

Etudes et réflexions 2018 numéro 2

## L'accès aux données dans le cadre du service public de la donnée

---

Elise MOURIESSE\*

Citer cet article : Elise MOURIESSE, « L'accès aux données dans le cadre du service public de la donnée », Elise MOURIESSE (dir.), *L'open data : une évolution juridique ?*, Revue générale du droit ([www.revuegeneraledudroit.eu](http://www.revuegeneraledudroit.eu)), Etudes et réflexions 2018, numéro 2.

---

\* Docteur en droit public, Université Panthéon-Assas. Enseignante à l'Université de Bretagne occidentale. Membre à titre principal du Lab-LEX (UBO) et Chercheur associé au Themis-UM (Le Mans Université).

Légifrance est devenu un outil incontournable du juriste français. « *Accessible gratuitement, en permanence, plus rapidement et plus facilement* »<sup>1</sup> que la version papier, il l'a efficacement remplacée en tant que moyen d'accomplissement du service public de la diffusion du droit<sup>2</sup>. Le service public de la diffusion du droit n'est toutefois plus la seule mission, qualifiée de « service public » par le législateur, à avoir pour objet la diffusion spontanée de données (c'est-à-dire non sollicitée par un administré). C'est désormais également le cas du service public de la donnée, créé par l'article 14 de la Loi pour une République numérique<sup>3</sup>. Le service public de la donnée consiste à mettre des données de référence à disposition du public. Ces données de référence sont des informations publiques remplissant trois critères : elles permettent de nommer ou d'identifier certains produits, services, territoires ou personnes ; elles sont réutilisées fréquemment par des personnes publiques ou privées autres que l'administration qui les détient ; et leur réutilisation nécessite qu'elles soient mises à disposition avec un niveau élevé de qualité<sup>4</sup>. Qualifiées d'informations publiques par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), elles supposent un traitement administratif préalable et doivent être dissociées de la notion de « document administratif », qui désigne essentiellement le support de ces informations<sup>5</sup>. Les

---

<sup>1</sup> V. not. I. BOUHADANA et W. GILLES, Introduction, in I. BOUHADANA et W. GILLES, *Droit et gouvernance des administrations publiques à l'ère du numérique*, Les éd. IMODEV, 2014 (227 pp.), pp. 5-11, p. 11.

<sup>2</sup> Tel que régi par le Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de diffusion du droit par l'internet, *JO* du 9 août 2002, p. 13655. Sur ce service, v. not. G. J. GUGLIELMI, « *Open data* et service public : les données publiques ouvertes sont-elles un service public ? », in D. BOURCIER et Pr. De FILIPPI, *Open data & big data : nouveaux défis pour la vie privée*, Mare et Martin, Coll. Actes, 2016 (269 pp.), pp. 41-55, pp. 45-46 ; B. MUNCH, « Le service public de la diffusion du droit », *JCP G* 2017, supplément au n° 9, pp. 87-91.

<sup>3</sup> Loi n° 2016-321 du 7 oct. 2016 pour une République numérique, *JO* n° 235 du 8 oct. 2016.

<sup>4</sup> Art. L. 321-4.-I du CRPA.

<sup>5</sup> J. CHEVALLIER, « Le droit français et la question des données publiques », in D. BOURCIER et Pr. De FILIPPI, *Open data & big data : nouveaux défis pour la vie privée, op. cit.*, p. 29-40, p. 34.

administrations disposent d'une quantité importante de données de référence car elles les collectent pour l'accomplissement de leurs différentes missions, notamment par le biais de formulaires administratifs<sup>6</sup>. Elles sont généralement qualifiées de « *données pivot* » ou « *briques de base* », parce qu'elles sont « *nécessaires à la construction de services autour des données qu'il s'agit de relier entre elles pour les enrichir* »<sup>7</sup>. Il s'agit par exemple des coordonnées précises de certains lieux, qui sont essentielles pour créer des services de localisation par satellite.

Neuf jeux de données<sup>8</sup> sont actuellement qualifiés de jeux de données de référence par le pouvoir réglementaire : la base SIRENE des entreprises et de leurs établissements, la base adresse nationale, la base de l'organisation administrative de l'Etat, le répertoire national des associations, le plan cadastral informatisé, le référentiel à grande échelle, le répertoire opérationnel des métiers et des emplois, le code officiel géographique et le registre parcellaire graphique<sup>9</sup>. Ces jeux de données sont en ligne depuis le 7 avril 2017 sur la plateforme *data.gouv* mais le service public de la donnée ne doit pas être confondu avec cette plateforme. Créé le 5 décembre 2011<sup>10</sup> par la mission Etalab et géré par elle<sup>11</sup>, le site *da-*

---

<sup>6</sup> L. HENNEQUIN, *La propriété intellectuelle des personnes publiques*, Université Panthéon-Assas, thèse, dactyl., 2016 (523 pp.), p. 252.

<sup>7</sup> L. CLUZEL-MÉTAYER, « La loi pour une République numérique : l'écosystème de la donnée saisi par le droit », *AJDA* 2017, pp. 340-349, p. 344. V. aussi le Rapport d'information de Mme C. COUTELLE sur le projet de loi pour une République numérique (n° 3348), enregistré à la présidence de l'AN le 15 déc. 2015, p. 115.

<sup>8</sup> Les jeux de données sont constitués par « *plusieurs ressources (fichiers de données, fichiers d'explications, API, lien...) qui constituent un lot cohérent sur un thème donné* » (<https://doc.data.gouv.fr/faq/producteur.html>).

<sup>9</sup> Décret n° 2017-331 du 14 mars 2017 relatif au service public de mise à disposition des données de référence, *JO* n° 64 du 16 mars 2017, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>10</sup> V. not. S. AZOULAY, *De l'open data à l'open government. Le SGMAP et Etalab dans la politique de modernisation de l'action publique*, Université Panthéon-Assas, mémoire, dactyl., 2014 (220 pp.), p. 37.

<sup>11</sup> Sur cette institution et ses origines, v. not. *ibid.* V. aussi K. FAVO, Introduction, préc., p. 8 ; M. CLEMENT-FONTAINE, « La régulation de l'open data », in *Legicom - Open data : une révolution en marche*, vol. 1, n° 56, Victoire éd., 2016 (127 pp.), pp. 113-120, pp. 119-120 ; Y. ALGAN, M. BACACHE-

*ta.gouv* est, plus largement, une plateforme d'*open data*, en tant qu'il met à disposition du public des données détenues par des personnes publiques ou des personnes privées dans un format permettant de les réutiliser<sup>12</sup>. Le service public de la donnée n'est qu'une partie de cette plateforme<sup>13</sup>, qui n'a d'ailleurs pas été qualifiée de « mission de service public » par le législateur (même si elle semble répondre à la définition du service public<sup>14</sup>). Seul le service public de la donnée bénéficie de cette qualification législative. En tant que tel, il est naturellement soumis aux principes du service public, ce « socle commun » de « principes fondamentaux applicables à tous les services publics »<sup>15</sup>. Il respecte en tout cas les principes traditionnels.

Premièrement, la continuité temporelle du service est prévue par l'arrêté du 14 juin 2017, qui impose une disponibilité des données en téléchargement 99% du temps mensuel<sup>16</sup>. Ceci semble limiter l'indisponibilité aux opérations de maintenance essentielles et créer un droit des usagers à former un recours en cas d'absence de continuité du service. Pour les données disponibles par le biais d'une interface de programmation (un outil permettant d'accéder aux données par le biais d'une application,

---

BEAUVAILLET et A. PERROT, « Administration numérique », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 34, présentée au cabinet du Premier ministre le 8 sept. 2016 (12 pp.), p. 6.

<sup>12</sup> Sur la définition de l'*open data*, v. not. C. CASTETS-RENARD, « La transposition de la directive "PSI 2" et l'ouverture des données publiques », in *Legicom - Open data : une révolution en marche*, *op. cit.*, pp. 67-75, p. 68 ; M. CLEMENT-FONTAINE, « La régulation de l'*open data* », *préc.*, p. 114 ; L. CLUZEL-METAYER, « La loi pour une République numérique... », *préc.*, p. 342 ; G. J. GUGLIELMI, « *Open data* et service public : les données publiques ouvertes sont-elles un service public ? », in D. BOURCIER et Pr. De FILIPPI, *Open data & big data...*, *op. cit.*, pp. 41-55, p. 42 ; B. LOUVEL, Allocution d'ouverture du colloque « La jurisprudence dans le mouvement de l'*open data* », *JCP G* 2017, supplément au n° 9, pp. 5-7, p. 5.

<sup>13</sup> Accessible à l'adresse suivante : <https://www.data.gouv.fr/fr/reference>

<sup>14</sup> V. not. G. J. GUGLIELMI, « *Open data* et service public... », *préc.*

<sup>15</sup> V. DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, pp. 1219-1235.

<sup>16</sup> Arrêté du 14 juin 2017 relatif aux règles techniques et d'organisation de mise à disposition des données de référence prévues à l'article L. 321-4 du code des relations entre le public et l'administration, *JO* n° 140 du 16 juin 2017.

aussi nommé API<sup>17</sup>), l'arrêté est toutefois moins contraignant car il impose simplement à l'administration de « s'efforcer » de garantir une disponibilité 99,5% du temps mensuel<sup>18</sup>. Grâce à l'absence de limitation de l'accès à *data.gouv* pour les adresses IP étrangères, le service public de la donnée se caractérise également par une continuité spatiale<sup>19</sup>.

Deuxièmement, l'application du principe de mutabilité<sup>20</sup> semble évidente car le service public de la donnée est la manifestation d'une mutation institutionnelle : la création d'une administration numérique<sup>21</sup>. Géré par une « *start-up* d'Etat »<sup>22</sup>, il est au cœur d'un processus de reconfiguration étatique<sup>23</sup>, qui consiste notamment à « plateformiser » l'Etat, en vue de maintenir sa souveraineté dans un contexte de révolution numérique<sup>24</sup>. La création du service public de la donnée est donc une réponse à l'évolution de l'intérêt général. Elle démontre que la révolution numérique n'est pas seulement un facteur de suppression de services publics<sup>25</sup> : elle peut également justifier leur création. En outre, les adminis-

---

<sup>17</sup> Acronyme de *application programming interface*. V. not. Cl. CHASSAGNE (dir.) et V. KOBER, *Open data : ouverture, exploitation, valorisation des données publiques*, Voiron : territorial éditions, Nouvelle éd., 2017 (134 pp.), p. 79.

<sup>18</sup> Arrêté du 14 juin 2017, préc., art. 2.

<sup>19</sup> Au même titre que les services publics en ligne (W. GILLES, « L'administration numérique en France : quel modèle juridique ? », in I. BOUHADANA et W. GILLES, *Droit et gouvernance des administrations publiques à l'ère du numérique*, *op. cit.*, pp. 15-27, p. 24).

<sup>20</sup> Sur ce principe, v. not. J.-P. MARKUS, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », *RFDA* 2001, pp. 589-604.

<sup>21</sup> Sur cette administration numérique, v. not. W. GILLES, « L'administration numérique en France... », préc. ; B. UBALDI, « L'administration électronique, support de l'innovation dans les services publics », *RFAP* 2013, vol. 2, n° 146, pp. 449-464.

