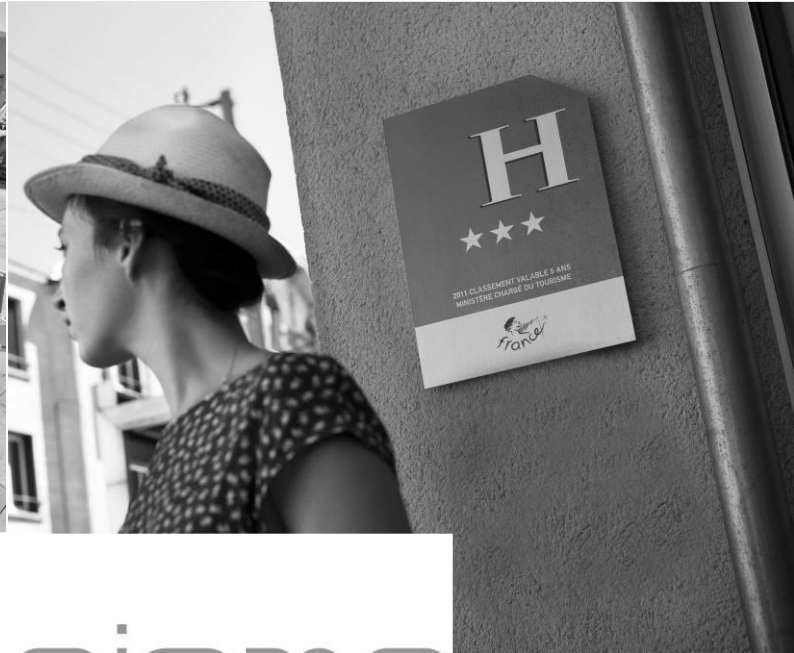




MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES



DATAtourisme



Le cadre législatif de l'open data appliqué au secteur touristique

Guide juridique

Edito



L'uniformisation, la collecte et l'accès aux informations touristiques qualifiées constituent un prérequis pour développer des services touristiques innovants et accroître l'attractivité et la compétitivité de l'offre touristique française. Ainsi, de nombreuses start-up et entreprises émettent fréquemment le souhait de pouvoir exploiter plus facilement les informations qualifiées produites par les acteurs touristiques institutionnels des territoires, à savoir les offices de tourisme, les agences et comités départementaux du tourisme et les comités régionaux du tourisme.

Ces données sont actuellement collectées et diffusées dans les territoires au sein de systèmes d'informations touristiques (SIT), sont mises à disposition des ré-utilisateurs sous un format de diffusion et des conditions d'utilisation différents, ce qui limite leur exploitation à plus large échelle.

En réponse à ce besoin, la Direction générale des Entreprises (DGE) a porté le projet de recherche & développement « DATAtourisme », lauréat du Programme des Investissements d'avenir (PIA) en 2015. Ce projet, co-construit avec les représentants des réseaux « Offices de tourisme de France », « Tourisme et territoires » et « Destinations Régions » vise à créer une plateforme nationale de collecte, d'uniformisation et de diffusion en open data des données touristiques produites et diffusées par les acteurs institutionnels au sein des territoires. Outre sa place centrale dans la stratégie de l'Etat pour renforcer l'attractivité touristique de la France et le soutien aux développements de services innovants, ce dispositif s'inscrit plus largement dans la mouvance des évolutions législatives en faveur de l'open data impulsées par l'Etat français depuis quelques années, et plus particulièrement dans la continuité de la Loi pour une République numérique du 7 octobre 2016. Cette dernière renforce les obligations de diffusion en open data des données publiques émanant des administrations, des collectivités territoriales et de leurs organismes associés, assurant une mission de service public.

Beaucoup d'acteurs s'interrogent à raison sur le périmètre d'application des obligations législatives de diffusion open data des données touristiques. Grâce à ce guide juridique, la DGE espère apporter un nouvel éclairage juridique afin d'aider les organismes touristiques institutionnels du tourisme dans la démarche d'ouverture de leurs données en :

- présentant le cadre général de l'open data et ses applications aux données touristiques ;
- répondant à quelques questions et cas d'applications vécus par des organismes touristiques institutionnels ;
- proposant des outils pratiques d'aide ou de sécurisation de la démarche open data.

Ce guide participe à la boîte à outils proposée par la DGE aux producteurs de données touristiques institutionnels afin de les accompagner dans l'ouverture progressive de leurs données en open data, à travers l'alimentation de la plateforme nationale www.datatourisme.gouv.fr.

Emma Delfau,
Sous-directrice du Tourisme

Table des matières

<i>Définition</i>	5
<i>Histoire d'un mouvement global</i>	5
<i>Philosophie et enjeux de l'open data</i>	6
▪ Les enjeux de l'open data :	6
▪ Les enjeux propres au secteur touristique :	7
<i>Accès, diffusion, réutilisation : le triptyque de l'open data</i>	9
Le cadre légal de l'open data	10
<i>Le cadre légal général codifié dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA)</i>	10
<i>Le cadre spécifique des données du tourisme</i>	11
Les acteurs de l'ouverture des données touristiques	11
<i>Les producteurs de la donnée</i>	12
<i>Les ré-utilisateurs</i>	13
<i>Les acteurs de régulation</i>	13
Ouverture des données publiques :	15
Quelles données ?	15
<i>Qu'est-ce qu'une donnée publique ?</i>	15
<i>Qu'est-ce qu'une donnée ouverte ?</i>	16
<i>Qu'est-ce qu'une donnée d'information touristique ?</i>	17
<i>Comment organiser sa démarche d'ouverture ?</i>	18
Ouverture des données à des fins de libre réutilisation	18
<i>Le principe de « libre réutilisation »</i>	18
<i>Des exceptions et dérogations à ce principe</i>	19
⇒ Focus 1 : Les données protégées par un droit de propriété intellectuelle de tiers	19
⇒ Focus 2 : Les données à caractère personnel	21
Les données à caractère personnel sont protégées par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et régies en France par :	21
⇒ Focus 3 : Le droit à l'image	25
Les licences open data	26
<i>Principe de gratuité et licence associée</i>	26
<i>Licence avec redevances encadrées</i>	27
Risques et responsabilités associés à l'open data	27
Foire aux questions	29
Annexes	35

Qu'est-ce que l'open data ?

Définition

L'expression « open data » ou « données ouvertes » désigne à la fois :

- **les données** qu'un organisme met à la disposition de tous sous forme de fichiers numériques afin de permettre leur réutilisation ;
- **la politique** par laquelle un organisme met à la disposition de tous des données numériques, dans un objectif de transparence ou afin de permettre leur réutilisation, notamment à des fins économiques¹.

Histoire d'un mouvement global

Le mouvement open data est apparu au cours des années 1957-1958 aux Etats Unis avec la création du World Data Center System. Le mouvement s'est ensuite légalisé par l'adoption en 1966 de la loi sur le libre accès à l'information, la Freedom of Information Act². Cette loi a été amendée en 2007 et l'*Open Government Act* a mis au centre de l'action gouvernementale américaine les notions de transparence, de gouvernance et d'ouverture des données publiques. La libération des données s'est ensuite généralisée à partir de 2009, sous l'administration du président Obama qui a fait de l'ouverture des données un axe central de son action, l'*Open Government Initiative* crée le premier portail open data *data.gov*.

Ce mouvement a trouvé un large écho en Europe, notamment dans le secteur public. Au Royaume-Uni, un projet analogue à celui mené aux Etats-Unis a été officiellement lancé en janvier 2010³. En France, le mouvement est impulsé par les villes de Rennes et Paris dès 2009 et suivi en 2011 au niveau gouvernemental par le lancement de la mission interministérielle Etalab qui coordonne l'action des administrations en matière d'ouverture de données et développe le portail www.data.gouv.fr. En octobre 2016, la France a pris la présidence du « Partenariat pour le gouvernement ouvert » (Open Government Partnership) 2016 / 2017.

Selon une étude réalisée par Capgemini Consulting⁴ en 2016, l'Open Data prend une place de plus en plus importante dans les pays européens qui seraient aujourd'hui 81% à disposer d'une politique dédiée à l'open data.

¹ JORF n°0103 du 3 mai 2014 page 7639 texte n° 107 Vocabulaire de l'informatique et du droit

² <http://www.foia.gov/>

³ <http://data.gov.uk/project>

⁴ Open Data Maturity in Europe 2016, Insights into the European State of play - Capgemini Consulting 2016 https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n2_2016.pdf



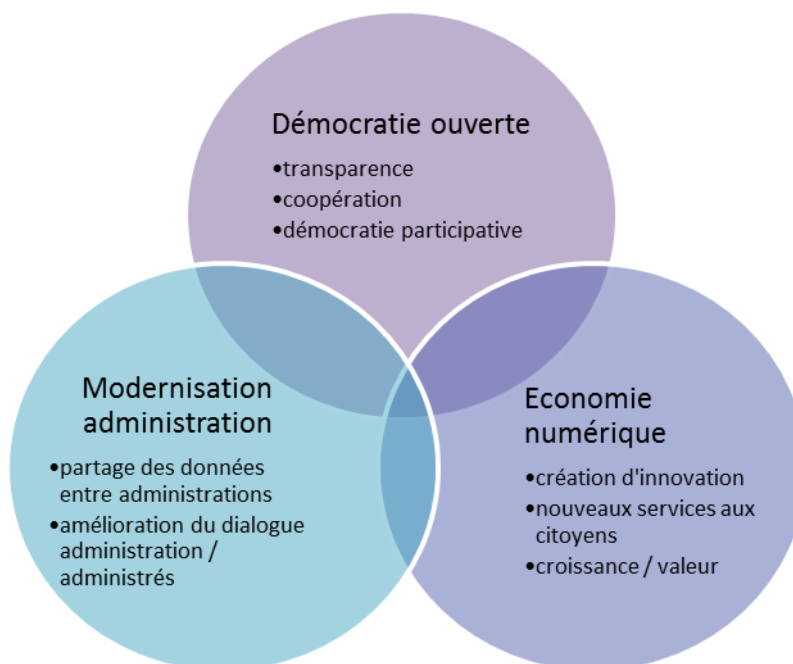
Philosophie et enjeux de l'open data

▪ Les enjeux de l'open data :

Transparence du gouvernement, participation et collaboration sont les trois piliers de la coopération entre l'État et les citoyens dans la philosophie de l'open data. Le Conseil National du Numérique, dans son avis sur l'open data du 5 juin 2012 note également que :

« L'ouverture des données publiques n'est cependant pas une fin en soi, mais un moyen de créer de nouveaux services pour les citoyens, d'améliorer le fonctionnement des administrations et de répondre à l'exigence démocratique de transparence de la puissance publique ⁵».

Les trois principaux enjeux de l'open data sont les suivants :



⁵ Avis n°12 du CNNum, ib id p.4



Potentiel économique de l'open data

La valorisation de la donnée est au cœur de l'open data. La valeur peut se mesurer suivant deux logiques : la valeur des informations publiques en elles-mêmes et la valeur en termes d'opportunités offertes par l'ouverture des données. La valeur résiderait non pas dans la donnée, matière première mais dans sa « réutilisation future et coconstruite⁶ ». De nombreux rapports ont tenté d'évaluer cette valeur : le rapport de McKinsey situait en 2013 la valeur annuelle mondiale de l'open data aux alentours de 3 000 milliards de dollars⁷. Si ce chiffre n'est qu'une hypothèse sur le potentiel de l'économie de la donnée publique, il présente le mérite de constater l'influence de la philosophie d'ouverture des données sur la croissance économique.

