (que ce soit en ligne ou hors ligne), il devra avoir obtenu l'accord du titulaire de droits, en l'occurrence l'autorité publique. La licence doit donc l'autoriser à télécharger ces œuvres à des fins de diffusion au public. Selon que le téléchargement des séries de données géographiques a une finalité commerciale ou non, le type de licence sera différent.

Si le téléchargement des séries de données géographiques a une finalité commerciale, l'autorité publique adoptera une licence non exclusive permettant à l'utilisateur de se livrer à ce type d'exploitation. Il ne pourra s'agir que d'une licence non exclusive dans le sens où il y aura certainement plusieurs utilisateurs intéressés par le téléchargement des séries de données géographiques. La licence sera une licence « propriétaire ».

En revanche, si le téléchargement des séries de données géographiques a une finalité non commerciale, l'autorité publique pourrait diffuser ces séries sous une licence ouverte et non exclusive qui permet davantage de souplesse dans les utilisations des œuvres. Cette licence devrait interdire à l'utilisateur toute utilisation commerciale et toute modification, et l'obliger à mentionner le nom du titulaire de droit et les conditions de la licence. La licence serait, dans cette hypothèse, gratuite. Elle devrait contenir également une clause dite « copyleft » imposant aux utilisateurs successifs des séries de données souhaitant les rediffuser, de le faire dans les mêmes conditions que la licence ouverte originelle.

### Bases de données géographiques protégées par le droit *sui generis* sur les bases de données – l'hypothèse la plus probable dans notre contexte

#### *En amont – avant la mise en ligne*

Les recommandations sont identiques à celles formulées au A pour les services de consultation. Nous ne reprenons ici qu'un résumé.

Si l'autorité publique qui met en ligne ces bases de données en est le producteur au sens de la directive, il n'existe donc aucun obstacle juridique ; mais si l'autorité publique souhaite mettre en ligne les bases de données réalisées par un autre producteur, elle devra se faire céder préalablement et par écrit les droits d'extraction et de réutilisation du producteur.

#### *En aval – téléchargement par les internautes*

Le producteur de la base de données dispose d'un droit sur l'extraction et la réutilisation de sa base. La notion d'extraction vise toute forme de transfert de la base sur un support

quelconque. Alors, si la base de données relative aux réseaux de transports est téléchargée par un utilisateur, la base est donc « extraite ». Cette extraction est soumise à autorisation du producteur si elle porte sur une partie substantielle (en qualité ou en quantité) de la base. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si l'extraction porte seulement sur une partie non substantielle – et que cette extraction soit à vocation commerciale ou pas – elle est autorisée. Toutefois, si cette opération se répète et devient systématique, elle est interdite et nécessite l'accord du producteur.

Le producteur dispose également d'un droit sur la réutilisation de sa base, c'est-à-dire sur sa diffusion publique que ce soit sur un support physique ou en ligne. Encore faut-il que la partie de la base réutilisée soit substantielle. Dans le cas contraire, l'opération ne nécessite pas l'accord du producteur, même si la vocation de la réutilisation est commerciale.

Comme indiqué ci-dessus pour les œuvres protégées par le droit d'auteur, l'autorité publique pourra adopter une licence non exclusive de type propriétaire pour le téléchargement des séries de données géographiques à finalité commerciale, et une licence ouverte non exclusive avec une clause copyleft pour le téléchargement à finalité non commerciale. Nous remercions le lecteur de se reporter aux développements ci-dessus.

## Titre II) Orientations quant aux conditions générales relatives aux licences

Sans entrer dans les détails, et sans étudier certaines législations particulières telles que celle portant sur les contrats conclus à distance et la protection du consommateur<sup>863</sup>, ainsi que celle relative aux services de la société de l'information<sup>864</sup>, les quelques commentaires suivants peuvent être faits.

