

PROTECTION JURIDIQUE DES BASES DE DONNÉES GÉOGRAPHIQUES : LE POINT DE VUE DE L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL

Par Jean-Philippe Grelot, Directeur Commercial de l'IGN.

La communauté cartographique a été encore peu confrontée au problème de protection juridique de sa production. Sans doute les emprunts ont-ils toujours existé, à des degrés divers, mais les actions contentieuses ont été extrêmement rares : cependant, malgré l'évolution des techniques et des produits, les arrêts prononcés par les tribunaux au sujet de cartes gardent toute leur actualité, notamment parce qu'ils établissent ce qui fait l'originalité d'une carte et permet de lui appliquer une protection juridique au titre du droit d'auteur selon la législation française et plus généralement européenne sur la propriété intellectuelle.

La cartographie entre actuellement dans une phase de développement marquée d'une part par une évolution purement technique, d'autre part par une évolution économique et parfois même sociale. Au titre technique, on notera la généralisation des méthodes numériques de production et surtout de diffusion, modifiant d'une manière déterminante l'équilibre entre le coût de production des données cartographiques et celui de leur reproduction : avec un équipement simple, le coût de reproduction d'une quantité quelconque de données est devenu proprement négligeable. Au titre économique, la cartographie est reconnue comme un outil indispensable des systèmes d'information territoriaux, quel que soit le type de phénomène déployé sur un territoire : population, mouvements, transports, équipements industriels, agriculture, environnement, sécurité, etc. L'enjeu de la protection de la production cartographique s'est ainsi considérablement accru, en premier lieu pour les producteurs, sans que le contexte législatif se soit adapté ; toutefois une directive européenne sur la protection des bases de données, promulguée en mars 1996, apporte des éléments fondamentaux qui devaient être intégrés dans les droits nationaux des pays de l'Union européenne avant le 1er janvier 1998.

Mais la protection de la production cartographique n'intéresse pas les seuls producteurs, elle concerne aussi les utilisateurs. Les données cartographiques sont des données quelque peu périssables, et il est nécessaire pour tous que s'établisse un système juste permettant au producteur d'assurer un retour sur investissement, condition *sine qua non* de la mise en place d'un dispositif d'actualisation des données qui en conserve la qualité - et donc la pertinence pour les applications développées. Par ailleurs,

l'utilisateur est bien souvent adaptateur : il extrait, organise et complète les données d'origine selon son besoin propre ; il doit procéder à ces opérations dans un cadre juridique clair permettant de déterminer les droits et responsabilités de chacun, surtout s'il fait un usage commercial du résultat de ses travaux.

L'Institut Géographique National français, producteur de cartes et de bases de données géographiques, a mené toute une série de réflexions sur les divers aspects de la protection de la production cartographique, d'une part dans le contexte français, d'autre part dans le contexte européen en liaison avec ses homologues étrangers. Le présent article en propose les points principaux.

Carte : approche technique et approche juridique

Les cartes géographiques sont expressément citées par le *Code [français] de la propriété intellectuelle* (loi n° 92-597 du 1 juillet 1992, article L. 112-2) comme œuvres de l'esprit susceptibles de bénéficier de la protection juridique instaurée par ledit Code, de même que les "plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à la géographie [et] à la topographie" (JORF, 1992, p. 4). Ceci s'inscrit en continuité de la loi précédente, la loi n° 57-298 du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique (JORF, 1957, pp. 2723-2730), et est strictement conforme à l'article 2.1 de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques. Le Code français ne définit pas précisément ce qu'est une carte géographique : tâchons d'y contribuer.

Le *Glossaire de cartographie* publié par le Comité Français de Cartographie définit la carte comme "représentation géométrique conventionnelle, en positions relatives, de phénomènes concrets ou abstraits, localisables dans l'espace ; document portant cette représentation ou une partie de cette représentation sous forme d'une figure manuscrite, imprimée ou réalisée par tout autre moyen" (CFC, 1990, p. 7).

Cette définition a été réexaminée par l'Association Cartographique Internationale (ACI) de manière à prendre en

compte les évolutions techniques intervenues depuis ses travaux terminologiques des années 1960. Elle propose la version provisoire suivante : " *carte : une image conventionnal­isée représentant une sélection d'objets particuliers ou de caractéristiques de la réalité géographique, et destinée à être utilisée lorsque les relations spatiales ont une pertinence essentielle* " (Board, 1992, pp. 24-25).