▪ Les enjeux propres au secteur touristique :

Le tourisme est un secteur clef de l'économie française. En 2017, la France est encore considérée comme la première destination mondiale avec 83 millions de touristes accueillis sur le territoire en 2016⁸. Le secteur du tourisme en France « génère près de 8 % de notre PIB et représente 2 millions d'emplois directs et indirects [...] L'objectif du gouvernement est d'atteindre 100 millions de touristes internationaux et des recettes associées de 50 milliards d'euros en 2020⁹ ». La croissance de l'activité touristique emporte également des conséquences sur d'autres secteurs d'activités connexes tels que les transports et l'aménagement d'infrastructures sur le territoire.

Internet est devenu « la principale source d'information pour les touristes, s'agissant de la destination qu'ils ont choisie¹⁰ ». La recherche ne s'arrête pas à l'organisation du séjour mais se poursuit lorsque le touriste se trouve sur son lieu de villégiature. Dès lors, il s'agit de trouver une information rapide, de qualité, adaptée à ses besoins lui permettant de circuler, visiter, se loger, se restaurer, participer à des manifestations. Les usages touristiques ont pleinement muté ces dernières années en offrant des nouvelles méthodes d'informations multicanales.

Les sites d'offices de tourisme – *et plus largement de tous les gestionnaires de destinations touristiques* – sont largement utilisés par les internautes en raison notamment de la qualité et de la fiabilité des données.¹¹

⁶ Focus - Les enjeux économiques de l'ouverture des données : pas de marché, pas de valeur – Louis David Benyayer et Simon Chignard - Informations sociales 2015/5 (n° 191) p. 122

⁷ Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information – McKinsey - octobre 2013- p.2

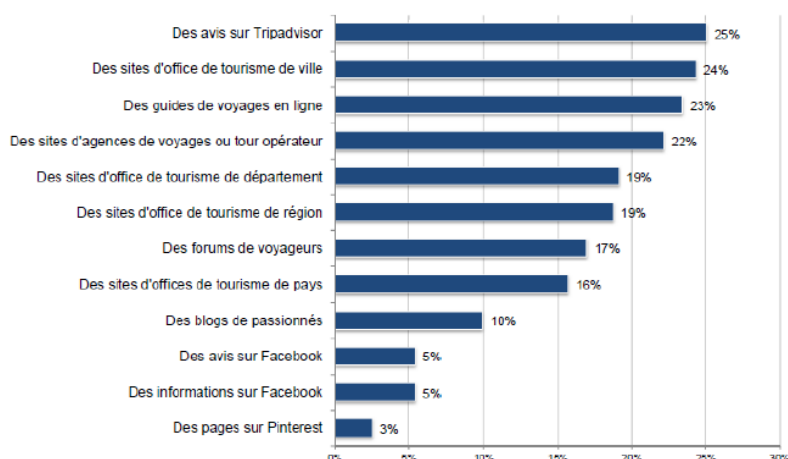
⁸<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/tourisme/la-place-du-tourisme-dans-l-economie-francaise/>

⁹<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/tourisme/la-place-du-tourisme-dans-l-economie-francaise/>

¹⁰ Rapport d'information par la Commission des Affaires Économiques sur l'impact du numérique sur le secteur touristique français - M. Daniel Fasquelle Président et Mme Pascale Got Rapporteure 10-2-2015 p.23

¹¹ Rapport d'information par la Commission des Affaires Économiques sur l'impact du numérique sur le secteur touristique français - M. Daniel Fasquelle Président et Mme Pascale Got Rapporteure 10-2-2015 p.25

Les sources d'information sur Internet pour le choix de la destination



Ce constat s'est également vérifié avec la première **consultation publique nationale sur l'accessibilité de la data dans le tourisme** lancée par la DGE à l'été 2015. Cette consultation s'appuyait sur la diffusion d'un questionnaire en ligne visant à identifier les données existantes, manquantes ou recherchées et à mieux cerner les freins rencontrés quant à leur partage ou leur traitement. Après analyse des 260 réponses de structures, il en ressort les enseignements suivants :

Principaux freins au partage de la donnée

- * Manque de moyens humains (59 %)
- * Difficultés techniques (49 %)
- * Freins économiques (44 %)

Principales difficultés à l'exploitation de la donnée

- * La mise à jour/actualisation de la donnée
- * Le manque de lisibilité de la donnée recherchée
- * Le caractère hétérogène de la donnée

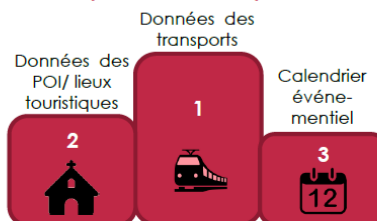


Le partage de la donnée est soumis à une licence propre pour plus de 50 % des diffuseurs, tandis qu'une majorité des ré-utilisateurs exploite des données sous licence ouverte, notamment data.gouv.fr

Données les plus utiles aux utilisateurs

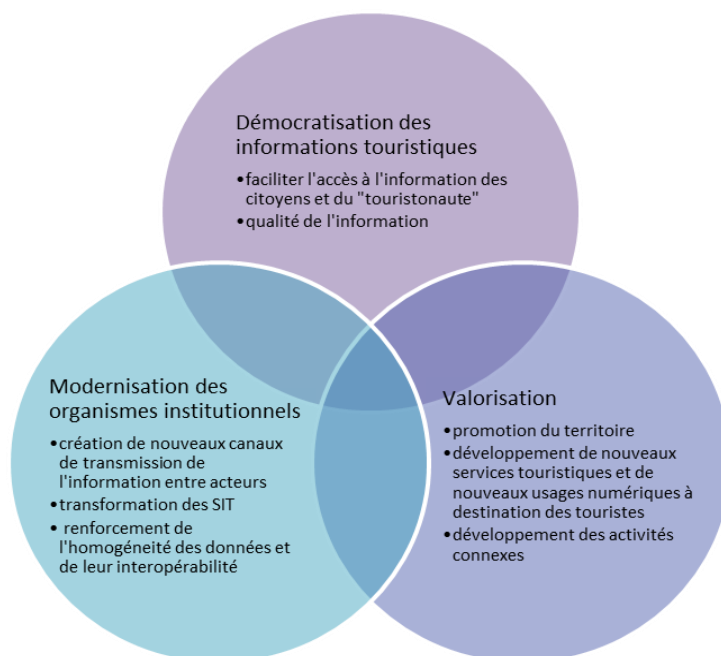


Données qui devraient être plus accessibles



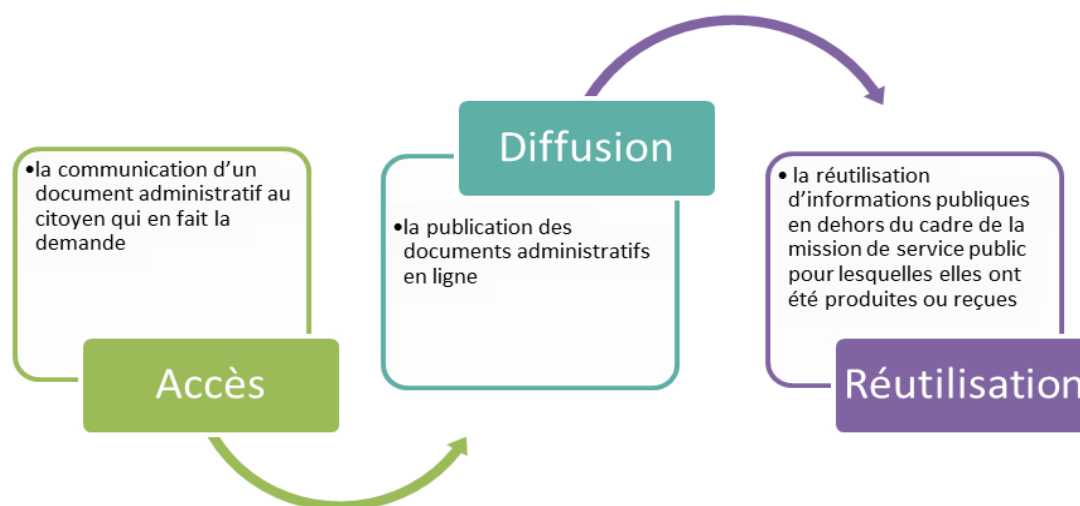
L'open data est-il amené à favoriser le développement du secteur touristique ?

L'ouverture des données publiques constitue un facteur important de promotion des territoires et de croissance des entreprises. Les principaux enjeux dans l'ouverture des données touristiques sont :



Accès, diffusion, réutilisation : le triptyque de l'open data

L'open data se construit autour du triptyque suivant :



La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a généralisé l'ouverture des données publiques en créant un **principe d'open data par défaut** : ainsi, par défaut, toutes les données produites ou reçues par un organisme dans le cadre de sa mission de service public doivent être mises à disposition du public à des fins de réutilisation, y compris commerciales.

Le volet open data de la loi pose des principes et des prescriptions aux administrations à s'engager dans une politique généralisée d'ouverture des données. L'ouverture progressive des données doit tendre à se généraliser et à se systématiser dans les administrations. L'esprit de la loi et de ses rédacteurs n'étaient pas de poser des obligations assorties de sanctions mais bien au contraire de laisser les acteurs économiques, privés et publics, s'approprier les dispositions et définir la pratique et les catégories de données à ouvrir.

Le présent guide open data propose aux acteurs institutionnels du tourisme une présentation des étapes clef du raisonnement dans le cadre de la publication en open data des informations publiques touristiques produites sur les territoires, en vue de leur réutilisation notamment à travers la plateforme nationale www.datatourisme.gouv.fr.

Le cadre légal de l'open data

Le cadre légal général codifié dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

Le CRPA, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, prévoit un Livre III consacré à « L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques » (articles L. 300-1 à L.327-1 CRPA). Ces articles codifient notamment :

- les dispositions de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique qui a généralisé l'open data et affirmé un principe d'open data par défaut ;
- les dispositions de la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (dite loi Valter) issues de la transposition de la Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (« Directive PSI ») ;
- l'ordonnance 2005-650 du 6 juin 2005, modifiant la loi n°78-753 du 17 juillet 1978¹² et transposant la Directive européenne du 17 novembre 2003¹³, qui a instauré un régime de la libre réutilisation des informations publiques ;
- la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

La Commission européenne a lancé une consultation publique relative à la révision de la directive PSI et propose une liste de questions ouvertes à contribution afin d'évaluer la mise en œuvre de la stratégie pour le marché unique numérique. Il s'agit de rendre compte des objectifs poursuivis et les options possibles pour améliorer la transparence, promouvoir l'innovation fondée sur les données et favoriser une concurrence loyale.

¹² Loi n°78-753 du 17-7-1978 dans sa rédaction issue des ordonnances n°2005-650 du 6 juin 2005 et n°2009-483 du 29 avril 2009.

¹³ Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17-11-2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Le cadre spécifique des données du tourisme

L'article L.131-2 du Code tourisme organise les missions du conseil régional en matière touristique et lui donne la mission suivante :

Le conseil régional assure le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région. Il coordonne, dans la région, les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques.

Aucune définition légale de l'expression « données relatives à l'activité touristique » ne vient poser le périmètre des données composant les données touristiques. Cette notion peut toutefois s'appréhender au regard des missions des offices de tourisme telles que définies à l'article L.133-3 : l'office du tourisme peut être chargé de « l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des services touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles. ».



