

Droit d'auteur dans la fonction publique : des conséquences négatives pour l'accès et la réutilisation de l'information publique

Une note de Regards Citoyens

En modifiant le code de propriété littéraire et artistique en 2006, le législateur a introduit la possibilité pour des agents publics de revendiquer un droit d'auteur personnel sur des travaux réalisés dans le cadre de leur fonction au sein de l'État ou de collectivités locales. Par cette reconnaissance, la réutilisation de documents ou données publics est régulièrement entravée de peur de soulever des soucis liés à la gestion de ces droits. Pour limiter ces différents et assurer un égal accès à l'information publique, il est souhaitable de revenir sur ces dispositions.

contact@regardscitoyens.org

Tangui Morlier – +33 (0) 6 81 88 02 98
Benjamin Ooghe-Tabanou – +33 (0) 6 83 82 34 66
Christophe Boutet – +33 (0) 6 07 06 09 07

Situation précédant la loi DADVSI

Avant 2006 et la loi DADVSI, la gestion des droits d'auteur liés au travail des agents publics était liée à un avis du Conseil d'État de 1972¹. Cet avis reconnaissait des droits littéraires et artistiques aux agents publics uniquement lorsque leurs œuvres n'étaient pas « liées au service ou s'en détach[aient] ». Dès lors qu'il s'agissait de leurs tâches de service public, par « l'acceptation de leurs fonctions », leurs œuvres « créatrices [et] les droits qui peuvent en découler, [étaient mises] à la disposition du service dans toute la mesure nécessaire à l'exercice desdites fonctions ». Cet avis a été nuancé par le tribunal de grande instance de Paris en 1991 pour reconnaître dans certaines mesures un droit d'auteur personnel aux professeurs d'université².

La loi DADVSI : deux possibilités aux agents publics de revendiquer des droits d'auteur

À partir de la loi DADVSI, les agents publics peuvent faire valoir leur droit d'auteur dès lors qu'il n'est plus « strictement nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public » (L131-3-1). De plus, la simple « absence de contrôle préalable de l'autorité hiérarchique » (L111-1) permet aux agents de déroger à la règle de l'accomplissement d'une mission de service public et donc de faire valoir des droits.

C'est l'interprétation qui a été donnée par le Ministère de la Justice à une question écrite en 2011³ : en arguant de l'indépendance des rapporteurs publics, le ministère estime qu'ils sont seuls détenteurs du droit d'auteur des conclusions données au Conseil d'État. Au vu de l'importance de ces prises de parole dans la prise de décision publique, le fait qu'elles ne puissent être rendues accessibles aux citoyens pose un problème démocratique comparable par exemple à la non-publication des prises de parole des députés au Parlement.

Le droit d'auteur des agents publics s'oppose au droit d'accès à l'information publique

L'exemple des rapporteurs publics exposé au paragraphe précédent montre que la reconnaissance d'un droit d'auteur individuel s'oppose au droit d'information du public tel qu'énoncé dans les divers textes sur le sujet (CADA, PSI, Déclaration du Conseil de l'Europe sur la liberté d'expression et d'information de 1982...).

Au delà de l'exemple emblématique des rapporteurs publics, la revendication par des agents publics de leur droit d'auteur, sur des tâches pour lesquelles ils sont rémunérés, pose des problèmes réguliers aux institutions pour rendre accessible (voire librement réutilisable) aux citoyens, des contenus financés sur fonds publics. Des exemples de problèmes de ce type se retrouvent dans plusieurs ministères (y compris régaliens) comme dans de grandes agglomérations⁴.

Un décret toujours en attente de publication et des risques de contentieux importants

Il faut noter de plus que ces dispositions de la loi DADVSI semblent poser un problème réglementaire important. En effet, l'article L131-3-3 prévoit la publication d'un décret ouvrant un droit d'intéressement aux agents "auteurs" pour les exploitations des documents ou des données sur lesquels ils ont pu collaborer (y compris lorsque ces exploitations sont non-commerciales...). Ce décret, 6 ans après la promulgation de la loi, n'a toujours pas été publié. Sa publication pourra engendrer des dépenses assez importantes et risquerait d'augmenter de manière significative les contentieux entre agents publics et leurs administrations.

Nous pensons qu'à l'exception peut-être des professeurs ou des entreprises publiques de presse, les agents publics ou leurs contractants ne devraient pas pouvoir rendre inaccessibles ou empêcher la libre réutilisation du fruit de leur travail, rémunéré par des institutions publiques. À ce titre, il est important de revenir à une écriture du code de propriété littéraire et artistique dans l'esprit de celle qui prévalait avant 2006, en inscrivant par exemple dans la loi la définition donnée par le Conseil d'État : les « collaborateurs du service public, quel que soit leur statut ou leur contrat conservent les droits de propriété littéraire et artistique sur leurs œuvres personnelles dans la mesure où la création de ces œuvres n'est pas liée au service ou s'en détache ».