Tout d'abord et en ce qui concerne toutes les conditions destinées à avoir une portée contractuelles, l'autorité publique concernée doit veiller à ce qu'elles puissent être opposables, autrement dit, à ce qu'elles fassent bien partie du contrat conclu avec l'utilisateur des services. A cet égard, serait utile une fenêtre préalable – passage obligatoire – à l'utilisation du service en cause exigeant de l'utilisateur du portail qu'il coche une case jointe à une mention du type :

*« en cochant cette case vous exprimez votre acceptation inconditionnelle aux conditions d'utilisation du présent portail, de ses services et des données diffusées via ceux-ci, disponibles ici<sup>865</sup> et comprenant directement et par renvoi les termes du contrat en formation, et vous déclarez avoir lu et compris toutes ces conditions. De la même façon, vous acceptez inconditionnellement toutes conditions affichées directement à l'écran ou auxquelles il est renvoyé à l'occasion de l'utilisation du présent portail et des services offerts ».*

Au-delà de cette étape technique, une clause (ou plusieurs clauses) devrait(en)t obligatoirement traiter de la question des flux transfrontières de données vers les pays tiers à la Communauté ne garantissant pas une protection adéquate. Elle devrait alors stipuler les

---

<sup>863</sup> V. L. du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, *M.B.*, 29 août 1991

<sup>864</sup> L. du 11 mars 2003, sur certains aspects juridiques de la société de l'information, *M.B.*, 17 mars 2003.

<sup>865</sup> Un hyperlien permettrait alors d'accéder aux diverses conditions d'utilisation et licences.

garanties contractuelles nécessaires à l'autorisation des flux concernés, voire envisager la soumission de l'utilisateur du pays tiers à la L.V.P. De manière générale – indépendamment de la question des flux transfrontières –, la clause pourrait également rappeler que l'utilisateur est susceptible d'être soumis aux obligations consacrées dans la L.V.P.

D'autres clauses, que l'on trouve régulièrement dans les contrats, seraient opportunément rédigées dans les licences d'utilisation des services de données géographiques, comme par exemple une clause désignant le droit applicable, prévoyant que le droit belge régira la relation contractuelle entre l'autorité publique fournissant les services et séries de données géographiques et l'utilisateur de ceux-ci. Par exemple, la clause suivante pourrait être insérée :

*« le droit belge est applicable à la présente licence [ou au présent contrat] ».*

Une clause d'élection de for pourra aussi être ajoutée, attribuant compétence aux juridictions belges pour tous litiges qui opposeraient ladite autorité publique et l'utilisateur quant à l'utilisation des services et séries de données géographiques ainsi que du site Web, et à la relation contractuelle les liant. Par exemple :

*« tout différend lié notamment à la formation, l'existence, la validité, l'interprétation et l'exécution de la présente licence [ou du présent contrat] sera soumis à la compétence exclusive des tribunaux de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvoorde. »*

Une clause exonératoire (ou limitative) de responsabilité pourrait encore être insérée dans les licences. Celle-ci ne pourrait bien entendu pas exonérer l'autorité publique concernée des obligations lui incombant en vertu de la future ordonnance de transposition de la directive INSPIRE. Il s'agirait notamment de prévoir que :

*« les données n'ont aucune valeur légale, à moins qu'une disposition légale en dispose autrement. [L'autorité publique concernée] ne peut être tenue responsable de dommages occasionnés par un usage qui dépasserait le cadre de l'utilisation des données pour laquelle la licence est concédée [ou le présent contrat est conclu]. En aucun cas [l'autorité publique concernée] ne pourra être tenue responsable pour les cas d'inadéquation des données aux besoins de l'utilisateur ainsi que pour les cas où l'utilisateur fait une utilisation inopportune ou une mauvaise interprétation des données. [L'autorité publique concernée] ne sera pas tenue pour responsable de tout retard ou inexécution, lorsque la cause du retard ou de l'inexécution serait due à la survenance d'un cas de force majeure. »*

Une clause fixant la durée de la licence est à prévoir, voire également une clause entraînant la fin de la licence en cas de non respect de ses obligations par l'utilisateur du portail cocontractant. Par exemple, il s'agirait respectivement de stipuler ce qui suit :

*« le droit d'utiliser les données est consenti pour une durée déterminée. La date limite d'utilisation des données est celle du contrat détaillé à [article pertinent de la licence ou du contrat]. Toute prorogation du délai du contrat détaillé à [article pertinent de la licence ou du contrat] entraîne la prorogation de la présente licence [ou du présent contrat] pour une durée identique, à condition que l'utilisateur communique la date de la prorogation à [l'autorité publique concernée] au plus tard quinze jours*

*ouvrables avant le terme de la licence [ou du présent contrat]. L'utilisateur a l'obligation de détruire les copies au terme de la présente licence [ou du présent contrat. »*

*« Toute violation de la présente licence [ou du présent contrat] entraîne sa rupture immédiate, sans préjudice du droit d'agir en dommages et intérêts. En cas de rupture de la présente licence [ou du présent contrat], l'utilisateur a l'obligation de détruire les copies des données qu'il aura faites. »*

En outre, il pourrait être rajouté une clause indiquant à l'internaute qu'il doit respecter les dispositions légales relatives aux droits de propriété intellectuelle et celles relatives au droit *sui generis* des producteurs de bases de données. Les conditions générales pourraient préciser également que l'internaute n'acquiert aucun droit de propriété intellectuelle sur les données consultées (sauf cas particuliers d'une licence en ce sens). De plus, toute utilisation des œuvres au-delà ce que prévoiraient les licences nécessite l'accord préalable du titulaire de droit.