Les Systèmes d'informations touristiques

Les données collectées par les acteurs touristiques à travers les territoires sont multiples. Afin de centraliser ces informations et d'optimiser leur diffusion, les organismes institutionnels en charge du tourisme ont construit des bases de données spécifiques : les systèmes d'informations touristiques (SIT) alimentés par des contributeurs publics (les offices de tourisme, les agences de développement touristique ou comités départementaux du tourisme, les comités régionaux du tourisme) et privés (hôteliers, restaurateurs, etc.). Le suivi de la base de données par les organismes institutionnels assure une transmission d'une information qualitative car mise à jour régulièrement et s'appuyant sur un travail quotidien de qualification.

Les acteurs de l'ouverture des données touristiques

L'open data s'organise autour de trois acteurs principaux :

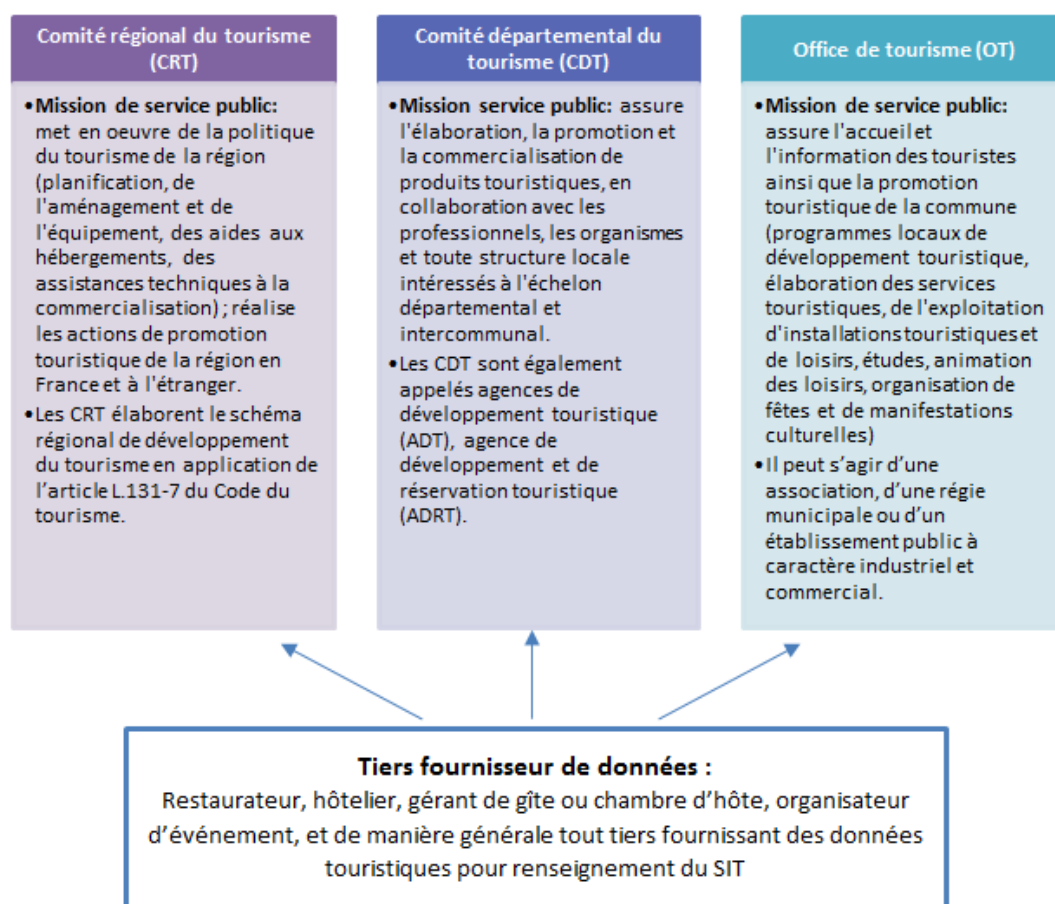


Les producteurs de la donnée

Les personnes soumises à l'obligation d'ouverture des informations publiques telles que désignées dans le code des relations entre le public et l'administration sont : l'Etat, les collectivités territoriales, les autres personnes de droit public notamment les services publics industriels et commerciaux, les services culturels¹⁴ ou encore les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public.

Dès lors qu'une personne morale privée ou publique agit dans le cadre d'une mission qui satisfait l'intérêt général qualifiée de mission de service public, elle est soumise aux règles de l'open data. Seules les données produites ou reçues par l'organisme dans le cadre de cette mission sont soumises à ouverture.

Depuis la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme¹⁵, l'action des différents organismes institutionnels en charge du tourisme est organisée par strate.



¹⁴ LOI n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (les établissements et institutions d'enseignement et de recherche ; les établissements, organismes ou services culturels ; les services publics industriels et commerciaux)

¹⁵ Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000361723>

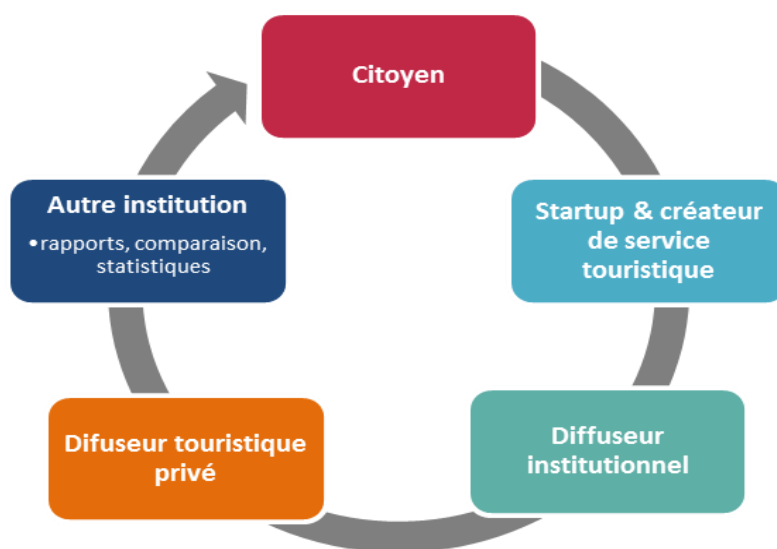
Le développement du tourisme constitue un enjeu d'intérêt général. Lors de la collecte, la réception ou le traitement des données liées à l'activité touristique, les organismes institutionnels, OT, CDT et CRT, quel que soit leur statut, agissent dans le cadre de leur mission de service public. Ces organismes touristiques institutionnels sont par conséquent soumis aux principes d'open data définis par la loi, et généralisés par la loi pour une République numérique. Les données produites et reçues par ces organismes doivent donc être publiées en ligne à des fins de réutilisation par des tiers.

Les ré-utilisateurs

L'article L.321-1 du Code des relations entre le public et l'administration précise que :

« Les informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite ».

Le législateur permet à toute personne physique ou morale, publique ou privée, de réutiliser les informations publiques à toutes fins, y compris commerciales.



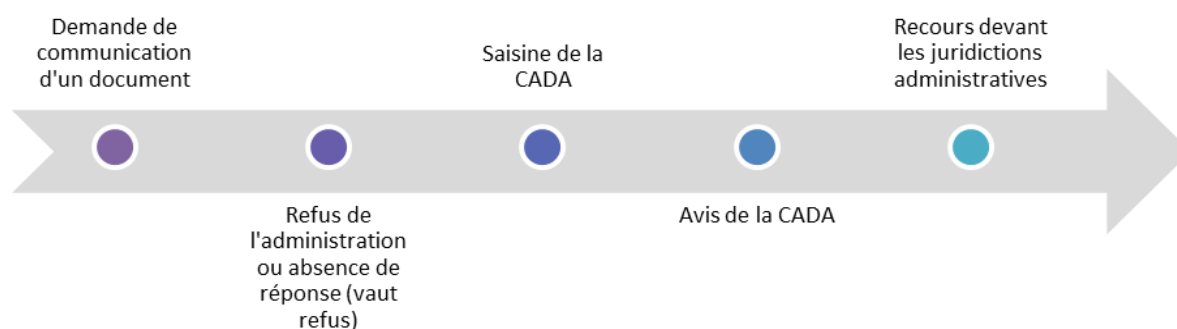
Les acteurs de régulation

Le principe d'ouverture des données publiques doit se combiner avec d'autres droits tels que la propriété intellectuelle, les données à caractère personnel, le droit à la vie privée. Des instances de contrôle ainsi que des organes de supervision de l'open data sont garantes de cet open data par défaut.

▪ La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) :

Il s'agit d'une autorité administrative indépendante dont la mission est de « veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application ¹⁶» des dispositions du CRPA.

Toute personne qui se voit refuser l'accès à un document administratif ou n'obtient pas de réponse dans un délai d'un mois, peut saisir la CADA pour que celle-ci se prononce sur le caractère communicable ou non de ce document. Elle peut également la saisir lorsqu'elle reçoit une décision défavorable pour la réutilisation d'informations publiques. La saisine de la CADA est obligatoire avant tout recours contentieux.



CNIL / CADA : un « pack de conformité » en cours de rédaction

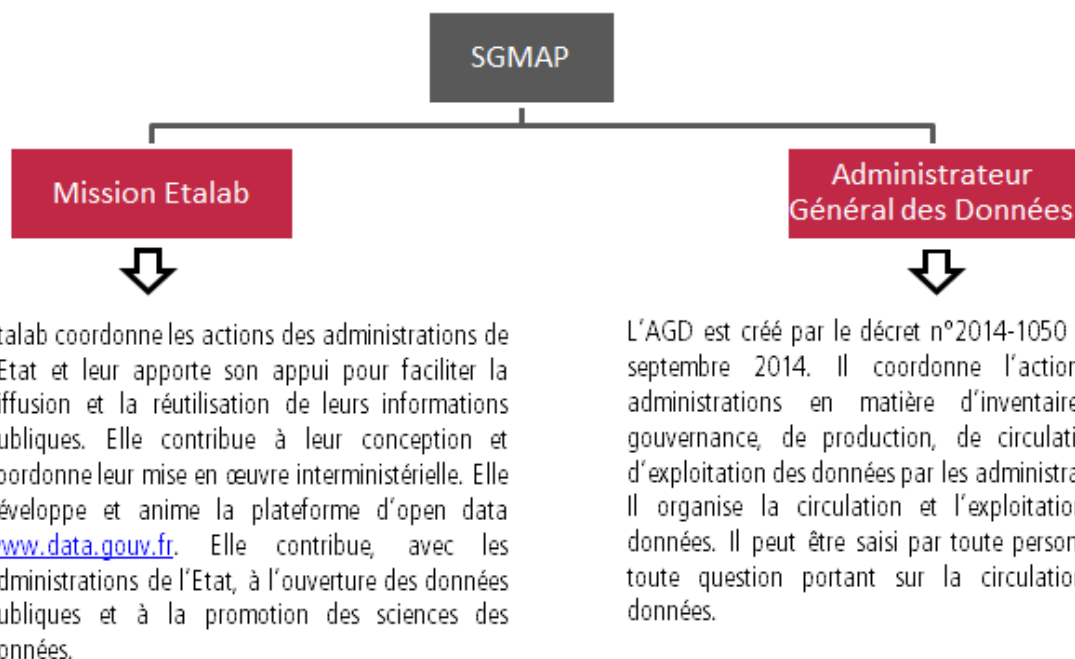
La loi pour une République numérique initie le rapprochement des deux autorités qui viennent d'engager en collaboration la création d'un pack « open data » qui doit permettre de faciliter :

- ✓ « la **compréhension** du cadre juridique applicable à l'ouverture des données publiques, en particulier en présence de données personnelles ;
- ✓ la **mise en œuvre concrète** de ce cadre juridique par les producteurs et les ré-utilisateurs de ces données ;
- ✓ la **réponse aux questions** que peuvent se poser les collectivités s'engageant dans une démarche d'ouverture, ainsi que les citoyens souhaitant exercer leurs droits ¹⁷».

