note juridique

L'Open Data

Définition, aspects règlementaires, pistes de mise en œuvre

Mai 2017

agorah
AGENCE D'URBANISME
À LA RÉUNION

Sommaire

Introduction ***1***

1. Qu'est-ce que c'est l'« Open Data » ? ***3***

1.1. Qu'est-ce qu'une « donnée » ? 3

1.2. Open Data et « donnée ouverte » 7

1.3. Focus sur la « donnée publique » 17

2. Les lois encadrant l'ouverture des données ***22***

2.1. Panorama des lois 23

2.2. La loi CADA 26

2.3. La loi NOTRe 27

2.4. La loi Macron 29

2.5. La loi pour la République Numérique 30

3. Comment favoriser le partage des données ? ***34***

3.1. Les portails ou plateformes de partage 35

3.2. Les licences de réutilisation 35

3.3. Les grands principes pour rendre les données accessibles 39

3.4. Quatre risques au processus d'ouverture des données publiques 40

Bibliographie ***42***

Introduction

Aujourd'hui, les données, tant par leur acquisition, que leur traitement et leur diffusion sont devenues des enjeux stratégiques majeurs dans un monde contemporain axé sur l'économie de la connaissance, où la donnée représente « *le carburant indispensable à l'innovation et la création de valeur* ». En effet, leur ouverture, leur partage et leur réutilisation, notamment pour les données dites publiques, c'est-à-dire créées et/ou reçues dans la sphère publique, sont devenues des notions importantes pour les acteurs publics. En ce sens, les directives européennes et la législation française, en perpétuel mouvement, leur ont conféré un droit opposable.

Cet engouement pour le partage des données a fait émerger un mouvement, appelé « Open Data », se définissant comme un procédé d'ouverture des données et consistant à les mettre à disposition de tous (citoyen comme professionnel) facilement et gratuitement. La démarche d'Open Data s'appuie particulièrement sur les notions de transparence, de participation, ou encore de coproduction. Les gouvernements, tant français, qu'américain ou encore anglais, accordent une grande importance à l'Open Data, puisque tous visent à devenir un État moderne, plus ouvert et plus efficace. L'ouverture des données représente alors un moyen pour le gouvernement, de moderniser son action, afin « *de rendre des comptes, d'ouvrir le dialogue, et de faire confiance à l'intelligence collective des citoyens*[1] ». Mais, c'est également un levier de stimulation tant dans le dynamisme économique d'un territoire, que sur les champs de l'innovation.

Ainsi, l'ouverture des données est devenue aujourd'hui « *plus qu'une obligation, c'est une opportunité*[2] ». En effet, plus les données sont disponibles et homogènes, plus elles seront réutilisables facilement pour tous, tant pour les

[1] *Vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques*, Etalab, septembre 2013.
[2] Propos de Laure LUCCHESI, Directrice de la mission Etalab.

citoyens que les professionnels. De plus, en affichant plus de transparence, elles offrent aux élus et décideurs, de nouvelles formes de dialogue et de concertation avec leurs administrés.

La présente note propose dans un premier temps de définir ce que représente le mouvement d'Open Data. Puis, dans un second temps, il s'agira d'aborder les diverses lois favorisant l'ouverture et le partage des données. Enfin, la dernière partie sera consacrée aux modalités pour favoriser le partage des données.

1. Qu'est-ce que c'est l'« Open Data » ?

Avant de parler plus concrètement de la mise en œuvre de l'« Open Data », il convient au préalable de définir ce que désigne cette notion, mais également ce qui s'y rattache.

1.1. Qu'est-ce qu'une « donnée » ?

Tout d'abord, dans le domaine informatique, une « donnée » représente une information numérique ou alphabétique, lisible par une machine et son utilisateur. Pouvant de ce fait faire l'objet d'un traitement automatisé, elle est souvent codée. Les données font ainsi référence à une description élémentaire d'une réalité (chose, transaction, évènement, etc.). Elles peuvent être conservées et classées sous différentes formes (papier, numérique, alphabétique, images, sons…) en vue de faire l'objet de :

- Collecte, enregistrement ;
- Traitement, manipulation, transformation ;
- Conservation, archivage ;
- Échanges, diffusion, communication.