<sup>22</sup> V. not. Y. ALGAN et *al.*, « Administration numérique », préc., p. 7 ; S. AZOULAY, *De l'open data à l'open government...*, *op. cit.*, p. 100.

<sup>23</sup> J. CHEVALLIER, « La "modernisation de l'action publique" en question », *RFAP* 2016, vol. 2, n° 158, pp. 595-598, not. pp. 593-595.

<sup>24</sup> B. THIEULIN, « Gouverner à l'heure de la Révolution des pouvoirs », *Pouvoirs* 2018, vol. 1, n° 164, pp. 19-30, p. 26.

<sup>25</sup> V. l'exemple de la disparition du service bison futé ou la proposition du Conseil d'Etat de supprimer les services publics concurrencés par des plate-

trés peuvent former des recours contre le refus du pouvoir réglementaire de poster de nouveaux jeux de référence, ce qui semble leur octroyer un droit à l'adaptation de ce service parallèlement au droit de l'administration à l'adaptabilité<sup>26</sup>.

Troisièmement, le service public de la donnée se veut égalitaire car il n'existe pas de discrimination dans l'accès aux données de référence : il n'est pas nécessaire d'attester d'un titre particulier ou d'une fonction particulière pour disposer de toutes les données qui sont mises en ligne. L'impossibilité de traiter différemment les personnes ne permet pas d'écarter l'effectivité du principe d'égalité car ce principe n'implique pas de droit à un traitement différent<sup>27</sup>. Par ailleurs, la fracture numérique persistante<sup>28</sup> ne concerne pas directement le service public de la donnée mais, plus largement, l'accès au réseau, pour lequel des moyens (importants) sont déployés par la France<sup>29</sup> et l'Union européenne<sup>30</sup>.

Quatrièmement, le service public de la donnée respecte le principe de neutralité, qui peut être considéré comme un principe traditionnel car il était déjà appliqué dans l'arrêt *Chomel*<sup>31</sup> et mentionné par André de Laubadère dans ses enseignements sur les lois de Rolland<sup>32</sup>. Ce principe, qui

---

formes privées (CE, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, Rapport public 2017, La Documentation française (190 pp.), pp. 97-98, 100 et 147).

<sup>26</sup> Sur la différence entre ces droits, v. J.-P. MARKUS, « Le principe d'adaptabilité... », préc.

<sup>27</sup> M. BORGETTO, « L'accès au service public », in Association française de recherche pour le droit administratif (AFDA), *Le service public*, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, 2014 (VI-262 pp.), pp. 143-161, p. 156.

<sup>28</sup> Sur ce clivage numérique, v. not. FNCCR, *Réussir la révolution numérique : des réseaux, des services et des données au profit des citoyens, des services publics et de l'économie*, 2016 (76 pp.), p. 7 ; A. GUYADER, « Les enjeux du grand bouleversement », *Pouvoirs*, 2018, vol. 1, n° 154, p. 7-18, p. 10.

<sup>29</sup> W. GILLES, « L'administration numérique en France... », préc., pp. 22-23 ; L. CLUZEL-METAYER, « La loi pour une République numérique... », préc., pp. 348-349.

<sup>30</sup> CE, Rapport public 2017, *op. cit.*, p. 135.

<sup>31</sup> CE, 29 déc. 2011, *Chomel*, Rec. p. 1265.

<sup>32</sup> J.-P. CORAIL, « L'approche fonctionnelle du service public : ses réalités et ses limites », *AJDA* 1997, pp. 20-28, p. 27.

interdit le traitement différencié des usagers à raison de leurs convictions, est encore assuré par l'impossibilité de distinguer les internautes souhaitant accéder au service. Le service public de la donnée traduit néanmoins une vision économique particulière, dès lors que la publication des données de référence est censée produire des retombées économiques importantes en raison de leur « *importance critique stratégique pour le développement de la société, de l'économie et d'une industrie numérique* »<sup>33</sup>. Il manifeste par conséquent un centre d'intérêt de l'Etat pour l'innovation économique<sup>34</sup> et le développement d'entreprises privées<sup>35</sup>. Il n'est pas neutre d'un point de vue idéologique, ce qui n'est pas surprenant au vu des liens étroits entre le service public et le marché<sup>36</sup>.

En dépit de cette réserve, l'accès aux données de référence – entendu ici comme le « *moyen de parvenir* »<sup>37</sup> à ces données –, semble bien être encadré par les principes traditionnels du service public. Le service public de la donnée est toutefois une innovation de la Loi pour une République numérique. Il serait donc décevant que son régime juridique concerne simplement les principes traditionnels du service public, alors que plusieurs principes émergents du service public sont en plein développement<sup>38</sup>,

---

<sup>33</sup> D. BERTHAULT, « Le service public de la donnée », *JCP G* 2017, n° 19-20, pp. 928-929. V. aussi M. BERGUIG et Fr. COUPEZ, « Faut-il réellement craindre l'Open data pour la protection de nos données personnelles ? », in *Legicom - Open data : une révolution en marche*, *op. cit.*, pp. 15-24, p. 16.

<sup>34</sup> Sur le lien entre l'absence de neutralité de l'Etat et les données qu'il détient ou met à disposition, v. not. K. FAVO, Introduction, *préc.*, p. 10.

<sup>35</sup> L. HENNEQUIN, *La propriété intellectuelle des personnes publiques*, *op. cit.*, p. 316.

<sup>36</sup> V. not. A. S. MESCHERIAKOFF, « Service public et marché, histoire d'un couple. Ou vie et mort du service public à la française », in AFDA, *Le service public*, *op. cit.*, pp. 3-17.

<sup>37</sup> I. JEUGE-MAYNART et F. JACQUES, *Le petit Larousse illustré 2011*, Larousse, 2010 (XLIV-1811 pp.), définition du mot « accès ».

<sup>38</sup> V. not. V. DONIER, « Les lois du service public... », *préc.*, pp. 1221-1225 ; D. TRUCHET, « Unité et diversité des “grands principes” du service public », *AJDA* 1997, pp. 38-46, pp. 41-44 ; P. BOURDON, « A la recherche du bon fonctionnement du service public », in *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*, IRJS éditions, Coll. Bibliothèque de l'IRJS, 2017 (XXX-1185 pp.), pp. 705-720.

sous l'influence conjointe d'une volonté de bonne gestion administrative et du droit de l'Union européenne<sup>39</sup>. Leur développement est tellement important qu'il entraînerait une redéfinition du service public autour d'une nouvelle liste de « principes de fonctionnement garantis » du service public<sup>40</sup>. Il est vrai que le contenu de ces principes émergents ne fait toujours pas l'objet d'un consensus<sup>41</sup> car ils « *se trouvent encore dans un système dynamique qui peut affecter leur nombre, leurs contours et leur degré de généralité* »<sup>42</sup>. Il est toutefois évident que certains d'entre eux, tel le principe de transparence, sont essentiels au bon fonctionnement du service public de la donnée.

Il convient par conséquent de se demander si le caractère novateur du service public de la donnée se traduit dans son régime juridique. Plus précisément, l'accès aux données de référence est-il conditionné par des principes émergents du service public ?

Cet accès est garanti par des principes émergents tant en ce qui concerne la collecte des données, préalable essentiel à l'accès qui en garantit la complétude, qu'en ce qui concerne la diffusion concrète de ces données. Certains principes émergents viennent effectivement encadrer les procédés visant à réunir les données nécessaires à la mise à disposition des données (I), alors que d'autres viennent encadrer le processus de diffusion de ces données (II).

---

<sup>39</sup> V. not. Fr. BERROD, « Le droit de l'Union européenne et le service public : de la défiance à la compréhension mutuelle », in AFDA, *Le service public*, op. cit., pp. 107-122, not. p. 119 ; V. DONIER, « Les lois du service public... », préc., not. pp. 1227-1229 ; G. J. GUGLIELMI, « Exit les lois de Rolland. La nouvelle ère des principes de fonctionnement garantis », in *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*, op. cit., pp. 817-829, pp. 825-828 ; G. J. GUGLIELMI, « L'évolution nécessaire de la notion de service public », in A. MECHERFI (coord.), *Droit et activités économiques, Etudes en l'honneur du professeur Abderrahmane Zanane*, Ed. CIRPEC, Maroc : Rabat, 2018, pp. 21-30.

<sup>40</sup> G. J. GUGLIELMI, « Exit les lois de Rolland... », préc., p. 820.

<sup>41</sup> V. not. P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Dalloz, Coll. Traités Dalloz, t. 2, 2011 (XIII-711 pp.), p. 96.

<sup>42</sup> G. J. GUGLIELMI, « Exit les lois de Rolland... », préc., p. 829.



## I. — L'APPLICATION DE PRINCIPES ÉMERGENTS DU SERVICE PUBLIC POUR RÉUNIR LES DONNÉES DE RÉFÉRENCE

Dans son *Livre blanc numérique*, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies a présenté les deux attentes principales du « citoyen numérique » : la fiabilité des données mises à sa disposition et la possibilité de participer à la « *vie de la cité* »<sup>43</sup>. Les conditions dans lesquelles sont réunies les données de référence en vue de leur mise à disposition sont justement régies par deux principes émergents du service public qui répondent à ces attentes : le principe de participation (A) et le principe de qualité (B).

### A. L'application vertueuse du principe de participation

Le principe de participation au service public peut être défini comme le fait d'associer les usagers et les agents du service public au fonctionnement de ce service<sup>44</sup>. Il est parfois décrit comme la traduction de l'idée de solidarité car faire participer les citoyens au service public revient à les associer au maintien de la cohésion sociale garantie par ce service public<sup>45</sup>. Il répond plus largement à la volonté d'insuffler plus de démocratie participative en droit positif<sup>46</sup> et a de ce fait été encouragé par le Conseil d'Etat dès 1994<sup>47</sup>. Cette volonté est visible dans les moyens permettant de mettre en œuvre ce principe : il peut par exemple s'agir d'une participation institutionnelle des usagers aux instances d'une entreprise gérant un service public<sup>48</sup> ou d'un devoir de concertation avec

---

<sup>43</sup> FNCCR, *Réussir la révolution numérique...*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>44</sup> V. not. V. DONIER, « Les lois du service public... », *préc.*, p. 1227.

<sup>45</sup> G. KOUBI, « L'idéologie du service public », *in* AFDA, *Le service public*, *op. cit.*, pp. 41-53, p. 47.

<sup>46</sup> I. THOMAS, « Le principe de participation des usagers... », *préc.*, pp. 330, 332 et 336-337.

<sup>47</sup> CE, *Service public, Services publics : déclin ou renouveau ?*, *op. cit.*, p. 85.

<sup>48</sup> V. par ex. J. F. LACHAUME, H. PAULIAT, Cl. BOITEAU et Cl. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, 2<sup>e</sup> éd., 2015, (759 pp.), pp. 632-633.

les usagers pour évaluer les besoins d'évolution du service<sup>49</sup>, afin de faire de l'utilisateur un véritable « co-producteur » du service.