# **Bibliographie**

## **I) Textes normatifs**

### **A) Textes internationaux**

Accords ADPIC (Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce), Marrakech, 15 avril 1994 ;

Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, élaborée le 9 septembre 1886 et révisée à plusieurs reprises (la dernière remonte au 24 juillet 1971 – Acte de Paris) ;

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales signée à Rome, le 4 novembre 1950, telle qu'amendée par le Protocole n°11 ;

Convention universelle sur le droit d'auteur, Genève, 1952 ;

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966.

### **B) Textes communautaires**

Déc. (CE) de la Commission n°2001/497/ du 15 juin 2001 relative aux clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel de données à caractère personnel vers des pays tiers en vertu de la directive 95/46/CE, *J.O.*, L. 181, du 4 juillet 2001 ;

Déc. (CE) n°2009/442 de la Commission du 5 juin 2009, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le suivi et le rapportage, *J.O.*, L. 148, du 11 juin 2009 ;

Dir. (CEE) n°90/313 du Conseil du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, *J.O.*, L. 158, du 23 juin 1990 ;

Dir. (CE) n°95/46 du Parlement et du Conseil du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *J.O.*, L. 281, du 23 novembre 1995 ;

Dir. (CE) n° 96/9 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 1996, concernant la protection juridique des bases de données, *J.O.*, 27 mars 1997, n° L 077, p. 20 ;

Dir. (CE) n° 2001/29 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001, sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, *J.O.*, 22 juin 2001, n° L 167, p. 10 ;

Dir. (CE) n°2002/58 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, *J.O.*, L. 201, du 31 juillet 2002 ;

Dir. (CE) n°2003/98 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003, concernant la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.*, L.345, du 31 décembre 2003 ;

Dir. (CE) n° 2004/48 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, concernant le respect des droits de propriété intellectuelle, *JO L 157* du 30 avr. 2004, p. 45 et L 195 du 2 juin 2004, p. 16 (rectificatif) ;

Dir. (CE) n°2007/2 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007, établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, *J.O.*, L. 108, du 25 avril 2007 ;

Règl. (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, *J.O.*, L. 8, du 12 janvier 2001 ;

Règl. (CE) n°1205/2008 de la Commission du 3 décembre 2008, portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les métadonnées, *J.O.*, L. 326, du 4 décembre 2008.

## **C) Textes nationaux**

La Constitution coordonnée du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994 ;

L. spéc. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980 ;

L. du 21 août 1987 modifiant la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes et portant des dispositions relatives à la Région bruxelloise, *M.B.*, 26 septembre 1987, telle que modifiée par l'Ord. du 20 mai 1999 portant sur la réorganisation du Centre d'informatique pour la Région bruxelloise, *M.B.*, 29 juillet 1999 ;

L. du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, *M.B.*, 29 août 1991 ;

L. du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 18 mars 1993 ;

L. du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *M.B.*, 30 juin 1994 ;

L. du 30 juin 1994 sur le droit d'auteur dans sa version consolidée du 29 décembre 2008 (LDA) ;

L. du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, *M.B.*, 19 décembre 1997 ;

L. sur les bases de données du 31 août 1998 (LBD) et entrée en vigueur le 14 novembre 1998 ;

L. du 11 mars 2003, sur certains aspects juridiques de la société de l'information, *M.B.*, 17 mars 2003 ;

L. du 25 mars 2003, modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 28 mars 2003 ;

L. du 12 mai 2003 concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel relatifs aux services de la société de l'information, *M.B.*, 26 mai 2003 ;

L. du 5 août 2006 relative à l'accès public à l'information en matière d'environnement, *M.B.*, 28 août 2006 ;

L. du 7 mars 2007 transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *M.B.*, 7 avril 2008 ;

L. du 9 mai 2007 relative aux aspects civils de la protection des droits de propriété intellectuelle ;

Décr. Comm. fr. du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, *M.B.* du 31 décembre 1994 ;