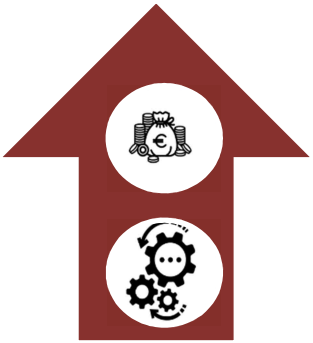
Selon la définition fournie par l'arrêté du 22 décembre 1981 relatif à l'enrichissement du vocabulaire informatique, une donnée est la « *représentation d'une information sous une forme conventionnelle destinée à faciliter son traitement (en anglais : data)* ».

Toutefois, s'il est collégialement admis que « "*la donnée" est un conteneur porteur d'une information*[3] », il n'en existe aucune définition juridique. Néanmoins, il est possible de trouver dans les textes juridiques des éléments de réponse portant notamment sur ses différents statuts (dans le Code pénal,

[3] « *Guide de demande de données publiques auprès des collectivités* », Bordeaux Métropole et AEC, janvier 2015.

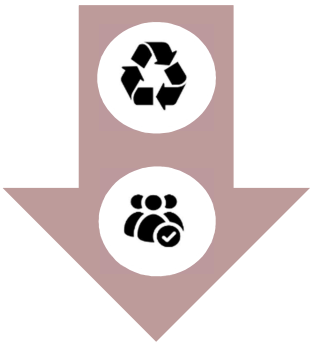
les peines encourues pour la divulgation d'information à caractère secret ; dans le Code de la propriété intellectuel, la protection des producteurs de bases de données ; ou encore selon la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la donnée à caractère personnel ; etc.).

Aujourd'hui, plusieurs valeurs[4] sont conférées à la donnée :



ECONOMIQUE

- "*Carburant de l'économie numérique" ;*
- Plus utile en circulation que stockée (pas d'intérêt à la thésaurisation) ;
- Existe en quantité infinie ;
  - Possibilité de ré-utilisation d'une même donnée et par plusieurs utilisateurs *"Valeur d'usage aujourd'hui et valeur de ré-usage demain"*;



DÉMOCRATIQUE ET SOCIALE

- Sources de connaissance et de progrès liées aux différentes corrélations entre les données ;
- Favorise le dialogue social ;
- Accompagne la démocratie ;

Selon le rapport « *Glossaire de la donnée publique* » réalisé par Opendata France, association créée pour regrouper et soutenir les collectivités engagées activement dans une démarche d'ouverture des données publiques, en fonction de sa destination, une donnée peut aborder divers caractères.

[4] https://www.verseo-cs.com/data-open-signification-valeurs-societe/.

En effet, elle peut être dite :

- **Ouverte ou fermée** :
  - « **Fermée** », lorsque la donnée est réservée à quelques personnes ou organisations.
  - « **Ouverte** » ou « libre », lorsque la donnée est partagée à tous les utilisateurs.

- **Chaude ou froide** :
  - « **Chaude** », lorsque sa valeur change avec le temps.
  - « **Froide** », lorsque sa valeur ne change pas dans le temps.

- **Personnelle ou sensible** :
  - « **Personnelle** », il s'agit d'une donnée permettant d'identifier directement ou indirectement une personne physique (nom, adresse, numéro de téléphone, vie sociale…).
  - « **Sensible** », il s'agit d'une donnée personnelle relative à l'intimité d'une personne physique (origines raciales ou ethniques, opinions politiques, philosophiques ou religieuses, appartenance syndicale des personnes…).

- **Brute ou enrichie** :
  - « **Brute** » ou « primaire », il s'agit de données non interprétées en provenance d'une source primaire, ayant des caractéristiques liées à cette dernière et n'ont pas été soumises à aucun traitement ou autre manipulation.
  - « **Enrichie** », il s'agit d'une donnée dont la pertinence a été améliorée par un traitement (amélioration du jeu de données par l'ajout d'un autre jeu, retraitement suite à expertises, croisement de différentes données…).

- Etc.

L'ensemble de ces données peut constituer ce que l'on appelle des « données de référence », appelées aussi « données pivot » ou « données de base ».

Ces jeux de données, utilisés par de nombreux acteurs, désignent des données dont la valeur constitue la référence pour plusieurs métiers et écosystèmes (code officiel géographique, cadastre…). C'est ce qui permet de croiser ou relier les données.