A côté de ces définitions d'inspiration technique, il est utile de mentionner les termes employés par la Cour d'Appel de Paris (Fédération Française de la Randonnée Pédestre contre Astrolabe, arrêt du 16 décembre 1988 ; Editions Du May contre Michelin, arrêt du 7 janvier 1991) ; on y souligne en particulier qu'une carte géographique relève de l'effort créateur et reflète la personnalité de son auteur par la combinaison et le choix de plusieurs éléments.

On peut faire une synthèse de ces deux approches et retenir la définition suivante, adoptée par l'Association cartographique internationale le 3 septembre 1995 : " *carte [géographique] : une image codifiée de la réalité géographique, représentant une sélection d'objets ou de caractéristiques, relevant de l'effort créateur de son auteur par les choix opérés, et destinée à être utilisée lorsque les relations spatiales ont une pertinence essentielle* " (ACI, 1996, p. 1).

Cette définition recouvre aussi bien les cartes imprimées sur papier que les cartes enregistrées sur support numérique ou informatique. Elle figure en ces termes dans le Code de pratiques loyales en matière de production cartographique signé le 23 novembre 1993 par le président du Syndicat national de l'édition, le président du groupe *Livres pratiques* du Syndicat national de l'édition (sous l'égide duquel ce code a été rédigé) et la présidente du Comité Français de Cartographie (CFC, 1994, pp. 7-10). Regrettons que ce code ne soit actuellement qu'un texte professionnel peu utilisé, et qu'il n'ait pas encore servi de référence dans les procédures judiciaires.

Base de données : définition technique, définition juridique

L'expression «base de données» a reçu des acceptions diverses. Ainsi, le *Glossaire de Cartographie* appelle base de données un " *ensemble de fichiers relatifs à un thème déterminé et associés à un logiciel permettant leur entretien et leur utilisation efficaces* " (CFC, 1990, p. 73). L'Association Française de Normalisation (AFNOR) désigne par base de données une " *structure de données permettant de recevoir, de stocker et à la demande, de fournir des données à de multiples utilisateurs indépendants* ", et par banque de données un " *ensemble de données relatif à un domaine défini des connaissances et organisé pour être offert aux consultations d'utilisateurs* " (in Didier et Bouveyron, 1993, p. 323). Cette dernière définition est celle de l'arrêt du 22 décembre 1981 relatif à l'enrichissement du vocabulaire de l'informatique, qui définit quant à lui une base de données comme " *un ensemble de données organisé en vue de son utilisation par des programmes correspondant à des applications distinctes et de manière à faciliter l'évolution indépendante des données et des programmes* " (in Bensoussan, 1993, p. 49).

La Proposition de directive concernant la protection juridique des bases de données publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes le 23 juin 1992 posait comme définition : " *Le terme base de données vise une collection d'œuvres ou de matières disposées, stockées et accessibles par des moyens électroniques, y compris les éléments électroniques nécessaires au fonctionnement de la base de données tels que le thesaurus et les systèmes d'indexation et de consultation de la base ; le terme ne s'applique pas aux logiciels utilisés dans la création ou le fonctionnement de la base de données* " (JOCE, 1992, p. C156/7). Après d'ardentes discussions sur la restriction au domaine électronique ou informatique, cette définition a considérablement évolué ; le texte définitif de la directive européenne adoptée le 11 mars 1996 définit maintenant aux fins de ladite directive une base de données comme " *un recueil d'œuvres, de données ou d'autres éléments indépendants, disposés de manière systématique ou méthodique et individuellement accessibles par des moyens électroniques ou d'une autre manière* " (JOCE, 1996, p. L77/24). La transposition de la directive dans les droits nationaux des États membres de l'Union européenne devait se faire avant le 1 janvier 1998 ; en France, elle s'est faite par la loi n° 98-536 du 1er juillet 1998 portant transposition dans le Code de la propriété intellectuelle ; en son article L. 112-3, la définition des bases de données diffère peu de celle de la directive européenne, et on devrait maintenant la voir apparaître dans les décisions de justice : " *recueil d'œuvres, de données ou d'autres éléments indépendants, disposés de manière systématique ou méthodique, et individuellement accessibles par des moyens électroniques ou par tout autre moyen* " (JORF, 1998, p. 10075).

A partir de cette terminologie, on pourra définir une base de données géographiques, parallèlement à la définition prise pour une carte géographique, comme " *un recueil de données localisées, représentant une sélection d'objets ou de caractéristiques de la réalité géographique, codifiées et disposées de manière méthodique, et individuellement accessibles à de multiples utilisateurs indépendants par des moyens électroniques ou par tout autre moyen* ". Là encore, il faudra présenter cette définition aux acteurs judiciaires pour que l'expression de leurs décisions rejoignent les approches professionnelles.

