

La réutilisation des informations publiques

Pascal Éven

Citer ce document / Cite this document :

Éven Pascal. La réutilisation des informations publiques. In: La Gazette des archives, n°215, 2009. Archives et coopération européenne : enjeux, projets et perspectives et Les données personnelles, entre fichiers nominatifs et jungle Internet. pp. 65-74;

http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2009_num_215_3_4568

Document généré le 15/03/2017

La réutilisation des informations publiques

Pascal ÉVEN

Le réseau des archives publiques a pris récemment conscience des nouveaux enjeux posés par les textes relatifs à la réutilisation des informations publiques adoptés dans le cadre de la libéralisation de l'économie et des échanges. Sans en dresser un inventaire exhaustif, tant la matière est riche, la présente communication se propose cependant de recenser les interrogations les plus fréquentes formulées par les archivistes ainsi que les orientations qui semblent pouvoir, dans l'état actuel de la réflexion, être retenues.

La réutilisation des informations culturelles : un nouveau défi pour les archives

Les dispositions de la directive européenne du 17 novembre 2003 qui se propose de faciliter l'exploitation par le secteur concurrentiel des informations publiques produites et conservées par les services administratifs ont été en effet transposées en droit français par l'ordonnance n°2005-650 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques promulguée le 6 juin 2005. L'ordonnance élargit les compétences de la Commission d'accès aux documents administratifs, modifie et complète la loi du 17 juillet 1978 : c'est donc cette dernière qui désormais régit les conditions de la réutilisation. Dix articles, regroupés dans le chapitre II de la loi intitulé « de la réutilisation des informations publiques », déterminent le régime juridique de cette réutilisation en termes de conditions, de coût et d'information des intéressés.

La réutilisation des informations publiques ne constitue pas, à dire vrai, une totale innovation pour les services d'archives qui traitent depuis longtemps déjà des demandes formulées par les particuliers, les chercheurs scientifiques ou le grand public ainsi que les généalogistes professionnels désireux d'utiliser, parfois en grandes quantités, les données dont ils assurent la conservation et la communication. La réutilisation est pratiquée depuis qu'existent des services d'archives organisés ; elle en constitue même la mission et la raison d'être, que cette réutilisation ait un but administratif ou un but culturel. Les services d'archives savent gérer les conditions de réutilisation des données dont ils sont les gardiens, qu'il s'agisse de publications de textes et de documents iconographiques, ou encore d'opérations de valorisation par le biais des expositions notamment. Même si les conditions de cette réutilisation n'ont pas fait l'objet d'instructions précises et détaillées, sur le plan juridique notamment, elles ont été jusqu'à présent déterminées le plus souvent par les services ou les collectivités qui en assurent la gestion.

Au demeurant, depuis un certain temps déjà, la réutilisation des informations publiques est encouragée et mise en œuvre par l'administration elle-même : songeons aux données relatives à la météorologie nationale ou à celles du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pour ne prendre que quelques exemples. Toutefois, il s'agissait toujours de données techniques récentes ; désormais, sont concernés l'ensemble des informations ou données produites par l'administration et également par conséquent, les données patrimoniales des archives.

Or, les formidables progrès technologiques enregistrés au cours des dernières années et le développement de l'économie numérique ont entraîné une modification sensible de la nature des demandes de réutilisation. L'apparition et le développement de nombreux sites généalogiques sur Internet se sont accompagnés de la constitution de bases de données la plupart du temps d'accès gratuit mais parfois aussi payant. Parallèlement, de grands cabinets de généalogistes professionnels, réalisant les économies qu'il leur était possible de faire sur leurs frais généraux en limitant les déplacements de leurs collaborateurs, ont proposé aux services départementaux et communaux d'archives la numérisation de séries entières de documents tels les recensements de population ou les registres de l'Enregistrement, ou encore ceux des hypothèques, en contrepartie de la cession d'un jeu complet des images ainsi réalisées. Cette formule partenariale a rencontré, il faut en convenir, un certain succès, les responsables des services d'archives trouvant ainsi l'occasion d'accélérer la numérisation et la mise en ligne de fonds ou de séries de documents particulièrement demandés par les chercheurs. Mais, très

vite, derrière les généalogistes professionnels, se sont manifestées des sociétés commerciales de généalogie, celles qui proposent en ligne l'état civil d'une région ou d'une nation et qui ont développé leurs propres bases, généralistes ou spécialisées, telles les naturalisations des étrangers en France pour donner un exemple.