Par ailleurs, l'information représentée par une donnée peut être enrichie, lorsque cette dernière est accompagnée par un fichier texte. Ce fichier a pour objectif d'apporter des informations de contextes inhérentes à la donnée. On parle alors de « métadonnées ». Littéralement, sa signification est « donnée sur donnée[5] », alors que dans le domaine des métadonnées dit « metadata », cette notion désigne des « données sur une ressource ». Plus concrètement, ce terme est utilisé pour désigner « *l'information structurée qui décrit, explique, localise ou facilite autrement l'obtention, l'utilisation ou la gestion d'une ressource d'information. Les métadonnées sont souvent appelées données des données ou information sur l'information*[6] ». En fournissant des informations diverses : nom, format du fichier, producteur, éditeur, date de création, date de modification..., les métadonnées se révèlent indispensables sur les plans techniques et administratifs.

Ainsi, « *les métadonnées fournissent des informations permettant de comprendre des données (documents, images, bases de données), des concepts (par exemple, les systèmes de classification) et des entités du monde réel (par exemple, les personnes, les organisations, les lieux, peintures, produits)*[7] ».

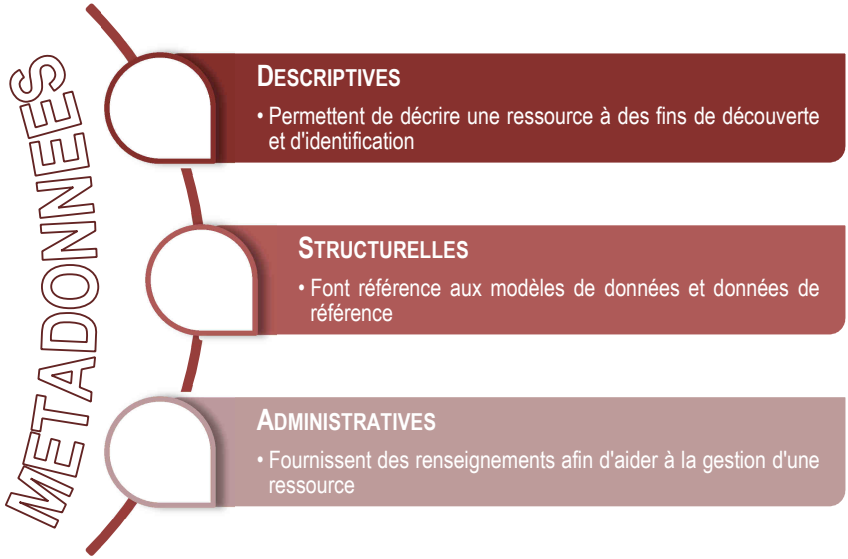
---

[5] https://fr.slideshare.net/plebas/ardrasoft-baba-des-mtadonnes.

[6] http://www.niso.org/publications/press/UnderstandingMetadata.pdf.

[7] *Introduction à la gestion des données*, OpenData, 2013 : https://fr.slideshare.net/OpenDataSupport/d211-training-module-14-introduction-to-metadata-management-v013-fr.

Il existe trois types de métadonnées :



Ainsi, tant par leurs volumes que par leurs valeurs et variétés, les données représentent des informations considérables, indispensables et couvrant de nombreux champs d'activités. Elles amènent dans leur sillage, les notions de collecte, de stockage et de traitement, qui avec les avancées technologiques de l'informatique et des sciences de l'information sont amplifiées voire même favorisées.

1.2. Open Data et « donnée ouverte »

Comme évoqué dans la section précédente, une « donnée ouverte » ou « donnée libre » a pour qualité première d'être partageable par tous. Aujourd'hui, « *plus qu'une tendance et véritable enjeu pour les institutions, la donnée ouverte est considérée comme un vecteur de transparence, de lien social ou encore d'évaluation*[8] ».

[8] *Tout savoir sur l'OpenData* : https://www.opendatasoft.fr/2016/03/07/tout-savoir-sur-open-data/.