1 Avis dit « OFRATAME » du 21 novembre 1972, voir « Éléments juridiques pré-DADVSI » en annexe, page 3

2 Voir « Éléments juridiques pré-DADVSI » en annexe, page 3

3 Question écrite n°108655 du député Tardy, 17 mai 2011, <http://2007.nosdeputes.fr/question/QE/108655>

4 Voir « Exemple de problèmes » en annexe, page 4

Annexes

Éléments juridiques pré-DADVSI

Avis consultatif du Conseil d'État de 1972 qui avait orienté la jurisprudence depuis cette date : <http://www.dgdr.cnrs.fr/bo/2004/special10-04/avis-conseildetat211172.htm>

Doctrine nuançant l'avis du CE : TGI de Paris, 1ère Chambre, jugement du 20 novembre 1991, Michel Salzedo c/ Bernard-Henri Lévy et Sté La règle du jeu — Cours oral du professeur Roland Barthes au collège de France — objet même du service public, application étendue de l'avis OFRATEME à la publication du cours

Avis du CSPLA sur les droits d'auteur des fonctionnaires

Un avis du Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique publié en 2001 a été moteur dans la modification de la loi.

Un certain nombre d'affirmations y est utilisé pour justifier un changement de réglementation sans que les spécificités liées au travail des agents publics y soient analysées :

- la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui stipule à son article 17 alinéa 2 « La propriété intellectuelle est protégée » est invoquée sans plus de mise en perspective par rapport à la problématique traitée ;
- « tous les instruments juridiques internationaux régissant la matière s'accordent sur [un] point [...] les droits d'auteur doivent naître sur la tête de la personne physique ayant créé l'œuvre » omet d'indiquer que des critères d'originalité sont associés à la reconnaissance de ces droits et que la majorité des démocraties européennes ne reconnaissent pas aux agents publics de droit d'auteur pour les tâches qui leur sont attribuées. La loi en Grande Bretagne transfère même à la Reine le travail de tous les agents publics du royaume.

L'argument le plus détaillé est celui du droit de la concurrence. Il se limite cependant à une catégorie d'administrations bien définies, comme ayant des activités industrielles et commerciales. Aucun élément de doctrine n'avait été apporté à ces arguments pour les justifier.

En revanche, le risque d'entraver la diffusion des données publiques avait bien été identifié sans qu'aucune solution soit réellement apportée.

Avis du CSPLA : <http://www.droitsdauteur.culture.gouv.fr/avis01-1.htm>

À noter que le Conseil d'État aurait dans une délibération de 2002 confirmé son avis dit « OFRATEME » après la publication de ce document du CSPLA : <http://forum.framasoft.org/viewtopic.php?p=13465#p13465>

Discussion DADVSI au parlement

Le droit d'auteur des agents de l'État a été introduit via les articles 17, 18 et 19 du projet de loi DADVSI : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl1206.asp>

Ces articles ont été discutés à l'Assemblée nationale le 16 mars 2006 : http://www.assemblee-nationale.fr/12/cri/2005-2006/20060175.asp#P887_158482

Ils ont été votés conformes au Sénat après le travail du rapporteur sur la question : <http://www.senat.fr/rap/105-308/105-30828.html#toc315>

Éléments juridiques post-DADVSI

Articles du Code de Propriété Littéraire et Artistique modifiés par la loi DADVSI en 2006 :

- Article L111-1 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006069414&idArticle=LEGIARTI000006278868>
- Article L121-7-1 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006069414&idArticle=LEGIARTI000006278900>
- Article L131-3-1 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006069414&idArticle=LEGIARTI000006278959>
- Article L131-3-2 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006069414&idArticle=LEGIARTI000006278960>
- Article L131-3-3 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006069414&idArticle=LEGIARTI000006278961>

Ils ont été introduits par le titre III, articles 31 à 33 de la loi DADVSI :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266350&categorieLien=id#JORFSCTA000000900120>

Décret en attente de publication

L'article L131-3-3 qui a été introduit par l'Article 33 de la loi DADVSI prévoit un décret au Conseil d'État qui n'est toujours pas publié :

<http://legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000017758395&type=echeancier>

Exemple de problème

Peu de problèmes parmi ceux qui nous ont été remontés sont publics. Étant basés sur les revendications personnelles de certains agents, ils sont difficilement publiables par les administrations.

La libération de la base MERIMÉE par le Ministère de la Culture sur data.gouv.fr et sa comparaison avec la version non-réutilisable sur le site du ministère mettent en lumière une perte d'information liée à la revendication de droits de propriété littéraire et artistique.

Le premier enregistrement dans cette base téléchargeable pour la région Centre sur data.gouv.fr est par exemple consacré à une église du 12^{ème} siècle :

<http://www.data.gouv.fr/var/download/813d6cc4a73d16e5dc4878ffd73aea10.txt>

La version en ligne sur le site du ministère montre une description du bâtiment qui n'est pas dans le fichier fourni sur data.gouv.fr :

http://www.culture.gouv.fr/public/mistral/merimee_fr?ACTION=CHERCHER&FIELD_1=REF&VALUE_1=PA00096625

On remarquera que cette description porte difficilement « l'empreinte de la personnalité » de leurs auteurs, critère normalement reconnu pour faire valoir un droit d'auteur. La revendication de ces droits bloque malgré tout la diffusion et la réutilisation de ces informations.

La base MERIMÉE est heureusement librement réutilisable même si les éléments bloqués par ces revendications liées au droit d'auteur ont été expurgés. Ce n'est malheureusement pas le cas des nombreuses autres bases de données ou documents susceptibles de contenir des contenus soumis au droit d'auteur selon les termes introduits par la loi DADVSI.