

## **Avis n° 2020-081 du 10 décembre 2020**

portant sur le projet de décret relatif aux conditions d'application des articles L. 1115-1, L. 1115-3 et L. 1115-5 du code des transports

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Vu la saisine rectificative du ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports, par courriel du 30 octobre 2020, enregistré le même jour au pôle procédure de l'Autorité ;

Vu la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport ;

Vu le règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE précitée en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1115-1, L. 1115-3 et L. 1115-5 ;

Vu la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;

Vu la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, notamment son article 25 ;

Vu l'avis n° 2020-050 du 3 septembre 2020 de l'Autorité portant sur le projet de décret relatif aux conditions d'application des articles L. 1115-1, L. 1115-3 et L. 1115-5 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 10 décembre 2020 ;

## **ÉMET L'AVIS SUIVANT**

### **1. CONTEXTE**

#### **1.1. L'article 25 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités**

1. L'article 25 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, d'où sont issus les articles L. 1115-1, L. 1115-3 et L. 1115-5 du code des transports, a notamment pour objet de préciser les conditions d'application du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017,

complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010, en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux (ci-après le « règlement délégué »). Ce règlement délégué, qui est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable en droit français, harmonise les modalités de fourniture et d'accès des données relatives aux déplacements multimodaux dans l'ensemble de l'Union et fixe les règles à respecter pour l'utilisation de ces données.

2. Le paragraphe 4 de l'article 8 du règlement délégué prévoit que les modalités d'utilisation des données concernant la circulation et les déplacements fournies par un « *point d'accès national* »<sup>1</sup> peuvent être déterminées, le cas échéant, par un accord de licence. Suivant ces dispositions, toute compensation financière demandée aux utilisateurs pour la réutilisation des données couvertes par l'accord de licence doit être « *raisonnable et proportionnée aux coûts légitimes encourus* ». Aussi, l'article L. 1115-1 du code des transports, issu de la loi du 6 août 2015 susvisée, qui prévoyait, en principe, l'accès libre, immédiat et gratuit pour les utilisateurs aux données des services de transport en vue de l'information des voyageurs, a-t-il été modifié. Si, pour l'essentiel, le principe de gratuité d'utilisation est maintenu, le nouvel article L. 1115-3 du code des transports offre la possibilité de demander à l'utilisateur des données une compensation financière « *lorsque la transmission des données à cet utilisateur sollicite le service de fourniture des données au-delà de seuils dont les caractéristiques et les niveaux sont définis par décret en Conseil d'État pris après avis de l'Autorité de régulation des transports* ».
3. L'article 9 du règlement délégué confie aux États-membres le soin d'évaluer le respect des exigences en matière de mise à disposition des données nécessaires à l'information des voyageurs. L'article L. 1115-5 du code des transports impose ainsi aux autorités chargées des transports, aux opérateurs de transport, aux gestionnaires d'infrastructure, aux fournisseurs de services de transport à la demande et aux fournisseurs de services d'informations sur les déplacements de transmettre au ministre chargé des transports une déclaration de conformité aux exigences du règlement délégué.
4. En outre, l'article L. 1115-5 du code des transports charge l'Autorité de contrôler l'exactitude de ces déclarations de conformité et lui confie la rédaction d'un rapport biennal sur les contrôles effectués. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité, doit préciser les conditions d'application de l'article L. 1115-5, notamment les modalités de contrôle des déclarations de conformité.
5. Enfin, l'article L. 1263-4 du code des transports confie à l'Autorité une mission générale de règlement des différends relatifs à la mise à disposition des données sur les déplacements et la circulation ainsi qu'aux services numériques multimodaux et, de façon générale, des différends portant sur la mise en œuvre des articles 3 à 8 du règlement délégué. Le 11° de l'article L. 1264-7 du code des transports complète ces dispositions en octroyant à l'Autorité un pouvoir de sanction.