Au sein du service public de la donnée, deux dispositifs viennent concrétiser le principe de participation.

Le premier concerne les personnes morales mentionnées à l'article L. 300-2 du CRPA. L'article L. 321-4 dudit code prévoit en effet que ces personnes « concourent » à la mission de service public constituée par le service public de la donnée. Concrètement, ce sont donc l'Etat, les collectivités locales (ce qui rendait nécessaire l'adoption d'une loi pour créer le service public de la donnée, dans le respect de l'article 72 de la Constitution<sup>50</sup>) et les personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public, qui doivent communiquer les données relevant de la catégorie des données de référence. Cette obligation de participation s'applique au plus grand nombre de personnes publiques, dès lors que l'exclusion des collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants et celles dont le nombre d'agents est inférieur à un seuil fixé par décret (qui est par exemple prévue pour la diffusion des documents administratifs<sup>51</sup>) n'est pas reproduite à l'article L. 321-4 du CRPA au sujet du service public de la donnée. Or, ces administrations participant à l'élaboration du service public de la donnée sont les premières concernées par la réutilisation des données qui y sont postées<sup>52</sup>. Elles sont donc des usagers de ce service et cette obligation est un moyen de faire participer les usagers du service public de la donnée à son fonctionnement.

Le fait qu'il s'agisse d'une obligation a également des implications pour l'application du principe de participation aux autres usagers : si ces administrations ne respectent pas leur obligation de diffuser les données de

---

<sup>49</sup> I. THOMAS, « Le principe de participation des usagers... », préc., pp. 332-333 et 339-341.

<sup>50</sup> V. not. l'étude d'impact sur le projet de loi pour une République numérique, 9 déc. 2015, p. 36.

<sup>51</sup> Art. L. 312-1-1 du CRPA.

<sup>52</sup> J. MARCHAND, « L'accès et la réutilisation des données publiques dans le cadre de la loi pour une République numérique », in S. CHATRY et Th. GOBERT (dir.), *Numérique. Nouveaux droits, nouveaux usages*, op. cit., pp. 35-49, pp. 38-39. V. aussi le rapport *Réussir la révolution numérique...*, op. cit., p. 22.

référence, un recours pour excès de pouvoir pourrait être formé contre leur refus d'y procéder. L'obligation de communiquer les données de référence vient par conséquent concrétiser le principe de participation sous deux angles différents.

Le second dispositif permettant d'appliquer le principe de participation au service public de la donnée est une procédure ouverte à tout usager par l'arrêté du 14 juin 2017<sup>53</sup>. Chaque producteur de données (entendu comme la personne qui prend l'initiative de poster les données<sup>54</sup>) doit prévoir une procédure de signalement qui permet aux utilisateurs du service de lui signaler que les données postées sont incomplètes ou erronées. Ce droit de signalement permet de joindre la « multitude » au processus de réunion des données dans le but d'améliorer le service rendu, comme y a invité l'Union européenne<sup>55</sup> et la doctrine<sup>56</sup>. Il ne s'agit pas d'un droit symbolique. L'arrêté prévoit que ce signalement doit donner lieu à une « *solution propre et accessible* »<sup>57</sup> pour répondre aux sollicitations de l'utilisateur. Cela se traduit par la possibilité de contacter le producteur des données concernées, par le biais d'un onglet « contacter » qui a été mis en place sur *data.gouv*. La personne morale concernée aura alors un mois pour répondre, à compter de la date de la demande de l'utilisateur. La mention de ce délai dans l'arrêté semble confirmer l'effectivité du principe de participation, puisqu'elle ouvre la possibilité de contester l'absence de réponse dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Elle octroie aux usagers un véritable « *droit de regard sur la marche des services* »<sup>58</sup> et rend le droit de participation opposable aux administrations qui réunissent les données de référence, alors même que le principe de participation des usagers aux services publics n'a été consacré ni par le juge administratif, ni par le juge constitutionnel.

---

<sup>53</sup> Arrêté du 14 juin 2017, préc., art. 2.

<sup>54</sup> <https://doc.data.gouv.fr/faq/producteur.html>

<sup>55</sup> I. THOMAS, « Le principe de participation des usagers... », préc., pp. 336-337 ; V. LASSERRE, « Investiture de la société civile au Parlement. Analyse d'une nouvelle méthode législative », *JCPG* 2016, n° 7, pp. 323-326, p. 323.

<sup>56</sup> V. not. Y. ALGAN et *al.*, « Administration numérique », préc., p. 1.

<sup>57</sup> Arrêté du 14 juin 2017, préc., art. 2. 6°.

<sup>58</sup> Tel que cité *in* V. DONIER, « Les lois du service public... », préc., p. 1227.

Cette application du principe de participation est loin d'être surprenante. La notion de participation est inhérente à la philosophie de l'ensemble des concepts au cœur desquels se trouve le service public de la donnée – le gouvernement ouvert<sup>59</sup>, les plateformes<sup>60</sup> et l'*open data*<sup>61</sup>. Elle est largement favorisée par les relations numériques<sup>62</sup>, dont le caractère horizontal<sup>63</sup> se prête plus à la participation des citoyens que la structure administrative verticale traditionnelle<sup>64</sup>. Elle est surtout inhérente à la Loi pour une République numérique, adoptée au terme d'une procédure qui a permis aux citoyens de former des propositions sur certaines dispositions du projet de loi<sup>65</sup>. Il est à ce titre intéressant de noter que la participation au service public de la donnée devrait reproduire deux des défauts identifiés lors de l'élaboration de la Loi pour une République numérique.

Le premier des défauts qui devraient être transposés au sein du service public de la donnée est le manque de représentativité de la « co-écriture »

---

<sup>59</sup> V. not. S. AZOULAY, *De l'open data à l'open government...*, *op. cit.*, pp. 107-108.

<sup>60</sup> CE, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>61</sup> D. BOURCIER et Pr. De FILIPPI, Présentation, *in* *Open data & big data...*, *op. cit.*, pp. 19-25, p. 19.

<sup>62</sup> Th. PERROUD, « Droits des administrés internautes et téléservices publics », *RFAP* 2013, vol. 2, n° 146, pp. 419-431, p. 428 ; CE, *Le numérique et les droits fondamentaux*, Rapport public 2014, La Documentation française (446 pp.), p. 10 ; S. CHATRY, « La loi pour une République numérique et la co-création de la norme », *in* S. CHATRY et Th. GOBERT (dir.), *Numérique. Nouveaux droits, nouveaux usages*, Mare et Martin, coll. Actes de colloque, 2017 (280 pp.), p. 19.

<sup>63</sup> A. GUYADER, « Les enjeux du grand bouleversement », *préc.*, p. 7 ; FNCCR, *Réussir la révolution numérique...*, *op. cit.*, pp. 7-8 ; C. RICHAUD, « Les réseaux sociaux : nouveaux espaces de contestation et de reconstruction de la politique ? », *NCC* 2017, vol. 4, n° 57, pp. 29-44, p. 32.

<sup>64</sup> V. not. Y. ALGAN et *al.*, « Administration numérique », *préc.*, p. 7.

<sup>65</sup> Sur les modalités de cette consultation, v. not. V. LASSERRE, « Investiture de la société civile... », *préc.*, not. p. 323 ; Yves PICOD, Préface, *in* S. CHATRY et Th. GOBERT (dir.), *Numérique. Nouveaux droits, nouveaux usages*, *op. cit.*, pp. 13-15, pp. 13-14 ; S. CHATRY, « La loi pour une République numérique... », *préc.* ; L. CLUZEL-METAYER, « La Loi pour une République numérique... », *préc.*, p. 341.

de cette loi. Cette « co-législation » avait bien été présentée comme un remède aux lacunes traditionnelles de la démocratie représentative : elle devait replacer le citoyen au sein du processus législatif par le biais d'un procédé de démocratie « participative »<sup>66</sup> qui se rapprocherait de la souveraineté populaire<sup>67</sup>. La pratique a néanmoins démontré que les lacunes de la démocratie représentative avaient simplement été reproduites ; seules les personnes les plus informées auraient participé à l'élaboration de la loi<sup>68</sup>. Ce défaut de représentativité semble avoir vocation à se reproduire dans le cadre du service public de la donnée. Le service public de la donnée pourrait être un nouvel exemple du manque d'intérêt des usagers pour le fonctionnement des services publics, comme cela a déjà pu être relevé lors de l'application du principe de participation à d'autres services publics<sup>69</sup>. La consultation menée par Etalab pour déterminer quels jeux de données devaient être qualifiés de « jeux de données de référence » semble permettre de le supposer car 40% des participants étaient des citoyens ou institutions du secteur public<sup>70</sup>. Seules les personnes expertes ou concernées par les données de référence seraient alors susceptibles s'intéresser à leur correction. Cela dit, dès lors que ces personnes sont les plus à même de détecter les erreurs ou incomplétudes, faut-il réellement estimer que c'est préjudiciable à la bonne réunion des données ?

Le second défaut de la co-écriture de la Loi pour une République numérique est qu'elle n'a pas réellement bouleversé le « *cadre* » de la démocratie

---

<sup>66</sup> A. VIDAL-NACQUET, « La transformation de l'écriture de la loi : l'exemple de la loi sur la République numérique », *NCC* 2017, vol. 4, n° 57, pp. 59-68, pp. 60-61.

<sup>67</sup> V. LASSERRE, « Investiture de la société civile... », préc., p. 324.

<sup>68</sup> V. not. S. CHATRY, « La loi pour une République numérique... », préc., p. 27 ; A. VIDAL-NACQUET, « La transformation de l'écriture de la loi... », préc., pp. 67-68 ; V. LASSERRE, « Investiture de la société civile... », préc., p. 324 ; P. TÜRK et J. BONNET, « Le numérique : un défi pour le droit constitutionnel », *NCC* 2017, vol. 4, n° 57, pp. 13-24, pp. 17-18.

<sup>69</sup> I. THOMAS, « Le principe de participation des usagers... », préc., p. 342.

<sup>70</sup> <http://www.etalab.gouv.fr/consultation-spd>.

représentative<sup>71</sup> : l'initiative législative a été maîtrisée par le Gouvernement, peu d'articles de la version finale de la loi ont été soumis à la consultation – seulement quarante-huit sur cent-dix – et l'adoption de la loi est restée la prérogative du Parlement<sup>72</sup>. L'emprise des institutions nationales centrales est tout aussi présente dans le cadre du service public de la donnée. Le choix des données de référence reste la prérogative du pouvoir réglementaire national (même si Etalab a mené une consultation pour déterminer les données qui devraient ensuite être consacrées comme des données de référence, les collectivités locales ont pour seul pouvoir celui de transmettre leurs données à *data.gouv*<sup>73</sup>) et la participation directe des administrations est beaucoup plus importante que celle des citoyens, dès lors que la procédure de signalement relève uniquement du « *crowdfixing* ». Comme le « *crowdsourcing* », le *crowdfixing* est une « *méthode de production participative issue du marketing* »<sup>74</sup> qui repose sur la dynamique de la multitude (telle que mise en avant par Henri Verdier, directeur d'Etalab lors de la création de *data.gouv*<sup>75</sup>) et qui vise à faire participer le public. Le *crowdfixing* ne fait toutefois participer cette multitude que de façon restreinte car il désigne simplement « *la réparation par la foule* », qui permet d'améliorer les données grâce à l'implication des usagers<sup>76</sup>. Le mécanisme de participation des citoyens se veut donc seulement réparateur, la plus grande partie de la réunion des données étant assurée par les administrations citées à l'article L. 300-2 du CRPA.