En effet, depuis le milieu des années 2000, un mouvement d'ouverture des données, appelé communément « Open Data », prend de l'essor. Littéralement, cette notion signifie « données ouvertes ». Il s'agit d'une démarche de publication de données numériques en ligne, selon plusieurs critères garantissant leur libre accès et leur réutilisation par tous. Selon l'avis de la Commission générale de terminologie et de néologie, paru au Journal Officiel n°0103 du 3 mai 2014 (page 7639, texte n°107), l'Open Data désigne les « *données qu'un organisme met à la disposition de tous sous forme de fichiers numériques afin de permettre leur réutilisation* ». Toutefois, trois particularités sont à considérer :

1. *« Les données ouvertes n'ont généralement pas de caractère personnel.*
2. *Elles sont accessibles dans un format favorisant leur réutilisation.*
3. *La réutilisation des données ouvertes peut être soumise à conditions ».*

NE DITES PLUS « OPEN DATA » MAIS « DONNEES OUVERTES »

(Source : *Open Data : c'est officiel, il faut dire « Données Ouvertes »*, http://www.numerama.com, 3 mai 2014)

La Commission générale de terminologie et de néologie a pour mission de contribuer à l'enrichissement de la langue français, en formulant des recommandations pour l'usage de termes relatifs à un secteur donné.

C'est notamment le cas dans le domaine informatique où s'affiche une prédominance de l'anglais. Cette commission a effectivement émis un avis paru au Journal Officiel n°0103 du 3 mai 2014 (page 7639, texte n°107) sur le vocabulaire de l'informatique et du droit, dans lequel ses membres recommandent d'utiliser désormais le terme de « données ouvertes » plutôt que d'« Open Data » (qui est d'ailleurs sa traduction littérale).

En parallèle, la commission propose d'utiliser le terme d'« ouverture des données » en remplacement d'« Open Data ou Open Data policy », lorsque cela désigne la « *politique par laquelle un organisme met à la disposition de tous des données numériques, dans un objectif de transparence ou afin de permettre leur réutilisation, notamment à des fins économiques* ».

L'origine de ces données pouvant être :

- **Publique** : les données émanent des services publics et des collectivités (abordées plus spécifiquement à la section suivante) ;
- Ou **privée** : les données émanent des entreprises et institutions et peuvent concourir à des projets d'utilité publique.

Tous les types de détenteurs de données (entreprises, associations, organismes publics, collectivités publiques…) peuvent donc être concernés par cette démarche de publication.

À l'origine, le mouvement d'Open Data a été porté par la société civile, puis à par la suite trouvé écho auprès des pouvoirs publics. « *L'Open Data, c'est, avant tout, une philosophie, une volonté citoyenne, celle de considérer l'information publique comme un bien commun*[8] ». Il trouve ses origines aux États-Unis, où the Freedom of Information Act (FOIA), loi américaine pour la liberté d'information promulguée le 4 juillet 1966, consacre un droit d'accès à l'information publique, notamment le libre accès aux documents administratifs. Le contexte dans lequel la FOIA a été votée était celui de la Guerre du Viêt Nam. En effet, l'opinion publique exigeait que l'accès aux documents de l'administration américaine soit facilité. Toutefois, cette liberté d'accès a été restreinte par neuf exemptions relatifs à la sécurité nationale, le secret défense, la politique étrangère, les secrets de fabrication, le respect du secret médical et de la vie privée, les informations géologiques et géophysiques sur les puits).

À travers les diverses évolutions législatives qui ont suivies (abordées plus spécifiquement à la section suivante) en lien avec Internet et la progression de la quantité de données générées, c'est la transparence démocratique qui est ainsi encouragée. Diverses organisations de promotion des données ouvertes ont développé des approches afin de décrire les paramètres d'ouverture des données.

C'est notamment le cas de l'Open Knowledge Foundation, association promouvant l'open data et la culture libre en France et à l'international, qui a défini en 2005 trois critères essentiels à l'Open Data :

Disponibilité et accès	Réutilisation et redistribution	Participation universelle
• Disponibilité dans leurs ensembles • Coût raisonnable de reproduction (de préférence téléchargeables sur Internet) • Disponibilité dans un format pratique et sous forme modifiable	• Disponibilité sous une licence autorisant la réutilisation et la redistribution ainsi que le croisement avec d'autres ensemble de données	• Chacun doit être en mesure d'utiliser de réutiliser et de redistribuer la donnée • Aucune discrimination ne doit avoir lieu sur des thématiques, des personnes, ou restrictions d'utilisation à certaines fins

On dit même que « *ces trois critères sont l'essence de l'Open Data, car ils autorisent l'interopérabilité* ». L'interopérabilité désigne « *la capacité que possède un produit ou un système, dont les interfaces sont intégralement connues, à fonctionner avec d'autres produits ou systèmes existants ou futurs et ce sans restriction d'accès ou de mise en œuvre*[9] ». Cette notion met ainsi en avant la capacité de divers systèmes ou organisations à travailler ensemble, soit à inter-opérer, soit à mélanger différents ensembles de données.