## 1.2. La saisine de l'Autorité

6. L'Autorité a été initialement saisie, le 4 juillet 2020, par la ministre de la Transition écologique et solidaire, en application des articles L. 1115-3 et L. 1115-5 du code des transports, du projet de décret prévu par ces mêmes articles. Elle a rendu, le 3 septembre 2020, l'avis n° 2020-050 susvisé.
7. Par courriel enregistré le 30 octobre 2020 au pôle procédure de l'Autorité, le ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports, a saisi l'Autorité en

---

<sup>1</sup> Désigné par le décret n°2020-183 du 28 février 2020. Il s'agit du site internet <https://transport.data.gouv.fr>

application des articles L. 1115-3 et L. 1115-5 du code des transports d'une nouvelle demande d'avis sur une version modifiée du projet de décret (ci-après le « *projet de décret modifié* »).

## 2. ANALYSE

8. Le projet de décret modifié introduit deux sections au sein du chapitre V du titre I<sup>er</sup> de la première partie du code des transports (partie réglementaire), comme suit :
  - La première section, intitulée « *Dispositions relatives à la mise à disposition des données* », précise notamment les caractéristiques des seuils au-delà desquels une compensation financière peut être demandée aux utilisateurs de données<sup>2</sup> et les modalités de calcul de cette compensation<sup>3</sup>.
  - La seconde section, intitulée « *Dispositions relatives à la conformité et au contrôle de la mise à disposition des données* », précise les conditions d'établissement et de modification de la déclaration de conformité prévue par l'article L.1115-5 du code des transports<sup>4</sup> et les modalités d'accès de l'Autorité aux données afin d'exercer son contrôle<sup>5</sup>.
9. Le projet de décret modifié établit par ailleurs, en application du deuxième alinéa du 7<sup>o</sup> de l'article L. 1115-1 du code des transports, le seuil d'activité en deçà duquel les services de mise en relation facilitant la pratique du covoiturage ne sont pas tenus de fournir aux autorités organisatrices de la mobilité l'accès à leur service permettant des recherches sur un déplacement en covoiturage<sup>6</sup>. Cet article étend les dispositions relatives à l'ouverture des données sur les déplacements multimodaux, prévue dans le règlement délégué, aux données relatives à l'offre de covoiturage. Dans la mesure où le législateur n'a pas prévu que cet article soit soumis à l'avis de l'Autorité, cette dernière ne se prononce pas sur celui-ci.

### 2.1. Sur la compensation financière pouvant être exigée auprès des utilisateurs des données

10. Comme indiqué au paragraphe 2 du présent avis, le paragraphe 4 de l'article 8 du règlement délégué prévoit que les modalités d'utilisation des données concernant la circulation et les déplacements fournies par un point d'accès national peuvent être déterminées, le cas échéant, par un accord de licence. Si, dans le cadre d'un tel accord, une compensation financière peut être demandée aux utilisateurs de données, elle doit être « *raisonnable et proportionnée aux coûts légitimes encourus pour la fourniture et la diffusion des données pertinentes sur les déplacements et la circulation* ». L'article L. 1115-3 du code des transports précise à cet égard « [qu'] *une compensation financière peut être demandée à l'utilisateur [...] lorsque la transmission des données à cet utilisateur sollicite le service de fourniture des données au-delà de seuils dont les caractéristiques et les niveaux sont définis par décret en Conseil d'État pris après avis de l'Autorité [...]* ». Le projet de décret modifié, pris en application de ces dispositions, appelle de la part de l'Autorité les observations suivantes.

---

<sup>2</sup> Art. R. 1115-3 du code des transports.

<sup>3</sup> Art. R. 1115-4 du code des transports.

<sup>4</sup> Art. R. 1115-5 ; Art. R. 1115-6 et Art. R. 1115-8 du code des transports.

<sup>5</sup> Art. R. 1115-7 du code des transports.

<sup>6</sup> Art. R. 1115-2 du code des transports.