L'attrait de la généalogie, loisir que pratiquent dans notre pays plusieurs millions de nos concitoyens, adhérents ou non à des cercles généalogiques, a donné ainsi naissance à un véritable marché et suscite désormais des demandes de réutilisation à vocation commerciale. Les services d'archives conservent en effet, – c'est également une particularité des archives françaises, souvent considérées par les historiens comme les plus riches du monde –, de véritables mines d'informations pour l'histoire des individus ; bien des séries en dehors de l'état civil peuvent intéresser la recherche généalogique, et la constitution de bases de données ou de bases d'images présente donc, pour les sociétés spécialisées dans le domaine de la recherche généalogique, un intérêt économique évident.

Au premier rang des sociétés commerciales intéressées figurent des entreprises nord-américaines alléchées par la disponibilité des sources offertes par les services d'archives et par la vigueur du marché généalogique dans notre pays. Dans ces conditions, la demande de réutilisation a rapidement évolué en l'espace de quelques années ; après avoir porté dans un premier temps sur les données brutes conservées par les services d'archives, elle s'est étendue aux bases de données constituées par les services d'archives ou les cercles généalogiques puis aux bases d'images développées par les services d'archives dans le cadre de la mise en ligne de l'état civil librement communicable.

Les offres présentées par ces sociétés ne se limitent pas, au demeurant, à l'acquisition des bases existantes ; les moyens dont elles disposent leur permettent en effet de proposer la numérisation de collections complètes des registres de l'état civil aux départements qui n'ont pas encore procédé à leur mise en ligne, l'indexation des actes étant réalisée par des agents formés, sinon à la paléographie des documents de l'Ancien Régime, du moins à la lecture des actes du XIX^e siècle, équipes recrutées dans les pays émergents (Madagascar ou Inde) pour des raisons d'économie de main d'œuvre.

Les services d'archives sont ainsi confrontés à des demandes nouvelles, différentes de celles qui émanaient jusqu'à présent de particuliers et de généalogistes professionnels, des demandes de réutilisation massive portant sur des quantités très importantes de documents, voire, comme c'est le cas pour l'état civil, sur la totalité des données disponibles.

On comprend aisément dans ces conditions l'émoi des services sollicités ainsi que leur perplexité. En effet, si la plupart des responsables des services d'archives ne se déclarent pas défavorables à des perspectives de coopération avec les sociétés commerciales de généalogie et ne répugnent pas à envisager d'éventuels accords de partenariat avec ces dernières, ils se montrent beaucoup plus réticents à la cession de pans entiers d'informations dont ils assurent la conservation, surtout lorsque ces dernières portent sur des données aussi sensibles que celles relatives à l'état civil. Leurs interrogations sont d'autant plus fortes lorsque les demandes portent sur les bases de données ou des fichiers images pour la réalisation desquels les collectivités gestionnaires ont investi des sommes non négligeables et qui constituent parfois la vitrine des services concernés. Ces interrogations ont parfois conduit les responsables des services d'archives sollicités à opposer une fin de non recevoir aux propositions qui leur étaient faites, et à chercher des parades juridiques leur permettant d'éviter de telles cessions.