- ## ▪ Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) :
- Département administratif rattaché aux services du Premier Ministre, il a été instauré pour accompagner le gouvernement dans la transformation des administrations et la modernisation des services publics.

¹⁶ Article L.340-1 du Code des relations entre le public et l'administration

¹⁷ <https://www.cnil.fr/fr/premiere-reunion-du-college-unique-cada-cnil-une-approche-conjointe-de-la-donnee-publique>



Ouverture des données publiques : Quelles données ?

Qu'est-ce qu'une donnée publique ?

Le terme de « donnée publique » est couramment utilisé pour désigner les données couvertes par le régime de diffusion et de réutilisation des informations publiques. Or, cette expression « donnée publique » n'est pas celle utilisée par la loi qui préfère les termes de « document administratif » et d'« information publique ».

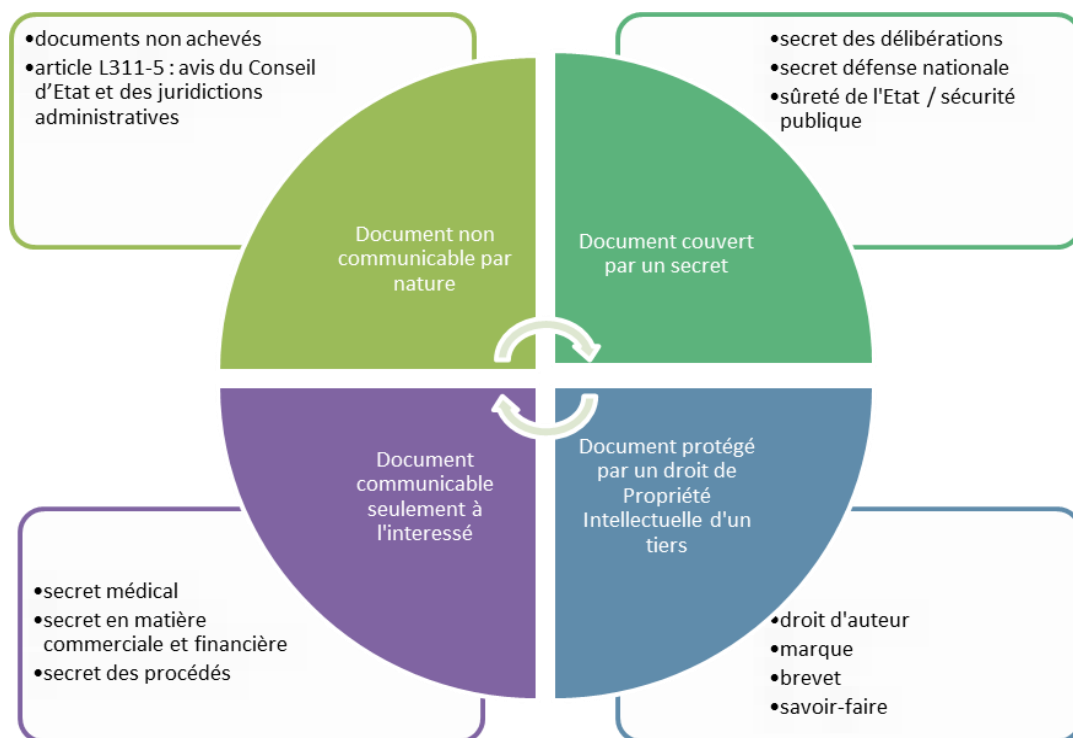
Sont considérés comme documents administratifs, **quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public**, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. L'article L. 300-2 du CRPA liste de manière non exhaustive des exemples de documents considérés comme administratif : les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions.

Lorsque ces documents administratifs ont été communiqués ou publiés par les administrations mentionnées ci-dessus à des fins de réutilisation, ils sont désignés par le terme d'informations publiques.

Seuls les documents existants, achevés et produits ou reçus dans le cadre d'une mission de service public sont communicables et publiables par défaut.

Existant	<ul style="list-style-type: none"> • le document doit exister en l'état ou pouvoir être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant • la demande de communication ne doit pas avoir pour objet ou pour effet de contraindre l'administration à établir un document pour répondre à cette demande
Achevé	<ul style="list-style-type: none"> • les documents intermédiaires, préparatoires, à l'état de brouillon ne sont pas communicables
Mission de service public	<ul style="list-style-type: none"> • seuls les documents produits ou reçus dans le cadre de la mission de service public de l'acteur concerné relèvent du régime d'ouverture (communication ou diffusion). • a contrario, un document produit ou reçu hors du cadre de la mission de service public ne relève pas du régime d'ouverture par défaut.

Des exceptions à ce principe d'ouverture par défaut sont posées et certaines données relèvent du régime de l'exception à l'ouverture :



Qu'est-ce qu'une donnée ouverte ?

En décembre 2007 aux Etats-Unis, le groupe de travail « Open Government Data » a défini **8 principes essentiels** permettant de dessiner les contours philosophiques d'une « donnée ouverte » :

1. **Les données sont complètes** : toutes les données publiques doivent être rendues disponibles sauf les données pouvant porter atteinte à la vie privée des citoyens ou à la sécurité.
2. **Les données sont primaires** : les données doivent être brutes, telles qu'elles ont été collectées à la source, non agrégées, non modifiées.
3. **Les données sont tenues à jour** : elles doivent être rendues disponibles aussi vite que possible afin de préserver leur valeur.
4. **Les données sont accessibles** : les données sont disponibles au plus large spectre d'utilisateurs pour l'usage le plus large
5. **Les données doivent permettre un traitement automatisé** : elles doivent être structurées et documentées afin de permettre un traitement informatisé.
6. **L'accès aux données est non discriminatoire** : elles sont disponibles à tout le monde de façon anonyme ne nécessitant pas d'enregistrement.
7. **Les données sont disponibles dans un format non propriétaire** : elles doivent être rendues disponibles au moins dans un format sur lequel aucune entité ne détient le monopole.
8. **Les données ne sont pas couvertes par un droit de propriété intellectuelle** : elles ne doivent pas être l'objet de droits d'auteurs, marques déposées, brevets, etc.¹⁸

Ces lignes directrices doivent inspirer les gouvernements dans le cadre de leurs politiques publiques d'ouverture des données. La loi pour une République numérique dans ces différentes dispositions reprend une grande majorité des points susvisés. Le CRPA mentionne que toute mise à disposition doit se faire dans un « *standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* ».

La notion de « standard ouvert » est définie par l'article 4 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique dans les termes suivants :

« On entend par standard ouvert tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre. »¹⁹

L'objectif est de garantir une interopérabilité des données pour optimiser la réutilisation. On peut citer pour se faire les formats CSV, JSON, XML, RDF.

Qu'est-ce qu'une donnée d'information touristique ?

Les organismes institutionnels en charge du tourisme ont à traiter un nombre conséquent de données dans le cadre de leur mission d'information et de promotion du tourisme auprès du public, parmi lesquelles les données relatives :

- à l'hébergement : hôtels, gîtes, chambres d'hôtes, campings (localisation, nom de l'établissement, contact, photographies, disponibilités, prix...);
- à la restauration (localisation, nom de l'établissement, contact, photographie, carte, horaire, réservation...);
- aux commerces et services de proximité ;
- aux musées et plus largement au patrimoine culturel ;

¹⁸ Livre blanc sur les données ouverte- HAL- Branislav Meszaros, Sitthida Samath, Sonia Guérin-Hamdi, Céline Faure-2015

¹⁹ Article 4 de la Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

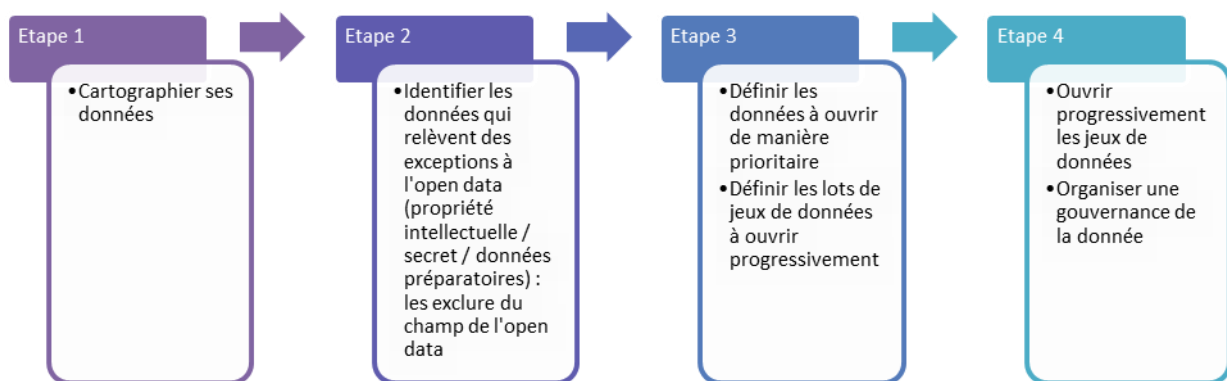
- au patrimoine naturel ;
- aux équipements sportifs et culturels ;
- aux activités et événements locaux ;
- aux itinéraires touristiques.

La Commission d'accès aux documents administratifs a par exemple considéré dans un avis en date du 2 avril 2009 que les documents produits ou reçus par les comités départementaux du tourisme dans le cadre de leur mission de service public, notamment l'activité de commercialisation de produits touristiques, constituaient des documents administratifs²⁰.

Comment organiser sa démarche d'ouverture ?

La loi pour une République numérique encourage une mise en ligne généralisée de toutes les données produites ou reçues par l'administration dans le cadre de sa mission de service public en posant le principe d'ouverture par défaut. Cette loi se veut évolutive dans le temps et en fonction des pratiques, des besoins, des particularismes. Chaque administration doit se saisir du sujet et définir sa propre vision de l'ouverture de ses données.

Afin de publier des données de qualité, des données structurées, des données pertinentes pour les ré-utilisateurs, il est recommandé d'adopter une démarche d'ouverture par strates en identifiant les données à ouvrir de manière prioritaire (en fonction de la qualité des données, de l'écosystème, de la politique et de la stratégie définie, des besoins identifiés, etc...), puis de définir des paliers d'ouverture des données.



Ouverture des données à des fins de libre réutilisation

Le principe de « libre réutilisation »

Les informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les organismes institutionnels en charge du tourisme peuvent être librement réutilisées par toute personne. L'article

²⁰ CADA - avis n° 20091039- 2-4-2009

L321-1 du CRPA affirme un principe général de libre réutilisation à quelque fin que ce soit, et notamment à des fins commerciales et privées.

Deux conditions sont posées à cette libre réutilisation :

L'interdiction d'altérer les informations ou d'en dénaturer le sens :	>> L'interdiction d'altérer les informations publiques ne doit pas être entendue comme empêchant de modifier le support des données, d'enrichir les données ou de créer de nouvelles données à partir de croisement de données.
L'obligation d'en mentionner la source et la dernière date de mise à jour :	>> La mention de la source oblige le ré-utilisateur à préciser le nom du producteur de la donnée

Des exceptions et dérogations à ce principe

La loi prévoit toutefois un certain nombre d'exceptions et de dérogations à la libre réutilisation des informations publiques parmi lesquelles :

- les données protégées par un droit de propriété intellectuelle de tiers ;
- les données à caractère personnel ;
- les données dont la réutilisation porterait atteinte à la vie privée (ex : droit à l'image).

