

Consultation européenne sur la gouvernance des données Contribution de Syntec Numérique et TECH IN France

Contexte

L'Europe connaît actuellement une transition numérique qui fait évoluer nos sociétés et nos économies à une vitesse sans précédent. Les données sont au cœur de cette transformation, avec des effets sur les entreprises et les citoyens. Dans la continuité de la stratégie européenne sur les données, la Commission européenne a présenté, le mercredi 25 novembre 2020, une proposition de règlement sur la gouvernance européenne des données, également appelé « Acte sur la gouvernance des données ». Il prévoit notamment de :

- Encourager l'ouverture, le partage et la réutilisation des données sensibles du secteur public.
- Développer l'altruisme des données (collecte des données à des fins de bien public).
- Permettre la réutilisation des données personnelles en aidant les individus à exercer leurs droits en vertu du RGPD et en faisant émerger de nouveaux acteurs de la donnée.
- Mettre en place un Comité européen de l'innovation en matière de données
- Définir les conditions de transfert des données hors UE.

Syntec Numérique et TECH IN France se félicitent des ambitions de la proposition de la Commission européenne qui contribuera à renforcer l'économie de la donnée, au bénéfice des entreprises comme du secteur public. Si le texte représente effectivement une opportunité pour relancer les espaces de données européens et stimuler le partage des données à l'échelle de l'Union européenne, certains points restent à préciser (champ d'application et l'alignement avec les définitions juridiques existantes).

Ainsi, en complément de sa réponse aux précédentes consultations européennes, Syntec Numérique et TECH IN France ont souhaité formuler dans ce document quelques éléments complémentaires de contribution, et se tiendront à la disposition de la Commission européenne pour échanger sur ces remarques et propositions. Nos suggestions ont pour objectif de renforcer l'harmonisation réglementaire au sein de l'Union, de faciliter la circulation des données, de prémunir l'écosystème de freins non justifiés au développement de nouveaux services, de permettre le recours aux technologies de pointe (cloud computing, machine learning, etc.) dans la réutilisation des données, et ainsi d'optimiser l'innovation qui peut découler de la réutilisation de celles-ci.

Encourager l'ouverture, le partage et la réutilisation des données du secteur public

Le chapitre 2 de la proposition de règlement crée un mécanisme de réutilisation de certaines catégories de données protégées du secteur public, qui est subordonné au respect des droits d'autrui (protection des données à caractère personnel, des droits de propriété intellectuelle et de la confidentialité commerciale), sans préjudice de la législation communautaire sectorielle sur l'accès à ces données et leur réutilisation. Le chapitre prévoit un ensemble de conditions de base harmonisées dans lesquelles la réutilisation de ces données peut être autorisée. Les États membres devront mettre en place un point de contact unique pour aider les chercheurs et les entreprises innovantes à identifier les données

appropriées à la réutilisation, et sont tenus de mettre en place des structures pour soutenir les organismes du secteur public par des moyens techniques et une assistance juridique.