### **2.1.1. Le projet de décret modifié limite le champ d'application de la compensation financière aux données dites « dynamiques ».**

11. En ce qui concerne les données susceptibles de faire l'objet d'une compensation financière, ni le règlement délégué, ni l'article L. 1115-3 du code des transports ne distinguent selon la nature ou les caractéristiques techniques des données. En vertu de ces textes, peut faire l'objet d'une compensation financière l'accès à tout type de données, sans distinction.
12. L'Autorité relève que l'article R. 1115-3 du code des transports, dans la nouvelle rédaction soumise à l'avis de l'Autorité, circonscrit au contraire le champ d'application matériel de la compensation financière aux seules données dites « dynamiques », à savoir « *les données relatives aux différents modes de transport, qui changent souvent ou régulièrement (...)* »<sup>7</sup> – par opposition aux données « statiques » et « historiques » qui ne font pas l'objet d'une compensation financière.
13. En pratique, les données dites « dynamiques » nécessitent de nombreuses mises à jour et donnent lieu, en conséquence, à une sollicitation plus importante des systèmes de fourniture de données par les utilisateurs – justifiant ainsi, lorsqu'un seuil est dépassé, l'application d'une compensation financière. L'Autorité considère que ce choix est conforme à l'objectif du législateur français qui a entendu, dès la loi du 6 août 2015 susvisée, faire de la gratuité de l'accès aux données le principe et du recours à la compensation financière l'exception<sup>8</sup>.

### **2.1.2. Le projet de décret modifié énonce avec précision et clarté les seuils, ainsi que leurs caractéristiques, déclenchant la compensation financière.**

14. L'article R. 1115-3 du code des transports, dans sa rédaction modifiée soumise à l'Autorité, définit deux types de seuils au-delà desquels il est possible de demander une compensation financière aux utilisateurs :
  - Le nombre de requêtes effectuées par jour – *permettant d'accéder à une information complète mise à jour en fonction des catégories de service listées à l'article R. 1115-3 du code des transports* : ce nombre varie de 100 fois par jour pour les catégories les moins requêtées à 1500 fois par jour pour les plus requêtées ; et
  - Le nombre de requêtes effectuées par heure – *permettant d'accéder à une information complète mise à jour en fonction des catégories de service listées à l'article R. 1115-3 du code des transports* : ce nombre varie de 10 fois par heure pour les catégories les moins requêtées à 600 fois par heure pour les plus requêtées.
15. En outre, concernant spécifiquement les requêtes dites « *station par station* » nécessaires pour l'utilisation des services réguliers de transport – et par opposition aux requêtes de données ayant pour objectif une mise à jour et une information complète – le seuil de 720 requêtes par jour et 30 requêtes par heure est multiplié par le nombre de stations (ou de points d'arrêt) que comporte le service de transport concerné.
16. L'Autorité relève que le projet de décret modifié garantit que tous les utilisateurs aient accès, de façon transparente et non discriminatoire, à l'ensemble des données dynamiques mises à jour, de manière à leur permettre d'accéder à une information complète gratuite tant que les seuils ne

<sup>7</sup> Art. 2 du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 précité.

<sup>8</sup> L'article L. 1115-1 du code des transports, dans sa version issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, prévoyait la possibilité de déroger au principe de gratuité et de prévoir une compensation financière « e (...) à l'égard des utilisateurs de masse, justifié[e] par des coûts significatifs de mise à disposition, sans toutefois que la contribution des utilisateurs puisse excéder ces coûts ». Le décret d'application n'a jamais été publié.

sont pas dépassés. Le niveau des seuils déclenchant la compensation financière ainsi que leurs caractéristiques n'appellent pas de remarques de la part de l'Autorité.