Pourquoi protéger les bases de données géographiques ?

Le *Livre Vert sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la Société de l'Information* adopté par la Commission Européenne le 19 juillet 1995 expose les enjeux globaux de ce choix de société, à la fois culturels, économiques et sociaux. Pour assurer dans les meilleures conditions la mutation vers la société de l'information, il faut créer une quantité importante de services et de produits dont la multitude et la variété favoriseront le développement des infrastructures, développement qui contribuera à son tour à la création de nouveaux services et de nouveaux produits : c'est proprement une synergie, et un bon exemple en a été donné en France avec le Minitel et se renouvelle à l'échelle mondiale avec Internet.

Mais au plan international comme au strict plan européen, on a conscience que la création de ces services et la mise en place des infrastructures demandent des investissements financiers considérables, dont une condition nécessaire est de garantir une rentabilisation suffisante. Car non seulement l'évolution rapide de la technologie est un facteur qui aggrave les risques inhérents à tout investissement industriel, mais encore, comme le souligne le Livre Vert, "une fois que le service est presté sur le réseau, il devient très difficile, sans une protection adéquate, d'assurer que l'œuvre ou la prestation n'est pas copiée, transformée ou exploitée à l'insu et au détriment des ayants-droit. Cette conséquence découle de la spécificité de la technologie numérique qui rend possible la transmission et la copie d'un grand nombre de données avec une facilité beaucoup plus grande que dans l'environnement analogique traditionnel" (CE, 1995a, p. 3).

On retrouve là une motivation explicite de la Directive européenne concernant la protection juridique des bases de données, exprimée dans ses attendus 7 et 8 (JOCE, 1996, p. L77/20) :

- " la fabrication de bases de données exige la mise en œuvre de ressources humaines, techniques et financières considérables, alors qu'il est possible de les copier ou d'y accéder à un coût très inférieur à celui qu'entraîne une conception autonome " ;
- " l'extraction et / ou la réutilisation non autorisées du contenu d'une base de données constituent des actes pouvant avoir des conséquences économiques et techniques graves ".

Toujours au niveau européen, cette préoccupation est également exprimée pour le domaine de la cartographie. A l'instigation de la Direction Générale XIII de la Commission Européenne, chargée des Télécommunications, du marché de l'information et de l'exploitation de la recherche, un document intitulé *GI 2000 - Vers une infrastructure européenne de l'information géographique* a été préparé en vue d'une présentation au Conseil de l'Union Européenne en 1997, présentation qui a été différée. Son objectif était de fixer " un cadre politique pour établir et entretenir un ensemble stable, applicable dans toute l'Europe, de règles, de normes, de procédures, de lignes directrices et d'actions d'incitation pour créer, rassembler, actualiser, échanger, accéder à et utiliser des informations géographiques. Ce cadre politique doit créer un environnement favorable de développement du marché de fourniture compétitive, abondante, riche et diversifiée d'information géographique en Europe qui soit facilement identifiable et aisément accessible " (CE, 1996, p. 14 ; CE, 1997, pp. 202-205).

Dans le document *GI 2000*, on entend infrastructure dans une acception large qui dépasse la fabrication de produits et la création de services, puisque l'un des objectifs de l'infrastructure est d'assurer que les initiatives en matière de droit et de réglementation prises au niveau européen, notamment sur les droits d'auteur, sur la confidentialité, sur la responsabilité des fournisseurs, tiendront compte des aspects particuliers de l'information géographique. Dans sa version provisoire du 19 juin 1995, le document *GI 2000* indiquait : " La collecte et la distribution largement répandues d'informations géographiques créent de nouveaux problèmes en matière de droit d'auteur et de res-

ponsabilité. Comme la collecte originale d'informations géographiques est onéreuse, duplication et revente illégales se multiplieront sans une réglementation européenne efficace du droit d'auteur. Pour la même raison, des données géographiques de qualité médiocre ou douteuse apparaîtront sur le marché et il sera alors difficile de réclamer des dommages-intérêts sans une définition de la responsabilité à l'échelle européenne " (CE, 1995b, p. 6). On notera au passage le rapprochement des préoccupations relatives au droit d'auteur, à la responsabilité du producteur et à la qualité des données.