- **Les données publiques présentent un fort potentiel**, que cela soit pour la réutilisation dans de nouveaux produits ou services ou promouvoir une nouvelle offre de valeur pour des enjeux sociétaux. Pour cette raison, la proposition de règlement présente légitimement des pistes pour en améliorer l'accès et la réutilisation, facilitant la transformation numérique de nos sociétés et de nos économies. Les dispositions énoncées au chapitre 2 constituent une étape positive vers la promotion d'une collaboration accrue et la réutilisation des données du secteur public. L'accès aux données du secteur public pourrait par exemple contribuer de manière significative à l'amélioration de la recherche et de la compétitivité européennes en matière d'intelligence artificielle. Ceci répond en outre à l'objectif de permettre à un plus grand nombre de PME et de startups d'accéder à de nouveaux marchés pour proposer des produits et des services fondés sur les données.
- Le cadre réglementaire en matière d'ouverture des données ou d'informations publiques pourrait être utilement complété. Il serait bénéfique que les Etats puissent également mettre à disposition sous conditions certaines données. Cela favoriserait le développement de certains services de confiance visant par exemple à conserver certaines données. Par exemple, il paraîtrait intéressant d'engager une réflexion sur le partage de certaines données dans un cadre administratif. Il s'agirait de s'assurer que, dans un contexte d'échanges et de dématérialisation des démarches notamment administratives, les utilisateurs puissent récupérer les données qui les concernent. Une telle politique d'ouverture des documents serait bénéfique au développement des fournisseurs de services de confiance européens qui proposent des solutions de conservation des informations sensibles.
- Pour garantir un partage efficient des données, il est nécessaire que le cadre de gouvernance proposé par la Commission prenne en compte les préoccupations liées à la vie privée, à la protection des données à caractère personnel, à la confidentialité, et aux intérêts commerciaux légitimes des entreprises qui produisent des données (secrets d'affaires et droits de propriété intellectuelle). **Ce cadre doit également rester volontaire et incitatif.**
- Afin d'exploiter au mieux le potentiel des données gouvernementales ouvertes, **une coopération étroite et une mise en réseau de tous les acteurs concernés sont nécessaires** (fournisseurs de données et utilisateurs de données). De nombreux acteurs concernés ne sont pas encore connectés de manière complète et systématique. Un échange intensifié entre les acteurs des données gouvernementales ouvertes dans toute l'Europe est nécessaire pour mieux utiliser les offres existantes et tirer parti du potentiel inexploité.

Sur les conditions de définition et de réutilisation des ensembles de données

Les dispositions de la Commission encourageant la réutilisation des données publiques au-delà des exigences actuelles sont prometteuses. Ces ensembles de données présentent un fort potentiel commercial et peuvent accélérer l'émergence d'une grande variété de produits et de services d'information à valeur ajoutée.

- Les cadres pour la réutilisation des données doivent être basés sur des principes solides qui garantissent un environnement fiable pour toutes les parties prenantes. Ainsi, pour faciliter l'utilisation des ensembles de données, il conviendrait de **favoriser l'accès à des ensembles de données disponibles dans des conditions uniformes dans toute l'UE**. Or, des disparités sur l'obligation d'ouverture des données entre les Etats membres ne permettent pas de disposer aujourd'hui d'ensembles de données disponibles dans tous les secteurs. Certains Etats membres ont en effet largement développé des politiques d'accès ouvert pour une partie des données

publiques mais ne l'ont pas fait pour d'autres données. Ainsi, si l'accès aux données peut être facilité dans certains cas, il est encore compliqué dans d'autres situations, selon les pays et les domaines thématiques en cause.