L'application du principe de participation au service public de la donnée est donc proportionnellement faible mais effective. Elle est également vertueuse car elle devrait permettre d'améliorer le processus de réunion

---

<sup>71</sup> A. VIDAL-NACQUET, « La transformation de l'écriture de la loi... », préc., p. 64 et, plus largement, pp. 64-66.

<sup>72</sup> S. CHATRY, « La loi pour une République numérique... », préc., p. 27.

<sup>73</sup> Pour cette critique, v. plus largement FNCCR, *Réussir la révolution numérique...*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>74</sup> P. TÜRK et J. BONNET, « Le numérique : un défi... », préc., p. 17. Sur le *crowdsourcing* (ou *crowd-sourcing*), v. aussi B. UBALDI, « L'administration électronique, support de l'innovation dans les services publics », préc., pp. 457-458.

<sup>75</sup> A. GUYADER, « Les enjeux du grand bouleversement », préc., p. 10.

<sup>76</sup> Cl. CHASSAGNE (dir.) et V. KOBER, *Open data...*, *op. cit.*, p. 122.

des données de référence et, *ergo*, l'accès à ces données. Le même résultat positif est attendu de l'application du principe de qualité.

## B. L'application minimale du principe de qualité

L'exigence de qualité s'est développée dans le secteur privé, avant d'apparaître dans le secteur public au cours des années 1990, dans l'optique d'améliorer l'efficacité du service rendu<sup>77</sup>. Le droit de l'Union européenne a ensuite favorisé son développement, en faisant de la qualité l'une des exigences minimales attendues dans le cadre du service d'intérêt économique général (SIEG) – dans le prolongement de l'article 14 du TFUE et du Protocole 26 sur les services d'intérêt général annexé au Traité de Lisbonne, ainsi que de nombreuses réglementations des institutions de l'Union<sup>78</sup>. La promotion de la qualité permettrait de « *réenchanter le marché intérieur* », en transformant l'usager du service public en « *usager-client* » qui serait « *titulaire de droits qu'il peut opposer au gestionnaire du service public* »<sup>79</sup>. Le droit émergent des usagers à la qualité ne doit toutefois pas être confondu avec la performance. La performance repose sur l'obtention de résultats particuliers en vue de remplir des objectifs qui répondent la plupart du temps à des considérations budgétaires<sup>80</sup> et au « *leitmotiv* » de la diminution des dépenses publiques<sup>81</sup>. Elle se rapproche donc de la notion d'efficacité, qui « *renvoie, au plan économique, à l'idée de productivité et de rentabilité* »<sup>82</sup>. La distinction entre les notions de qualité et

---

<sup>77</sup> Sur le développement de ce principe, v. not. L. CLUZEL-METAYER, « L'irruption de la qualité dans le domaine sanitaire », *RDSS* 2014, pp. 1002-1010, pp. 1002-1004 ; L. CLUZEL-METAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, Coll. Nouvelle Bibliothèque des thèses, 2006 (XVII-634 pp.).

<sup>78</sup> Sur les exigences minimales attendues dans le cadre du SIEG, v. G. J. GUGLIELMI, « Exit les lois de Rolland... », *préc.*, pp. 825-828.

<sup>79</sup> Fr. BERROD, « Le droit de l'Union européenne et le service public : de la défiance à la compréhension mutuelle », *préc.*, pp. 114-115.

<sup>80</sup> Pour la distinction entre performance et qualité, v. L. CLUZEL-METAYER et A. SAUVINIAT, « Les notions de qualité et de performance de la justice administrative », *RFAP* 2016, vol. 3, n° 159, pp. 675-688.

<sup>81</sup> L. CLUZEL-METAYER, « La dilution du service public dans la réforme de l'Etat », *in* AFDA, *Le service public*, *op. cit.*, pp. 123-139, p. 132.

<sup>82</sup> V. DONIER, « Les lois du service public... », *préc.*, p. 1228.

de performance a toutefois été complexifiée par le fait que, sous couvert de qualité, c'est très souvent la performance qui a été recherchée par les administrations<sup>83</sup>. C'est pourquoi le professeur Truchet a pu classer la qualité parmi ces « *exigences de bonne gestion qui dépendent bien davantage de mesures administratives et financières* »<sup>84</sup>. Pourtant, la qualité n'est pas assimilable à la performance. Elle « *répond davantage à une appréciation subjective reposant sur l'aptitude du service à satisfaire les besoins des usagers, et plus globalement, l'intérêt général* »<sup>85</sup>. L'exigence de qualité est donc censée mettre plus en avant des considérations liées à l'excellence de la prestation fournie par le service, dans le but de satisfaire les usagers<sup>86</sup>, en créant des exigences de qualité qui sont propres au type de prestation fournie<sup>87</sup> et qui peuvent faire l'objet d'une sanction par un juge.

L'exigence de qualité reste souvent négligée par les personnes publiques responsables d'un service public, qui fixent des objectifs sans prévoir de sanctions en cas de non-respect<sup>88</sup>. Il est de ce fait notable de constater que la qualité n'ait pas été oubliée lors de la création du service public de la donnée. Dès l'élaboration du projet de loi, il était acquis que la qualité des données serait une caractéristique essentielle à ce service, puisque l'objectif de la création de ce service était de « *constituer, dans un univers de données très dense et dont les sources ne sont pas toujours indentifiables ou maîtrisées, une ressource fiable et authentifiée par la puissance publique* »<sup>89</sup>. Dans cette lignée, le terme « qualité » est expressément mentionné dans les dispositions

---

<sup>83</sup> L. CLUZEL-METAYER et A. SAUVINIAT, « Les notions de qualité et de performance... », préc., pp. 680-682.

<sup>84</sup> D. TRUCHET, « Diversité et unité des “grands principes” du service public », préc., p. 42.

<sup>85</sup> V. DONIER, « Les lois du service public... », préc., p. 1228.

<sup>86</sup> L. CLUZEL-METAYER et A. SAUVINIAT, « Les notions de qualité et de performance... », préc., p. 676.

<sup>87</sup> V. DONIER, « Les lois du service public... », préc., p. 1228. Pour des exemples de dispositifs de qualité dans les secteurs sanitaire et judiciaire, v. L. CLUZEL-METAYER et A. SAUVINIAT, « Les notions de qualité et de performance... », préc. ; L. CLUZEL-METAYER, « L'irruption de la qualité dans le domaine sanitaire », préc.

<sup>88</sup> V. DONIER, « Les lois du service public... », préc., p. 1228.

<sup>89</sup> V. not. l'étude d'impact sur le projet de loi pour une République numérique, préc., p. 34.



régissant le service public de la donnée<sup>90</sup>. La qualité est également indirectement mentionnée à l'article 2 de l'arrêté du 14 juin 2017<sup>91</sup>, à travers une référence à l'authenticité des données. La simple mention à la qualité du service ne suffit cependant pas à estimer que le principe de qualité est appliqué.

Certaines dispositions déjà citées, comme celles portant sur la continuité du service<sup>92</sup>, participent évidemment à la qualité du service public de la donnée. Néanmoins, pour considérer que ce service respecte effectivement le principe de qualité, il faut démontrer qu'il est encadré par des dispositions cherchant à garantir la qualité des données réunies en vue de leur ouverture au public. La réussite entière du service public de la donnée repose sur la qualité de ces données, dans la mesure où l'absence de qualité des données mises en ligne serait responsable de l'échec de plus de la moitié des projets d'entrepôt de données<sup>93</sup>. Ce constat s'imposait aussi dans le secteur public, dès lors que le rapport *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique* relevait en 2014 que rechercher une information était « souvent difficile », l'information en cause étant fréquemment « lacunaire » et sa qualité « inégale »<sup>94</sup>. Ce problème de qualité est inhérent à la notion de « donnée » car il n'existe jamais de données brutes au sens propre du terme : une donnée est systématiquement le résultat d'un processus subjectif concernant sa collecte et le choix sur son contenu<sup>95</sup>, à un point tel que le terme « obtenue » a déjà été proposé pour remplacer le terme « donnée »<sup>96</sup>. Une donnée de qualité est donc une donnée travaillée, pertinente. Telle est la raison pour laquelle la

---

<sup>90</sup> Art. L. 321-4 et R. 321-8 du CRPA.

<sup>91</sup> Arrêté du 14 juin 2017, préc.

<sup>92</sup> Préc., art. 2. V. *supra*, notre introduction.

<sup>93</sup> H. ISAAC, « La donnée numérique, bien public ou instrument de profit », *Pouvoirs*, 2018, vol. 1, n° 164, pp. 75-86, p. 76.

<sup>94</sup> *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique*, Rapport d'information par C. BOUCHOUX, n° 589, t. I, 5 juin 2014, pp. 96-99.

<sup>95</sup> V. not. S. AZOULAY, *De l'open data à l'open government...*, *op. cit.*, pp. 4-6. V. aussi H. ISAAC, « La donnée numérique... », préc., p. 77.

<sup>96</sup> D. COTTE, « Les données de la recherche », *in Etudes digitales 2016*, n° 2, pp. 23-40, p. 24.

FNCCR prescrivait de privilégier la réunion de « *smart datas* », c'est-à-dire des données pertinentes, à une logique de stockage « en silos »<sup>97</sup> qui viserait simplement à stocker des données sans lutter contre les doublons et les données périmées ou erronées<sup>98</sup>. Lors de la confection du service public de la donnée, ces conseils devaient nécessairement être pris en compte pour assurer la pertinence dudit service : si les données réunies ne présentaient pas un degré de qualité suffisant, elles ne pourraient pas être réutilisées et le service public de la donnée échouerait à remplir l'un de ses objectifs essentiels : favoriser l'innovation économique grâce à la réutilisation des données.

Il existe en réalité deux types de dispositions qui viennent garantir la qualité des données au sein du service public de la donnée : celles concernant les données elles-mêmes et celles portant sur les métadonnées.

Concernant les dispositions venant garantir la qualité des données réunies en vue de les mettre à disposition dans le cadre du service public de la donnée, peut avant tout être mentionnée l'obligation de mise à jour prévue par voie réglementaire en fonction du type de donnée. L'arrêté du 14 juin 2017 prévoit ainsi que la mise à jour doit être effectuée :

- le lendemain de chaque jour ouvré pour le répertoire SIRENE,
- chaque semaine pour la base adresse nationale et la base de l'organisation administrative de l'Etat,
- chaque mois pour le répertoire national des associations,
- chaque trimestre pour le plan cadastral informatisé,
- chaque semestre pour le référentiel à grande échelle,
- tous les quatre mois pour le répertoire opérationnel des métiers et des emplois,
- chaque année pour le code officiel géographique
- et au terme de chaque campagne d'attribution des aides de la politique agricole commune pour le registre parcellaire graphique<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Sur le stockage en silos, v. not. CE, », Rapport public 2017, *op. cit.*, pp. 102-104.