Que la Commission Européenne engage de telles réflexions sur l'information géographique montre (enfin !) que notre secteur d'activité est considéré comme un secteur important pour la société, mais que son développement et même sa pérennité demande encore des initiatives politiques, économiques et juridiques. N'oublions pas qu'aux Etats-Unis, le décret-loi du Président Clinton du 11 avril 1994, posant le concept d'infrastructure nationale de données spatiales afin de coordonner le recueil des données géographiques et leur accès, s'ouvre ainsi : " L'information géographique se révèle décisive en matière de promotion du développement économique, d'amélioration de notre gestion des ressources naturelles et de protection de l'environnement " (Clinton, 1994, pp. 17671-17674).

Comment assurer une protection juridique des bases de données géographiques ?

Un premier cas de figure renvoie à une référence connue, c'est celui où la protection peut directement s'appliquer au titre du droit d'auteur. C'est la première possibilité retenue pour la Directive concernant la protection juridique des bases de données en son article 3.1 : " Conformément à la présente directive, les bases de données qui, par le choix ou la disposition des matières, constituent une création intellectuelle propre à leur auteur sont protégées comme telle par le droit d'auteur. Aucun autre critère ne s'applique pour déterminer si elles peuvent bénéficier de cette protection " (JOCE, 1996, p. L77/25).

Très clairement, la Commission Européenne a refusé d'étendre la protection par le droit d'auteur à toutes sortes de bases de données. L'attendu 39 de la directive exprime ce refus : " en plus de l'objectif d'assurer la protection du droit d'auteur en vertu de l'originalité du choix ou de la disposition du contenu de la base de données, la présente directive a pour objectif de protéger les fabricants de bases de données contre l'appropriation des résultats obtenus de l'investissement financier et professionnel consenti par celui qui a recherché et rassemblé le contenu, en protégeant l'ensemble ou des parties substantielles de la base de données contre certains actes commis par l'utilisateur ou par un concurrent " (JOCE, 1996, p. L77/22).

En son chapitre III, la directive crée donc un droit complémentaire *sui generis* applicable aux bases de données, le droit d'interdire l'extraction ou la réutilisation, qui avait été qualifié dans un premier temps de droit d'empêcher l'extraction déloyale. La définition de ce droit renvoie au fabricant de la base de données plutôt qu'à l'auteur, ce qui

situé bien le débat sur le terrain économique de l'investissement industriel conformément à l'attendu 39. L'article 7 de la directive stipule (JOCE, 1996, p. L77/25-26) :

1. *Les Etats membres prévoient pour le fabricant d'une base de données le droit d'interdire l'extraction et / ou la réutilisation de la totalité ou d'une partie substantielle, évaluée de façon qualitative ou quantitative, du contenu de celle-ci, lorsque l'obtention, la vérification ou la présentation de ce contenu attestent un investissement substantiel du point de vue qualitatif ou quantitatif.*
2. *Aux fins du présent chapitre, on entend par :*
 - a) «*extraction*» : *le transfert permanent ou temporaire de la totalité ou d'une partie substantielle du contenu d'une base de données sur un autre support par quelque moyen ou sous quelque forme que ce soit ;*
 - b) «*réutilisation*» : *toute forme de mise à disposition du public de la totalité ou d'une partie substantielle du contenu de la base par distribution de copies, par location, par transmission en ligne ou sous d'autres formes.*
3.
4. *Le droit visé au paragraphe 1 s'applique indépendamment de la possibilité pour la base de données d'être protégée par le droit d'auteur ou par d'autres droits. En outre, il s'applique indépendamment de la possibilité pour le contenu de cette base de données d'être protégé par le droit d'auteur ou par d'autres droits”.*

La loi française de transposition a préféré le terme de *producteur* à celui de *fabricant*, pour définir le régime et le bénéficiaire de la protection (article L. 341-1) : “ *Le producteur d'une base de données, entendu comme la personne qui prend l'initiative et assure 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*” (JORF, 1998, p. 10075).

La référence à la protection par le droit d'auteur est extrêmement puissante. L'article 5 de la directive énumère les actes soumis à restriction dans ce cadre, conférant à l'auteur le droit exclusif de faire ou d'autoriser (JOCE, 1996, p. L77/25) :

- a) *la reproduction permanente ou provisoire, en tout ou en partie, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit ;*
- b) *la traduction, l'adaptation, l'arrangement et toute autre transformation ;*
- c) *toute forme de distribution au public de la base ou de ses copies ;*
- d) *toute communication, exposition ou représentation au public ;*
- e) *toute reproduction, distribution, communication, exposition ou représentation au public des résultats des actes visés au point b) ”.*

On y retrouve pratiquement les dispositions déjà énoncées dans l'article L. 122-4 du *Code [français] de la propriété intellectuelle* : “ *Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-droit ou ayants-cause est illicite. Il en est de même pour la traduction, l'adaptation, ou la transformation, l'arrangement ou la reproduction par un art ou un procédé quelconque*” (JORF, 1992, p. 10).

