



Coordination scientifique et technique

Système d'Information sur la Nature et les Paysages

Observatoire National de la Biodiversité



Titre/Objet	Aspects juridiques du SINP et de l'ONB
Date de saisine	Date de réception au secrétariat de la CST : 28/03/2013
Type de saisine	Finale à une action
Phase de la saisine	<p>Analyse externe, à titre gracieux, à la demande d'Agnès Fortier (INRA), des documents produits dans le cadre de sa mission par le GT "aspects juridiques du SINP et de l'ONB" ; au titre de contribution en vue de préparer la discussion préalable à l'avis de la CST.</p> <p>Avis final rendu après présentation et réception des avis de la CST lors de la réunion du 29 octobre 2013.</p>
Rapporteur	<p>Daniel Malengreau</p> <p>Ancien directeur du Conservatoire Botanique national de Brest et de la Fédération des Conservatoires botaniques nationaux, a représenté la fédération dans les instances du SINP lors de sa création.</p> <p>Titulaire d'une maîtrise de droit public.</p> <p>Aujourd'hui retraité, à produit en février 2013, dans le cadre du bénévolat associatif, une réflexion à caractère juridique, éthique et stratégique pour une politique de mise à disposition de données naturalistes ou d'accès à ces données au sein de l'association Bretagne Vivante.</p> <p>Membre du CNPN et de son comité permanent.</p>
Date de rendu	10 mars 2014
Questions à étudier	<p>Questions :</p> <p>Les livrables apportent-ils des réponses aux questions qui avaient suscité la création d'un GT en particulier ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manque de clarté sur le statut juridique des données du SINP • Disposer de bases juridiques solides et de documents opérationnels pour établir des conventions de mises à disposition de données entre autorités publiques et producteurs <p>Sous-questions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les documents sont-ils suffisamment clairs? • Les documents sont-ils suffisamment opérationnels • Quel type d'accompagnement proposer aux acteurs du SINP • Quels aspects juridiques doivent être approfondis

Analyse

1. Documents pris en compte:

- Au titre de l'analyse:
 - Exposé synthétique du droit attaché aux données et aux bases de données (document du 19/04/2012)
 - Logigramme des cas d'acquisitions de données
 - Fiches de cas d'acquisition de données
 - Acquisition de données sur marché par une autorité publique, étude de cas
 - Conventions d'échange de données entre autorités publiques
 - Convention type de subventionnement de tiers avec mise à disposition gratuite de données
 - Convention type de mise à disposition de données entre tiers
 - Convention type de mise à disposition gratuite de données entre autorité publique et tiers
 - Textes juridiques généraux
 - FAQ des questions juridiques des DREAL
- Au titre du contexte et de la cohérence avec les documents produits par le GT:
 - Mandat du GT "Aspects juridiques du SINP et de l'ONB"
 - Avis de la CST en réponse à la saisine N°6
 - Protocole du SINP

2. Difficulté rencontrée :

Des versions différentes de textes cohabitent sur le site du SINP sans qu'il soit indiqué quelle version doit être prise en considération¹. Outre la quasi-impossibilité de recenser systématiquement les différences entre les documents dans le cadre de la présente analyse, la clarté commande en tout premier lieu de ne présenter au public qu'une version définitive des textes, les autres éléments devant être identifiés sous la formulation "document de travail au XX/XX/XXXX non validé".

¹ A titre d'exemple, les versions en ligne et en pdf. de l'exposé synthétique du droit des données et méta-données sont légèrement différentes bien que datées à l'identique (le focus sur les données naturalistes ayant disparu de la version en ligne notamment).

3. Analyse:

Question : Les livrables apportent-ils des réponses aux questions qui avaient suscité la création d'un GT, en particulier:

- Manque de clarté sur le statut juridique des données du SINP
- Disposer de bases juridiques solides et de documents opérationnels pour établir des conventions de mise à disposition de données entre autorités publiques et producteurs.

Ces points seront analysés **au regard du mandat du groupe de travail** tel que défini dans la présentation intitulée "SINP_presentation_CST_9_avril_v3", dont l'année de préparation n'est malheureusement pas précisée.

3.1.1. Mettre à disposition des acteurs du SINP une information claire sur le droit attaché à la production, la transformation, la diffusion des données et méta-données naturalistes:

L'exposé synthétique du droit attaché aux données et aux bases de données et le recensement des textes juridiques concourent plus particulièrement à répondre à ce premier objectif. Ils s'inscrivent dans la continuité de documents produits antérieurement (guide de diffusion des données environnementales produit par le ministère en 1998, fiches élaborées par le groupe de travail des administrateurs de données des DIREN en 2005 et 2008, circulaires du 27 octobre 2006 et du 18 octobre 2007 relatives à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement...) sans apporter beaucoup d'éléments juridiques nouveaux. Leur principal intérêt réside dans une présentation très synthétique et actualisée (Inspire, Etalab), se voulant rédigée à destination de l'ensemble des acteurs du SINP pour constituer un socle de connaissances juridiques partagées. Le document de synthèse ne présente pas d'erreurs sur le plan juridique mais en dépit de la volonté affichée d'élargir le regard, il reste malheureusement, largement orienté dans une optique de réponse aux questionnements des autorités publiques, sans, à notre avis, prendre en compte suffisamment les interrogations des autres acteurs (notamment associatifs)², les conditions effectives de recueil de l'observation initiale ou les conditions d'élaboration des bases de données. Les données brutes d'observation ne constituant pas une "œuvre de l'esprit" et n'étant donc pas protégées par le droit d'auteur³, la problématique fondamentale des rapports entre les observateurs et les producteurs de bases de données se trouve totalement écartée de la réflexion dans le document de synthèse juridique et résumée à une phrase d'exclusion dans les présentations de modèles de conventions. Il est vrai qu'aux termes de la circulaire Balladur de 1994 relative à la diffusion des données publiques, "les données brutes élémentaires, sans mise en forme originale, ne sont en principe la propriété de personne", ce principe s'appuyant sur la nécessité d'une "œuvre de l'esprit" (création originale) pour qu'il y ait droit d'auteur, ce qui s'applique difficilement à une observation naturaliste de terrain, deux personnes pouvant faire la même observation au même endroit et au même lieu sans qu'il y ait plagiat. Les avis de la CST sont néanmoins convergents pour constater que le travail d'inventaire naturaliste représente un travail de l'esprit mobilisant des connaissances et une culture naturalistes, demandant une technicité, et une capacité d'expertise. Ce travail

² C'est ainsi, par exemple, qu'un focus est fait sur le droit d'auteur et le régime spécifique des agents publics, sans que soit évoqué de manière parallèle le cadre général du droit d'auteur dans la relation employeur-salarié.

³ La problématique se pose différemment pour ce qui concerne les données "paysage" qui reposent souvent sur des œuvres de l'esprit (photos, dessins...)

donne-t-il naissance à une œuvre de l'esprit? Seule la jurisprudence pourra répondre à cette question fondamentale dans l'avenir, mais le débat mérite d'être évoqué. De même, la problématique de la typologie des œuvres (œuvre de collaboration, collective ou composite) n'est pas abordée en dépit de ses conséquences importantes en matière de détermination du titulaire des droits d'auteur. Le document n'évoque pas les fondements juridiques de la notion de "données sensibles " (alors même qu'un groupe de travail s'est penché sur cette question et que le protocole du SINP de mai 2013 en a arrêté une définition faisant référence à l'article L124-4 du code de l'environnement), ni le problème des données personnelles, que pour sa part, le protocole ne peut éviter d'évoquer tant pour des raisons de paternité que de qualification des informations.

3.1.2. Recenser les différentes modalités d'acquisition, de mise à disposition, de transformation des données et méta-données, d'échanges de données entre acteurs du SINP et de diffusion des données:

Les modèles de conventions s'inscrivent dans ce second objectif assigné au GT et traduisent un souci d'opérationnalité. Dans ces modèles explicatifs, les parties relatives aux données mériteraient d'être mises davantage en évidence pour une meilleure appropriation de ces aspects par les futurs utilisateurs. Les modèles de conventions semblent opérationnels, même si quelques formulations mériteraient cependant d'être revues⁴, par contre, le document "acquisition de données par une autorité publique dans le cadre d'un marché public , étude de cas 2" ne peut que laisser très interrogatif, la rédaction des "clauses d'exclusivité" paraissant, en l'état de la rédaction, antinomiques avec le caractère perpétuel, inaliénable et imprescriptible des droits moraux s'attachant au droit d'auteur et contraires à l'article L 131-1 du code de la propriété intellectuelle spécifiant que "la cession globale des œuvres futures est nulle". La convention type de "mise à disposition gratuite de données d'information géographique entre tiers" pâtit bien entendu de l'absence déjà mentionnée de réflexions sur les conséquences, en termes de droit d'auteur de la typologie des œuvres produites à partir de données naturalistes.

Outre sa complexité conceptuelle et fonctionnelle, le "logigramme des cas d'acquisition de données", s'il ne soulève pas l'enthousiasme, n'appelle guère de remarques, si ce n'est que le critère de données existantes ou données nouvelles y semble utilisé de manière réductrice alors que la distinction entre marché public et subvention repose sur des critères tenant à l'origine du projet ou de l'activité. Ce logigramme renvoyant aux conventions types applicables aux différents cas, la convention ne perpétue heureusement pas une distinction basée sur ce critère. Le lien entre le logigramme et les différentes conventions ne semble pas fonctionnel, au moins sous "Internet explorer".

3.1.3. Concernant les quatre autres points constituant le mandat du groupe juridique:

- Etablir une doctrine concernant la mise à disposition des données du SINP en distinguant les données brutes (ou élémentaires) et les données élaborées.