<sup>98</sup> FNCCR, *Réussir la révolution numérique...*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>99</sup> Arrêté du 14 juin 2017, préc., art. 2.3.

La fréquence de mise à jour est adaptée au type de donnée : elle est importante pour les données « chaudes » (qui varient très souvent et peuvent nécessiter une mise à jour en temps réel<sup>100</sup>) et moins importante pour les données « froides » (« *relativement statiques* » et qui peuvent permettre une mise à jour espacée dans le temps<sup>101</sup>). Ainsi les données de la base SIRENE, qui répertorie les informations sur les entreprises venant d'être créées, sont-elles modifiées presque quotidiennement alors que celles du répertoire ROME, qui énumère les professions les plus courantes, sont mises à jour moins fréquemment. En créant une obligation de mise à jour, le pouvoir réglementaire est venu remédier à l'un des principaux facteurs mentionnés par le Rapport dit « Bouchoux » parmi les causes fréquentes de l'absence de qualité des données de l'administration<sup>102</sup>. Il est en effet important que les administrations sachent que réunir les données à mettre à disposition n'est pas un processus unique : il doit être renouvelé régulièrement car la fraîcheur des données participe à leur qualité. En avoir fait une obligation semble impliquer la possibilité de former un recours en cas de refus de l'administration concernée, ce qui participe à rendre effectif le principe de qualité au sein du service public de la donnée.

En sus de cette obligation de mise à jour, les documents réglementaires ont érigé une véritable obligation à la charge de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC). L'article R. 321-8 du CRPA lui confie le « *rôle crucial* »<sup>103</sup> de veiller à la fiabilité du service. L'existence de cette obligation de fiabilité semble permettre aux usagers de signaler, voire de contester le choix de ces institutions de ne pas mettre en œuvre leur obligation ou de mal la mettre en œuvre. Cette possibilité atteste une nouvelle fois de l'application du principe de qualité au processus de collecte des données dans le cadre du service public de la donnée car la désignation de per-

---

<sup>100</sup> Cl. CHASSAGNE (dir.) et V. KOBER, *Open data...*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique...*, Rapport d'information par C. BOUCHOUX, préc., pp. 98 et 161.

<sup>103</sup> D. BERTHAULT, « Le service public de la donnée », préc., p. 929.

sonnes responsables est un procédé classique du management<sup>104</sup>, domaine au sein duquel s'est développée l'exigence de qualité<sup>105</sup>. Il en est de même pour la certification des producteurs : *data.gouv* met à disposition des producteurs de données la possibilité de demander à être authentifiés en tant que « services publics certifiés »<sup>106</sup>, en vue de pouvoir le signifier ensuite, lors de la mise à disposition des données sur *data.gouv*, à travers un logo : le logo « producteur certifié ». Ce logo peut être assimilé à une marque, au sens stratégique du terme, car il est « porteur d'une identité, d'un "positionnement", d'une promesse, [qui pourra ensuite] jouer un rôle de repère » pour les usagers lors de la mise à disposition concrète des données<sup>107</sup>. Ce label est en réalité la preuve d'un procédé de certification mis en œuvre dès le stade de la réunion des données par Etalab car il vise à garantir l'authenticité des données récoltées. Ce type de procédé est un moyen d'application classique du principe de qualité car la démarche de qualité appliquée à l'administration implique que celle-ci « s'engage, auprès des usagers, à respecter des normes de qualité »<sup>108</sup>. Sans être propre au service public de la donnée dès lors qu'il est applicable à tout le site *data.gouv*, ce procédé participe donc à l'application du principe de qualité au service public de la donnée au cours du processus de réunion des données.

Seulement, la qualité d'une donnée ne concerne pas uniquement son contenu. Elle concerne aussi celui des métadonnées qui l'entourent, c'est-à-dire toutes les informations qui sont ajoutées à la donnée afin de la décrire<sup>109</sup>. La métadonnée est donc une donnée ouverte (qui sera visible par le public) qui décrit une donnée, en mentionnant par exemple

---

<sup>104</sup> V. par ex. l'importance des responsables dans la Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dans sa version consolidée au 1<sup>er</sup> avril 2018.

<sup>105</sup> L. CLUZEL-METAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, *op. cit.*, pp. 2-3.

<sup>106</sup> <https://doc.data.gouv.fr/faq/producteur.html>.

<sup>107</sup> C. BUISSON, « La marque, levier de transformation de l'action publique, spécificités et enjeux », *AJDA* 2017, pp. 2062-2068, p. 2062. Sur la différence entre marque du point de vue juridique et stratégique, v. *ibid.*

<sup>108</sup> L. CLUZEL-METAYER, « La dilution du service public dans la réforme de l'Etat », *préc.*, p. 129.

<sup>109</sup> Cl. CHASSAGNE (dir.) et V. KOBER, *Open data...*, *op. cit.*, p. 60.

les dates de mise à jour ou le nom du producteur<sup>110</sup>. Ces métadonnées sont essentielles car ce sont elles qui permettront ensuite aux utilisateurs, une fois les données mises en ligne, de mettre en lien ces données entre elles<sup>111</sup>. Elles ont presque plus de valeur économique que la donnée elle-même puisqu'elles lui confèrent sa valeur d'utilité, « *c'est-à-dire sa capacité à être reliée à d'autres données indépendamment de la finalité de collecte initiale* »<sup>112</sup>. Pour exemple, une photographie prise à Londres et postée sur un site de vente de photos en ligne en vue d'une exploitation commerciale n'aura pas réellement de valeur si elle n'est pas assortie de mots clefs permettant à une personne de la retrouver pour l'insérer, par exemple, sur un site de vente en ligne de voyages au Royaume-Uni. Sa valeur augmentera en revanche si la personne qui poste la photo la sous-titre de nombreux mots-clefs pertinents, tels que « Londres » ou « *United Kingdom* ». A l'inverse, une image intitulée « Moscou » alors qu'elle représente *Big Ben* pourra difficilement être vendue car aucun acheteur potentiel ne la trouvera au cours de ses recherches. La fiabilité des métadonnées est donc cardinale.

Au sein du service public de la donnée, ces métadonnées sont d'autant plus importantes que les données de référence proviennent potentiellement de plusieurs administrations et que dans le processus de réunion de ces données, il faut des descriptifs similaires permettant de les regrouper et d'éviter les doublons. C'est justement au stade de la réunion des données que sont créées les métadonnées décrivant les données de référence : il faut organiser et classifier les données afin d'élaborer les métadonnées pertinentes, ce qui nécessite de disposer de compétences organisationnelles spécifiques<sup>113</sup>. L'arrêté du 14 juin 2017 n'a pas négligé ces métadonnées car il les mentionne directement<sup>114</sup>. Il impose aux administrations qui postent les données de référence de renseigner obligatoirement plusieurs informations : le titre, la source et la date de dernière mise

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> E. ROCHE, « *Open data et business models* », in *Legicom - Open data : une révolution en marche*, *op. cit.*, pp. 121-127, p. 122.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>113</sup> Sur ces compétences organisationnelles, v. H. ISAAC, « *La donnée numérique...* », *préc.*, p. 81.

<sup>114</sup> Arrêté du 14 juin 2017, *préc.*, art. 2.

à jour des données ; la description des données ; la périodicité de mise à disposition des données ; le format des données ; la couverture géographique des données ; la licence de réutilisation applicable aux données ; les mots-clés des données<sup>115</sup>. Un recours semble donc envisageable si ces mentions sont manquantes. Ce dispositif ne garantit cependant qu'une exigence minimale de qualité : il est en effet assez évident que le titre de la donnée ou sa description sont des éléments essentiels, sans pour autant garantir automatiquement le « niveau élevé » de qualité qui est attendu du service public de la donnée. Tel est le constat qui peut être formulé au terme de cette étude de l'application du principe de qualité au sein de ce service public : ce principe est effectif mais son application pourrait être améliorée. Une procédure d'évaluation des données par les usagers pour améliorer la qualité des données de référence pourrait par exemple être envisagée pour inciter les administrations à mieux réunir les données.

Les mesures existantes permettent néanmoins d'estimer que le principe de qualité se conjugue au principe de participation pour encadrer les modalités de réunion des données fournies dans le cadre du service public de la donnée, conditionnant ainsi l'accès aux données de référence. Il en est de même des principes émergents qui conditionnent les modalités de mise à disposition concrète des données.

## **II. — L'APPLICATION DE PRINCIPES ÉMERGENTS DU SERVICE PUBLIC LORS DE LA DIFFUSION DES DONNÉES DE RÉFÉRENCE**

La diffusion des données concerne tous les procédés qui consistent à mettre effectivement les données à disposition des usagers. Cette diffusion revêt deux aspects : une démarche positive, celle des administrations qui diffusent spontanément des données, et le résultat de cette démarche pour les usagers, c'est-à-dire leur faculté réelle à se saisir des données diffusées. Chacun de ces aspects est encadré par un principe

---

<sup>115</sup> *Ibid.* Toute personne publiant des données sur *data.gouv* est donc invitée à renseigner ces informations.

émergent : le principe de transparence, même si son application est utilitaire (A) et, plus faiblement, le principe d'accessibilité (B).

### A. L'application utilitaire du principe de transparence

La transparence administrative est un « *mot d'ordre* » de la politique contemporaine<sup>116</sup>. Elle vise à transformer l'administration en maison de verre<sup>117</sup> afin de rendre ses actes « *contrôlables* »<sup>118</sup>, dans la droite lignée de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Autre composante du service universel et du SIEG dont l'application au service public est favorisée par le droit de l'Union européenne<sup>119</sup>, le principe de transparence, en tant que principe du service public, est étroitement lié au droit à l'information des usagers<sup>120</sup>. Il aurait plus largement deux implications pour tous les acteurs du service public que sont les usagers, les agents, les gestionnaires et les tiers<sup>121</sup>.

La première implication du principe de transparence du service public serait la possibilité pour chacun de ces acteurs d'être informés des motifs factuels et juridiques motivant les décisions d'organisation et de fonctionnement du service public en cause, ainsi que du déroulement des procédures menant à la prise de décision<sup>122</sup>. C'est la transparence du fonctionnement du service public qui est visée ici. Cette implication semble remplie par le régime juridique du service public de la donnée :

---

<sup>116</sup> B.-Ch. HAN (trad. O. MANNONI), *La société de transparence*, PUF, 2017 (90 pp.), p. 7.

<sup>117</sup> V. not. J. RIVERO, « Rapport de synthèse », in Ch. DEBBASCH (dir.), *La transparence administrative en Europe*, éd. du Centre national de la recherche scientifique, 1990 (331 pp.), pp. 307-318 ; H. JEANNIN, « Transparence et *big data* : revers et infortunes », in E. BROUDOUX et al., *Big Data – Open Data : Quelles valeurs ? Quels enjeux ?*, De Boeck Supérieur, « Information et stratégie », 2015, pp. 55-64, p. 56.