Dès lors, les modalités de cession de droits d'usage d'une base de données, en particulier d'une base de données géographiques, pourront s'effectuer dans un cadre contractuel dont le principe général est défini à l'article L. 131-3 du *Code* : “ *La transmission des droits de l'auteur est subordonnée à la condition que chacun des droits cédés fasse l'objet d'une mention distincte dans l'acte de cession et que le domaine d'exploitation des droits cédés soit délimité quant à son étendue et à sa destination, quant au lieu et à la durée*” (JORF, 1992, p. 15). Les articles L. 342-1 et L. 342-2 introduits par la loi de transposition définissent l'étendue de la protection accordée au producteur de la base de données et renvoient également son exploitation à un dispositif contractuel :

“ *Article L. 342-1. - 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 la 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.

Article L. 342-2. - Le producteur peut également interdire l'extraction ou la réutilisation répétée et systématique de parties qualitativement ou quantitativement non substantielles du contenu de la base lorsque ces opérations excèdent manifestement les conditions d'utilisation normale de la base de données” (JORF, 1998, p. 10075).

Le *Guide économique et méthodologique des SIG* contient, à titre d'exemple, une convention type de concession de droits d'utilisation de la base de données BD CARTO de l'IGN (Didier, 1990, pp. 281-294).

Lorsque le contenu d'une base de données ne satisfait pas aux critères d'originalité assurant la protection par le droit d'auteur, la protection par le droit *sui generis* institué par la directive précise, dans le cas des bases de données, les dispositions du droit ordinaire de la concurrence.

Que ce soit pour le droit d'auteur ou pour le droit *sui generis*, la directive européenne n'a pas fixé de règles particulières selon la nature juridique, publique ou privée, de l'auteur ou du producteur de la base. Ceci découle de l'article 222 du traité de l'Union européenne, qui laisse aux Etats membres le soin de fixer le régime de propriété qu'ils appliquent chez eux, et en particulier, des droits qu'ils appliquent à la production des organismes publics.

Critères d'applicabilité du droit d'auteur aux bases de données géographiques

Sans attendre la promulgation de la directive européenne et sa transcription dans le droit français, il est apparu que la plupart des bases de données géographiques de l'Institut Géographique National (IGN) étaient justiciables de la protection par le droit d'auteur dans le strict cadre du Code français de la propriété intellectuelle.

Tant la jurisprudence française et internationale que la directive européenne en cours d'élaboration reconnaissent que, sous réserve du critère classique et fondamental d'**originalité**, les bases de données sont considérées comme œuvres de l'esprit et bénéficient à ce titre de la protection relevant de la propriété intellectuelle. En France, le Conseil d'Etat a ainsi arrêté que le répertoire SIRENE des entreprises et des établissements, créé et produit par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, constituait " *non une simple collection de données mais un ensemble organisé et structuré d'informations relatives à l'identité et à l'activité des entreprises* ", et " *une base de données qui doit être regardée comme une œuvre collective pouvant légalement inclure des droits relevant de la propriété intellectuelle* " (10 juillet 1996).

Pour les bases de données géographiques dont les données elles-mêmes sont très rarement protégées individuellement au titre du droit d'auteur, le critère d'originalité sera cherché dans le choix ou la disposition des matières qu'elle contient, comme l'originalité d'une carte était recherchée dans la combinaison et le choix des éléments représentés.

Les bases de données géographiques sont organisées soit sous forme d'une collection de vecteurs sans liens entre eux, soit sous forme de données structurées établissant les liens (ou relations) entre les éléments individuels. Les premières relèveront du droit *sui generis* instauré par la directive européenne, et la communauté cartographique les appellera le plus souvent fichiers.

En définissant une base de données géographiques comme un recueil de données localisées, représentant une sélection d'objets ou de caractéristiques de la réalité géographique, codifiées et disposées de manière méthodique, on vise plutôt les bases structurées dans lesquelles des relations sont établies entre les éléments individuels. Cette seconde catégorie est à son tour subdivisée en ensembles selon le type de structure adopté. Une organisation naturelle se fait par couches thématiques, mais l'éclatement en couches est connu de longue date et ne suffit pas à revendiquer le caractère d'originalité visé par l'expression «le choix ou la disposition des matières» : en cartographie classique, les documents appelés éléments de reproduction sont déjà des couches thématiques (graphiques et analogiques) avec pour thème la couleur d'impression, choix relevant principalement des règles de l'art et donc notoirement insuffisant pour prétendre à une originalité.

