



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.2.2006
COM(2006)51 final

2004/0175(COD)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant

**la position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption de la directive
du Parlement européen et du Conseil établissant une infrastructure d'information
spatiale dans la Communauté (INSPIRE)**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant

**la position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption de la directive
du Parlement européen et du Conseil établissant une infrastructure d'information
spatiale dans la Communauté (INSPIRE)**

1. HISTORIQUE

Date de la transmission de la proposition au PE et au Conseil (document COM(2004) 516 final - 2004/0175 (COD)):	23 juillet 2004
Date de l'avis du Parlement européen en première lecture:	7 juin 2005
Date de l'avis du Comité économique et social européen:	9 février 2005
Date de l'adoption de la position commune:	23 janvier 2006

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

L'objectif global de la proposition est d'améliorer la manière dont les données spatiales détenues par les autorités publiques soutiennent la politique environnementale, en améliorant l'harmonisation des données spatiales et l'interopérabilité des services de données spatiales, et en assurant un plus grand partage des données entre les autorités publiques et une accessibilité en ligne étendue au grand public. La proposition comporte trois annexes qui précisent quels types de données sont visées.

La directive proposée invite les États membres à prendre les mesures suivantes:

- établir un réseau de services permettant la recherche, la consultation et l'utilisation des données spatiales à partir d'un portail internet à guichet unique;
- rendre leurs séries et services de données spatiales interopérables (c'est-à-dire techniquement compatibles) selon des règles de mise en œuvre adoptées conformément à la procédure de comitologie;
- produire des catalogues des données détenues par leurs autorités publiques, contenant des «métadonnées» fournissant certains types d'information sur les données;
- rendre les données spatiales accessibles au public;

- éliminer les obstacles au partage des données spatiales entre autorités publiques.

3. COMMENTAIRES SUR LA POSITION COMMUNE

3.1 Commentaires généraux

La Commission peut accepter en totalité, en partie ou en substance, 46 des 49 amendements proposés par le Parlement européen en première lecture. Un bon nombre de ces amendements ont été repris soit textuellement, soit en substance, dans la position commune.

La Commission ne peut pas accepter la position commune sur un certain nombre de points, notamment les suivants:

La Commission ne peut pas accepter que les droits de propriété intellectuelle détenus par les autorités publiques puissent figurer dans la liste des motifs permettant de restreindre l'accès aux données spatiales.

La Commission n'accepte pas non plus que la possibilité de restreindre l'accès soit étendue aux services de recherche visés à l'article 18, paragraphe 1, point a), de sa proposition, car cela signifierait que le public ne pourrait même plus être informé de l'existence des données.

La Commission maintient que les services de consultation visés à l'article 18, paragraphe 1, point b), de sa proposition doivent être offerts gratuitement, et ne peut accepter la position du Conseil, qui autorise les États membres à percevoir des droits ou des redevances pour ces services dans certaines conditions.

La position commune subordonne l'obligation d'éviter les obstacles au partage des données et les règles destinées à établir des conditions d'accès harmonisées pour les institutions et organes communautaires au droit des fournisseurs publics de données de réclamer des droits ou des redevances aux autres autorités pour l'accès à leurs données. Elle est également vague en ce qui concerne les obstacles qu'il faut éviter. Le texte de la position commune serait donc un instrument inefficace pour atteindre les objectifs essentiels de la proposition, et pourrait même avoir pour effet de renforcer les obstacles au partage de données.

Enfin, la Commission convient que les dispositions relatives au partage des données n'affectent pas l'existence ou la détention de droits de propriété intellectuelle par des organismes du secteur public, mais elle ne voit pas la nécessité de faire figurer cela dans le texte de la directive. Si une telle disposition devait être introduite, il faudrait alors également clairement établir que ces droits doivent être exercés en conformité avec les autres dispositions.

3.2 Observations détaillées

3.2.1 *Amendements du Parlement pouvant être acceptés par la Commission en tout, en partie ou en substance, et repris dans la position commune*

Les amendements 1 et 5, qui se rapportent à des considérants, ont été repris en tout, en partie ou en substance.