<sup>118</sup> B.-Ch. HAN (trad. O. MANNONI), *La société de transparence*, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>119</sup> G. J. GUGLIELMI, « Exit les lois de Rolland... », préc. ; I. THOMAS, « Le principe de participation des usagers... », préc., pp. 343-344.

<sup>120</sup> Sur ce droit, v. not. J.-P. VALETTE, *Droit des services publics*, 2<sup>e</sup> éd., Ellipses, 2013 (318 pp.), pp. 259-270.

<sup>121</sup> J. F. LACHAUME et al., *Droit des services publics*, *op. cit.*, p. 623.

<sup>122</sup> *Ibid.*

ses modalités de fonctionnement sont prévues par voie législative et réglementaire et l'arrêté du 14 juin 2017 impose à l'administration qui produit les données de référence d'informer le public « *du processus de création et des conditions et délais de mise à jour des données* »<sup>123</sup>. Concrètement, cette information est mise en ligne sur le site *data.gouv*, dans la section du service public de la donnée, au sein d'une page présentant le jeu de données concerné. Le choix d'un producteur de laisser cette page vide pourrait faire l'objet d'un recours sur le fondement de l'arrêté précité. Toute « modification substantielle » des données doit enfin être signifiée aux usagers inscrits sur le site *data.gouv*<sup>124</sup>, ce qui approfondit encore la transparence du fonctionnement du service.

La seconde application du principe de transparence du service public serait la possibilité, pour tous les acteurs du service public, d'accéder aux documents administratifs qui les concernent<sup>125</sup>. Appliquée au service public de la donnée, cette possibilité semble impliquer que les acteurs du service public qui sont concernés par une donnée de référence aient la possibilité de se faire communiquer les documents grâce auxquels cette donnée a été récoltée. Ce serait par exemple le cas d'un représentant d'une entreprise qui serait référencée dans la base de données SIRENE et qui souhaiterait obtenir le formulaire administratif grâce auquel ses données ont été communiquées à l'administration. L'identification de chaque jeu de données à un producteur particulier rend possible la traçabilité de la donnée et, par conséquent, la possibilité de formuler une telle demande. Si l'administration détentrice du document en question refuse de le fournir, il sera alors possible de saisir la CADA, ce qui confère une effectivité juridique au principe de transparence du service public de la donnée.

---

<sup>123</sup> Arrêté du 14 juin 2017, art. 2.2°.

<sup>124</sup> Arrêté du 14 juin 2017, préc., art. 2.7°.

<sup>125</sup> J. F. LACHAUME et al., *Droit des services publics*, op. cit., p. 623.



La transparence étant l'un des objectifs de la politique publique<sup>126</sup> d'*open data*<sup>127</sup> et l'un des objectifs constamment rappelés de la Loi pour une République numérique<sup>128</sup>, il n'est pas étonnant de constater l'application du principe de transparence du service public au service public de la donnée. C'est d'autant moins étonnant que la transparence est en réalité l'objet de la prestation fournie par le service public de la donnée car celui-ci vise à mettre à disposition du public des données qui n'étaient auparavant accessibles que sur demande ou sur décision de l'administration concernée. Ce service public est donc un moyen d'appliquer le principe de transparence du service public à d'autres services publics.

Il semble toutefois que la transparence ne soit pas réellement l'objectif du service public de la donnée : elle n'est qu'une « *étape supplémentaire et nécessaire à la création de valeur dans une économie numérique* »<sup>129</sup>. Elle est mise au service d'une prise de conscience, celle de l'intérêt économique de certaines données, comme en atteste la prédominance du vocabulaire économique dans les documents concernant le service public de la donnée et plus largement l'*open data* tel qu'il mis en œuvre par la Loi pour une République numérique<sup>130</sup>. Le caractère économique est également

---

<sup>126</sup> Sur l'*open data* en tant que politique publique, v. not. S. AZOULAY, *De l'open data à l'open government...*, *op. cit.*, pp. 15-16 et L. HENNEQUIN, *La propriété intellectuelle des personnes publiques*, préc., p. 249.

<sup>127</sup> V. not. P. DARNAND et K. FONSECA TINOCO, « Les données de l'INPI », in *Legicom - Open data : une révolution en marche*, *op. cit.*, pp. 77-85, p. 78 ; Sl. TURKI et M. FOULONNEAU, « Valorisation des données ouvertes : acteurs, enjeux et modèles d'affaires », in E. BROUDOUX et al., *Big Data – Open Data : Quelles valeurs ? Quels enjeux ?*, *op. cit.*, pp. 113-125, p. 116.

<sup>128</sup> V. not. J. MARCHAND, « L'accès et la réutilisation des données publiques... », préc., pp. 36-37.

<sup>129</sup> K. FAVO, Introduction, in *Legicom - Open data : une révolution en marche*, *op. cit.*, pp. 3-12, p. 7.

<sup>130</sup> V. not. l'utilisation fréquente des termes et expressions « externalités positives » (J. LARRIEU, Ch. Le STAND et P. TRÉFIGNY, « Actualité du droit du numérique », *Rec. Dalloz* 2017, pp. 2390-2400, p. 2393 ; Y. ALGAN et al., « Administration numérique », préc., p. 9 ; E. ROCHE, « *Open data* et *business models* », préc., p. 122), « matières premières » (H. ISAAC, « La donnée numérique... », préc., p. 75), « valeur » (M. BOURGEOIS et A. BOUNEDJOUM, « Les apports de la loi pour une République numérique en matière d'accès et

prégnant dans la définition des données de référence, dont la fonction de « nommer ou identifier des produits, des services, des territoires ou des personnes »<sup>131</sup> fait allusion à trois des quatre libertés de circulation sur lesquelles repose le marché intérieur européen. La transparence des données de référence a ainsi pour principal objectif de permettre la réutilisation de ces données par des personnes autres que l'administration qui produit ces données.

Il ne s'agit pas de nier la possibilité que le service public de la donnée participe effectivement au renforcement démocratique. Le renforcement démocratique est l'un des objectifs du service public de la donnée<sup>132</sup> : tout d'abord, ce service, en mettant à disposition des citoyens certaines données détenues par les administrations, leur permet de constater quelles sont les données recueillies par certaines institutions étatiques ; ensuite, la numérisation et la mise à disposition des données favorise la comparaison entre le fonctionnement des différentes institutions publiques françaises et étrangères<sup>133</sup> ; enfin, l'extension de la transparence permise par le service public de la donnée entraîne mécaniquement l'extension de la capacité de contrôle des citoyens<sup>134</sup> en renforçant leur « rôle de vigie »<sup>135</sup> et leur capacité à contester les décisions des personnes publiques<sup>136</sup>. Le service public de la donnée est donc bien censé participer à l'*empowerment* du citoyen, entendu ici comme la réinvestigation de leur pouvoir d'agir par les citoyens<sup>137</sup>.

---

de réutilisation d'informations publiques », *JCP A* 2016, n° 48, pp. 24-30, pt. 1) ou encore « croissance » (v. not. S. AZOULAY, *De l'open data à l'open government...*, *op. cit.*, p. 9).

<sup>131</sup> Art. L. 321-4 du CRPA.

<sup>132</sup> V. not. L. CLUZEL-METAYER, « La loi pour une République numérique... », *préc.*, p. 344.

<sup>133</sup> J. BONNET et P. TÜRK, « Le numérique : un défi... », *préc.*, p. 15.

<sup>134</sup> Sur le lien entre transparence et contrôle, v. not. B. THIEULIN, « Gouverner à l'heure de... », *préc.*, p. 29 ; B.-Ch. HAN (trad. O. MANNONI), *La société de transparence*, *op. cit.*, pp. 83-89.

<sup>135</sup> *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique...*, Rapport d'information par C. BOUCHOUX, *préc.*, p. 161.

<sup>136</sup> C. RICHAUD, « Les réseaux sociaux... », *préc.*, p. 35.

<sup>137</sup> Pour une définition, v. B. THIEULIN, « Gouverner à l'heure de... », *préc.*, pp. 19-20.

Toutefois, le régime juridique du service public de la donnée ne semble traiter cet objectif démocratique que comme un objectif secondaire, voire parfois inexistant. Ainsi, le Conseil national du numérique s'est-il « *félicité* » de la création de ce service public, en tant qu'il – et seulement en tant qu'il – « *favoriserait* » de « *nouvelles opportunités sociales et économiques* »<sup>138</sup>. Appliquée au service public de la donnée, l'invocation de la transparence démocratique par l'Etat semble plus relever de la communication politique, de la même manière que lorsque la transparence est utilisée comme « *argument commercial* » par des entreprises privées<sup>139</sup>, afin de mettre en avant une certaine éthique<sup>140</sup>. Cette utilisation de la transparence en tant que moyen et non en tant qu'objectif n'est pas nouvelle. Il a déjà été démontré que la transparence peut être décrite comme un résultat à atteindre ou comme le moyen d'y parvenir<sup>141</sup> et les pouvoirs publics l'ont déjà utilisée comme moyen par le passé. Premièrement, le mouvement de transparence administrative enclenché avec la loi du 17 juillet 1978<sup>142</sup> était déjà un moyen d'atteindre d'autres objectifs sous-jacents, notamment la volonté d'améliorer l'image des personnes publiques<sup>143</sup>. Deuxièmement, les premiers sites internet ministériels ont été créés dans les années 1990 pour « *promouvoir l'action du gouvernement* »<sup>144</sup>. Le fait que la transparence soit actuellement au service du marché intérieur au sein de l'Union européenne n'est donc pas révolutionnaire. Il correspond aux constats effectués jusqu'à maintenant concernant l'*open data*

---

<sup>138</sup> Conseil national du numérique, 30 nov. 2015, Avis n° 2015-3 relatif au projet de loi pour une République numérique, p. 3.

<sup>139</sup> Sur l'utilisation de la transparence par des entreprises privées, v. L. HENNEQUIN, *La propriété intellectuelle des personnes publiques*, *op. cit.*, p. 255.

<sup>140</sup> Sur le lien entre éthique et transparence, v. not. H. JEANNIN « Transparence et big data : revers et infortunes », *préc.*, p. 55.

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, *JO* du 18 juillet 1978, p. 2851.

<sup>143</sup> V. L. HENNEQUIN, *La propriété intellectuelle des personnes publiques*, *op. cit.*, p. 245.

<sup>144</sup> Y. ALGAN, M. BACACHE-BEAUVALLET, A. PERROT, « Administration numérique », *préc.*, p. 3.

français, qui se distingue sur ce point de l'application de *l'open data* aux Etats-Unis, où la vision démocratique de *l'open data* semble l'avoir emporté<sup>145</sup>.

Cette prégnance de l'objectif économique doit cependant être relevée car elle conditionne le choix des données qui sont mises à disposition au sein du service public de la donnée : ce sont uniquement des données à visée économique qui sont concernées, comme en atteste la liste des neuf jeux de données actuellement en ligne. Il est vrai que les données de référence mises en ligne dans le cadre du service public de la donnée pourraient à terme concerner d'autres secteurs que le secteur économique<sup>146</sup> et que le choix de poster en premier lieu ces neuf jeux de données parmi les cinquante-sept jeux de données de référence qui sont apparues lors de la consultation menée par le pouvoir réglementaire a été guidé par le fait qu'ils étaient déjà numérisés et disponibles<sup>147</sup>. Ces objections ne viennent toutefois pas neutraliser le fait qu'actuellement, les retombées économiques du service public de la donnée constituent son principal objectif.