L'originalité d'une base de données géographiques réside bien plutôt dans la définition de sa taxonomie et dans son schéma conceptuel de données, qui modélise les objets, leurs attributs, leurs relations et les attributs de ces relations. A l'Institut Géographique National, les schémas conceptuels de données sont décrits par un modèle HBDS, dont la représentation graphique est partie intégrante des documents de spécifications. Les choix originaux se trouvent à la fois - et sans contestation possible - dans la taxonomie et dans le schéma conceptuel ; la disposition, tout aussi originale, réside dans le schéma conceptuel et dans chaque réalisation de la base (aux échelles de travail de l'IGN, des généralisations interviennent toujours et nécessitent des choix de représentation et de localisation de la part des cartographes).

L'utilisation de nomenclatures standard et de formats stan-

dard pourrait aller à l'encontre de la revendication d'originalité. En l'état actuel, les nomenclatures standard n'ont pas été établies ; le seraient-elles, un jeu de données géographiques résulterait toujours du choix d'une taxonomie particulière à l'intérieur d'une nomenclature, choix qui resterait original. Le format standard, par exemple un simple format d'échange de données, tend à faire disparaître l'originalité qui résidait dans le modèle conceptuel ; mais la référence au droit d'auteur rétablit une filiation entre la base initiale et sa traduction ou son adaptation dans un format standard par un logiciel d'interface, de sorte que la base mise au format standard apparaît comme une œuvre dérivée de l'œuvre première, ce qui rétablit automatiquement les prérogatives du droit d'auteur sur cette œuvre dérivée.

Qualité des bases de données géographiques et responsabilité

Par essence, les bases de données géographiques sont vouées à des utilisations multiples. Nous avons vu que la définition des bases de données par l'AFNOR contenait la référence à «de multiples utilisateurs indépendants» (in Didier et Bouveyron, 1993, p. 323). La société de l'information repose sur la création d'un effet de synergie entre données, services et infrastructures de télécommunications : c'est un système évolutif dont toutes les implications ne sont pas encore connues. Comme il y a peu d'obligations légales en matière d'établissement ou d'utilisation de cartes, les producteurs ont peu de maîtrise sur l'utilisation qui est faite de leurs produits.

Les systèmes d'information géographique vont jouer un rôle économique croissant, ce qui amène les utilisateurs à renforcer leurs exigences quant à la responsabilité des producteurs sur leurs bases de données. En dehors des aspects juridiques de droit commun, la responsabilité est intimement liée d'une part à la faculté pour le producteur de désigner le domaine d'application de ses produits, d'autre part à la qualité plus proprement technique des données.

Pour le premier point, le droit d'auteur fournit un cadre appréciable, comme nous l'avons vu, puisqu'il permet précisément de délimiter le domaine d'exploitation des droits cédés quant à son étendue, sa destination et sa durée. La référence à la durée est une façon de traiter les problèmes d'actualisation des données et de dégager la responsabilité du producteur si l'utilisateur sort du champ d'application en laissant les données devenir obsolètes.

La qualité des données géographiques est une préoccupation ancienne : le 10 juin 1786, un arrêt du Conseil du roi de France ordonnait la communication des cartes géographiques dressées par les géographes, les graveurs et même (sic) les particuliers aux départements ministériels concernés avant leur publication, afin que ceux-ci en examinent la fidélité et l'exactitude ; on invoquait déjà la sécurité des transports. Plus récemment, l'arrêté du 20 mai 1948 donnait une mission de contrôle à l'Institut Géographique National et au Service du Cadastre afin d'assurer que des levés topométriques ou topographiques établis pour le compte de services publics pouvaient être exploités ultérieurement par d'autres services (JORF, 1948). Dans l'un et l'autre cas, les organismes chargés du contrôle disposaient de connaissances reconnues.

La qualité des bases de données géographiques ne peut pas encore être ainsi régie ; elle est encore un sujet d'études et de recherche. Les concepts avancent, et sept rubriques ont été définies : la généalogie des données, la précision géométrique, la précision des attributs, l'exhaustivité, la cohérence logique, la précision sémantique, l'actualité (Guptill, 1993, pp. 552-560). L'Association Cartographique Internationale est particulièrement active dans ce domaine et a publié un ouvrage intitulé *Elements of Spatial Data Quality* en novembre 1995, sous la direction de Joel Morrison et de Stephen Guptill (Guptill et Morrison, 1995) : ces importants travaux techniques aident à préciser le cadre de référence d'une approche juridique.