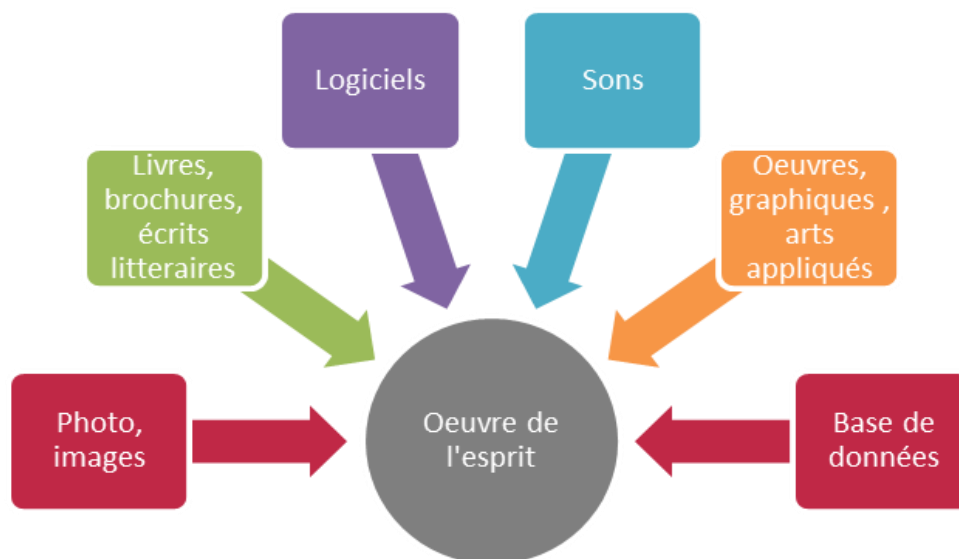
⇒ **Focus 1** : Les données protégées par un droit de propriété intellectuelle de tiers

Lorsque les données sont protégées par un droit de propriété intellectuelle, il convient de vérifier la titularité des droits :

- si l'organisme institutionnel du tourisme est titulaire de l'ensemble des droits de propriété intellectuelle sur la donnée (par une cession de droits en bonne et due forme), l'administration ne pouvant se prévaloir de ses propres droits de propriété intellectuelle doit mettre en open data cette donnée ;
- si le titulaire des droits est un tiers à l'organisme institutionnel du tourisme, notamment un prestataire ou encore un agent public, la donnée ne peut pas être réutilisée librement. La notion de « tiers » est définie de manière large. Ainsi la CADA a affirmé²¹ qu'un agent public qui avait réalisé une photographie pour le compte d'une collectivité était un tiers et conservait ses droits d'auteur ; par conséquent et en l'espèce, la Région n'avait pas la possibilité d'autoriser La Poste à réutiliser à titre d'illustration d'enveloppes prépayées cette photographie.

Le droit d'auteur s'applique aux œuvres de l'esprit originales. Les articles L. 112-2 et L. 112-3 du CPI listent les œuvres de l'esprit protégeables par le droit d'auteur parmi lesquelles :

²¹ Conseil 20092706 Séance du 5 novembre 2009



Les droits d'auteur sont composés des droits patrimoniaux et des droits moraux sur une œuvre ; ils appartiennent à l'auteur, personne physique, de cette œuvre.

Le code de la propriété intellectuelle organise un formalisme strict pour toute cession de droits d'auteur. Les organismes institutionnels en charge du tourisme devront être vigilants à ce que les clauses de cession des droits patrimoniaux respectent les conditions suivantes :

- chacun des droits cédés doit faire l'objet d'une mention distincte dans l'acte de cession ;
- le domaine d'exploitation doit être délimité quant à :
 - ✓ **son étendue** : quels droits sont cédés ? droit de reproduction, de représentation, d'adaptation. Tous les droits qui ne sont pas cédés seront conservés par l'auteur initial.
 - ✓ **sa destination** : quelle exploitation de l'œuvre ? exploitation commerciale ou non commerciale ;
 - ✓ **son lieu** : quel territoire ? France, Europe, Monde
 - ✓ **sa durée** : 5 ans, 10 ans, toute la durée des droits d'auteurs..

La réutilisation d'une information publique contenant des droits d'auteur d'un tiers qui n'aurait pas donné son accord constitue une contrefaçon.

Cas pratique n°1 L'exemple des photographies

Un office de tourisme a fait appel à une agence de photographes pour réaliser un reportage photo. Deux hypothèses possibles :

- **Hypothèse 1** : l'office de tourisme et l'agence ont signé un contrat de cession de droits d'auteur à titre exclusif au profit de l'office pour une exploitation large des photographies.
>> Ces photographies **pourront** être publiées en open data.
- **Hypothèse 2** : l'office de tourisme et l'agence n'ont pas signé de contrat ou le contrat ne fait pas mention d'une cession de droits d'auteur au profit de l'office ou encore la cession des droits n'est pas valide (au regard des exigences légales de l'article L.131-3 CPI).
>> Ces photographies **ne peuvent pas** être publiées en open data.

Base de données et open data :

La base de données a un double régime de protection :

- par le droit d'auteur (protection de la structure)
- par le droit du producteur de base de données (protection du contenu et de l'investissement substantiel du producteur de la base de données).

Les bases de données de tiers relèvent de ce double régime de protection et ne peuvent pas être mises en open data par les organismes institutionnels du tourisme sans contrat de cession de droits en bonne et due forme.

Les bases de données, mises à jour de façon régulière, produites ou reçues par les organismes institutionnels du tourisme dans le cadre de leur mission de service public doivent être publiées en application de l'article L.312-1-1 (3°) du CRPA (obligation applicable aux personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est supérieur à 50).

⇒ **Focus 2 : Les données à caractère personnel**

Les données à caractère personnel sont protégées par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne²² et régies en France par :

- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiées ;
- à partir du 25 mai 2018, par les dispositions du Règlement 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

La protection des données à caractère personnel est affirmée à plusieurs reprises dans les dispositions relatives aux droits d'accès, à la publication et à la réutilisation des données publiques. Des aménagements aux règles et principes généraux de l'open data sont posés en cas de données à caractère personnel.

²² Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 8

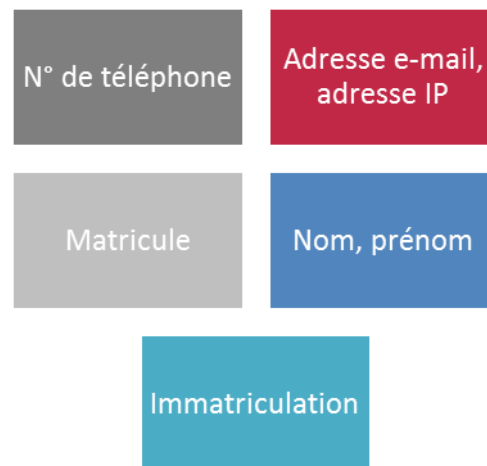
1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

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.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante.

Qu'est-ce qu'une donnée à caractère personnel ?

Toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable. Est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale.



La notion de données à caractère personnel ne s'applique qu'aux personnes physiques et non aux personnes morales.

Les organismes institutionnels du tourisme peuvent être amenés à constituer des fichiers de données à caractère personnel, par exemple :

- des fichiers visiteurs, composés de nom, prénom, adresse email, code postal, afin de réaliser des statistiques de fréquentation en fonction des profils des visiteurs ;
- des fichiers relatifs aux professionnels du tourisme contenant le nom de l'établissement, l'adresse, un numéro de téléphone, une adresse email contact ; lorsque l'établissement est une chambre d'hôte ou un gîte, ces renseignements peuvent comporter des données à caractère personnel.

Quelles sont les règles de publication des jeux de données contenant des données à caractère personnel ?

Trois conditions alternatives sont prévues par le CRPA pour permettre la publication de documents comportant des données personnelles²³ :

- l'existence de dispositions particulières autorisant la publication de données à caractère personnel ;
- l'accord des personnes concernées : le consentement des personnes à la diffusion de leurs données à caractère personnel est généralement recueilli lors de la collecte des données ;
- la mise en œuvre d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes (anonymisation) : l'anonymisation consiste à enlever d'un document tout caractère qui permettrait d'identifier une personne, directement ou indirectement. Dans un contexte d'incertitude des administrations sur les méthodes d'anonymisation, la CNIL a pris en charge l'élaboration de référentiels et de méthodologies générales visant l'anonymisation des données.

²³ Art. L. 312-1-2 du CRPA

L'objectif étant de proposer rapidement une certification ou une homologation des méthodes utilisées par les institutions publiques.



Formulaire de collecte de données

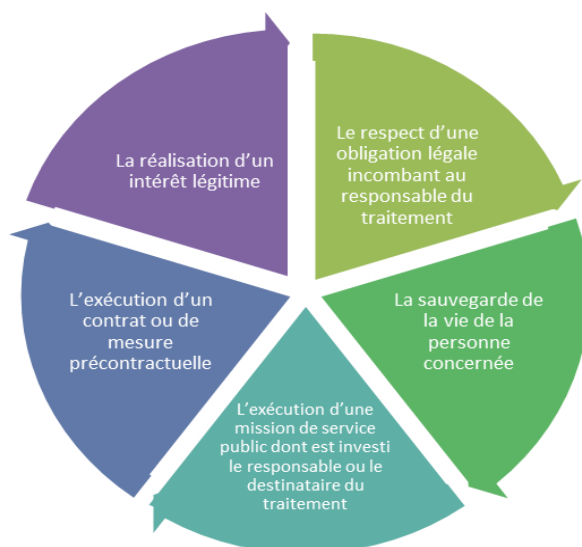
Il est recommandé d'obtenir le consentement des personnes à la diffusion en open data de leurs données à caractère personnel au moment de la collecte des données ou de leurs mises à jour. Cette finalité du traitement, finalité de publication des données en ligne à des fins d'ouverture des données et de réutilisation par des tiers, doit être précisée dans le formulaire aux côtés d'autres informations :

- ✓ le responsable du traitement ;
- ✓ les autres finalités du traitement ;
- ✓ la durée de la conservation ;
- ✓ les destinataires de la donnée ;
- ✓ les droits des personnes concernées (accès, rectification et opposition) ;
- ✓ le service en charge du droit d'accès.

Quelles sont les règles de réutilisation des jeux de données contenant des données à caractère personnel ?

La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, en application de l'article L.322-2 du CRPA.

L'article 7 de la loi n°78-17 dite Informatique et Libertés dispose qu'un traitement de données à caractère personnel doit avoir reçu **le consentement de la personne concernée** ou satisfaire à l'une des conditions suivantes :



Par conséquent, pour réutiliser un jeu de données comprenant des données à caractère personnel, le ré-utilisateur devra :

- soit disposer du consentement des personnes visées dans ce jeu de données à l'utilisation qui sera faite de leurs données et aux finalités de cette utilisation ;
- soit faire valoir un intérêt légitime à l'utilisation du jeu de données.

Le ré-utilisateur qui envisage de fonder son traitement sur la poursuite d'intérêts légitimes devra s'assurer que les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne ne prévalent pas sur les intérêts légitimes qu'il entend poursuivre. Le règlement général sur la protection des données précise que « l'existence d'un intérêt légitime devrait faire l'objet d'une évaluation attentive, notamment afin de déterminer si une personne concernée peut raisonnablement s'attendre, au moment et dans le cadre de la collecte des données à caractère personnel, à ce que celles-ci fassent l'objet d'un traitement à une fin donnée. ».