L'amendement 6 concernant l'objet de la directive a été incorporé en partie par la mention qui est faite de la gestion du territoire dans un considérant.

Les amendements 8 à 12 ont pour effet de restructurer certaines parties du texte pour le rendre plus clair. Cette restructuration a, elle aussi, été reprise dans la position commune. En outre, l'amendement 9 apporte quelques modifications techniques aux définitions, qui ont été pour la plupart incorporées dans la position commune. L'amendement 10 comporte également une petite restriction, acceptable, aux dispositions relatives à la procédure de comitologie en ce qui concerne la mise à jour des annexes.

Les amendements 13 et 14 se rapportent aux métadonnées qui doivent être créées en rapport avec les séries et services de données spatiales qui font l'objet de la directive. Ces deux amendements ont été repris dans leur principe en obligeant les États membres à fournir des informations sur les redevances relatives aux droits d'utilisation des séries et des services de données spatiales, et de veiller à ce que les métadonnées soient d'une qualité suffisante pour satisfaire à l'objectif poursuivi.

Les amendements 15 et 21 modifient légèrement la formulation des dispositions relatives aux délais prévus pour l'adoption des règles de mise en œuvre, et ont été incorporés dans les articles correspondants.

Les amendements 16 à 20, 22 et 23 clarifient certaines dispositions relatives aux règles de mise en œuvre destinées à améliorer l'interopérabilité entre les séries et les services de données spatiales. Tous ces amendements ont été repris dans leur principe dans les articles 7 à 10 de la position commune, ce qui améliore également la structure de cette partie du texte.

L'amendement 24 cherche à clarifier la nature des services à fournir par les États membres consistant à permettre aux fournisseurs de données de relier leurs données à l'infrastructure INSPIRE. Ce souci se retrouve également à l'article 12 de la position commune.

L'amendement 25 supprime une ambiguïté non intentionnelle dans le texte de la proposition initiale et a été incorporé dans le dernier paragraphe de l'article 11 de la position commune.

L'amendement 27 précise les services pour lesquels des spécifications techniques doivent être établies selon la procédure de comitologie. Cette précision est insérée à l'article 16 de la position commune.

L'amendement 29 précise que les dispositions relatives au partage des données avec des organismes internationaux doivent être les mêmes que celles qui s'appliquent au partage entre autorités au niveau national et au niveau communautaire. Cette disposition a été reprise à l'article 17, paragraphe 5, de la position commune, qui précise en outre que ce partage doit se faire selon les principes d'ouverture et de réciprocité.

L'amendement 31 précise comment il faut comprendre l'accès aux données accordé aux institutions et organes communautaires dans la proposition initiale. L'article 17, paragraphe 8, de la position commune incorpore cette précision, mais les autres

changements apportés à ce paragraphe par le Conseil ne peuvent pas être acceptés par la Commission.

L'amendement 35 précise que les normes internationales doivent servir à la mise en œuvre de la directive à côté des normes européennes. Cette disposition est reprise dans l'article 20 de la position commune, qui précise en outre que les règles de mise en œuvre prévues par la directive doivent en tenir compte.

L'amendement 36 oblige les États membres à mettre les résultats du suivi qu'ils assurent de la mise en œuvre de la directive à la disposition de la Commission et du public sur une base permanente. Cet amendement est repris à l'article 21, paragraphe 1.

L'amendement 38 précise que le rapport de la Commission sur l'application de la directive doit être basé sur les rapports des états membres. Cet amendement a été repris à l'article 23 avec l'adjonction de la mention «entre autres», qui indique que d'autres sources peuvent aussi être utilisées.

Les amendements 39, 42, 43, 46 et 48 apportent des éclaircissements utiles ou de légères modifications pour plusieurs thèmes des annexes et sont incorporés dans la position commune, parfois avec des éclaircissements supplémentaires. Les amendements 40 et 41 font passer le thème «géologie» de l'annexe III à l'annexe II.