Bases de données géographiques publiques

L'IGN est un établissement public de l'Etat. On peut légitimement se demander si ce statut juridique d'organisme public influe sur le statut des données qu'il produit. Observons tout d'abord que, en droit français, l'auteur d'une œuvre de l'esprit est investi des mêmes droits, quel que soit son statut juridique. Ainsi, dans le jugement du 8 juillet 1992 du tribunal de grande instance de Nanterre statuant dans l'affaire IGN contre Société Grey, l'IGN a été reconnu par le tribunal " *recevable à exercer les droits qu'elle tient des articles 3, 9 et 13 de la loi du 11 mars 1957 au titre des œuvres collectives* " : les trois articles cités de la loi sur la propriété littéraire et artistique portent respectivement sur les œuvres considérées comme œuvres de l'esprit, sur la définition des œuvres collectives, et sur le tenant des droits des œuvres collectives. L'arrêt du 7 janvier 1991 de la Cour d'Appel de Paris, statuant en appel du jugement rendu le 16 mai 1989 par le Tribunal de Commerce de Paris dans l'affaire Manufacture des Pneumatiques MICHELIN contre Editions DU MAY, mentionne explicitement que l'IGN " *bénéficie de la protection par le droit d'auteur* ".

Les textes particuliers relatifs à l'IGN (décret n° 81-505 du 12 mai 1981 et ses décrets modificatifs) l'autorisent explicitement à percevoir des droits d'auteur (JORF, 1981, pp. 1408-1409) ; ils lui assignent une mission de diffusion de ses cartes et de ses bases de données sans fixer des modalités ou des contraintes particulières, ni sur le plan technique, ni sur le plan économique ou financier. Ainsi l'IGN n'apparaît pas comme une composante de l'administration, mais comme une entreprise ayant simultanément à produire et à diffuser, tout en respectant bien évidemment des obligations de service public. Mais il a une grande liberté dans la fixation de ses tarifs.

Les organismes cartographiques nationaux ne peuvent définir leurs produits strictement et uniquement d'après une étude de marché. On leur demande de produire des fichiers de référence couvrant la totalité de leur territoire national et non simplement lorsqu'il existe une demande du marché suffisante pour couvrir tous les frais à encourir. Ils doivent diffuser des données dans un domaine plus étendu que ceux strictement rentables. Ils ont à produire et à maintenir une infrastructure de base transcendant tout marché potentiel, et parfois à développer des activités de recherche pour l'ensemble de la communauté dépassant leurs seuls intérêts propres. En outre, en tant qu'infrastructure publique, l'infrastructure cartographique doit respecter les obligations d'homogénéité, de service universel et d'égalité d'accès pour les citoyens : il y aura assurément

des produits et des zones «rentables» et des produits et des zones «non rentables».

Lorsque l'IGN lança ses deux programmes principaux de bases de données (base de données topographiques de précision métrique et base de données cartographiques de précision décamétrique), il montra que le dispositif ordinaire de l'annualité budgétaire, auquel son statut le soumet, ne convenait pas à ces projets à long terme et que les frais ne seraient pas couverts par les budgets étatiques dans une période qui s'annonçait difficile. Assez naturellement, l'Etat a retenu que le financement de la saisie initiale et de la mise à jour des bases de données nationales de référence de l'IGN devait provenir de sources variées. Ce principe, et les conséquences qui en découlent en matière de tarification aux utilisateurs, n'a pas eu à être modifié après la publication de la *Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques* (JORF, 1994, pp. 2864-2868). Dans une phase initiale, le financement de l'Etat est la source principale mais un transfert progressif devra s'opérer vers des utilisateurs de toute nature : services de l'Etat, collectivités locales, sociétés privées, etc. Bien qu'il y ait des différences en raison du type d'infrastructure géographique qu'ils ont à fournir, un certain nombre d'organismes européens topographiques et cartographiques doivent passer du financement par l'Etat à celui effectué par les utilisateurs finaux. Cette tendance est le fait d'une politique socio-économique générale pratiquée dans de nombreux secteurs dans le but de réduire le coût de l'administration publique, mais elle reflète aussi le rôle économique grandissant joué par l'information géographique (numérique) dans les processus de décision.

Selon les règles en vigueur, l'IGN demande aux utilisateurs une contribution financière couvrant au moins les coûts de distribution et tous les services accompagnant la livraison des produits numériques. Concernant les cartes analogiques, le système de financement reposait et repose encore sur des principes similaires : les coûts de reproduction directe et d'impression, de stockage et tous les coûts de vente et de commercialisation doivent être couverts par le produit des ventes. Ces revenus doivent aussi contribuer aux investissements nécessaires (y compris en recherche et développement) et parfois à la rédaction des cartes. En fait, ce système a été simplement adapté pour s'appliquer aux produits numériques mais dans ce dernier cas, une partie importante des revenus doit aussi couvrir les coûts de saisie des données.