- La multitude de possibilités techniques de fourniture de données conduit à une offre de données très hétérogène ainsi qu'à une utilisation différente des données. **Afin de faciliter l'accès et l'utilisation des données gouvernementales ouvertes, il est nécessaire d'harmoniser la mise en œuvre technique.** Les questions de collecte et de traitement de données devraient être abordés par l'administration publique dès l'acquisition de systèmes informatiques.
- **Ces ensembles de données devraient être mis à disposition de façon à ce qu'ils puissent être réutilisés gratuitement, dans des formats lisibles par machine, fournis via des interfaces de programmation d'applications (API)** et, le cas échéant, en téléchargement en masse. En effet, elles offrent un potentiel important pour les citoyens et les entreprises, afin de contribuer à relever les défis sociétaux et à développer des services et des produits innovants.
- A ce titre, les ensembles de données du secteur public devraient être mis à disposition sous des **licences adaptées, claires, faciles à comprendre et à utiliser**, permettant la compilation et la fusion d'ensembles de données, même avec des licences différentes ; certaines licences ouvertes pourraient également être utilisées. En complément, les **accords types de partage de données peuvent faciliter la tâche** des personnes et des organisations qui souhaitent partager des données et sont notamment pertinents dans le cas d'ensembles de données à forte valeur. Ils peuvent contribuer également à prévenir les difficultés relatives aux ensembles de données sélectionnés qui pourraient contenir des éléments relevant de la propriété intellectuelle ou des intérêts commerciaux légitimes pour certaines entreprises. Pour ces situations, il conviendrait alors de considérer les données de ces entreprises au cas par cas.
- **La standardisation est essentielle pour garantir que les données** puissent être protégées tout en étant accessibles, et qu'elles puissent être facilement partagées entre différents acteurs. Trop souvent reléguée à de lointaines échéances, la structuration sémantique des données est pourtant essentielle pour que ces dernières puissent être analysées, compilées et fusionnées dans des ensembles de données plus larges. Or, le coût de structuration des données existantes, lorsque ces dernières n'ont pas été capturées à la source dans des formats ouverts et partageables, peut s'avérer rédhibitoire pour les acteurs et freiner la mutualisation et l'exploitation commune des données. **A noter également, la proposition de règlement ne devrait pas entrer en contradiction avec les mesures et législations existantes.** Ainsi, la proposition devrait être cohérente avec le RGPD et s'appuyer sur toutes les bases juridiques clés prévues pour le traitement (et pas uniquement le consentement), en particulier dans le cas de la recherche scientifique.
- Pour rappel, le règlement sur la libre circulation des données non personnelles retient le principe selon lequel le stockage ou le traitement des données dans un autre État membre ne fait l'objet d'aucune interdiction ou restriction, sauf si elle est justifiée par des raisons de sécurité publique. Outre le fait de limiter l'offre disponible pour les usagers publics ou privés, qui doivent rester seuls décisionnaires dans ce domaine, toute dérogation à ce principe risque de restreindre l'accès d'une entreprise au marché des infrastructures de données européennes.

Au regard de ces considérations, nous souhaitons suggérer quelques modifications à l'article 5 de la proposition qui régit les conditions de réutilisation des données :

- **Il serait souhaitable d'harmoniser autant que possible les conditions de réutilisation au sein de l'Union européenne.** Or l'alinéa (1) de l'article 5 laisse la possibilité à chaque entité publique de fixer les conditions de réutilisation, ce qui risquerait ainsi de créer une fragmentation et une complexité accrue.
- Concernant les dispositions relatives au rôle des entités publiques, l'alinéa (4) prévoit qu'elles puissent imposer des obligations d'accéder et de réutiliser les données dans un environnement fourni et contrôlé par l'entité publique en question. **Il ne faudrait pas que cette formulation signifie une interdiction pour les réutilisateurs de données de recourir à des technologies et infrastructures de pointe, telles que le cloud.** Ainsi, il conviendrait de privilégier la notion de contrôle de la donnée, plutôt que celle de propriété ou de fourniture de l'infrastructure sous-jacente.
- Sur les modalités d'intervention des entités publiques, l'alinéa 5 implique un droit de vérification de l'entité publique sur toutes les réutilisations de données et un droit d'interdiction pour des résultats qui comporteraient des informations mettant en péril les droits et intérêts de tierces parties. Cette notion manque de clarté.
- L'alinéa 9 prévoit la possibilité pour la Commission européenne d'adopter des actes d'exécution sur les dispositions juridiques, de surveillance et d'exécution d'un pays tiers. Nous invitons la Commission à tenir compte des accords internationaux existants tels que Convention de Berne et les ADPIC (Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce). Par ailleurs, l'expérience en matière de protection des données personnelles a démontré que les procédures de décisions d'adéquation pouvaient être longues. Il conviendrait de ce fait de clarifier les conséquences de l'absence d'une telle décision, notamment sur les pays évalués en priorité, et la durée d'une telle procédure d'adoption d'un acte d'exécution. Le risque serait une distorsion de concurrence des entreprises présentes à l'international au profit des acteurs locaux dans un pays tiers.

