

**Tribunal administratif de Poitiers – Seconde Chambre**

**Jugement du 31 janvier 2013**

**Notrefamille.com / Département de la Vienne**

---

**Références de publication :**

<http://www.legalis.net>

---

Vu la requête, enregistrée le 26 août 2010 sous le n° 1002347, présentée pour la société anonyme Notrefamille.com, représentée par son président-directeur-général et ayant pour avocat la Selafa KGA ;

La société Notrefamille.com demande au tribunal :

- d'annuler la délibération du conseil général de la Vienne du 18 décembre 2009 fixant les conditions de réutilisation par des tiers des archives publiques conservées par les archives départementales ;
- d'annuler la décision en date du 1er juillet 2010 par laquelle le directeur général des services du département de la Vienne a rejeté la demande d'abrogation de cette délibération présentée par la société ;
- de condamner le département de la Vienne à lui verser la somme de 5000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La société Notrefamille.com soutient que sa demande du 16 juillet 2009 tendant à l'abrogation de la délibération litigieuse était fondée sur les dispositions de l'article 10 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ; que les avis de la CADA du 25 février 2010 sur les demandes de réutilisation des cahiers de recensement présentées par la société aux départements de la Loire et de la Meurthe-et-Moselle, consacrent le droit de réutilisation des informations publiques, y compris lorsqu'elles sont détenues par des services culturels tels que les archives départementales ; que les conditions de réutilisation fixées par la délibération attaquée sont contraires à l'avis n° 20100691 de la CADA et ne permettent, en fait, qu'un droit de consultation et font obstacle à la mise en œuvre de « techniques d'aspiration des données à partir du site internet du département » , que le projet de la société « repose sur l'exportation et l'intégration des images à sa base de données NotreFamille.com pour la réutilisation commerciale des informations publiques » et impose la maîtrise du support de ces informations, ce que ne permet pas la délibération contestée qu'ainsi cette délibération nie le droit de réutilisation prévue par la loi, qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie une telle restriction contrairement aux dispositions de l'article 16 de la loi de 1978 ;

que les fichiers numériques dont la société souhaite la communication constituent des supports d'informations publiques au sens de l'article 10 de la loi de 1978 et sont soumis au droit de réutilisation à des fins commerciales au même titre que leur contenu ainsi que l'a indiqué la CADA dans son avis n° 20092427 du 16 juillet 2009, ainsi que dans ses avis n° 20100691 et 201100695 ;

que l'existence de droits de propriété intellectuelle du département sur ces fichiers numériques ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de réutilisation qu'en effet, le droit d'interdire l'extraction et la réutilisation du contenu d'une base de données, prévu par l'article L 342-1 du code de la propriété intellectuelle, ne peut être appliqué aux fichiers

numériques contenant des informations publiques, car cet article est incompatible « avec les dispositions spéciales dérogatoires de la loi de 1978 organisant le droit de réutilisation des informations publiques » introduites par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, que les droits peuvent faire l'objet d'une licence, ainsi que le prévoit le 3e alinéa de l'article L 342-1 du code de la propriété intellectuelle, que les articles 15 et 16 de la loi de 1978 prévoient la possibilité pour l'administration qui a produit ou reçu les documents contenant des informations publiques d'établir une redevance tenant compte du coût de mise à disposition des informations et de délivrer une licence ;

que le département a porté atteinte au libre jeu de la concurrence, qu'il résulte en effet du considérant 47 de la directive 96/9/CE du 11 mars 1996 que la protection des producteurs de bases de données ne doit pas s'exercer de manière à faciliter les abus de position dominante ; que les fichiers numériques constitués par les archives départementales comprenant des informations publiques relatives à l'état civil des personnes constituent une « ressource essentielle » à laquelle la société requérante doit avoir accès pour exercer son activité que la décision d'interdire toute cession de ces fichiers lorsqu'elle n'est pas nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public est ainsi contraire aux régies de la concurrence et, est dès lors, illégale ;