Au cours de ces réflexions, nous avons vu se dégager trois lignes de forces, intimement liées : en matière strictement juridique, la *Directive européenne concernant la protection des bases de données* conforte des orientations déjà admises et va constituer un point d'ancrage incontournable ; en matière technique, la définition de la qualité d'une base de données est encore balbutiante, alors qu'elle deviendra déterminante pour fixer les règles de responsabilité ; en matière sociale (ou sociétale), l'information géographique devient un véritable secteur industriel soumis aux enjeux et aux règles de la société de l'information. Il y a davantage devant nous que derrière nous. La protection juridique des bases de données géographiques n'est pas une velléité conservatrice de préservation d'un patrimoine, elle est un élément de reconnaissance des investissements et d'ouverture vers leur valorisation dans la société de l'information.

Bibliographie

- ACI - Association cartographique internationale (1996). *Bulletin d'information de l'ACI* n° 26
- Bensoussan, Alain (1993). *Les SIG et le droit - Mémento-guide*, Editions Hermès, Paris - France. ISBN 2-86601-345-X.
- Board, Christopher (1992). Groupe de travail de l'Association cartographique internationale sur les Définitions en cartographie, *Bulletin du Comité français de cartographie* n° 131
- CE - Commission européenne (1995a). *Livre vert sur Copyright et les droits voisins dans la Société de l'Information*, ISBN 92-77-92581-7
- CE - Commission européenne (1995b). *GI 2000 - Vers une infrastructure européenne de l'information géographique*, Document de discussion pour une consultation de la communauté européenne de l'information géographique (19 juin 1995)
- CE - Commission européenne (1996). *GI 2000 - Vers une infrastructure européenne de l'information géographique*, Document de travail
- CE - Commission européenne (1997). *GI 2000 - Towards a European Geographic Information Infrastructure, Framework for the World*, GeoInformation International, Cambridge - UK. ISBN 1-86242-021-1
- CFC - Comité français de cartographie (1990). *Glossaire de Cartographie*, Bulletin n° 123-124
- CFC - Comité français de cartographie (1994). *Code de pratiques loyales en matière d'édition cartographique*, Bulletin n° 139
- Clinton, William (1994). Executive Order 12906 «Coordinating Geographic Data Acquisition and Access : the National Spatial Data Infrastructure», *Federal Register*, vol 59, no. 71, The White House Office of the Press Secretary, Washington DC - USA
- Didier, Michel et Bouveyron, Catherine (1993). *Guide économique et méthodologique des SIG*, Editions Hermès, Paris - France. ISBN 2-86601-384-0
- Guptill, Stephen (1993). Describing Spatial Data Quality, *Actes de la 16^e Conférence cartographique internationale*
- Guptill, Stephen et Morrison, Joe! (1995). *Elements of Spatial Data Quality*, Association cartographique internationale & Elsevier Science Ltd, Oxford - UK. ISBN 0-08-042432-5
- JOCE - Journal officiel des Communautés européennes (1992). *Proposition 92/C 156/03 pour une Directive du Conseil concernant la protection juridique des bases de données* (publiée le 23 juin 1992)
- JOCE - Journal officiel des Communautés européennes (1996). *Directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 1996 sur la protection juridique des bases de données* (publiée le 27 mars 1996)
- JORF - Journal officiel de la République française (1948). *Décret du 20 mai 1948 fixant les conditions d'exécution et de publication des levés de plans entrepris par les services publics* (publié le 2 juin 1948)
- JORF - Journal officiel de la République française (1957). *Loi n° 57-298 du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique* (publiée le 14 mars 1957)
- JORF - Journal officiel de la République française (1981). *Décret n° 81-505 du 12 mai 1981 relatif à l'Institut Géographique National* (publié le 14 mai 1981)
- JORF - Journal officiel de la République française (1992). *Code de la propriété intellectuelle - Loi n° 92-597 du 1 juillet 1992*, Paris - France. ISBN 2-11-073318-7
- JORF - Journal officiel de la République française (1994). *Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques* (publiée le 19 février 1994)
- JORF - Journal officiel de la République française (1998). *Loi n° 98-536 du 1er juillet 1998 portant transposition dans le code de la propriété intellectuelle de la directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 1996, concernant la protection juridique des bases de données* (publiée le 2 juillet 1998)