Décr. Rég. w. du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, *M.B.*, 28 juin 1995 ;

Décr. Comm. germ. du 16 octobre 1995, *M.B.*, 29 décembre 1995 ;

Décr. C. c. fr. du 11 juillet 1996 relatif à la publicité de l'administration, *M.B.*, 27 août 1996 ;

Décr. Comm. fl. du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 2004 ;

Décr. Comm. fl. du 16 avril 2004 relatif au " Grootchalig Referentie Bestand (GRB) " (Base de données des références à grande échelle), *M.B.*, 5 juillet 2004 ;

Décr. Rég. w. du 16 mars 2006 modifiant le livre Ier du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement, *M.B.*, 6 avril 2006 ;

Décr. Rég. w. du 14 décembre 2006 portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public et relatif à la publicité de l'administration dans les matières à l'égard desquelles la Région exerce les compétences de la Communauté française, *M.B.*, 17 décembre 2006 ;

Décr. Comm. germ. du 18 décembre 2006 concernant la réutilisation de documents du secteur public, *M.B.*, 15 mars 2007 ;

Décr. Comm. fr du 25 janvier 2007 portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *M.B.*, 19 février 2007) ;

Décr. Cons. fl. du 27 avril 2007 portant réutilisation des informations du secteur public, *M.B.*, 5 novembre 2007 ;

Décr. Cons. fl. du 20 février 2009 relatif à la " Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen " (l'infrastructure de données géographiques de la Flandre), *M.B.*, 28 avril 2009 ;

Ord. du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, *M.B.*, du 30 juin 1995 ;

Ord. C. c. c. du 26 juin 1997 relative à la publicité de l'administration, *M.B.*, 20 septembre 1997 ;

Ord. du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 30 mars 2004 ;

Ord. du 6 mars 2008 portant transposition de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *M.B.*, 8 avril 2008 ;

A.R. du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, *M.B.*, 24 mars 1989 ;

A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. 10 novembre 1994 déterminant les modalités d'organisation de l'accès à l'information en matière d'environnement auprès de certaines administrations régionales, *M.B.*, 1<sup>er</sup> décembre 1994 ;

A.R. du 25 mars 2003, relatif aux cartes d'identité, *M.B.*, 28 mars 2003 ;

A.R. du 13 février 2001 portant exécution 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, *M.B.*, 13 mars 2001 ;

A.R. du 20 septembre 2002 fixant les rétributions dues et les modalités à appliquer pour la délivrance d'extraits et de renseignements cadastraux, *M.B.*, 11 octobre 2002 ;

A.R. du 1<sup>er</sup> septembre 2004, portant la décision de procéder à l'introduction généralisée de la carte d'identité électronique, *M.B.*, 15 septembre 2004.

## II) Jurisprudence

Cour Eur.D.H., 26 mars 1987 (LEANDER C. SUÈDE) ;

Cour Eur.D.H., 4 mai 2001 (ROTARU C. ROUMANIE) ;

C.J.C.E., 17 décembre 1970, C-321/96, *Rec.*, 1998, p. I-03809 ;

C.J.C.E., 9 septembre 1999, C-217/97, *Rec.*, 1999, p. I-05087 ;

C.J.C.E 14 déc. 2000, *Communication Commerce Electronique*, 2001, comm. n° 96, note Ch. Caron ; *RTD Com.* 2001, p. 562, obs. M. Luby.

C.J.C.E., 20 mai 2003, affs jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01, *Rec.*, 2003, p. I-04989 ;

C.J.C.E., 12 juin 2003, C-316/01, *Rec.*, 2003, p. I-05995 ;

C.J.C.E., 26 juin 2003, C-233/00, *Rec.*, 2003, p. I-06625 ;

C.J.C.E., 6 novembre 2003, C-101/01, *Rec.*, 2003, p. I-12971 ;

CJCE 9 nov. 2004, aff. C-203/02, *Comm. com. électr.*, comm. 2 note Ch. Caron.

CJCE, 9 oct. 2008, aff. C-304/07, *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, déc. 2008, n° 44, p. 24 et s., note S. Rambaud.