Vu la mise en demeure adressée le 6 mai 2011 à la SCP d'avocats Artémis ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 13 juillet 2011, par lequel le département de la Vienne, représenté par le président de son conseil général et ayant pour avocat la SCP Artémis conclut au rejet de la requête et demande la condamnation de la société NotreFamille.com à lui verser une somme de 2000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Le département soutient que la requête est irrecevable ; qu'en effet, la commission d'accès aux documents administratifs est compétente pour connaître des décisions défavorables en matière de réutilisation d'informations publiques et que sa saisine est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux devant le juge administratif, qu'ainsi la société requérante aurait dû saisir la CADA avant de déposer un recours contentieux contre la délibération qu'elle conteste, que la requête est également tardive, dès lors que la délibération attaquée a été reçue le 6 janvier 2010 à la préfecture de la Vienne et a été publiée le 7 janvier 2010, alors que la requête n'a été enregistrée que le 26 août 2010 au greffe du tribunal,

que la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 ne s'applique pas, en application de son article 2, aux documents détenus par les établissements culturels et notamment par des archives ; que la commission d'accès aux documents administratifs a rappelé, dans son avis n° 20082643 du 31 juillet 2008, que les services des archives départementales constituaient des organismes et services culturels au sens de l'article II de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 10 de cette loi qui pose le principe de la réutilisation des informations publiques ; que l'article 11 de cette même loi prévoit d'ailleurs que les conditions de réutilisation des informations sont fixées, de façon dérogatoire, par les établissements, organismes ou services culturels ; que la faculté, pour les établissements culturels, de s'opposer à une demande de réutilisation, a été affirmée par la CADA dans ses avis n° 20103177 du 27 juillet 2010 et n° 20104684 du 21 décembre 2010 ;

que l'article 4 de la directive du 17 novembre 2003 n'impose pas la mise à disposition des informations publiques sous forme électronique ; que, conformément aux termes de la loi du 17 juillet 1978 et à la position de la CADA, le département de la Vienne pouvait à bon droit décider que la réutilisation des informations contenues dans les

documents d'archives publiques s'effectuerait à partir de la consultation par les utilisateurs des documents originaux en salle de lecture ou des documents numérisés sur le site internet des archives départementales ; qu'en outre, les impératifs liés au fonctionnement du service constituent un motif d'intérêt général permettant de restreindre les demandes de numérisation des documents à l'occasion d'une consultation sur place, ainsi que l'a précisé la CADA dans son avis du 27 juillet 2010 ; que les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ne permettent pas d'écarter les dispositions du code de la propriété intellectuelle ; que le département répond parfaitement à la définition du producteur de base de données qui résulte de l'article L. 341-1 du code de la propriété intellectuelle ; qu'en application de l'article L. 342-1 de ce code, le producteur a le droit d'interdire l'extraction ainsi que la réutilisation par la mise à la disposition du public de la totalité ou d'une partie substantielle du contenu d'une base de données ; que c'est dans le respect de ces dispositions que le département a prévu que la cession des fichiers numériques dont il est propriétaire ne serait autorisée que dans le cas où elle serait nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public ;

qu'une personne publique qui n'offre pas des biens ou des services sur le marché et n'exerce ainsi pas d'activité économique échappe au droit de la concurrence ; qu'en l'espèce, le service départemental des archives, qui est investi d'une mission de protection, de conservation et de valorisation des archives en application des articles L. 212 6 et L. 212-8 du code du patrimoine, échappe aux règles de la concurrence ;

Vu le mémoire, enregistré le 29 décembre 2011, présenté pour la société Notrefamille.com qui demande au tribunal :