Formulaire de collecte de données

Le formulaire de collecte des données peut prévoir une finalité de publication des données en ligne à des fins d'ouverture des données et de réutilisation par des tiers en application des dispositions open data. En toute hypothèse, la responsabilité de la réutilisation des jeux de données pèse sur le ré-utilisateur qui se doit d'appliquer les dispositions légales sur la protection des données à caractère personnel.

Le pack CNIL CADA « open data » doit venir clarifier les conditions d'application de ces deux régimes parfois difficile à concilier. Il est attendu pour le premier trimestre 2018.

Cas pratique n°2

L'exemple des données commerciales à caractère personnel

L'office de tourisme d'une commune propose au gérant d'une chambre d'hôte de transmettre des informations descriptives de son établissement afin qu'elles soient intégrées au système d'information touristique. Parmi les données intégrées par le gérant, il est possible de rentrer des données à caractère personnelles de type :

- un e-mail de contact nominatif : prenom.nom@fournisseur.com
- l'adresse de la chambre d'hôte qui constitue également son adresse personnelle
- un numéro de téléphone qui est également son numéro personnel.

Quelle disposition doit prendre l'office de tourisme s'agissant des données personnelles renseignées par l'hôtelier ?

- Disposer dans son formulaire de collecte d'une mention d'information « Informatique et libertés ».
- Obtenir une autorisation large des personnes concernées quant à l'utilisation des données renseignées qui couvre la finalité de publication des données en ligne à des fins d'ouverture des données et de réutilisation par des tiers y compris à des fins commerciales.
- Se conformer de manière générale aux obligations du règlement général sur la protection des données.
- Faire de la pédagogie et de la sensibilisation auprès des fournisseurs de données.

⇒ Focus 3 : Le droit à l'image

Le droit à l'image bénéficie d'une protection qui pourrait être qualifiée d'absolue sur le fondement du droit au respect de la vie privée :

- Article 9 du code civil
- Article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Ainsi, chaque individu a un droit exclusif sur son image et l'utilisation qui en est faite. Chacun peut s'opposer à sa fixation, conservation ou à sa diffusion publique sans son autorisation, sauf cas particuliers.

L'autorisation de diffusion de son image doit être expresse et spéciale, c'est-à-dire déterminée quant à l'usage de la photographie ; elle fait l'objet d'une interprétation stricte. Ainsi cette autorisation doit mentionner :

- le but de l'utilisation des clichés ;
- le support de publication ;
- le nombre de tirages éventuels en cas de publication ;
- le territoire de la diffusion ;
- la durée de la diffusion.

Il existe des cas spécifiques de dispense de consentement, à appliquer strictement. Dès lors, la reproduction de l'image d'une personne peut être diffusée sans son autorisation dans les cas suivants :

- la représentation des personnes publiques : il existe un allègement du droit à la vie privée pour les personnes publiques dans l'exercice de leur vie publique ;
- le droit à l'information du public :
 - ✓ les illustrations d'évènements d'actualité immédiate ;
 - ✓ les groupes de personnes dans les lieux publics.
- L'exclusion de responsabilité de l'administration du fait de la réutilisation : l'acte de réutilisation est entièrement à la charge de l'utilisateur qui en assume seul l'entière responsabilité ;
- le rappel de l'utilisation conforme à la loi Informatique et libertés des données à caractère personnel ;
- les droits des ré-utilisateurs sur les données ; l'absence de garantie de l'administration sur les données notamment en cas de défauts ou d'erreurs ; seule la garantie de jouissance paisible légale en cas de droits de propriété intellectuelle de tiers est applicable ;
- les obligations des utilisateurs de mentionner la paternité et la source des données.

Utilisation de photographies et droit à l'image

Lorsque les photographies représentent des personnes physiques identifiables en objet principal de la photographie les organismes institutionnels en charge du tourisme doivent :

- pour les images existantes : vérifier qu'ils détiennent des autorisations assez larges des personnes représentées pour permettre la réutilisation sur la plateforme www.datatourisme.gouv.fr ; vérifier également la durée de ces autorisations ;
- pour les images à venir : proposer des autorisations qui mentionnent la publication en ligne à des fins de réutilisation y compris commerciale des photographies.



Les licences open data

Principe de gratuité et licence associée

La réutilisation des informations publiques est gratuite par défaut depuis la loi Valter.

Face à la profusion des licences, dont la teneur était parfois très hétérogène et pouvait nuire à l'effectivité et à la sécurité de la réutilisation des données publiques, la loi pour une République numérique est intervenue pour limiter le choix de licences auxquelles les administrations peuvent recourir.

Désormais, quand les administrations voudront proposer une licence pour la réutilisation gratuite de leurs informations publiques, qu'il s'agisse de données ou de logiciels, le CRPA impose de choisir parmi les licences suivantes :

Licence « Données »	Licence « Logiciel »
Licence ouverte de réutilisation d'informations publiques (dite Licence Etalab)	Les licences permissives : Berkeley Software Distribution License, Apache, CeCILL-B et Massachusetts Institute of Technology License
Open Database License (dite ODbL)	Les licences avec obligation de réciprocité : Mozilla Public License, GNU General Public License et CeCILL

Lorsque les licences autorisées ne répondent pas au besoin de l'administration qui préfère choisir une licence spécifique, il convient de se tourner vers la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat pour tenter d'en obtenir l'homologation. L'homologation obtenue ne sera valable que pour l'administration demanderesse et pour les informations publiques en cause. La licence homologuée est rendue accessible en ligne, dans sa version en vigueur, sur le site internet : <http://www.data.gouv.fr>.

Ces licences ont pour objet d'organiser les conditions juridiques de la réutilisation et notamment de prévoir :

- Les droits des ré-utilisateurs sur les données ;
- L'absence de garantie de l'administration sur les données notamment en cas de défauts ou d'erreurs ; seule la garantie de jouissance paisible légale en cas de droits de propriété intellectuelle de tiers est applicable ;
- L'exclusion de responsabilité de l'administration du fait de la réutilisation : l'acte de réutilisation est entièrement à la charge de l'utilisateur qui en assume seul l'entière responsabilité ;
- Le rappel de l'utilisation conforme à la loi Informatique et libertés des données à caractère personnel ;
- Les obligations des utilisateurs de mentionner la paternité et la source des données.

Toutes les données mises en ligne sur la plateforme www.datatourisme.gouv.fr par les producteurs sont sous licence ouverte dite « Licence Etalab ».

Licence avec redevances encadrées

Si le principe de gratuité est devenu la règle en France depuis la loi Valter, il est écarté par le CRPA dans deux hypothèses distinctes où l'administration peut imposer le paiement d'une redevance pour la réutilisation des informations publiques :

- lorsque l'administration est tenue de couvrir par des recettes propres une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de sa mission de service public ; plus précisément lorsque l'activité principale de l'administration consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques, et lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions ;
- lorsque la numérisation porte sur des informations issues des opérations de numérisation des fonds et des collections des bibliothèques, des musées et archives.

Lorsque l'administration entre dans l'une ou l'autre de ces catégories, une seconde condition cumulative s'applique : seules les informations publiques contenues dans une liste limitative prévue par décret (décret n°2016-1617 du 29 novembre 2016) peuvent être soumises à redevance :

- certaines données géographiques de l'IGN, dont les cartes et fonds cartographiques aux échelles supérieures à 1 : 1 000 000 ;
- certaines informations météorologiques détenues par Météo France ;
- certaines informations relatives à l'environnement physique marin et à son évolution détenues par le service hydrographique et océanographique de la marine ;
- certaines informations issues des activités de numérisation.

Licence obligatoire :

Dans cette hypothèse, la loi prévoit que l'établissement d'une licence est obligatoire. Cette licence doit être rédigée et publiée en ligne.

Exclusion du dispositif DATAtourisme :

La mise à disposition des données touristiques par les organismes institutionnels vers la plateforme www.datatourisme.gouv.fr n'entre dans aucune des exceptions susvisées. En conséquence, il est impossible de prévoir une quelconque redevance pour la transmission des données touristiques.

Risques et responsabilités associés à l'open data

La loi pour une République numérique d'octobre 2016 et l'ensemble des dispositions du CRPA sur l'accès aux documents administratifs, la publication et la réutilisation des informations publiques reposent sur une philosophie incitative et d'entraînement.

La loi vient généraliser et impulser le mouvement d'ouverture des données, mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics, appelant politiquement à l'ouverture, sans prévoir de sanctions particulières des administrations n'entrant pas dans ce mouvement.

Les seules sanctions prévues dans le CRPA sont celles des ré-utilisateurs en cas de non-respect des règles de réutilisation (article L.326-1 CRPA).

Le risque pour les organismes institutionnels du tourisme de ne pas publier en ligne leurs données est d'être de plus en plus sollicité par des tiers afin de se voir communiquer des documents administratifs. A défaut de réponse ou de réponse négative, la personne intéressée devra saisir avant tout recours contentieux, la Commission d'accès aux documents administratifs. L'avis émis par la CADA ne lie pas l'administration qui peut en cas d'avis favorable ne pas donner suite ou refuser à nouveau la demande formulée.

La personne intéressée pourra porter l'avis de la CADA (avis défavorable ou refus de l'administration de faire droit à sa demande malgré un avis favorable de la CADA) devant le tribunal administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Le juge administratif peut annuler pour excès de pouvoir la décision de l'administration et, si la demande est formulée, enjoindre à l'administration de communiquer le document sous astreinte (somme d'argent par jour de retard).

Absence de sanction pour l'administration et esprit de la loi

Les dispositions du code des relations entre le public et l'administration sur l'accès, la publication et la réutilisation des données publiques posent des principes et des prescriptions aux administrations à s'engager dans une politique d'ouverture des données généralisée ; aucune sanction n'est prévue en cas de défaut d'ouverture par l'administration.

Le risque est davantage en termes :

- d'image vis-à-vis du public eu égard aux enjeux de l'open data ;
- de multiplication du nombre de demandes d'accès à des documents administratifs.

L'esprit de la loi et de ses rédacteurs n'étaient pas de poser des obligations assorties de sanctions mais bien au contraire de laisser les acteurs publics et privés s'approprier les dispositions et définir la pratique et les catégories de données à ouvrir.

Foire aux questions

- **Question 1 : Comment identifier des données publiques dans les systèmes d'information des organismes institutionnels en charge du tourisme ?**

Si de nombreuses données stockées par les organismes entrent dans le régime de l'open data, toutes les données traitées ne sont pas des données publiques qui relèvent du champ de l'ouverture posé par la loi. La loi fixe des conditions précises d'ouverture :

- la donnée doit être produite ou reçue par les institutionnels du tourisme à savoir OT, ADT ou CDT et CRT quel que soit leur statut public ou privé (voir § Les producteurs de la donnée) ;
- la donnée doit relever de l'exercice de la mission de service public touristique : un document n'est administratif que s'il entretient un lien suffisamment direct avec la mission de service public de l'autorité administrative qui l'a produit ou reçu (voir § Qu'est-ce qu'une donnée publique ?) ;
- la donnée doit être achevée ;
- la donnée doit respecter les conditions posées par la loi pour une République numérique pour la communication et la publication des documents administratifs et notamment ne pas relever d'un cas d'exception (la sécurité publique et la sécurité des personnes, le droit de propriété intellectuelle de tiers, le secret protégé par la loi) (voir § Qu'est-ce qu'une donnée publique ?).