Sur le rôle des intermédiaires de données

Le chapitre 3 du règlement prévoit la création d'un régime de notification pour les fournisseurs de partage de données. Ces fournisseurs devront se conformer à un certain nombre d'exigences, en particulier celle de rester neutres en ce qui concerne les données échangées. Ils ne pourront pas utiliser ces données à d'autres fins. Dans le cas des prestataires de services de partage de données offrant des services aux personnes physiques, le critère supplémentaire consistant à assumer des obligations fiduciaires envers les personnes qui les utilisent devra également être respecté. Une autorité compétente désignée par les États membres sera chargée de contrôler le respect des exigences liées à la fourniture de ces services.

- Nous souhaitons porter à l'attention de la Commission **que l'imbrication des différentes propositions législatives actuellement à l'étude exigent de rester vigilants quant à la cohérence des définitions et des champs d'application.**
- Si le statut d'intermédiaire de données semble intéressant, il n'y a pas de définition prévue à l'article 2 de la proposition. Nous restons donc attentifs à ce que le périmètre et les implications de ce dernier, n'ajoute pas un échelon de complexité supplémentaire aux entreprises.
- **Certaines exigences du règlement, telles que celles relatives à la séparation et à la neutralité totale, s'écartent de l'approche de la Commission européenne visant à promouvoir le partage**

volontaire. Le texte reste assez vague et pourrait être interprété comme couvrant les plateformes européennes B2B existantes, déjà développées par des acteurs privés, et par lesquelles les données sont collectées auprès de plusieurs types d'acteurs (clients, fournisseurs notamment), centralisées et traitées pour permettre la fourniture de services à valeur ajoutée (maintenance prédictive par exemple). Un champ d'application insuffisamment défini inclurait la majorité des entreprises B2B sous ce nouveau régime. Cela serait contraire à l'objectif initial de la Commission européenne qui vise à promouvoir le partage volontaire des données : cela ferait peser sur les entreprises de nouvelles obligations (obligation de neutralité stricte, notification aux autorités, dissociation du reste des activités numériques, etc.).

- Afin de favoriser la confiance dans les cadres de partage des données et assurer une certaine sécurité juridique, **il est nécessaire de clarifier le champ d'action des intermédiaires de partage des données concernés par la proposition** : quels flux de données entre les entreprises et quels scénarios seront concernés et pourraient donc être soumis à des exigences d'autorisation obligatoire, dont le respect sera contrôlé par les autorités nationales de 27 manières différentes.

Par ailleurs, l'impact du règlement sur le marché du partage de données B2G manque également de lisibilité, en particulier si le règlement impose des restrictions sur les contrats gouvernementaux avec les entreprises qui fournissent des données aux organismes du secteur public. Les considérants du projet de règlement offrent une plus grande clarté du champ d'application. Il conviendrait de la retrouver dans le chapitre 3 ainsi que dans l'article 2 relatif aux définitions.

- Nous invitons la Commission européenne à apporter davantage de clarté et de lisibilité juridique sur le champ d'application des chapitres 2 et 3, relatifs aux **catégories de données sensibles du secteur public (Article 3) et aux types de services de partage de données (Article 9)**.

Sur le développement de l'altruisme des données

Dans le chapitre 4 de la proposition de règlement, la Commission européenne introduit la notion d'altruisme des données et propose aux organisations pratiquant l'altruisme en matière de données la possibilité de s'enregistrer comme « organisation d'altruisme en matière de données reconnue dans l'UE ». Ce mécanisme volontaire vise à contribuer à accroître la confiance, tout en présentant une charge administrative moindre qu'un cadre d'autorisation obligatoire et un cadre de certification volontaire.

- Les dispositions proposées par la Commission européenne ouvrent des questionnements relatifs à la propriété des données. Le règlement ne précise pas quels sont les critères permettant de déterminer quand un don de données s'effectue dans l'intérêt général. A noter également que le texte estime que le partage volontaire de données B2B et B2G devrait être encouragé mais qu'une obligation de donner accès pourrait aussi être envisagée comme solution face à des défaillances de marché.