17. Le recours à des seuils différenciés par catégories de service se justifie par le fait que le nombre de mises à jour requises pour obtenir une information complète varie selon le type de données. À titre d'exemple, pour obtenir une information complète, le nombre de mises à jour est nécessairement très élevé pour l'utilisation d'un service facilitant la pratique du covoiturage, afin de permettre aux covoitureurs et covoiturés d'ajuster leurs besoins. Prenant en compte cette exigence, le projet de décret modifié autorise jusqu'à une requête par minute, à titre gratuit. En ce qui concerne les services réguliers de transport aérien, la fréquence d'actualisation de la donnée nécessaire pour obtenir une information complète est moins élevée. Il semble donc justifié que le projet de décret modifié autorise une mise à jour gratuite toutes les six minutes.

### **2.1.3. Le projet de décret modifié distingue des « catégories de service » de transport, dont la définition nécessite d'être clarifiée, et leur applique des seuils différenciés.**

18. L'article R. 1115-3 du code des transports, dans la version modifiée soumise pour avis à l'Autorité, établit des seuils différents – *déclenchant l'application d'une compensation financière* – en fonction de sept « catégories de service » distinctes. L'Autorité relève que certaines de ces catégories de services de transport ne renvoient à aucun des services de transport identifiés à l'article L. 1115-1 du code des transports ou à l'annexe du règlement délégué. À titre d'exemple, la catégorie des services de transport dits « *en libre-service* » n'est présente dans aucun des deux textes précités. Il en va de même pour la catégorie des services de transport dits « *devant être restitués au point d'origine* ».
19. En outre, certaines données dynamiques listées à l'annexe du règlement délégué, notamment « *les temps de trajet actuels sur les liaisons routières* » ou « *les fermetures et déviations sur le réseau cyclable* », ne semblent relever d'aucune des sept catégories de services visées à l'article R. 1115-3 du code des transports. Dès lors, en l'état de la rédaction soumise à l'Autorité, l'accès à ce type de données doit être regardé comme gratuit puisqu'aucun seuil ne leur est applicable.
20. Or, une telle situation semble en contradiction avec le premier alinéa de l'article R. 1115-3 du code des transports, qui dispose « [qu'] *une compensation financière peut être demandée à l'utilisateur (...) pour chacune des catégories de données dynamiques sur les déplacements mentionnées à l'article L. 1115-1 ou au paragraphe 2 de l'annexe au règlement délégué* ».
21. Aussi, afin d'éviter toute divergence d'interprétation, facteur d'insécurité juridique, l'Autorité recommande notamment de préciser la définition des sept « catégories de services » de l'article R. 1115-3 du code des transports par référence aux catégories mentionnées à l'article L. 1115-1 du code des transports ou au paragraphe 2 de l'annexe du règlement délégué et en veillant à reprendre les termes utilisés par ces mêmes textes.

#### 2.1.4. Le projet de décret modifié nécessite une clarification quant aux coûts à prendre en compte dans la compensation financière.