Cette évolution de la demande exigeait une réponse cohérente et concertée de la part des services d'archives et non des réponses partielles et individuelles. Sollicitée en premier lieu par le département de la Vendée qui n'avait pas souhaité se prononcer unilatéralement sur la demande de réutilisation des données de l'état civil qui lui avait été adressée, la Direction des archives de France a, dans un premier temps, sollicité les autres directions patrimoniales du ministère de la Culture et de la communication ainsi que les établissements publics culturels qui dépendent de ce dernier afin de bénéficier de leur expérience. Force fut cependant de constater qu'à l'exception de l'INA qui, pour des raisons liées à la nature des documents qu'il conserve, disposait de pratiques bien identifiées, la question de la réutilisation soulevait des interrogations analogues de la part de nos collègues des bibliothèques et des musées.

Compte tenu de la nature des documents dont la réutilisation était demandée, l'état civil notamment, ainsi que du volume de cette réutilisation, la Direction des archives de France a estimé que la réponse ou les éléments de réponse susceptibles d'être donnés relevaient de la décision de la ministre et qu'il importait que des règles soient fixées ou des orientations tracées pour l'ensemble des directions patrimoniales. L'enjeu n'apparaissait pas en effet anodin puisque les textes relatifs à la réutilisation adoptés dans le cadre du développement de l'économie numérique, qu'il s'agisse de la directive européenne ou des dispositions intégrées dans la loi du 17 juillet 1978, faisaient entrer de nouveaux secteurs d'activité culturelle, dont celui des archives, dans une perspective commerciale. Surtout, la faculté offerte par les textes aux

institutions culturelles de fixer précisément le champ de la réutilisation ou bien d'en déterminer exactement les limites et les conditions accentuaient le caractère politique de la décision qui paraissait relever de l'autorité directe de la ministre.

À cette fin, Martine de Boisdeffre a demandé au secrétariat général du ministère de constituer un groupe de travail destiné à soumettre à la décision de la ministre des propositions susceptibles d'être diffusées ensuite, dans l'hypothèse de leur validation, sous forme d'instructions, au sein du réseau des archives. Cette proposition a été retenue et le secrétaire général de l'époque a décidé la création d'un groupe de travail placé sous son autorité directe et dont l'animation a été confiée à M. Bruno Ory-Lavollée, maître des requêtes à la Cour des Comptes et spécialiste reconnu du sujet. Le groupe qu'il a constitué et qui comprenait deux archivistes a, pour éclairer ses réflexions, souhaité entendre les différents partenaires concernés et recueillir les avis des représentants des secteurs patrimoniaux directement intéressés par la réutilisation ainsi que ceux des historiens. Dans le domaine des archives, il a notamment auditionné des professionnels des archives mais également des représentants des cabinets de généalogistes professionnels et successoraux.

Bien évidemment, les conclusions du groupe, non encore diffusées, et les décisions de la ministre sont attendues avec impatience par le réseau des archives. Dans cette perspective, la Direction des archives de France, qui s'était efforcée parallèlement de recenser les différentes demandes de réutilisation faites au réseau et de communiquer ses propres réflexions aux membres du groupe de travail, a commencé à élaborer des projets d'instruction susceptibles de permettre au réseau des archives, en fonction des orientations retenues, de répondre aux éventuelles demandes de réutilisation qui pourraient lui être adressées. Ces éléments de réponse prennent également en compte à la fois les souhaits formulés par les archivistes ainsi que les avis rendus par la CADA, sollicitée par plusieurs collectivités au cours des derniers mois. Ses avis permettent en effet, sinon de répondre à toutes les interrogations des milieux professionnels, du moins d'apporter des précisions sur certains points posés par la réutilisation.