- **Question 2 : Est-ce que les données produites par des prestataires privés sont exclues du champ de l'open data ?**

L'origine privée de la donnée n'exclut par la qualification de données publiques :

- dès lors que les organismes institutionnels en charge du tourisme ont reçu d'un tiers fournisseur cette donnée dans le cadre de leur mission de service public. Par conséquent, les données saisies dans les systèmes d'information touristique des organismes directement par des entreprises ou des personnes privées peuvent constituer des données publiques ;

Exemple : Cas de données relatives à un festival de musique renseignées par l'organisateur privé de l'évènement

Ces données proviennent bien d'un prestataire privé mais sont reçues par les organismes institutionnels dans le cadre de leur mission de service public de promotion du territoire et d'informations touristiques.

- dès lors que la donnée ne relève pas d'un des champs d'exception à la qualification de données publiques : données dont la communication porterait atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, à un secret protégé par la loi, données protégées par un droit de propriété intellectuelle de tiers (par exemple les photographies et le droit du photographe ou de l'agence).

- **Question 3 : Doit-on différencier les données brutes, les données enrichies et les métadonnées ?**

Il existe une différence technique entre données brutes, données enrichies et métadonnées :

- les données brutes : données recueillies qui n'ont pas encore été organisées, mises en forme ou analysées et ce quel que soit leur forme, leur nature, leur support ou encore le sujet de la donnée (par exemple lieu, horaire, type d'activité) ;
- les données enrichies : données dont la pertinence s'est vue améliorée par un traitement :
 - ✓ amélioration du jeu de données par l'ajout d'un autre jeu de données,
 - ✓ retraitement de la donnée par structuration, agrégation, affinement, interprétation,
 - ✓ croisement de différentes données...
- les métadonnées ou littéralement « les données sur les données » peuvent concerner les données brutes comme les données enrichies. « Les métadonnées fournissent des informations permettant de comprendre des données (documents, images, bases de données), des concepts (par exemple, les systèmes de classification) et des entités du monde réel (par exemple, les personnes, les organisations, les lieux, peintures, produits).²⁴ Elles peuvent être des :
 - ✓ « métadonnées descriptives, décrivant une ressource à des fins de découverte et d'identification.
 - ✓ métadonnées structurelles, par exemple, des modèles de données et des données de référence.
 - ✓ métadonnées administratives, qui renseignent afin d'aider à la gestion d'une ressource. »

Pour construire ces métadonnées, on s'appuie sur des recommandations existantes, des standards ou des normes. Ces métadonnées sont renseignées lors de la publication du jeu de données à partir des outils proposés et notamment de l'ontologie.

Les dispositions légales ne distinguent pas ces différentes catégories de données techniques ; les données brutes comme les données enrichies et comme les métadonnées peuvent relever du champ de l'ouverture des données dès lors qu'elles sont achevées, produites ou reçues par l'organisme institutionnel dans le cadre de sa mission de service public.

Par ailleurs, plus la donnée est normalisée et de qualité, plus elle garantit le respect des objectifs de l'open data, l'efficacité de la plateforme www.datatourisme.gouv.fr, et la réutilisation des jeux de données.

■ Question 4 : L'organisme institutionnel en charge du tourisme a-t-il le droit de publier en open data des photographies ?

Avant de publier une photographie en open data l'organisme institutionnel du tourisme doit s'assurer qu'il détient de l'auteur l'autorisation nécessaire à cette mise en open data des photographies.

- ⇒ La photographie étant une œuvre de l'esprit protégeable par le droit d'auteur, seul le titulaire des droits peut autoriser les conditions de son utilisation.
- ⇒ Les dispositions en droit d'auteur s'interprétant de manière stricte, tout ce qui n'est pas autorisé expressément par le titulaire des droits est interdit.

²⁴ OpenData Support Introduction à la gestion des métadonnées

https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-05/D2.1.2%20Training%20Module%201.4%20Introduction%20to%20metadata%20management%20v1.00_FR.pdf

Cette autorisation d'ouverture de la donnée « photographie » se formalise par un contrat de cession de droits d'auteur entre le photographe ou l'agence et l'organisme institutionnel qui souhaite disposer de la photographie ; le contrat doit prévoir la cession des droits suivants :

- droit de reproduction,
- droit de représentation,
- droit d'adaptation,
- droit de publication et de réutilisation par des tiers y compris à des fins commerciales en application des dispositions relatives à l'ouverture des données publiques.

La clause de cession de droits doit respecter un certain formalisme pour être valable (voir Focus 1 : les données protégées par un droit de propriété intellectuelle).

Si la photographie représente des personnes physiques, l'organisme devra également vérifier qu'il détient une autorisation de diffusion d'image valide des personnes concernées ou disposer d'une garantie de la part du photographe ou de l'agence sur l'existence d'une telle autorisation à des fins de publication et de réutilisation (voir Focus 3 : Le droit à l'image).

▪ Question 5 : Doit-on tout publier immédiatement ou attendre les demandes de communication ?

L'esprit de la loi est davantage d'inciter les acteurs publics à entrer et participer à une démarche d'ouverture de leurs données que d'entrer dans un régime d'obligation ; cette démarche est nationale et impulsée par le Gouvernement, elle est également internationale et multisectorielle. La loi formule des principes et recommandations afin d'engager les acteurs publics sur la voie de l'open data. L'article L.312-1 du code des relations entre le public et l'administration dispose à ce sujet : Les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 *peuvent* rendre publics les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent.

La publication des informations publiques n'est rendue obligatoire que dans le cadre prévu par l'article L.312-1-1 et pour les organismes dont le nombre d'agent ou de salarié est supérieur au seuil de 50 ; cet article prévoit notamment que doivent être publiés en ligne les documents qui ont été communiqués en application du droit d'accès des personnes aux documents administratifs.

Il est par conséquent conseillé à tous les organismes publics quel que soit leur taille de s'inscrire dans une démarche positive de publication des données à partir du moment où elles sont produites et non d'attendre que des demandes de communication soient formulées.

▪ Question 6 : Quel est le risque encouru par les organismes institutionnels en charge du tourisme en cas de refus d'ouverture des données ?

La loi n'a pas établi de sanction administrative en cas de non-respect des dispositions relatives à l'open data pour les organismes institutionnels. Toutefois, le recours en plein contentieux engagé après refus de communication des organismes et avis non suivi de la CADA, peut contraindre l'organisme à l'ouverture des données et au paiement d'une astreinte par jour de retard de communication des informations publiques demandées (voir § Risques et responsabilités associés à l'open data).

- **Question 7 : Un fournisseur de données (par exemple propriétaire de gîte ou de chambre d'hôtes) peut-il refuser que des informations relatives à son établissement soient mises en open data ?**

Il convient de distinguer :

- les informations relatives à un établissement en lui-même, ses nom, adresse, numéro Siret, nom du gérant, adresse email de contact générique de type contact@nomdeletablissement.com.
⇒ *Les informations relatives aux sociétés relèvent des données du Registre du commerce et des sociétés dont les informations sont ouvertes. L'accès au répertoire des entreprises Sirene est ouvert et gratuit. Le prestataire ne peut donc pas refuser que ces informations soient mises en open data.*
- des informations relevant du champ des données à caractère personnel : la désignation d'un salarié chargé des réservations ou encore les informations relatives à une personne physique gérante (nom, prénom, adresse physique et email de type nom.prenom@fournisseur.com).
⇒ *Le fournisseur de données personne physique peut refuser que ces informations soient mises en open data, c'est-à-dire publiées à des fins de réutilisation par des tiers.*

Pour être mise en open data, ces données à caractère personnel doivent lors de la collecte faire l'objet d'un consentement particulier de l'intéressé :

- la finalité de ce traitement de données doit être précisée : la diffusion de l'information touristique et la promotion mais également la publication de ses données notamment à des fins de réutilisation par des tiers dans le cadre de la mise à disposition en open data des données ;
- informer la personne sur ses droits d'accès, de rectification ou d'effacement de ses données.
⇒ *Une sensibilisation des fournisseurs de données aux opportunités de l'open data pour la fréquentation de leurs établissements devra également accompagner la collecte des données.*
- des données relevant du secret industriel et commercial (par exemple les sociétés avec lesquelles le fournisseur travaille, les données stratégiques d'évolution de l'établissement ou de marketing).
⇒ *Le prestataire peut s'opposer à la communication des informations relevant du champ de son secret industriel et commercial et refuser l'ouverture de cette catégorie de données.*

- **Question 8 : Les fournisseurs de données peuvent-ils privatiser certaines données ?**

Certaines données peuvent faire l'objet d'un simple droit d'utilisation accordé par les fournisseurs aux organismes institutionnels.

Si les fournisseurs ont un droit privatif sur les données (droit d'auteur, secret, confidentialité) et qu'ils ne cèdent pas ce droit aux organismes institutionnels ou qu'ils n'autorisent pas la réutilisation par des tiers des données fournies, ces données ne pourront pas être diffusées en open data (voir § Des exceptions et dérogations au principe de libre réutilisation).

▪ Question 9 : Quels sont les droits du réutilisateur dans la licence ouverte ?

Le réutilisateur a des droits très larges sur l'information publique en vertu de la licence ouverte, il peut :

- la reproduire, la copier ;
- l'adapter, la modifier, l'extraire et la transformer, pour créer des « informations dérivées, produire des services ;
- la communiquer, la diffuser, la redistribuer, la publier et la transmettre ;
- l'exploiter à titre commercial par exemple en la combinant avec d'autres informations ou en l'incluant dans un produit ou une application.

Il n'est pas possible de restreindre cette liberté de réutilisation. Il n'est pas possible, par exemple, d'interdire une utilisation commerciale de la donnée publique (voir § Principe de gratuité et licence associée) ou encore de limiter le champ d'exploitation d'une donnée à un secteur précis ou à un usage particulier.

Les seules obligations du ré-utilisateur sont les suivantes :

- mentionner les sources de la donnée ;
- mentionner la date de la dernière mise à jour ;
- ne pas altérer ou dénaturer la donnée ;
- respecter les dispositions en vigueur en matière de données à caractère personnel.

▪ Question 10 : L'exploitation d'une photo sous licence ouverte 2.0 peut-elle être restreinte par l'organisme institutionnel ?

Dès lors que la licence ouverte 2.0 est le cadre d'utilisation de la photographie par le ré-utilisateur, toute limitation à l'étendue des droits d'exploitation sera considérée inopposable au ré-utilisateur.

La licence ouverte 2.0 a vocation à organiser un régime uniformisé d'exploitation large des « informations publiques ».

Ainsi une photographie des vignobles d'Alsace pourrait être réutilisée pour illustrer des coteaux de Bourgogne.

Des mentions d'information sur le sujet photographié peuvent être associées à la photographie mais celles-ci ne sont pas contraignantes.

D'autres mécanismes juridiques de type « publicité trompeuse ou mensongère » ou responsabilité civile pourraient être utilisés en cas d'utilisation trompeuse de la photographie.

▪ Question 11 : Si un fournisseur a consenti à la diffusion de ses données à caractère personnel hors de toute exploitation commerciale, l'organisme institutionnel peut-il mettre les données en open data ?

Le consentement d'un fournisseur à l'utilisation de ses données à caractère personnel peut être limité à certaines utilisations. Or, le consentement donné pour une utilisation, n'emporte pas autorisation pour toute réutilisation. Si le fournisseur refuse toute réutilisation commerciale de ses données, il n'est pas conseillé d'ouvrir ce type de données en open data, régime autorisant une réutilisation à toutes fins autres que la mission de service et y compris commerciale (voir § Le principe de libre réutilisation).