Or, cette visée économique est susceptible de nuire à l'encadrement des données publiques de référence qui pourrait, par exemple, s'avérer nécessaire pour éviter le risque de diffusion indirecte de données personnelles (c'est-à-dire des données permettant d'identifier une personne<sup>148</sup>). Cette remarque peut sembler inappropriée car *l'open data* peut apparaître moins problématique au regard des données personnelles que les téléservices publics<sup>149</sup>, qui soulevaient des « *difficultés évidentes* » de confidentialité, dans la mesure où ils nécessitent la transmission de données person-

---

<sup>145</sup> V. not. W. GILLES, « Libre réflexion sur le droit dit “de *l'open data*” », *JCP G* 2017, supplément au n° 9, pp. 13-17, p. 17 ; G. J. GUGLIELMI, « *Open data* et service public... », préc., p. 43.

<sup>146</sup> D. BERTHAULT, « Le service public de la donnée », préc., p. 929.

<sup>147</sup> *Ibid.*, pp. 928-929.

<sup>148</sup> V. not. L. CLUZEL-METAYER, « Téléservices publics et droit à la confidentialité des données », *RFAP* 2013, vol. 2, n° 146, pp. 405-418, p. 406.

<sup>149</sup> Sur la définition du télé-service, v. G. KOUBI, « Les mots de la modernisation des relations administratives », *RFAP* 2013, vol. 2, n° 146, pp. 339-350.

nelles par les usagers<sup>150</sup>. Cependant, les données ouvertes diffusées dans le cadre de la politique d'*open data* sont des données qui ont été récoltées auprès des usagers avant d'être anonymisées ou pseudonymisées (pour une grande partie d'entre elles) ; le croisement de ces données afin d'obtenir indirectement une donnée personnelle sans le consentement de la personne concernée reste par conséquent envisageable<sup>151</sup>. Il serait regrettable que la volonté de favoriser l'innovation économique à travers les jeux de données de référence empêche l'Etat de se saisir de ce risque de croiser des données. Il est même possible de se demander si l'amélioration de la protection des données personnelles par le Règlement général sur la protection des données<sup>152</sup>, applicable à partir du 25 mai 2018, ne pourrait pas entraîner la sanction d'administrations ou de l'Etat pour ne pas avoir suffisamment prévenu ce risque de croisement des données.

Le principe de transparence du service public est donc bien appliqué au service public de la donnée mais les motivations qui justifient son application ont également une incidence sur les modalités d'accès aux données de référence. La mise en place du service public de la donnée ayant été annoncée comme devant s'échelonner sur une dizaine d'années<sup>153</sup>, il conviendra d'observer si la libération des autres jeux de données de référence accentuera ce phénomène ou viendra le freiner. Ce phénomène n'empêche toutefois pas l'effectivité du principe de transparence au sein du service public de la donnée, alors qu'un constat plus nuancé doit être effectué concernant le principe d'accessibilité du service public.

---

<sup>150</sup> Th. PERROUD, « Droit des administrés internautes et téléservices publics », préc., p. 421.

<sup>151</sup> M. BERGUIG et F. COUPEZ, « Faut-il réellement craindre l'*Open data* pour la protection de nos données personnelles ? », préc., pp. 18 et 23-24.

<sup>152</sup> Sur ce règlement, v. not. A. BENSOUSSAN (dir.), *Règlement européen sur la protection des données*, 2<sup>e</sup> éd., Bruylant, Coll. Lexing-new technologies and law, 2017 (XII-759 pp.).

<sup>153</sup> D. BERTHAULT, « Le service public de la donnée », préc., p. 929.

## B. L'application perfectible du principe d'accessibilité

L'autonomie du principe d'accessibilité du service public est encore fréquemment niée. Ce principe est parfois désigné comme constituant seulement un « *principe de bonne gestion du service public* »<sup>154</sup> ou comme étant indissociable des principes de continuité et d'égalité du service public<sup>155</sup>. Une définition autonome du principe d'accessibilité tend néanmoins à se dégager, sous l'influence du droit de l'Union européenne où il est un principe de fonctionnement du service universel<sup>156</sup> et des SIEG<sup>157</sup>. Il en résulte que l'accessibilité est étroitement liée à la notion d'accès mais que les deux notions sont distinctes<sup>158</sup>. L'accès désigne le fait d'accéder au service et l'accessibilité désigne la possibilité et la probabilité d'y accéder, ce qui implique des conséquences en matière de lisibilité du service pour les usagers<sup>159</sup>. Dans le cadre des services publics traditionnels, cette volonté d'accessibilité s'est traduite par une exigence de proximité qui a entraîné la création de maisons de services publics et de plateformes d'information des usagers concernant les services publics mis à leur disposition<sup>160</sup>. Le développement des téléservices publics a cependant sou-

---

<sup>154</sup> V. DONIER, « Les lois du service public... », préc., p. 1227.

<sup>155</sup> G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI et M. LONG, *Droit du service public*, 4<sup>e</sup> éd., LGDJ-Lextenso éd., Coll. Domat droit public, 2016 (890 pp.), p. 672.

<sup>156</sup> V. not. Fl. MALVASIO, « Les catégories du droit administratif économique et du service public », in J.-B. AUBY, *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, 2010 (XI-990 pp.), pp. 738-776, p. 764.

<sup>157</sup> V. not. G. J. GUGLIELMI, « L'évolution nécessaire de la notion de service public », préc. et G. J. GUGLIELMI, « Exit les lois de Rolland... », préc., pp. 825-828.

<sup>158</sup> M. BORGETTO, « L'accès au service public », préc., p. 153.

<sup>159</sup> Sur le lien entre accessibilité du service et lisibilité du service, v. not. L. CLUZEL-METAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, *op. cit.*, pp. 247-291.

<sup>160</sup> G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI et M. LONG, *Droit du service public*, *op. cit.*, pp. 677-683.

levé certains problèmes d'accessibilité propres à ces services<sup>161</sup>. Le même phénomène se manifeste concernant le service public de la donnée.

Démontrer que le principe d'accessibilité est appliqué à ce service public n'implique pas seulement d'exposer qu'il existe des dispositions rendant possible l'accès au service public de la donnée (ce qui est bien le cas dès lors que le service public est effectif depuis que les dispositions d'application sont entrées en vigueur). Il faut en outre identifier des dispositions visant à faciliter la compréhension et la réutilisation des données de référence. Sont par exemple concernées des dispositions visant à garantir l'interopérabilité des données ou à imposer un format qui permette leur traitement automatisé<sup>162</sup> ; car une donnée qui ne peut pas être techniquement reliée à une autre donnée ne peut pas être considérée comme étant réellement accessible aux usagers du service<sup>163</sup>. Parmi les dispositions qui assureraient l'effectivité du principe d'accessibilité, on peut encore citer celles qui imposeraient aux administrations de diffuser les données de référence sous une forme complète et primaire (c'est-à-dire sous le « *format le plus brut possible* » et sans les agréger)<sup>164</sup> ou sous un format ouvert, qui permettrait, « *à partir de différents logiciels, d'extraire, de télécharger, d'indexer et d'analyser les fichiers* »<sup>165</sup>.

En conséquence, le seul fait que la Loi pour une République numérique ait remplacé le principe du « *droit à obtenir un " document administratif ", sous certaines conditions* »<sup>166</sup>, par une obligation de diffusion spontanée des données, et que cette obligation s'applique au service public de la donnée<sup>167</sup>, ne suffit pas à considérer que ce service respecte le principe

---

<sup>161</sup> Th. PERROUD, « Droit des administrés internautes et téléservices publics », préc., p. 423.

<sup>162</sup> V. not. J. MARCHAND, « L'accès et la réutilisation des données publiques... », préc., pp. 39-40.

<sup>163</sup> E. ROCHE, « *Open data et business models* », préc., p. 127.

<sup>164</sup> Cl. CHASSAGNE (dir.) et V. KOBER, *Open data...*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>165</sup> M. CLEMENT-FONTAINE, « La régulation de *l'open data* », préc., p. 119.

<sup>166</sup> L. CLUZEL-METAYER, « Les limites de *l'open data* », *AJDA* 2016, pp. 102-107, p. 103.

<sup>167</sup> M. BOURGEOIS et A. BOUNEDJOUR, « Les apports de la loi pour une République numérique... », préc., pt. 7.

d'accessibilité du service public<sup>168</sup>. Il en est de même concernant l'existence du portail *data.gouv* qui accueille le service public de la donnée : sa présence est nécessaire à la diffusion des données de référence mais elle ne garantit pas à elle-seule leur accessibilité. Tel est encore le cas du droit d'accéder à internet<sup>169</sup>, du principe de neutralité du net<sup>170</sup> et des dispositions de la Loi pour une République numérique venant améliorer l'accessibilité au réseau pour les publics fragiles<sup>171</sup> ou les personnes handicapées<sup>172</sup> : l'ensemble de ces dispositions concrétise la possibilité d'accéder au service public de la donnée, sans pour autant garantir l'accessibilité des données de référence.

La lecture des dispositions relatives au service public de la donnée fait clairement apparaître une volonté d'assurer l'accessibilité des données de référence. Le décret du 14 mars 2017 relatif au service public de la donnée précise ainsi qu'un arrêté viendra prescrire « *les règles techniques et d'organisation relatives à l'exploitation, au maintien en conditions opérationnelles, à la disponibilité et à la performance de ce service* » et fixer « *les règles permettant de favoriser la réutilisation des données de référence et notamment celles relatives à leur format, à leur description et aux modalités de leur mise à disposition* »<sup>173</sup>. En confiant dans le même temps à la DINSIC le rôle de veiller à l'application

---

<sup>168</sup> Sur l'absence d'automaticité entre accessibilité de la donnée et ouverture des données, v. not. J. MARCHAND, « L'accès et la réutilisation des données publiques... », préc., p. 4.

<sup>169</sup> Cons. const., Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, *Rec.* p. 107, pt. 11. V. not. T. SHULGA-MORSKAYA, « Le numérique saisi par le juge, l'exemple du Conseil constitutionnel », *NCC* 2017, vol. 4, n° 57, pp. 93-105, p. 96 ; P. TÜRK et J. BONNET, « Le numérique : un défi... », préc., p. 21.

<sup>170</sup> Sur ce principe, v. not. A. ROBIN, « La neutralité de l'Internet, garantie d'un réseau ouvert », *Numérique : nouveaux droits, nouveaux usages, op. cit.*, pp. 99-127 ; L. CLUZEL-METAYER, « La loi pour une République numérique... », préc., p. 348.

<sup>171</sup> Loi pour une République numérique, préc., art. 105. Sur ces dispositions, v. not. CE, *Puissance publique et plateformes numériques...*, préc., pp.135-136.

<sup>172</sup> Art. 106-107 de la Loi pour une République numérique, préc. Sur ces mesures, v. not. ; L. CLUZEL-METAYER, « La loi pour une République numérique... », préc., p. 349.