Sur la création d'un Comité européen de l'innovation en matière de données

Le chapitre 6 de la proposition de règlement crée un groupe d'experts officiel visant à faciliter l'émergence de bonnes pratiques par les autorités des États membres, en particulier en ce qui concerne le traitement des demandes de réutilisation de données soumises aux droits d'autrui (chapitre 2), la garantie d'une pratique cohérente concernant le cadre de notification des fournisseurs de services de partage de données (chapitre 3) et l'altruisme dans le domaine des données (chapitre 4). Le groupe d'experts soutiendra la Commission sur la gouvernance de la normalisation intersectorielle et la préparation des demandes de normalisation intersectorielle.

- Nous nous félicitons de la création du Comité européen de l'innovation dans le domaine des données, bien que nous souhaitons que l'industrie technologique figure parmi les secteurs spécifiques énumérés au considérant 40. Son rôle de soutien pour identifier les besoins de normalisation des données intersectorielles est essentiel pour faciliter le partage de données. **L'approche du Comité doit être coordonnée avec l'industrie et reconnaître les spécificités des différents secteurs.**

Définir les conditions de transfert des données hors UE

L'article 30 du règlement impose des restrictions aux transferts internationaux de données non personnelles comparables à celles applicables aux données personnelles du chapitre 5 du RGPD.

- Telles qu'elles sont rédigées, et potentiellement interprétées différemment d'un État membre à l'autre, **ces exigences pourraient entraver un plus grand partage des données industrielles européennes** et une plus grande coopération en matière de recherche, avec un impact sur les dispositions actuelles. Une telle interprétation pourrait également conduire à des exigences de localisation. Bien que les considérants 15 et 16 indiquent que ces dispositions visent à protéger les « *données commercialement sensibles de nature non personnelle, notamment les secrets commerciaux, mais aussi les données non personnelles représentant des contenus protégés par des droits de propriété intellectuelle contre tout accès illicite pouvant conduire au vol de PI ou à l'espionnage industriel* », rien dans l'article 30 n'indique que cela est limité à ces données.
- **Si des mesures de localisation des données devaient être mises en place dans l'UE, les entreprises pourraient être confrontées à des augmentations de coûts importantes avec une répercussion directe sur les consommateurs.** La localisation de certaines données de services crée d'autres types de coûts supplémentaires, tels que ceux liés à la relocalisation du back-office pour l'assistance technique, les centres d'appel, le service clientèle, le règlement des litiges et toutes les autres fonctions essentielles dont le fonctionnement nécessite l'accès aux données. Plus l'entreprise est petite, plus il lui sera difficile de supporter ces coûts. La mise en place de ce type d'obligations créerait une barrière technique entre les entreprises qui ont les capacités et les moyens de se conformer aux mesures et les petites entreprises qui n'ont pas les ressources nécessaires, les excluant de fait de réaliser des transferts de données.
- Par ailleurs, **l'introduction d'un mécanisme d'adéquation, déterminant le niveau de protection des données non personnelles dans les pays tiers, comme l'implique l'article 5(9), représenterait un changement important** au cadre actuel et pourrait devenir un obstacle au transfert de données non personnelles détenues par les autorités publiques hors UE et décourager les entreprises à réutiliser ces données, allant ainsi à l'encontre des objectifs initiaux de la proposition.

Les mécanismes de transfert disponibles dans le cadre du RGPD

Les mécanismes actuels garantissent la protection des données dans le pays vers lequel les données sont transférées.