L'amendement 44 étend la portée de la directive aux installations d'utilité générale, aux services gouvernementaux et aux dispositifs de suivi environnemental. Cette extension renforcera l'intérêt que la directive présente pour l'élaboration des politiques environnementales et sert donc l'objectif global de la directive. L'amendement 49 ajoute un nouveau thème, qui porte sur les sources d'énergie renouvelables. Les thèmes supplémentaires sont également incorporés, avec quelques changements, dans la position commune.

3.2.2 Amendements parlementaires jugés non acceptables par la Commission et non repris dans la position commune

L'amendement 2, qui concerne un considérant, n'a pas été jugé pertinent pour la proposition et n'a donc pas été accepté.

L'amendement 7, qui étend l'infrastructure pour y inclure des données détenues au niveau communautaire, ne peut être accepté par la Commission et n'a pas été repris dans la position commune, car une telle disposition entraînerait des obligations pour les institutions et organes communautaires, ce qu'une directive ne peut pas imposer. La déclaration qui se trouve à la fin de la présente communication indique cependant clairement la volonté de la Commission de veiller à ce que les données détenues par les institutions et organes communautaires soient en pratique incorporés dans l'infrastructure INSPIRE.

3.2.3 Amendements parlementaires acceptés par le Conseil mais jugés non acceptables par la Commission

L'amendement 30 tronque le texte d'une disposition qui, dans la proposition de la Commission, visait à prévenir les distorsions de concurrence dans les cas où les autorités publiques mènent également des activités commerciales sans rapport avec

l'exécution de leurs missions publiques. Comme dans sa version amendée, la disposition ne fait que reprendre l'obligation imposée par le traité de prévenir la concurrence, sans autre précision, la Conseil a décidé de supprimer complètement cette disposition. Cette solution vaut sans doute mieux que l'amendement proposé par le Parlement, mais la Commission préférerait que l'on revienne à la formulation initiale.

3.2.4 *Amendements du Parlement jugés acceptables par la Commission mais non intégrés dans la position commune*

L'amendement 3 cherche à clarifier les dispositions relatives au partage des données entre autorités publiques en ajoutant un considérant relatif à la compensation financière des fournisseurs de données publics. La Commission peut accepter cet amendement car il est cohérent avec sa proposition. Le Conseil, par contre, a apporté des modifications substantielles aux dispositions relatives au partage des données et n'a par conséquent pas repris cet amendement.

Les amendements 4, 33 et 34 prévoient que les structures établies pour coordonner l'infrastructure INSPIRE doivent s'étendre à tous les niveaux de gouvernement et tenir compte de la répartition des pouvoirs et des responsabilités dans les États membres. Cette proposition est acceptable aux yeux de la Commission, moyennant quelques changements, mais elle n'a pas été reprise dans la position du Conseil.

L'amendement 26 permettrait aux fournisseurs publics de données de rendre les services de consultation disponibles sous une forme empêchant la réutilisation des données à des fins commerciales et de prévoir une licence internet pour restreindre l'utilisation qui pourrait être faite des données. Une telle disposition permettrait de protéger efficacement les fournisseurs de données publics de toute utilisation abusive de ces services. Le Conseil n'a pas repris cet amendement, et a préféré inclure une disposition plus générale permettant aux fournisseurs de données de n'offrir ces services que contre le paiement d'une redevance ou d'une licence.

L'amendement 28 impose aux États membres de veiller à ce que la mise en œuvre des dispositions relatives au partage des données entre autorités publiques n'ait pas de répercussions négatives sur l'accessibilité des séries et des services de données spatiales. Cet amendement n'a pas été repris par le Conseil, qui a préféré opter pour un affaiblissement considérable des dispositions relatives au partage des données.

L'amendement 32 garantit que l'établissement de licences communes prévu dans la proposition de la Commission ne restreindra pas inutilement les possibilités de réutilisation des données et le recours aux services, et ne sera pas utilisé pour limiter la concurrence. Cette disposition est tout à fait conforme aux intentions de la Commission, mais elle n'a pas été reprise par le Conseil, qui a préféré opter pour la suppression de la disposition correspondante.