- d'annuler la décision en date du 1er juillet 2010 par laquelle le directeur général des services du département de la Vienne a rejeté la demande d'abrogation de la délibération du conseil général de la Vienne du 18 décembre 2009 qu'elle a présentée par lettre du 29 avril 2010 ;
- d'enjoindre au département de la Vienne « d'annuler pour l'avenir la délibération du 18 décembre 2009 » dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 500 € par jour de retard ;
- de condamner le département de la Vienne à lui verser la somme de 5000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle persiste dans ses moyens et soutient en outre que la CADA ne peut être saisie que des décisions individuelles de refus de communication des documents administratifs et que le recours exercé par la société « est dirigé contre une décision refusant d'abroger une décision réglementaire, qui est elle-même une décision réglementaire », de sorte que le principe de la saisine préalable de la CADA ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce et que la requête est ainsi bien recevable ;

qu'il y a lieu de distinguer le droit d'obtenir une copie du document administratif consulté, prévu au chapitre I de la loi du 17 juillet 1978 et le droit de réutilisation des informations publiques instauré par le chapitre II de cette loi, qui consiste en une mise à disposition de ces informations ; qu'en l'espèce, ces informations existent sous forme électronique et ont donc vocation à être transmises par voie électronique ; que la société sollicite ainsi « la copie des informations publiques par le département sur des disques externes remis par NotreFamille.com » ; que cette copie ne risque pas de perturber le bon fonctionnement du service public des archives et peut se faire sans que les archives soient soustraites à la consultation des tiers ;

que si l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit la protection des droits de propriété intellectuelle, il ne s'agit que des droits détenus par des tiers et non par les administrations qui peuvent prévoir une redevance sur le fondement de l'article 12 de la même loi ;

que « le département, par son refus, fait obstacle à la création du marché de la réutilisation des informations publiques, alors même que les pouvoirs publics incitent à la création de ce marché » ;

Vu la lettre en date du 9 janvier 2013, informant les parties, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la décision à intervenir paraît susceptible d'être fondée sur un moyen soulevé d'office ;

Vu le mémoire, enregistré le 11 janvier 2013, présenté par la société Notrefamille.com en réponse à la communication du moyen susceptible d'être relevé d'office ;

Vu le mémoire, enregistré le 11 janvier 2013, par lequel le département de la Vienne conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Le département de la Vienne persiste dans ses moyens et soutient en outre qu'il a bien créé une base de données ; qu'il a engagé plus de 230 000 € pour la réalisation de ce projet et que la numérisation des documents a duré huit ans et a nécessité un investissement matériel, technique et humain ;

que le département ne commercialise pas les informations publiques contenues dans les archives et que son activité n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 410-1 du code de commerce qui régit les activités de production, de distribution et de service soumises aux règles du droit de la concurrence ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 janvier 2013, présenté pour la société Notrefamille.com qui conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Elle persiste dans ses moyens et soutient en outre qu'elle ne conteste pas une décision individuelle de refus de réutilisation opposée par le département, mais la légalité de la délibération du conseil général de la Vienne du 18 décembre 2009 ;

que, dans son arrêt invoqué par le département, la cour administrative d'appel de Lyon a dénaturé le sens de l'article 13 de la loi de 1978 ; qu'en tout état de cause, cet arrêt ne peut être interprété comme rétablissant, au profit des services culturels, un pouvoir discrétionnaire leur conférant toute liberté pour apprécier de l'opportunité de faire droit ou pas à une demande de réutilisation ;

[...]