22. Le législateur européen prévoit que l'utilisation des données peut faire l'objet d'une compensation financière<sup>9</sup>, sans autre précision. Le règlement délégué n'exclut donc pas qu'une compensation financière soit appliquée dès la première requête. Le législateur français a retenu une logique plus favorable à l'accès aux données en conditionnant la possibilité d'instaurer une compensation financière au dépassement de certains seuils. Ce faisant, il a fait le choix de garantir la gratuité des données aux petits utilisateurs et ainsi d'éviter de restreindre l'accès aux données pour des utilisateurs tels que des start-ups ou des structures associatives<sup>10</sup>, qui, en raison du niveau de leur activité, ne sollicitent pas de manière massive les systèmes de fourniture des données.
23. Les rédacteurs du projet de décret modifié ont en outre précisé que « *le produit total du montant de la compensation financière (...) ne dépasse pas le montant total des coûts résultant directement de la mise en œuvre, à l'égard des utilisateurs dont la fréquence des requêtes est supérieure à l'un ou l'autre des seuils fixés par l'article R. 1115-3, des obligations prévues par l'article L. 1115-1 du code des transports* ». L'Autorité comprend que la compensation financière ne peut donc s'appliquer qu'au-delà des seuils. Cette précision apparaît conforme aux objectifs initiaux du législateur de favoriser l'ouverture et la réutilisation des données de transport.
24. L'Autorité relève néanmoins que le projet de décret modifié ne précise pas quels sont « *les coûts résultant directement de la mise en œuvre* » des obligations de mise à disposition définies à l'article L. 1115-1 du code des transports, à l'égard des utilisateurs dont la fréquence des requêtes dépasse les seuils précités. Il en résulte une double incertitude quant aux coûts à prendre compte dans l'évaluation de la compensation financière :
- D'une part, le projet de décret modifié semble introduire une distinction entre les coûts « *directs* » de mise à disposition qui seraient à prendre en compte dans le montant de la compensation, par opposition aux coûts réputés « *indirects* », sans autre précision ; et
  - D'autre part, le projet de décret modifié n'explicite pas clairement si la compensation financière doit prendre en compte les coûts de mise à disposition uniquement au-delà des seuils précités – et des requêtes correspondantes – ou dès la première requête – ce qui reviendrait à prendre en compte les coûts de mise à disposition de l'ensemble des requêtes des utilisateurs dépassant les seuils. Il est en effet à relever que cette deuxième interprétation pourrait être source de distorsions entre les utilisateurs qui se trouvent juste en-dessous des seuils et ceux qui se trouvent juste au-dessus.
25. Aussi, afin d'éviter toute divergence d'interprétation, facteur d'insécurité juridique, l'Autorité recommande que des précisions / clarifications soient introduites dans le projet de décret modifié sur ces deux points.

#### 2.1.5. Les modalités de calcul de la compensation financière, en tant que telles, ne sont pas précisées.

26. Dans sa version modifiée soumise pour avis à l'Autorité, l'article R. 1115-4 du code des transports dispose que « *le montant de la compensation financière est fixé selon des critères objectifs, transparents, vérifiables et non discriminatoires. / Les modalités de calcul de cette compensation sont publiées sous forme électronique par les personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 1263-4 du code des transports* ».

<sup>9</sup> Art. 8 du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 précité.

<sup>10</sup> Étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités du 26 novembre 2018.

27. L'Autorité considère qu'en l'état de sa rédaction, le projet d'article est incomplet. En effet, l'article n'apporte aucune précision quant aux modalités concrètes de calcul de la compensation financière. Chaque fournisseur de données est ainsi susceptible de proposer une méthode de calcul différente fondée sur des critères distincts, ce qui pourrait donner lieu à des disparités importantes non justifiées et soulever des difficultés d'interprétation pour l'Autorité, si elle était saisie d'un différend en la matière.
28. Aussi, dans un but de clarification et d'uniformisation, l'Autorité recommande de préciser les modalités de calcul de la compensation financière, le cas échéant en réintroduisant, dans le projet d'article R. 1115-4 du code des transports, les éléments portant sur les modalités de calcul qui figuraient en ces termes dans le projet de décret initial objet de l'avis de l'Autorité n° 2020-050 du 3 septembre 2020 :
- Le montant total des coûts occasionnés par la fourniture et la diffusion de données pris en compte pour apprécier le montant de la compensation financière peut intégrer l'amortissement des investissements correspondants, d'une part ; et
  - Le produit total de la compensation financière et le montant total des coûts doivent être appréciés sur la base de la moyenne calculée sur les trois derniers exercices budgétaires ou comptables, selon le statut de l'entité considérée, d'autre part.