⇒ Une sensibilisation des fournisseurs de données aux opportunités de l'open data notamment pour la fréquentation de leurs établissements ou activités devra accompagner la collecte des données.

- **Question 12 : Un organisme institutionnel peut-il fournir à un acteur privé (par exemple un acteur de la presse quotidienne) en échange de redevances ou de services (page de publicité), un flux de données touristiques qualifiées de publiques mais qui n'ont pas encore été mises à disposition du public ?**

Dans ce cadre, l'acteur privé fait une demande positive de communication de données publiques ; les données qu'il a sollicitées n'étant pas encore mises à disposition du public en ligne. Il met en œuvre son droit à communication de documents administratifs.

Par principe, les données publiques produites ou reçues par les organismes institutionnels dans le cadre de leur mission de service public sont communiquées gratuitement et donc sans redevance.

L'acteur public peut seulement demander le paiement des frais correspondant aux coûts de reproduction et d'envoi de ces données (article R.311-11 CRPA). Ces coûts peuvent comprendre :


- le coût du support fourni au demandeur : [L'arrêté du 1er octobre 2001](#) relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif prévoit les frais suivants :
 - ✓ 0,18 € par page de format A 4 en impression noir et blanc ;
 - ✓ 1,83 € pour une disquette ;
 - ✓ 2,75 € pour un cédérom.
- le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction des données publiques.

A contrario, les données publiques transmises par courrier électronique le sont sans frais (article L. 311-9 CRPA) ; par analogie, la transmission par flux de données est également sans frais. La loi ne vient pas régir le cas de l'échange de services.

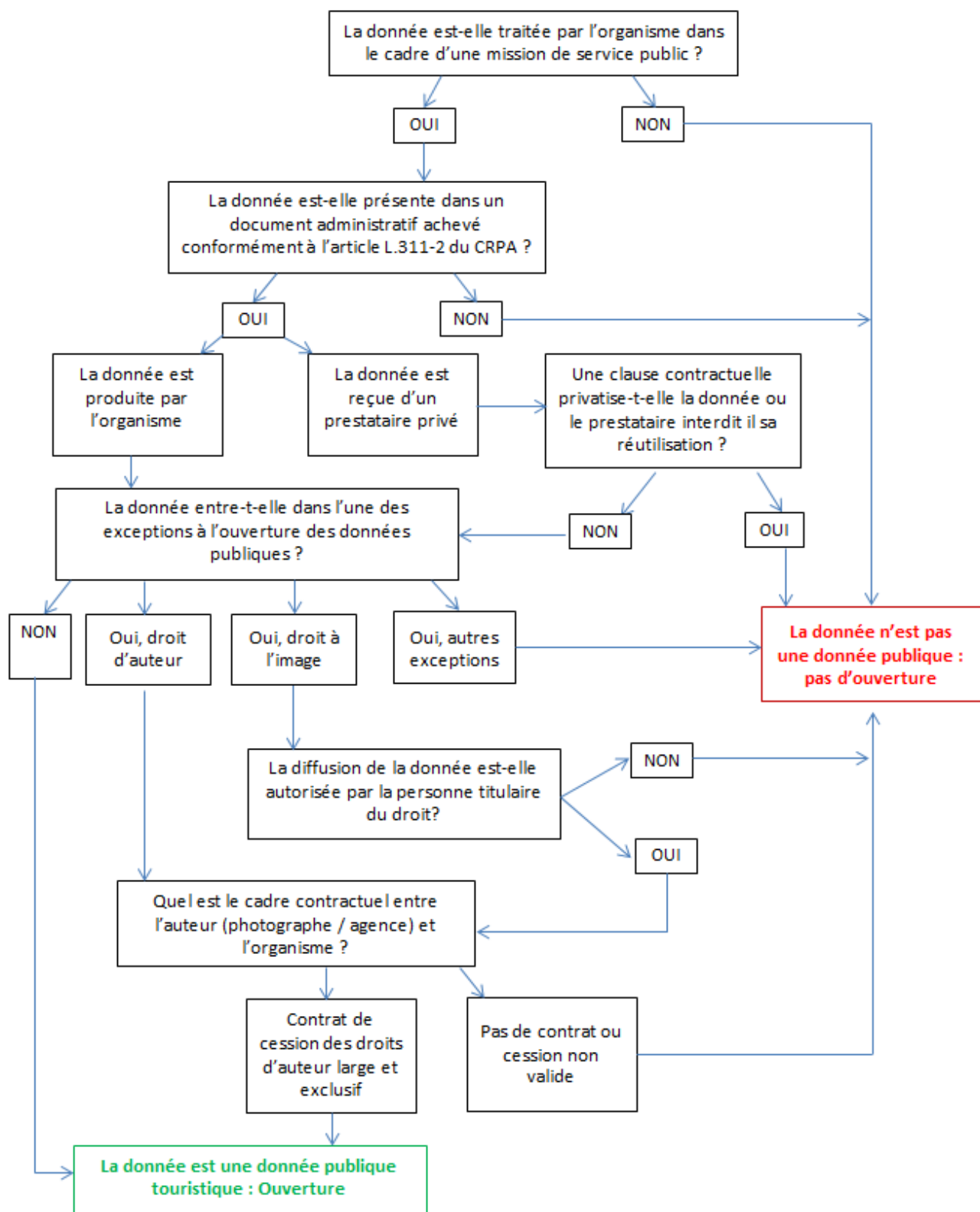
La mise à disposition d'un flux de données à un acteur oblige l'organisme institutionnel à mettre à disposition du public, par publication en ligne, le jeu de données concerné (article L.312-1-1 CRPA).

Annexes

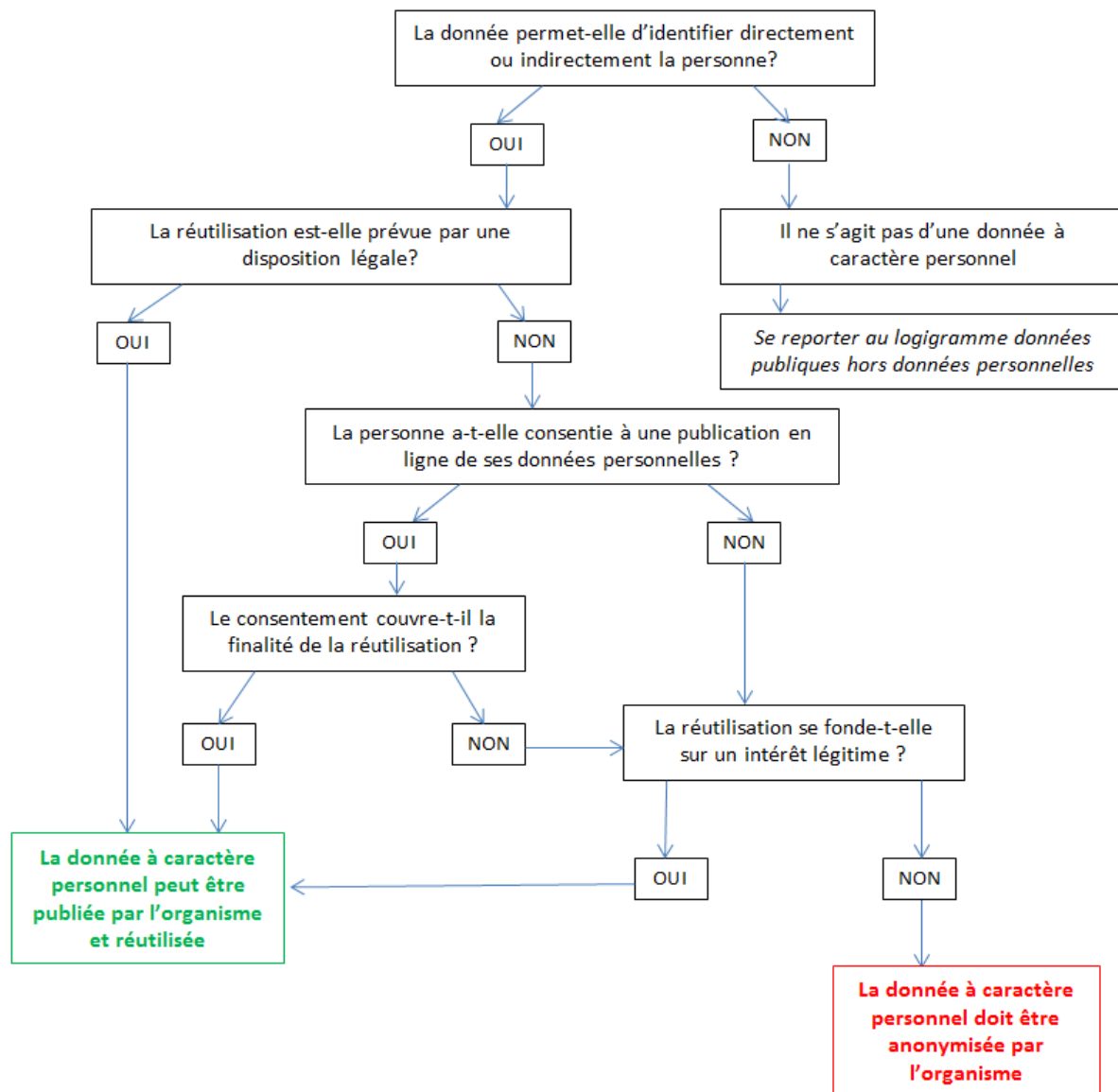
- **Tableau comparatif des licences de réutilisation gratuite des données publiques :**

THEME	LICENCE ETALB 2.0 	LICENCE ODBL
Objet	Informations publiques	Base de données Ne traite pas du contenu isolé de la base de données
Droits des utilisateurs	Reproduire, copier Adapter, modifier, créer des « bases de données » ou des « informations » dérivées Communiquer, diffuser, redistribuer, publier, transmettre	Reproduire, copier Adapter, modifier, créer des « bases de données » ou des « informations » dérivées Communiquer, diffuser, redistribuer, publier, transmettre
Durée	Durée illimitée	Durée des droits sur la base de données
Territoire	Monde	Monde
Exploitation	Réutilisation gratuite Non-exclusive Finalité commerciale autorisée	Réutilisation gratuite Non-exclusive Finalité commerciale autorisée
Garantie	Garantie de jouissance paisible	N/A
Responsabilité	Limitation large de la responsabilité	Exclusion totale de responsabilité (problématique de conformité avec le droit français)
Données personnelles	Obligation de conformité de la réutilisation aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés	N/A
Obligations des utilisateurs	Mention de la paternité Mention de la source Respect des données personnelles	Mention de la paternité/date de la mise à jour Copyleft Obligation de forme pour le transfert de base de données et base de données dérivées dans une base de données collaborative
Loi applicable	Loi française	Loi du lieu de l'application de la licence

- Logigramme de la donnée publique touristique (hors données personnelles) :



- Logigramme de la donnée à caractère personnel :



Rédaction :

Un document rédigé pour le compte de la DGE par Maître Sarah Lenoir du cabinet Lexing-Bensoussan, avec le concours de :



Publication :

Directeur de la publication : Pascal Faure
DGE –Sous-direction du Tourisme – 6, rue Louise Weiss 75703 Paris
Cedex 13
Janvier 2018

Crédits photographiques :

© Atout France/Joel Damase ; © Atout France/Nathalie Baetens ;
© Atout France/Leonard de Serres ;
© Atout France/Franck Charel ; © Atout France/Cédric Helsly.