## **DISCUSSION**

1. Considérant que, par délibération en date du 18 décembre 2009, le conseil général du département de la Vienne a décidé, d'une part, que la consultation des documents d'archives publiques s'effectuerait en salle de lecture du bâtiment des archives départementales dans le respect du règlement de cette salle fixé par arrêté du président du conseil général n° 2004-DFAG-042 du 13 octobre 2004 ou sur le site internet des archives départementales pour les documents ainsi disponibles et, d'autre part, que la cession des fichiers numériques appartenant au département et constitués par le service des archives départementales à partir de certains fonds d'archives publiques ne serait autorisée que lorsqu'elle serait nécessaire à l'accomplissement d'une

mission de service public et serait alors gratuite et effectuée dans le cadre d'une convention précisant les limites de la réutilisation ; que, par lettre en date du 29 avril 2010, la société Notrefamille.com, estimant que ces règles étaient trop restrictives et faisaient obstacle à la mise en œuvre de « techniques d'aspiration des données à partir du site internet du département », a demandé au président du conseil général d'abroger cette délibération ; que cette demande a été rejetée par une décision en date du 1er juillet 2010 signée par le directeur général des services ; que, dans le dernier état de ses écritures, la société Notrefamille.com demande l'annulation de cette décision ; qu'elle assortit cette demande de conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte ;

### **Sur les conclusions à fin d'annulation**

Sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité de la requête ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 16-1 de la loi susvisée du 12 avril 2000 :

« L'autorité administrative est tenue, d'office ou à la demande d'une personne intéressée, d'abroger expressément tout règlement illégal ou sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date » ;

3. Considérant que la décision du 1er juillet 2010 du département de la Vienne contestée par la société requérante a été prise sur le fondement des articles L. 341-1 et L. 342-1 du code de la propriété intellectuelle, le département se prévalant de sa qualité de producteur de bases de données et du droit attaché à cette qualité lui permettant d'interdire l'extraction du contenu d'une base de données et sa réutilisation par la mise à disposition du public ;

4. Considérant, d'une part, que l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée dispose : « Les informations mentionnées dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent chapitre, même si ces informations ont été obtenues dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs régi par le chapitre 1er. / Ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents : / a) Dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre 1er ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ; / b) Ou produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ; / c) Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. / [...] » ; que l'article 11 de la même loi précise : « Par dérogation au présent chapitre, les conditions dans lesquelles les informations peuvent être réutilisées sont fixées, le cas échéant, par les administrations mentionnées aux a et b du présent article lorsqu'elles figurent dans des documents produits ou reçus par : / a) Des établissements et institutions d'enseignement et de recherche ; / b) Des établissements, organismes ou services culturels » ; qu'aux termes de l'article 13 de cette loi : « Les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative

ou réglementaire le permet. / 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. » ; qu'aux termes de l'article 15 : « La réutilisation d'informations publiques peut donner lieu au versement de redevances. / [...] ; qu'enfin, aux termes de l'article 16 : « Lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à la délivrance d'une licence. / [...] » ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 341-1 du code de la propriété intellectuelle : « Le producteur d'une base de données, entendu comme la personne qui prend l'initiative et le risque des investissements correspondants, bénéficie d'une protection du contenu de la base lorsque la constitution, la vérification ou la présentation de celui-ci atteste d'un investissement financier, matériel ou humain substantiel. / cette protection est indépendante et s'exerce sans préjudice de celles résultant du droit d'auteur ou d'un autre droit sur la base de données ou un de ses éléments constitutifs » ; qu'aux termes de l'article L. 342-1 du même code : « Le producteur de bases de données a le droit d'interdire : / 1° L'extraction, par transfert permanent ou temporaire de la totalité ou d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu d'une base de données sur un autre support, par tout moyen et sous toute forme que ce soit ; / 2° La réutilisation, par la mise à disposition du public de la totalité ou d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de la base, quelle qu'en soit la forme. / Ces droits peuvent être transmis ou cédés ou faire l'objet d'une licence. / Le prêt public n'est pas un acte d'extraction ou de réutilisation » ;
6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des pièces du dossier que le département de la Vienne a créé un ensemble de fichiers numériques permettant le stockage permanent d'archives ainsi que l'accès à celles-ci par l'intermédiaire du site internet des archives départementales, particulièrement en ce qui concerne les registres d'état civil et les registres paroissiaux des communes du département de la fin du 17<sup>e</sup> siècle jusqu'au 19<sup>e</sup> siècle, ainsi que les listes nominatives des recensements de la population de la Vienne et les registres matricules des militaires pour une partie du 9<sup>e</sup> siècle ; que les informations contenues dans les documents originaux ont été classées et structurées de façon à permettre notamment, à partir du nom d'une commune ou d'une paroisse en ce qui concerne l'état civil, d'un patronyme ou d'une profession en ce qui concerne les recensements, d'accéder à l'un des documents archivés et numérisés ; que cet ensemble présente ainsi le caractère d'une base de données ; que le département de la Vienne soutient en outre, sans être contredit, qu'il a engagé plus de 230 000 € pour la réalisation de ce projet et que la numérisation des documents d'archives a duré huit ans et a nécessité un investissement matériel, technique et humain substantiel ; que c'est, par suite, à bon droit, que le département s'est prévalu, en qualité de producteur de bases de données, de la protection prévue par les dispositions précitées de l'article L. 342-1 du code de la propriété intellectuelle ; que si, comme le fait valoir la société requérante, les dispositions du 2° de cet article précisent que les droits du producteur de bases de données peuvent faire l'objet d'une licence, elles n'imposent pas au producteur de délivrer cette licence ;
7. Considérant, en deuxième lieu, que, contrairement à ce que soutient la société Notrefamille.com, la délibération dont elle a demandé l'abrogation, qui interdit la cession des fichiers numériques propriété du département dans un autre but