L'amendement 37 impose aux États membres de fournir des informations sur les accords d'harmonisation et de partage d'informations conclus entre les autorités publiques. La proposition ne contient aucune disposition spécifique concernant les accords d'harmonisation de l'information, mais cet amendement pourrait être accepté dans son principe s'il vise les mesures prises par les États membres pour améliorer

l'interopérabilité entre les séries et les services de données spatiales. Le Conseil n'a pas accepté cet amendement.

L'amendement 45 prévoit une extension justifiable du champ couvert par le thème de données concernant la répartition de la population et la démographie. L'amendement 47 ajoute un nouveau thème de données concernant les «zones sous tension anthropogénique», qui pourrait être accepté, à condition que la notion soit davantage clarifiée. Aucun de ces deux amendements ne se retrouve dans la position commune.

3.2.5 *Autres modifications apportées par le Conseil à la proposition*

La Conseil a apporté plusieurs autres modifications à la proposition. Beaucoup d'entre elles sont purement techniques et vont dans le même sens que les amendements du Parlement. Cependant, la position commune contient un certain nombre de modifications plus substantielles de la proposition de la Commission, dont certaines sont gravement préjudiciables à la finalité convenue de la directive.

Le plus important de ces changements se rapporte à l'accès du public et au partage des données entre autorités publiques.

Alors que la proposition de la Commission prévoit que les services en réseau permettant de trouver et de consulter les données détenues par les autorités publiques devraient être mis gratuitement à la disposition du public, la position commune autorise les fournisseurs de données publics à percevoir des droits et à imposer des licences d'accès lorsque c'est «indispensable pour maintenir les séries et services de données spatiales ou pour répondre aux besoins des infrastructures de données spatiales internationales existantes de manière durable» (article 14) sans préciser dans quelles circonstances cela peut être le cas. En outre, la position commune inclut les droits de propriété intellectuelle dans la liste des motifs de restriction de l'accès public prévus à l'article 13, et permet que ces motifs s'appliquent aux services de recherche comme aux autres services en réseau.

En ce qui concerne le partage des données entre autorités publiques, l'article 17 se montre beaucoup moins ambitieux que l'article 23 de la proposition de la Commission et pourrait même avoir pour effet de renforcer plutôt que de réduire les obstacles au partage de données. Les changements les plus importants se trouvent:

- au paragraphe 3, qui subordonne la prévention des restrictions au droit des fournisseurs de données de conclure des accords de licence contre paiement avec les autorités publiques qui les utilisent,
- au paragraphe 8, qui soumet les dispositions relatives à l'accès harmonisé pour les institutions et organes de la Communauté à cette même condition, et
- au paragraphe 9, qui affirme que l'article n'affecte pas l'existence ou la détention de droits de propriété intellectuelle par des organismes du secteur public, sans préciser que ces droits doivent cependant être exercés dans le respect des autres dispositions.

La Commission ne peut pas avaliser ces changements car ils limiteraient indûment l'accès public, rendraient l'application de la directive plus difficile et réduiraient la disponibilité des données et donc la valeur ajoutée de l'infrastructure. L'article 17, paragraphe 3, est particulièrement préoccupant parce qu'il risque d'encourager les fournisseurs de données à ériger des obstacles juridiques et financiers au partage des données avec les autorités publiques, ce qui serait contraire à l'effet recherché.

Un autre sujet de préoccupation concerne la procédure d'adoption des règles de mise en œuvre pour l'interopérabilité au sens des paragraphes 2 et 3 de l'article 7 de la position commune, qui prévoient que la Commission doit procéder à une analyse de la faisabilité ainsi que des coûts et avantages attendus, que les règles ne doivent pas occasionner des coûts excessifs pour un État membre et que les États membres ne doivent se conformer aux règles que «dans la mesure du possible».