- Dans la récente décision Schrems II, la Cour de justice de l'UE (CJUE) a précisé que les entreprises devaient procéder à une évaluation au cas par cas de leurs transferts de données transfrontaliers, en tenant compte de toutes les circonstances du transfert et du niveau de protection offert par la loi sur la protection des données et les pratiques de surveillance du pays de destination. Le cas échéant, les entreprises doivent mettre en place des garanties supplémentaires. Les organisations doivent consulter les autorités compétentes en matière de protection des données si elles ne sont pas en mesure de se conformer au RGPD lors du transfert ou du stockage de données personnelles de l'UE à l'étranger.
- En outre, dans le cadre des clauses contractuelles types actuellement en révision, les garanties contre l'utilisation abusive des données dans les pays tiers ont été renforcées par des indications plus détaillées et des procédures plus claires pour traiter les demandes de données des gouvernements.
- Enfin, les règles d'entreprise contraignantes (BCR) constituent également un bon exemple de mécanisme de transfert. Les règles d'entreprise contraignantes sont un code de conduite sur la protection de la vie privée approuvé par les autorités de protection des données. Les BCR d'une entreprise doivent indiquer comment les entreprises évaluent la validité des demandes qu'elles reçoivent de gouvernements étrangers et indiquer les procédures de résolution des conflits restants (qui peuvent par exemple inclure le renvoi à l'autorité de protection des données compétente).

Les transferts de données dans le cadre du règlement « free flow of data »

Dans tous les secteurs, les entreprises opèrent à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE et font circuler les données en toute sécurité dans le cadre de leurs activités. Afin de maintenir leurs activités et rester compétitives, elles doivent pouvoir compter sur l'accès aux meilleurs services disponibles et sur le transfert transfrontalier de données en toute sécurité. **Le projet de règlement sur la gouvernance des données est un élément important pour répondre à ces besoins et pour instaurer la confiance en vue d'une participation accrue aux espaces européens communs de données.**

- Le règlement sur la libre circulation des données non personnelles (« free flow of data ») retient le principe selon lequel le stockage ou le traitement des données dans un autre État membre ne fait l'objet d'aucune interdiction ou restriction, sauf si elle est justifiée par des raisons de sécurité publique. Toute dérogation à ce principe risquerait de restreindre l'accès d'une entreprise au marché des infrastructures de données européennes et par conséquent de limiter l'offre disponible pour les usagers publics et privés.
- L'Union européenne est parvenue à créer un cadre réglementaire clair qui préserve ses valeurs, y compris dans le traitement des données personnelles. **Syntec Numérique et TECH IN France appellent à continuer à façonner l'approche européenne des données à partir des principes d'ouverture et de libre circulation des données.** Le nouveau cadre législatif ne devrait donc pas entraver les activités des entreprises et garantir la libre circulation des données dans le respect du RGPD et du règlement « free flow of data ».

[A propos de Syntec Numérique]

Syntec Numérique est le syndicat professionnel des entreprises de services du numérique (ESN), des éditeurs de logiciels et des sociétés de conseil en technologies. Il regroupe plus de 2 000 entreprises adhérentes qui réalisent 80% du chiffre d'affaires total du secteur (plus de 57 Md€ de chiffre d'affaires, 530 000 employés dans le secteur). Il compte 30 grands groupes, 120 ETI, 1 000 PME, 850 startups et TPE ; 11 Délégations régionales (Hauts de France, Grand Est, Auvergne Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, Occitanie, Nouvelle Aquitaine, Pays de la Loire, Bretagne, Bourgogne Franche-Comté, Centre Val de Loire, Normandie) ; 20 membres collectifs (pôles de compétitivité, associations et clusters).

www.syntec-numerique.fr

[A propos de TECH IN France]

Créée en 2005, TECH IN France est une association professionnelle de loi 1901 qui a pour but de rassembler et de représenter les éditeurs de logiciels, de services internet et de plateformes en France. Porte-parole de l'industrie numérique, TECH IN France compte 400 entreprises adhérentes : de la startup à la multinationale en passant par la PME et les grands groupes français ; soit 8 milliards d'euros et 90 000 emplois. TECH IN France s'est donnée pour mission de mener une réflexion permanente sur l'évolution de l'industrie numérique et promouvoir l'attractivité du secteur.

www.techinfrance.fr