⁴ La convention type "subvention tiers mise à disposition gratuite de données" mentionne, par exemple, dans son article 1er , "la mise à disposition de l'Autorité publique des données nouvelles produites ou actualisées par l'association pendant la durée de la convention selon les conditions définies à l'annexe "conditions particulières de mise à disposition..."alors qu'il ne peut s'agir bien entendu que des données produites dans le cadre de l'action subventionnée et que par ailleurs ladite annexe ne définit aucunement les droits d'usage transférés.

- Actualiser le protocole et la circulaire SINP
- Etablir des documents d'aide ou guides pour accompagner les différents types d'acteurs du SINP
- Mettre au point le dispositif d'accompagnement des acteurs du SINP sur son volet juridique,

Nous n'avons pas trouvé dans les "livrables" d'éléments répondant spécifiquement à ces questions mais le protocole du SINP apporte des éléments de réponse, certes fort synthétiques et de principe sur la mise à disposition des données. Ignorant, faute d'année de datation de la présentation, l'antériorité de l'un de ces documents par rapport à l'autre, nous ne sommes pas en mesure d'indiquer si et comment l'objectif doctrinal a été atteint. Nous ne sommes pas non plus en mesure de définir en lieu et place du groupe de travail le dispositif pertinent d'accompagnement des acteurs sur le volet juridique. Les liens vers les définitions juridiques des termes ont été testés ponctuellement (certains ne fonctionnent pas) mais n'ont pas fait l'objet d'un test systématique. Le principe et l'intérêt de cette méthode sont cependant validés. Nous avons noté qu'aucune réponse de principe n'est apportée sur les conditions de financement de la mise en forme des données élémentaires d'échange, évoquées dans les réflexions préparatoires.

4. Synthèse de l'analyse:

Les documents actuellement accessibles s'ils présentent un intérêt certain, ne répondent que partiellement aux objectifs assignés au groupe de travail "juridique" tel qu'ils ressortent de la présentation intitulée "SINP_presentation_CST_9_avril_v3". Les documents produits constituent un corpus apportant principalement des réponses aux deux premiers objectifs assignés au groupe de travail. La synthèse juridique est claire, exempte d'erreurs de droit, mais les acteurs privés, notamment associatifs n'y trouveront malheureusement pas tous les éléments relatifs au contexte et à leur situation d'auteurs et de producteurs de bases de données placés à l'interface entre les observateurs (bénévoles ou salariés) et les autorités publiques. Ce document mériterait d'être enrichi notamment pour ce qui concerne la typologie des œuvres produites et les droits d'auteur afférents. Les fiches relatives aux modalités d'acquisitions de données restent dans un état d'achèvement très inégal, certaines n'étant d'ailleurs apparemment pas validées et leur opérationnalité est donc variable. La fiche "étude de cas" n'est pour sa part pas acceptable juridiquement en l'état.

La clarté et l'opérationnalité des documents produits ne peuvent s'évaluer uniquement au travers du regard d'un juriste. Confronté récemment aux interrogations associatives, aux sollicitations concrètes d'utilisateurs potentiels de données, au poids des aspects déontologiques, à la difficulté à faire partager un minimum de culture juridique, il nous semble que les documents produits, comme les documents antérieurs, apporteront plus de réponses aux questionnements des personnels de l'administration qu'à ceux des acteurs de droit privé.

Compte-tenu des difficultés présentées par l'approche théorique des problématiques juridiques relatives aux données, l'approche "foire aux questions", utilisée de manière complémentaire aux synthèses, permet de rendre plus concrètes et plus opérationnelles les réponses aux questions des acteurs du SINP. Cette FAQ mérite donc d'être largement étoffée sur la base des questionnements réels des différents acteurs.

On peut s'interroger *in fine* sur le fait de savoir si un manque de clarté du contexte juridique constitue l'élément principal de frein au développement des collaborations au sein du SINP. Si pouvoir agir dans

un cadre juridique clair et partagé est important, l'engagement massif actuel des acteurs associatifs dans des projets de mise en ligne de données naturalistes (sans à l'évidence en maîtriser pleinement le contexte juridique!), montre que nombre d'association naturalistes, si elles restent très attachées au respect porté à l'investissement intellectuel et matériel des observateurs (élément moral et déontologique, écarté des documents examinés), sont très motivées par la valorisation de leurs données au travers d'une participation active à des programmes de connaissance rejoignant leurs objectifs statutaires, sous réserve toutefois de n'être pas reléguées dans le rôle de simples fournisseurs de données.

D'autres obstacles, plus d'ordre technique ou scientifique que juridique, freinent visiblement parfois la mise en commun et la valorisation de l'information naturaliste dans un système d'information national: à titre d'exemple, aucune disposition n'est prévue pour standardiser et pouvoir bancariser les données issues des études d'impact, pourtant fort nombreuses dans notre pays.

Le projet de loi "biodiversité" et notamment la création dans ce cadre d'une agence pour la biodiversité constitueront sans doute l'occasion de replacer le contexte juridique des données naturalistes dans un cadre nouveau de coopération.