Bien que la Commission reconnaisse pleinement la nécessité de tenir compte des aspects de faisabilité et de coûts/avantages lors de l'élaboration des règles, leur caractère technique et progressif ne justifiera pas de manière générale une analyse complète et explicite, et l'obligation d'effectuer une telle analyse conduira à des retards considérables et un gaspillage d'efforts. En outre, le texte proposé par le Conseil pourrait être interprété en ce sens que la règle de mise en œuvre ne pourrait pas être proposée pour adoption s'il en résultait des coûts excessifs pour un seul des 25 États membres. La procédure de comité prévue par la proposition de la Commission permet aux États membres d'examiner de façon approfondie les règles proposées et de les rejeter si leur application n'est pas réalisable, si elles ne sont pas rentables ou si elles sont inadéquates pour d'autres raisons. Une fois adoptées, il est essentiel qu'elles soient appliquées sans exception, sinon l'objectif d'interopérabilité ne sera pas atteint.

Enfin, la Commission formule également les observations suivantes concernant d'autres modifications apportées par le Conseil.

- Certains des délais prévus dans la proposition de la Commission pour l'application par les États membres des règles de mise en œuvre et de la directive dans son ensemble ont été prolongés. La Commission estime que les calendriers définis dans la proposition initiale doivent être maintenus.
- Il convient de veiller à ce que les références aux normes internationales (article 7, paragraphe 1) et aux normes adoptées par les organismes de normalisation européens (article 20) ne créent pas une obligation d'adopter de telles normes dans le contexte de la directive INSPIRE, car, dans certains cas, il pourrait en résulter des coûts élevés qui ne se justifieraient pas sous l'angle du rapport coûts/avantages.
- Les métadonnées créées pour les séries et services de données spatiales doivent comprendre non seulement des informations sur la validation des données (article 5, paragraphe 2, point c)), mais aussi d'autres types d'informations concernant la validité des données, y compris, par exemple, une description de la méthode de validation.
- À l'annexe III, point 7, le titre suivant correspondrait mieux à la description des services en question dans l'accord général sur le commerce des services (GATS):

«Services gouvernementaux, sanitaires, éducatifs, énergétiques, environnementaux et dispositifs de suivi environnemental».

4. CONCLUSION

La position commune représente potentiellement un jalon important sur la voie de l'adoption d'une directive qui contribuera à l'amélioration de la base de connaissances pour la politique environnementale et d'autres politiques, en améliorant la disponibilité et l'interopérabilité des données spatiales. La plupart de ses dispositions constituent une bonne base à partir de laquelle on pourra progresser.

Toutefois, certains aspects de la position commune pourraient avoir pour effet de réduire plutôt que d'accroître la disponibilité de données spatiales, en consolidant les obstacles au partage de données entre les autorités et en limitant par trop l'accès public. D'autres dispositions rendront difficile la mise en œuvre de la directive et réduiront l'efficacité de celle-ci en termes d'interopérabilité des systèmes de données.

Pour ces motifs, la Commission ne peut pas accepter la position commune.

5. DÉCLARATIONS DE LA COMMISSION

Déclaration générale

La Commission remarque que le Conseil a adopté la position commune à l'unanimité. Néanmoins, la Commission ne peut approuver la position commune, étant donné qu'elle est loin d'atteindre le niveau ambitieux nécessaire pour cette proposition.

Le texte de la position commune laisse aux fournisseurs de données trop de latitude pour refuser l'accès public à leurs données et le partage avec d'autres autorités. D'autres aspects posant des problèmes sont les procédures trop pesantes pour l'adoption de règles de comitologie et des garanties insuffisantes quant à la pleine application de ces règles dans les États membres.

Déclaration concernant l'application d'INSPIRE aux données détenues par les institutions et organes communautaires

La Commission est entièrement d'accord sur le fait que l'infrastructure INSPIRE doit couvrir les séries et services de données spatiales au niveau communautaire, afin d'assurer la cohérence entre l'infrastructure d'information spatiale établie dans les États membres et les informations correspondantes au niveau communautaire. La Commission déploiera tous les efforts pour assurer cette cohérence et, s'il y a lieu, présentera une proposition législative régissant l'établissement des composantes d'INSPIRE au sein des institutions et organes communautaires concernés.