que l'accomplissement d'une mission de service public, n'a ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à la liberté de réutilisation consacrée par la loi du 17 juillet 1978 en ce qui concerne les informations publiques contenues dans les documents détenus par les archives départementales ; qu'ainsi, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le refus d'abroger la délibération litigieuse est contraire aux dispositions du chapitre II du titre 1 de la loi susvisée du 17 juillet 1978 ;

8. Considérant que la société Notrefamille.com fait valoir, en troisième et dernier lieu, que le département a porté atteinte au libre jeu de la concurrence ; qu'elle se prévaut du considérant 47 de la directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 1996 selon lequel la protection des producteurs de bases de données ne doit pas s'exercer de manière à faciliter les abus de position dominante ; que, cependant, le département de la Vienne ne commercialise pas les informations publiques contenues dans les documents consultables sur le site internet du service des archives départementales et sa délibération en date du 18 décembre 2009 n'a pas pour effet de placer automatiquement ou nécessairement une entreprise en position d'abuser d'une position dominante au sens du droit de la concurrence, qu'ainsi, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la décision du département de la Vienne de n'autoriser la cession des fichiers numériques constitués par le service des archives départementales à partir de certains fonds d'archives publiques que lorsqu'elle serait nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public serait contraire aux règles de la concurrence et, par suite, illégale ;
9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société Notrefamille.com n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision en date du 1er juillet 2010 par laquelle le président du conseil général de la Vienne a refusé de faire droit à sa demande en date du 29 avril 2010 tendant à l'abrogation de la délibération du conseil général du 18 décembre 2009 ;

#### **Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte**

10. Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par la société Notrefamille.com, n'appelle aucune mesure d'exécution au sens des dispositions de l'article L 911-1 du code de justice administrative ; que, dès lors les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte présentées par la société requérante ne peuvent qu'être rejetées ;

#### **Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L 761-1 du code de justice administrative**

11. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge du département de la Vienne qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que la société Notrefamille.com demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;
12. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce de mettre à la charge de la société Notrefamille.com la somme de 1000 € au titre des frais exposés par le département de la Vienne et non compris dans les dépens ;



## DÉCISION

**Décide :**

**Article 1er :**

La requête de la société Notrefamille.com est rejetée.

**Article 2 :**

La société Notrefamille.com versera au département de la Vienne une somme de 1000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Article 3 :**

Le présent jugement sera notifié à la société anonyme Notrefamille.com et au département de la Vienne.