Des interrogations multiples

Se basant sur l'article 11 de la loi de 1978 modifiée, la CADA estime en effet que les institutions culturelles ont la faculté de fixer les conditions de la réutilisation des informations dont elles assurent la conservation. Pour les informations conservées dans les services administratifs, s'est posée cependant une question de fond en raison de la nature et du statut de ces informations puisqu'elles sont archivées dès leur production. « L'exception » figurant dans la directive pour les données patrimoniales peut-elle s'appliquer aux documents conservés par les administrations et qui n'ont pas encore été versés dans les services d'archives ? La CADA a conclu par la négative, ce qui aboutit au paradoxe suivant : c'est que des documents de même nature peuvent faire l'objet d'une réutilisation différente selon qu'ils sont conservés dans une administration qui n'entre pas dans la catégorie des institutions culturelles, ou bien dans un service d'archives qui, incontestablement, aux termes de la directive européenne, relève des institutions culturelles. C'est ainsi que la réutilisation des données de l'état civil librement communicable, passé le délai de soixante-quinze ans prévu par le projet de loi sur les archives du 15 juillet 2008¹, sera gérée différemment selon que ces données sont conservées dans un service d'archives ou dans une mairie. Les premiers ont la faculté de moduler les conditions de leur réutilisation, les seconds non, la CADA ayant estimé en effet qu'une mairie détentrice de registres paroissiaux de l'Ancien Régime, cas fort fréquent, ne peut entrer pour autant dans la catégorie des institutions culturelles.

Est-il opportun pour les services d'archives d'entrer dans le champ de la réutilisation dont semble les dispenser la directive européenne et les textes transposant cette dernière en droit français ? La « marchandisation » du secteur suscite encore nombre d'interrogations de la part des professionnels des archives. Un débat, de nature presque déontologique, a été ouvert. Au-delà des réserves exprimées par certains responsables de services d'archives ou de l'adhésion manifestée par d'autres au principe même de la réutilisation, le réseau des archives s'interroge en effet sur les inconvénients ou les avantages présentés par l'entrée du secteur archives dans le champ de la réutilisation.

Le contrôle de la réutilisation des informations publiques se pose en effet en termes spécifiques pour les services d'archives. Ces derniers peuvent-ils exercer

¹ Le projet de loi sur les archives a été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat et est devenu la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives. Elle a été publiée au *Journal officiel* le 16 juillet 2008.

ce contrôle, s'opposer encore véritablement à la réutilisation des données culturelles lorsque, sous la pression des chercheurs, ils ont simplifié, pour la plupart, les modalités de duplication des données consultées, réduites souvent à une simple formalité ? Peut-on vérifier véritablement l'usage fait par les chercheurs des clichés réalisés par eux grâce aux appareils de photographie numérique dont ils sont désormais pour la plupart dotés et qui leur permettent de réduire la durée de leur séjour dans nos salles de lecture, même si la réutilisation des clichés numériques réalisés aujourd'hui par milliers dans ces dernières repose essentiellement, comme hier l'usage des photocopies, sur les liens de confiance réciproque qui unissent traditionnellement chercheurs et professionnels des archives ?

Doit-on intégrer dans les règlements de salle de lecture un avertissement au chercheur sur les conditions de la réutilisation, leur faire signer un engagement général lors de leur inscription, lors de la communication des documents en salle de lecture ou lors de la consultation des sites Internet ?

Une absence d'encadrement ne risque-t-elle pas au contraire de conduire à une réutilisation sauvage qui pourrait rapidement s'apparenter au pillage des collections ? Toutes proportions gardées, le réseau des archives pourrait se trouver, face à la question de la réutilisation, dans la situation qu'il connaît dans le domaine de l'externalisation des archives courantes et intermédiaires et que le projet de loi sur les archives se propose de corriger, c'est-à-dire une externalisation incontrôlée et intempestive d'archives publiques par les administrations, réalisée dans la clandestinité et sans cadre, jusqu'au jour où des destructions malheureuses ont été constatées. En s'abstenant, le réseau des archives ne risque-t-il pas de laisser se développer une réutilisation dépourvue de toutes limites et totalement anarchique ?