En 2007, la Sunlight Foundation, organisation américaine à but non lucratif, en faveur d'un gouvernement plus ouvert et transparent pour tous, définit dix principes établissant les modalités d'ouverture et d'accessibilité des données gouvernementales au public, soit qu'elles soient : « *complètes, primaires, fraîches, accessibles, électroniquement lisibles par une machine, accessibles sans discrimination, disponibles sous des formats ouverts,*

[9] http://definition-interoperabilite.info/.

disponibles sous licences ouvertes, accessibles de façon pérenne en ligne, sans coût d'utilisation[10] » .

Le groupe de travail « Open Government Data » a quant à lui défini en 2007, 8 principes d'accessibilité des données, exposés dans le schéma suivant :

COMPLETES	**Toutes les données sont mises à disposition** ➲ A l'exception des données sujettes à des limitations valables concernant la vie privée, la sécurité ou des privilèges d'accès.
PRIMAIRES	**Les données sont telles que collectées à la source** ➲ Elles ont la plus grande granularité possible et ne se présentent pas sous des formes agrégées ou modifiées.
OPPORTUNES	**Les données sont mises à disposition aussi rapidement que nécessaire pour préserver leur valeur**
ACCESSIBLES	**Les données sont accessibles au plus grand éventail d'utilisateurs possibles et pour des usages aussi divers que possibles**
EXPLOITABLES	**Les données sont exploitables par ordinateur ou lisibles par les machines** ➲ Les données sont structurées pour permettre le traitement automatisé.
NON DISCRIMINATOIRES	**Les données sont accessibles à quiconque, sans aucune obligation préalable ni inscription**

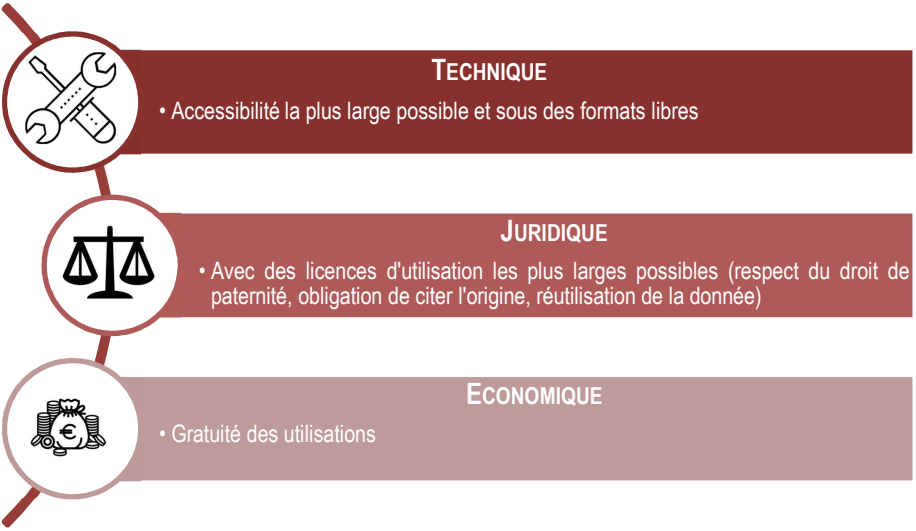
[10] Tout savoir sur l'Open Data : https://www.opendatasoft.fr/2016/03/07/tout-savoir-sur-open-data/.

NON PROPRIETAIRES	**Les données sont accessibles dans un format sur lequel aucune entité ne dispose d'un contrôle exclusif**
LIBRES DE DROITS	**Les données ne sont pas soumises au droit d'auteur, à brevet, au droit des marques et au secret commercial** ➲ Des règles raisonnables de confidentialité, de sécurité et de priorité d'accès peuvent être admises.

En 2010, en complémentarité de ces divers principes, l'un des inventeurs du Web, Tim BERNES-LEE a établi une échelle de qualité de l'Open Data :

- ★☆☆☆☆ : « *Données non filtrées "dégradées", quel que soit leur format* »;
- ★★☆☆☆ : « *Données disponibles en formats structurés (tabulaires en CSV, XML, Excel, RDF)* » ;
- ★★★☆☆: « *Données libres d'être exploitées juridiquement (licences) et techniquement dans des formats non propriétaires* »;
- ★★★★☆: « *Données accessibles via des URL afin de pouvoir pointer dessus* » ;
- ★★★★★: « *Données liées à d'autres données pour les contextualiser et les enrichir*[8] ».