<sup>173</sup> Art. R. 321-7 du CRPA.



des dispositions législatives et réglementaires régissant le service public de la donnée<sup>174</sup>, le décret semblait poser les bases d'un vrai système imposant aux producteurs d'assurer l'accessibilité des données et faisant de la DINSIC un gardien de cette obligation. Le contenu du décret reste néanmoins « *décevant* »<sup>175</sup>, dans la mesure où l'avis du Conseil numérique sur la Loi pour une République numérique invitait le pouvoir réglementaire à insérer directement dans un décret d'application des dispositions sur les types de formats pouvant être utilisés pour mettre en ligne les données de référence<sup>176</sup>. La déception s'amplifie à la lecture de l'arrêté du 14 juin 2017. S'il impose bien aux administrations de mentionner le format des données dans la page présentant le jeu de données de référence en cause<sup>177</sup>, il n'impose pas l'utilisation de formats ouverts. C'est au droit commun des données qu'il faut renvoyer à ce sujet et plus précisément à l'article 2 de la Loi du 29 décembre 2015<sup>178</sup>, qui ne semble pas créer une obligation susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel. Il incite simplement les administrations à privilégier ce type de format<sup>179</sup>. Il serait donc ambitieux d'affirmer que le principe d'accessibilité au service public de la donnée est assuré par cette disposition.

Le décret et l'arrêté précités ne contiennent pas non plus de dispositions régissant les licences qui peuvent être utilisées par l'administration. Les licences sont des documents réglementant les modalités de réutilisation des données<sup>180</sup>. Elles ont bien fait l'objet d'une harmonisation par la Loi pour une République numérique et par un décret d'application du 27

---

<sup>174</sup> Art. R. 321-8 du CRPA.

<sup>175</sup> Sch. ABOUB et E. COQUEL, « Les modalités de mise à disposition des données publiques locales », *RFDA* 2018, pp. 35-38, p. 36.

<sup>176</sup> Conseil national du numérique, Avis n° 2015-3, préc., p. 3.

<sup>177</sup> Arrêté du 14 juin 2017, préc., art. 2.1.

<sup>178</sup> Loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de réutilisation des informations du secteur public, *JO* n° 301 du 29 déc. 2015, p. 24319.

<sup>179</sup> V. not. M. CLEMENT-FONTAINE, « La régulation de l'*open data* », préc., p. 119.

<sup>180</sup> Conseil national du numérique, Avis n° 2015-3, préc., p. 4.

avril 2017<sup>181</sup> mais il n'existe pas de règles juridiques spécifiques au service public de la donnée. Il s'agit d'un constat qui peut être formulé pour la plupart des mesures devant garantir l'accessibilité au sein du service public de la donnée. Tel est par exemple le cas des dispositions liées à la réutilisation gratuite des données mises à disposition dans le cadre du service public de la donnée. Elles participent à son accessibilité, dès lors que l'accessibilité d'un service peut également s'appréhender de façon financière<sup>182</sup>. Le mot « gratuité » désigne ici le fait de recevoir une prestation ou un bien sans avoir à verser une contrepartie directe en retour en vue d'en assumer les coûts<sup>183</sup>. Appliquée au service public de la donnée, cette gratuité désigne le fait qu'en principe, les données mises en ligne sont accessibles et réutilisables sans avoir à verser une redevance. Cette gratuité des données du service public de la donnée est conforme à l'article L. 324-1 du CRPA, qui ne prévoit des exceptions au principe de gratuité que dans des cas limitativement énumérés<sup>184</sup>. Il ne s'agit toutefois pas d'une caractéristique propre au service public de la donnée. Elle

---

<sup>181</sup> Décret n° 2017-638 du 27 avril 2017 relatif aux licences de réutilisation à titre gratuit des informations publiques et aux modalités de leur homologation, *JO* n° 100 du 28 avril 2017.

<sup>182</sup> V. not. Comité économique et social, Avis sur « Les services d'intérêt général » (1999/C 368/17), *JO* C 368, pp. 51-57, pt. 5.3.12.

<sup>183</sup> V. not. G. KOUBI et G. J. GUGLIELMI, *La gratuité : une question de droit ?*, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 2003 (238 pp.), not. les contributions suivantes : G. KOUBI, Introduction, pp. 9-19, p. 10 ; M. BORGETTO, « L'idée de gratuité et la notion de solidarité sociale », pp. 21-38, p. 21 ; G. J. GUGLIELMI, « L'introuvable principe de gratuité du service public », pp. 39-54, pp. 39-40 ; J.-Ph. BOUILLOUD, « L'argent et la fonction de gratuité », pp. 143-150, pp. 144-145. V. aussi G. ECKERT, « Le financement du service public », in AFDA, *Le service public, op. cit.*, pp. 177-189, p. 180 ; N. MARTIAL-BRAZ et C. ZOLYNSKI, *La gratuité, un concept aux frontières de l'économie et du droit*, LGDJ-Lextenso éd., Coll. Droit et économie, 2013 (XIX-282 pp.), not. les contributions suivantes : N. MARTIAL-BRAZ, « Essai d'une définition fonctionnelle gratuité », pp. 5-13, p. 8 ; G. J. GUGLIELMI, « Reconnaissance et usages de la gratuité en droit public », pp. 105-117, pp. 105-106.

<sup>184</sup> Sur ces exceptions, v. not. Sch. ABOUB et E. COQUEL, « Les modalités de mise à disposition des données publiques locales », préc., p. 35.

s'applique à toutes les données publiques<sup>185</sup>. Il en résulte que si le principe de la gratuité des données était remis en cause au sein de l'Union, rien n'imposerait de laisser le service public de la donnée en dehors de cette évolution : ni le principe d'accessibilité, ni un principe de gratuité car il n'existe pas de principe de gratuité du service public<sup>186</sup>. Cette gratuité n'est donc que l'un des moyens permettant l'accessibilité et non une implication obligatoire de ce principe.

C'est également le cas du principe de non-exclusivité des données, qui vise à empêcher qu'une personne morale ou physique s'approprie une donnée<sup>187</sup>. Ce principe de non-exclusivité nécessite une démarche active des administrations car une donnée n'est pas un bien commun au sens économique du terme<sup>188</sup> : il s'agit d'un bien non-rival, dont l'utilisation par une personne ne diminue pas la capacité d'utilisation par une autre personne, mais elle peut faire l'objet d'une confiscation par une per-

---

<sup>185</sup> V. sur ce point la Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public (*JO* L 175, 27 juin 2013, pp. 1-8), la Loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (*JO* n° 301 du 29 déc. 2015, p. 2431) et le décret n° 2016-1036 du 28 juil. 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public (*JO* n° 278 du 30 nov. 2016). V. aussi E. IVANOVA, « Les règles de tarification de l'*open data* », *Revue générale du droit*, à paraître ; M. A. TROJETTE, « Ouverture des données. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ? », Rapport au Premier ministre, 2013 (121 pp.) ; M. A. TROJETTE, « La gratuité des données publiques », *JCP G* 2017, supplément au n° 9, pp. 25-28.

<sup>186</sup> V. not. R. HERTZOG, « Le prix du service public », *AJDA* 1997, pp. 55-68, pp. 56-57 ; G. J. GUGLIELMI, « L'introuvable principe de gratuité du service public », préc. ; G. ECKERT, « Le financement du service public », préc., p. 180 ; L. BAHOUAGNE, *Le financement du service public*, LGDJ-Lextenso éd., Coll. Bibliothèque des thèses, t. 289 (XIII-672 pp.), pp. 37-39 ; V. DONIER, « Les lois du service public... », préc., pp. 1226-1227.

<sup>187</sup> V. not. M. CLEMENT-FONTAINE, « La régulation de l'*open data* », préc., p. 117.

<sup>188</sup> Sur la définition du bien commun, v. not. E. ROCHE, « *Open data* et *business models* », préc., p. 122.

sonne, qui peut s'en « *accaparer* »<sup>189</sup>. C'est pourquoi Henri Isaac qualifie les données de « biens de club », qu'il définit comme « *un type particulier de bien collectif dont la consommation respecte le principe de non-rivalité mais qui a la possibilité d'être rendu excluable* »<sup>190</sup>. Le droit de l'Union a donc prévu un principe de non-exclusivité qui interdit la confiscation des données<sup>191</sup> et s'applique au service public de la donnée mais ne lui est pas propre.

En tant que service numérique, le service public de la donnée soulève enfin la question de la littératie numérique, entendue ici comme « *l'alphabétisation numérique des citoyens* »<sup>192</sup>. La prise de conscience du caractère variable de cette littératie numérique selon les personnes<sup>193</sup> invite les autorités publiques à prendre des mesures pour aider ceux et celles qui ne disposent pas des compétences numériques nécessaires pour accéder aux données ou les utiliser<sup>194</sup>. Appliquée au service public de la donnée, cette volonté pourrait se traduire par l'adoption de dispositions visant à permettre à l'ensemble des citoyens de développer les compétences numériques nécessaires pour accéder aux données de référence et les comprendre. Aucune disposition de ce type n'existe cependant dans les dispositions portant expressément sur le service public de la donnée. Tout au plus peut-on mentionner les métadonnées qui seront établies par les producteurs mais elles semblent difficilement pouvoir pallier des lacunes numériques importantes. L'internaute pourra éventuellement se tourner vers les tutoriels et foires aux questions mis à disposition sur *data.gov*<sup>195</sup> mais, une nouvelle fois, il est impossible d'y voir une application du prin-

---

<sup>189</sup> Sur cette possibilité, v. not. Y. ALGAN et *al.*, « Administration numérique », préc., p. 8.

<sup>190</sup> H. ISAAC, « La donnée numérique... », préc., p. 77.

<sup>191</sup> V. not. M. CLEMENT-FONTAINE, « La régulation de l'*open data* », préc., p. 117.

<sup>192</sup> B. THIEULIN, « Gouverner à l'heure de... », préc., p. 28. V. aussi Conseil national du numérique, Avis n° 2015-3, préc., p. 2.

<sup>193</sup> V. not. FNCCR, *Réussir la révolution numérique*, *op. cit.* pp. 15-16.

<sup>194</sup> Sur le lien entre l'amélioration de l'accessibilité des données et l'intervention de l'Etat en matière de littératie numérique, v. H. ISAAC, « La donnée numérique... », préc., p. 85.

<sup>195</sup> V. par exemple les explications disponibles à l'adresse suivante : <https://doc.data.gouv.fr/faq/citoyen.html>.

cipe d'accessibilité du service public de la donnée car ces documents ne sont pas spécifiques à ce service public et ne sont pas expressément imposés par une réglementation.

Le service public de la donnée semble donc bien s'inscrire dans un contexte juridique qui favorise l'accessibilité des données. Cependant, pour qu'il soit possible de considérer que le principe d'accessibilité lui est réellement appliqué, il faudrait renforcer les exigences d'accessibilité dans la réglementation qui lui est propre. En dépit de ces réserves, il ressort de la présente étude que l'accès aux données de références est bien encadré par différents principes émergents du service public qui viennent compléter l'application des principes traditionnels du service public et garantir la complétude de cet accès. Son régime juridique traduit bien la modernité de ce service public.