Enfin peut-on véritablement aujourd'hui rester en retrait d'une évolution générale en faveur de l'accès à l'information et demeurer en dehors du champ de la réutilisation alors que la vocation des services d'archives et du ministère de la Culture consiste précisément au contraire à diffuser le plus largement possible les informations qu'ils détiennent, que la mission confiée à la ministre de la Culture met l'accent sur la mise à disposition gratuite des données patrimoniales numériques ? À cet égard, l'exemple des États voisins peut paraître significatif ; certains de nos partenaires européens avaient dans un premier temps fait part de leurs interrogations, de leurs réticences, voire de leur refus de la réutilisation des informations publiques. Quelques années plus tard, ils sont tous entrés dans le champ de la réutilisation. Doit-on en déduire pour autant que l'approche qualifiée d'anglo-saxonne l'a emporté définitivement ?

Premières orientations ?

Les propositions faites par la Direction des archives de France au groupe de travail Ory-Lavollée, propositions qui ne préjugent en rien, rappelons-le encore, des décisions qui seront prises par la ministre, vont par conséquent dans le sens d'une réutilisation encadrée et maîtrisée par la délivrance, comme le précisent les nouveaux textes, de licences, mais de licences différenciées selon la nature de la réutilisation des données. Il ne paraît pas souhaitable en effet aux professionnels des archives de traiter de la même façon les demandes de réutilisation selon qu'elles émanent d'un scientifique, d'un chercheur indépendant, d'un cabinet de généalogistes successoraux ou encore de sociétés qui entendent utiliser les données collectées à des fins commerciales.

La vocation des services d'archives a toujours consisté à encourager la recherche ; il semble très difficile, dans ces conditions, d'exiger des redevances des chercheurs scientifiques ou des laboratoires publics chargés d'enquêtes épidémiologiques, démographiques ou statistiques. Les licences envisagées doivent certes définir exactement la nature des informations concernées et les conditions de la réutilisation ; elles peuvent cependant être délivrées gratuitement et favoriser par là la recherche.

De la même façon, on peut s'interroger sur la légitimité de la facturation de réutilisations ponctuelles demandées par les particuliers, surtout lorsqu'elles visent à faire valoir les droits de nos concitoyens. Comment traiter par ailleurs les demandes formulées par des généalogistes qui font l'histoire de leurs ancêtres, de leurs familles, de leur maison ou de leur commune ? Pour les généalogistes professionnels ou successoraux, le cadre de la réutilisation s'exprime dans un contexte différent puisqu'ils réutilisent les informations publiques dans un sens commercial et qu'en tout état de cause, leurs recherches sont facturées, d'une façon ou d'une autre, à leurs clients. Mais ces réutilisations restent ponctuelles ; beaucoup de cabinets disposent par ailleurs de moyens limités et la mise en place de redevances confronterait la plupart d'entre eux à de grandes difficultés.

En revanche, la réutilisation à des fins commerciales de séries entières, telles que les recensements de population ou les minutes d'un notaire pour une période donnée, les fichiers de bagnards ou les registres d'écrou, les registres des hypothèques ou le cadastre, ne semble pas soulever de semblables interrogations. Face à de telles demandes, ne doit-on pas envisager le paiement de redevances ou bien la négociation de partenariats, d'actions de coopération

profitables aux deux parties intéressées ? Certes les exemples ne manquent pas, déjà, de semblables partenariats tels ceux proposés par l'un des principaux établissements de généalogistes professionnels du pays qui a obtenu la possibilité d'utiliser ou de réutiliser les données dans un but commercial, en limitant l'usage à ses propres agents, en interne et sans communication à des tiers, en contrepartie de leur numérisation et de la cession d'un jeu de cédéroms aux services d'archives. De tels partenariats entrent incontestablement dans le champ de la réutilisation des informations publiques mais ils se distinguent cependant des demandes de réutilisation commerciale qui, sans proposition de partenariat, se contentent de réutiliser les informations pour constituer des bases de données ou réaliser des sites Internet. Resterait à déterminer le montant de ces redevances.