Le conférencier et auteur du livre « *L'Open Data : comprendre l'ouverture des données publiques* », Simon CHIGNARD, a relevé quant à lui trois critères essentiels à la démarche d'Open Data :



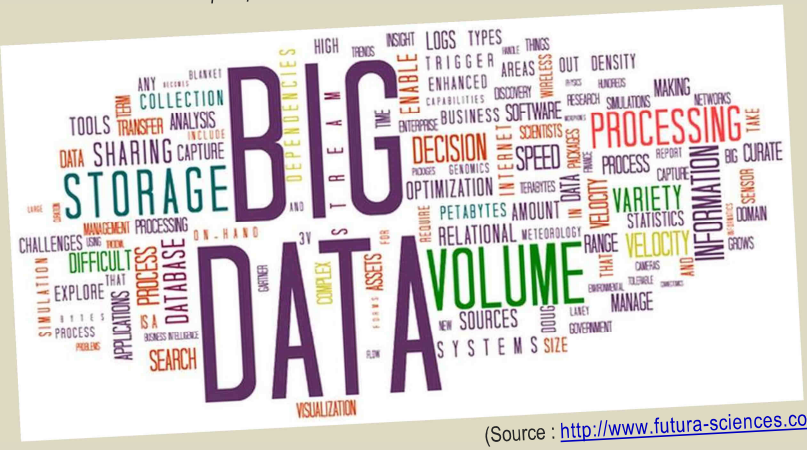
Il a également mis en avant quatre classes de réutilisation de l'Open Data :

- **La consultation**, dont la finalité est la prise de connaissance ou de décision ;
- **La médiation**, par le biais de données visuelles, graphiques, etc., il est ainsi possible d'avoir une meilleure compréhension et diffusion de l'information. Par la visualisation, on fait « parler les données » ;
- **Les applications**, qui connaissent un fort engouement du grand public, sont de plus en plus développées sur les téléphones, portables et tablettes numériques ;
- **Les réutilisations spécialisées**, pas nécessairement destinées au grand public, l'utilisation des données se fait pour des usages bien spécifiques, dans un cadre personnel ou pour des organisations.

Pour Simon CHIGNARD, « *il y a donc nécessité de comprendre les différents types de participation afin de mieux les développer* ».

DEFINITION DU « BIG-DATA »

(Sources : *Big Data*, http://www.futura-sciences.com/tech/definitions/informatique-big-data-15028 / *Définition : qu'est-ce que le big data ?*, http://www.lebigdata.fr/definition-big-data / *Le Big Data — de quoi parle-t-on ?* http://data-bzh.fr/big-data/)



(Source : http://www.futura-sciences.com)

Apparue vers la fin des années 1990, la notion de « Big Data » (« mégadonnées » ou « données massives » en français) désigne « *l'ensemble des données numériques produites par l'utilisation des nouvelles technologies à des fins personnelles ou professionnelles* » (Source : « *Big Data* », Futura Tech, http://www.futura-sciences.com/tech/definitions/informatique-big-data-15028)

Avec l'évolution technologique, notamment des infrastructures informatiques, ce terme est d'autant plus actuel que jamais, au regard de l'explosion du volume des données numériques de ces dernières années. Afin de traiter ces volumes importants, des outils spécifiques ont été créés. En 2001, un principe dit des « trois V » a été développé par l'analyste Doug Laney du cabinet Gartner, pour décrire les capacités auxquelles doivent répondre ces outils :

1. « ***Le Volume*** *de données de plus en massif* ;
2. ***La Variété*** *de ces données qui peuvent être brutes, non structurées ou semi-structurées* ;
3. ***La Vélocité*** *qui désigne le fait que ces données sont produites, récoltées et analysées en temps réel* ».