## **2.2. Sur l'accès aux données de l'Autorité dans le cadre de son contrôle**

29. Pour l'exercice de sa mission de contrôle, le projet de décret modifié prévoit que l'Autorité « *peut demander communication aux personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 1263-4, le cas échéant, par traitement automatisé, de toute donnée historique, statique ou dynamique, qu'elle ait ou non été rendue accessible sur le point d'accès national mentionné à l'article D. 1115-1. L'Autorité de régulation des transports ne peut être regardée, pour l'application de ces dispositions, comme un utilisateur au sens de l'article 2 du règlement délégué (UE) 2017/1926 précité. / Le ministre chargé des transports met à la disposition de l'Autorité de régulation des transports les déclarations de conformité mentionnées à l'article L. 1115-5 sous forme électronique* »<sup>11</sup>. Cette nouvelle rédaction de l'article R. 1115-7 du code des transports appelle, de la part de l'Autorité, les observations suivantes.

### **2.2.1. Le projet de décret modifié n'explicite pas expressément que l'Autorité, dans l'exercice de ses missions, accède aux données librement, sans condition et hors de tout accord contractuel.**

30. Le paragraphe 4 de l'article 8 du règlement délégué (UE) 2017/1926 susvisé prévoit que « *les modalités d'utilisation des données (...) peuvent être déterminées, le cas échéant, par un accord de licence. Ces conditions ne limitent pas inutilement les possibilités de réutilisation (...). Toute compensation financière est raisonnable et proportionnée aux coûts légitimes encourus pour la fourniture et la diffusion des données pertinentes sur les déplacements et la circulation* ». Ces dispositions ont été reprises à l'article L. 1115-3 du code des transports, sans qu'aucune exception ne soit explicitement prévue.
31. L'accès de l'Autorité aux données nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle ne saurait être subordonné ni à l'existence d'un accord avec les fournisseurs, ni au versement d'une quelconque compensation financière. Or, le fait que l'Autorité ne réponde pas à la définition de l'« *utilisateur* », au sens de l'article 2 du règlement délégué, ne constitue pas une garantie

---

<sup>11</sup> Art. R. 1115-7 du code des transports.

suffisante de ce que les dispositions précitées du paragraphe 4 de l'article 8 dudit règlement, eu égard à leur portée très générale, ne lui sont pas applicables.

32. En conséquence, l'Autorité recommande que soit expressément garanti à l'Autorité un accès libre et inconditionné aux données, le cas échéant par la reprise de la rédaction qui figurait dans le projet initial de décret, ayant fait l'objet de l'avis n° 2020-050 du 3 septembre 2020, selon lequel l'Autorité accède « *librement, sans conditions et hors de tout accord contractuel à l'ensemble des données visées à l'article L. 1115-1 du code des transports qui sont utiles à la réalisation de sa mission de contrôle, que ces données soient hébergées ou non par le point d'accès national* ». À défaut, il pourrait être mentionné que, pour sa mission de contrôle, les conditions de réutilisation mentionnées à l'article 8 du règlement délégué ne sont pas applicables à l'Autorité.

### **2.2.2. Le projet de décret modifié conditionne l'accès de l'Autorité aux données à l'expression d'une « demande », ce qui pourrait poser des difficultés, en pratique, dans certains cas.**

33. Le projet de décret modifié conditionne l'accès de l'Autorité aux données à l'expression d'une « demande » de sa part. Au vu du nombre de jeux de données publiés en *open data* (estimé à plusieurs milliers, à ce stade), un tel dispositif occasionnerait à l'Autorité une gêne importante dans l'exercice de la mission de contrôle que lui confie l'article L.1115-5 du code des transports.
34. Aussi, concernant les données accessibles sur le point d'accès national ou hébergées par une entité visée à l'article L. 1115-1 du code des transports, s'il peut raisonnablement être admis que l'Autorité demande l'accès aux données lorsqu'elle s'adresse pour la première fois à ces dernières, elle devrait pouvoir, une fois l'accès accordé, accéder sans nouvelle demande à tous les jeux de données déjà publiés et à venir. Une disposition devrait être introduite en ce sens.

\*

Le présent avis sera notifié à la ministre de la Transition écologique et au ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports, et publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis le 10 décembre 2020.*

**Présents : Monsieur Bernard Roman, Président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.**

Le Président

Bernard Roman