La réutilisation des données de l'état civil, les plus convoitées de fait, pose en outre des problèmes particuliers, abondamment débattus à l'intérieur et hors du groupe de travail Ory-Lavollée. Elle est en effet à l'origine de la prise de conscience du problème de la réutilisation au sein des archives et de la réflexion qui a été engagée depuis, mais ces demandes portent sur l'état civil de communes entières, voire sur l'ensemble des données de l'état civil d'un département lorsqu'elles ont été mises en ligne.

S'est posée notamment la question de la réutilisation des bases de données dans la mesure où, c'est l'argumentation qui a été retenue, les informations concernées ne constituent pas des données brutes conservées dans les magasins des services d'archives, mais des données transformées grâce aux investissements consentis par les collectivités.

Surtout, un point a suscité bien des interrogations, la protection de la vie privée des individus et des familles. Certes, jusqu'à une date récente, l'état civil librement communicable et donc réutilisable relevait du délai de cent ans et les données réutilisées ne concernaient de ce fait que des personnes décédées. Il en va tout autrement avec le projet de loi sur les archives (devenu la loi du 15 juillet 2008) qui envisage de réduire de vingt-cinq ans le délai actuel et par conséquent, de rendre accessibles des documents concernant des personnes en vie. La réutilisation peut-elle porter sur des informations nominatives concernant nos contemporains ? La réponse apportée instinctivement par les membres du réseau des archives apparaît négative. Tout ne pourrait donc pas être réutilisé et certaines informations, celles qui portent sur des individus en vie, ou des données particulièrement sensibles comme celles portant sur les spoliations antisémites, ne sauraient faire l'objet d'une réutilisation purement commerciale. C'est un point qui, au demeurant, demande l'expertise de la CNIL mais la

Direction des archives de France n'envisage à l'heure actuelle que la réutilisation de données nominatives concernant des personnes disparues quand elles ont trait à l'état civil et se montre réservée sur la réutilisation de certaines informations liées à des épisodes tragiques de notre histoire contemporaine.

Bien d'autres interrogations sont soulevées par la réutilisation ; les droits du service producteur ne peuvent être passés sous silence. Réutiliser les informations techniques de la météorologie nationale ou celles du cadastre contemporain n'est pas en effet anodin en termes commerciaux. La gestion des dispositions relatives au droit de la propriété intellectuelle ne pose pas moins de problèmes puisque, lorsque des tiers possèdent de tels droits, la réutilisation devient impossible. De façon secondaire, a été soulevée la question des droits de l'État, propriétaire et producteur d'un pourcentage élevé des dossiers conservés par les Archives départementales pourtant gérées par les collectivités et notamment des documents de l'état civil et du cadastre très vivement sollicités dans le cadre de la réutilisation. Comment enfin élaborer le répertoire des données dont la réutilisation est désormais possible, répertoires dont la tenue est exigée pour l'information du public ? Cette disposition n'entraîne-t-elle pas pour les services d'archives de nouvelles obligations ?

On le voit, les questions posées par la réutilisation des informations publiques sont de natures bien différentes, mais elles exigent des réponses claires pour le réseau des archives qui souhaite pouvoir répondre aux pressions exercées sur lui depuis de longs mois par des réutilisateurs potentiels. Certes, les réflexions engagées par la Direction des archives de France et ses propositions élaborées avec le concours des responsables des services territoriaux d'archives n'ont, dans l'état actuel des choses, qu'une valeur indicative ; il importe, en tout état de cause, que le réseau des archives puisse continuer, comme par le passé, la mission d'information et de diffusion de la culture qui est la sienne, qu'il reste au service du public, des chercheurs scientifiques comme du grand public, qu'il trouve un équilibre satisfaisant entre ses missions traditionnelles et les nouvelles orientations économiques qui se font jour. À ce prix, il pourra, sans difficulté majeure, relever le défi que semble aujourd'hui poser la réutilisation des informations publiques.

Pascal ÉVEN

Département de l'innovation technologique et de la normalisation
Direction des archives de France