C.J.C.E., 16 décembre 2008, C-73/07, *Rec.*, 2008 ;

C.J.C.E., 7 mai 2009, C-553/07, *Rec.*, 2009 ;

T.P.I.C.E., 8 novembre 2007, T-194/04, *Rec.*, 2007, p. II-04523 ;

T.P.I.C.E., 11 mars 2009, T-121/05, *Rec.*, 2009 ;

C.A., 25 mars 1997, n°17/97 ;

C.A., 15 septembre 2004, n°150/2004 ;

C.A., 19 janvier 2005, n°16/2005 ;

C.E., 6 février 1995, n°51549 ;

C.E., 14 octobre 1996, n°62548 ;

C.E., 18 juin 1997, n°66860 ;

C.E., 2 octobre 1997, n° 68609 ;

C.E., 9 février 1998, n°75310 ;

C.E., 31 mars 1998, n°72863 ;

C.E., 8 février 2000, n°85177 ;

C.E., 11 décembre 2000, n°91531 ;

C.E., 16 mars 2001, n°94082

C.E., 28 mars 2001, n°94419 ;

C.E., 21 mai 2001, n°95677 ;

C.E., 12 novembre 2002, n°112495 ;

C.E., 12 décembre 2003, n°126340 ;

C.E., 8 janvier 2004, n°126943 ;

C.E., 7 juin 2004, n°132072 ;

C.E., 14 septembre 2004, n°134863 ;

C.E., 20 mars 2006, n°156628 ;

C.E., 19 juillet 2006, n°161407 ;

C.E., 18 octobre 2006, n°163733 ;

C.E., 16 février 2007, n°167937 ;

Cass. 1<sup>ère</sup> civ. (France), 5 mars 2009, n° 07-19.734 et 07-19.735, *Comm. com. électr.* mai 2009, comm. 43, note Ch. Caron.

Civ. Bruxelles (cess.), Aff. « Mutualités socialistes / Belpharma », 16 mars 1999, *A&M* 1999, note J. Corbet.

Civ. Bruxelles (cess.), 18 janv. 2002, *IRDI*, 2002, p. 15.

Civ. Verviers, 15 novembre 1993, *D.C.C.R.*, 1994, p. 744,

Comm. Courtrai (1<sup>re</sup> ch.) 19 juin 2003, *T.G.R. - T.W.V.R.*, 2007, p. 97,

Gand, 6 janvier 2005, *T.G.R. - T.W.V.R.*, 2007, p. 92 ;

Commission de Recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 4 octobre 1994, *Aménagement-Environnement*, 1994, p. 302 ;

Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 21 avril 1995, *Aménagement-Environnement*, 1995, p. 198 ;

Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 30 mai 1996, *J.L.M.B.*, 1996, p. 1465 ;

Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 13 février 1997, *Aménagement-Environnement*, 1998, p. 236 ;

Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 3 juin 1999, *A.&M.*, 2000, p. 436 ;

Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 15 juillet 1999, *Aménagement-Environnement*, 2000, p. 40 ;

Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 12 février 2001, *J.T.*, 2001, p. 476 ;

Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 23 mai 2005, *Aménagement-Environnement*, 2006, p. 35.

### III) Avis et recommandations

Groupe de travail « article 29 », avis n°7/2003 sur la réutilisation des informations émanant du secteur public et la protection des données à caractère personnel, 12 décembre 2003 ;

Groupe de travail « article 29 », avis 4/2007 sur le concept de données à caractère personnel, 20 juin 2007 ;

C.P.V.P., avis n°4/2006 relatif à l'avant-projet de loi transposant la directive 2003/98 du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation des informations du secteur public, 8 février 2006 ;

C.P.V.P., avis n°40/2006 relatif à la tenue des registres communaux de parcelles non-bâties dont question à l'article 62 du Décret flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et organisation de leur publicité par internet via le futur geoloket, « avis C.P.V.P. 40/2006 », 27 septembre 2006 ;

C.P.V.P., avis n°18/2008 demandé par la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Direction de l'Inspection régionale du Logement relatif à la communication à une administration communale de données recueillies en application du Code bruxellois du Logement, 30 avril 2008 ;

C.P.V.P., avis n°32/2008 concernant l'avant-projet de décret relatif à la Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen (Infrastructure de données géographiques en Flandre), 24 septembre 2008 ;

C.P.V.P., avis n°36/2008 concernant le projet de décret relatif au Centraal Referentieadressenbestand (fichier central d'adresses de référence, ci-après le FCAR), 26 novembre 2008 ;

C.P.V.P. avis n°09/2009 relatif au projet d'arrêté du Gouvernement flamand concernant les conseillers en sécurité, mentionnés à l'article 9 du décret du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives*, 8 avril 2009 ;

C.P.V.P., avis n°11/2009 concernant le projet d'arrêté du Gouvernement flamand portant exécution du décret du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives*, 29 avril 2009 ;

C.P.V.P., recommandation n°01/95 du 18 juillet 1995 concernant la publication de listes d'adresses par des firmes de publicité, 18 juillet 1995 ;

C.P.V.P., recommandation n°01/2008 « relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public », 24 septembre 2008.

## IV) Ouvrages

A. BERENBOOM, *Le nouveau droit d'auteur et les droits voisins*, Larcier, 3<sup>ème</sup> éd., 2005 ;

C. COLOMBET, *Grands principes du droit d'auteur et des droits voisins dans le monde, Approche de droit comparé*, Litec/Unesco, Paris, 1990 ;

D. DE BOT, *Verwerking van persoonsgegevens*, Kluwer, 2001 ;

F. DE VISSCHER et B. MICHAUX, *Précis du droit d'auteur et des droits voisins*, Bruylant, Bruxelles, 2000.

S. DUSOLLIER, *Droit d'auteur et protection des oeuvres dans l'univers numérique, Droits et exceptions à la lumière des dispositifs de verrouillage des oeuvres*, Larcier, 2005 ;

B. MICHAUX, *Droit des bases de données*, Kluwer, 2005.

D. RENDERS (sous la dir. de), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008 ;

F. SCHRAM, *De publieke toegang tot milieu-informatie in internationaal en internrechtelijk perspectief*, Bruxelles, Larcier, 2008 ;

F. SCHRAM, *Handboek Openbaarheid van Bestuur*, Bruxelles, Politeia.

## V) Articles

E. DEGRAVE, « L'article 22 de la Constitution et les traitements de données à caractère personnel », *J. T.*, 2009, p. 365 ;

A. KEREVER, La règle du traitement national ou le principe de l'assimilation, *Revue Internationale du Droit d'Auteur* 1993, n° 158, p. 75.

C. de TERWANGNE, « Loi relative à la publicité de l'administration et loi relative à la protection des données personnelles : regards croisés sur deux voies d'accès à l'information », in *Transparence et droit à l'information*, Formation Permanente Commission Université-Palais, Liège, 2002, p.96 ;

C. de TERWANGNE, « Réutilisation des informations du secteur public : la directive 2003/98 enfin totalement transposée en droit belge », *R.D.T.I.*, 2008, p. 136 ;

P. GÉRARD, « Droit d'accès à l'information : un recours judiciaire dans le cadre du décret wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement », note sous Civ. Verviers, 15 novembre 1993, *D.C.C.R.*, 1994, p. 749.

A. GOSSERIES, « Droit d'accès à l'information, documents inachevés et risque de méprise », obs. sous Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 13 février 1997, *Aménagement-Environnement*, 1998, p. 236 ;

A. GOSSERIES, « Droit d'auteur et modalités d'accès aux documents administratifs », note sous Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 3 juin 1999, *A.&M.*, 2000, p. 436 ;

F. JONGEN, « Droit d'auteur et droit d'accès », obs sous Commission de Recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 4 octobre 1994, *Aménagement-Environnement*, 1994, p. 303 ;

I. LEYSEN, obs. sous Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 15 juillet 1999, *Aménageement-Environnement*, 2000, p. 40 ;

M. MOREAU, « Accès à l'information en matière d'environnement : le baiser à l'Aarhus entre citoyens et administrations », in *Mouvement communal*, 2006, p. 461 ;

M. PALLEMAERTS, obs. sous Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 21 avril 1995, *Aménagement-Environnement*, 1995, p. 196 ;

N. POUPAERT et K. JANSSEN, « La directive du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public », *R.D.T.I.*, 2004 ;

J. SAMBON, « L'accès à l'information en matière d'environnement comme droit fondamental », *Aménagement-Environnement*, 1996, numéro spécial, p. 252 ;

J. SAMBON, « Le prix de l'accès à l'information », obs sous Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne), 3 juin 1999, *A.&M.*, 2000, p. 1466 ;

F. SCHRAM, « Uitzonderingen op openbaarheid van bestuur », *N.j.W.*, 2005, p. 578 ;

F. SCHRAM, « Hergebruik van overheidsinformatie voor lokale besturen », *T.G.E.M.*, 2008, p. 204.