DEFINITION DU « BIG-DATA » (SUITE)

Au cours de ces dernières années, deux autres « V » ont été ajoutés à cette définition :

1. *« **La Véracité** qui évoque la nécessité de vérifier la crédibilité de la source et la qualité du contenu afin de pouvoir exploiter ces données » ;*
2. *« **La Valeur** correspond au profit qu'on puisse tirer de l'usage du Big Data ».*

Un champ de pratiques spécifiques est impacté par le Big Data, concernant :

- **La collecte** : il s'agit au vu de l'immensité de données, d'en collecter le maximum. Ce qui nécessite une automatisation de la collecte accompagnée de la mise en place de processus adéquats.
- **Le stockage** : les données ne peuvent en raison de leur volume, être stockées dans des systèmes classiques. D'immenses fermes de données, les « data centers » ont été créées à cet effet.
- **Le traitement** : pour nettoyer des résultats parasites, les données en fonction du but final de leur usage.
- **L'analyse** : afin de faire émerger les tendances, de répondre aux questions, une fois les données collectées, stockées et nettoyées.

DEFINITION DU « SMART-DATA »

(Sources : *Smart data*, http://www.e-marketing.fr/Definitions-Glossaire/Smartdata-254969.htm#EHKy4RRgUmXlvliS.97 / *Définition : Smart data*, https://www.definitions-marketing.com/definition/smart-data/)

(Source : https://fr.fotolia.com/)

Une autre expression s'est développée au contact de l'essor du Big Data, c'est le « Smart Data ». Cette notion pourrait se traduire littéralement par « donnée intelligente » ou « donnée pertinente ». Il s'agirait d'« *nouvelle approche du traitement des données, consistant à extraire de l'immense masse de données procurée par le big data les informations les plus pertinentes pour mener des campagnes marketing* » (source : http://www.e-marketing.fr). Grâce à des logiciels dédiés, il est alors possible de trier les données les plus pertinentes dans ce contexte d'abondance de données insufflé par le Big Data.

Ainsi, en matière de marketing, la smart data « *est généralement un type de donnée qui s'avère pertinente et utilisable / opérable pour l'action marketing. La smart data peut permettre d'accroître la connaissance marketing et / ou permettre de cibler et personnaliser les contacts marketing pour en accroître l'efficacité* » (source : https://www.definitions-marketing.com/).

1.3. Focus sur la « donnée publique »

Aujourd'hui, on considère qu'avec l'évolution des nouvelles technologies de l'information et la recherche de modernisation, tout le monde peut produire de la donnée, qu'il s'agisse d'un citoyen, d'un professionnel, d'un décideur, d'une industrie, etc. En effet, selon Simon Chignard (consultant et auteur sur l'Open Data), « *les données sont partout, et de tout ordre. Tout est donnée*[11] ». « *La numérisation du monde a pour conséquence de placer les données numériques au centre des échanges économiques et sociaux. Nous produisons une quantité croissante de données, que des technologies de plus en plus sophistiquées permettent de faire circuler, de sécuriser, d'analyser*[12] ».

Mais, selon le rapport « *Glossaire de la donnée publique* » réalisé par Opendata France, association créée pour regrouper et soutenir les collectivités engagées activement dans une démarche d'ouverture des données publiques, il est souvent considéré à tort qu'une donnée publique désigne une donnée produite par le public ou qu'il s'agit d'une donnée sur une ou des personnes. Or, selon ce même rapport, il est ainsi communément admis qu'une donnée publique est nécessairement contenue dans des documents administratifs. Or, il n'y a pas de définition juridique de la donnée publique, la loi parlant davantage de « documents administratifs » et « d'informations publiques ».

Aussi, avant sa codification à l'article L.300-2 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), les dispositions de l'article 1 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978[13], dite loi CADA, précisaient que « *sont considérés comme documents administratifs, […], quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission* ». Sont ainsi désignés en tant qu'acteur public :

---

[11] S. Chignard. 2012.

[12] Extrait de l'article « Vers une philosophie de la donnée », Bruno Teboul, Paris Innovation Review : http://parisinnovationreview.com/2017/04/10/philosophie-de-la-donnee/.

[13] 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.

- L'État ;
- Les collectivités territoriales (Régions, Départements, EPCI, Communes) ;
- Les autres personnes de droit public ou de droit privé en charge d'une mission de service public.

Les documents concernés sont « *les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions* ». Quant aux actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, ils « *sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* ».

Ainsi, au sens du CRPA, une seule condition légale se pose à la qualification juridique d'une donnée comme publique : cette dernière doit être produite ou reçue en lien avec une fonction de service public, soit dans l'accomplissement d'une mission satisfaisant l'intérêt général. Les missions de services publics dites également régaliennes sont ainsi des missions dévolues à l'État :

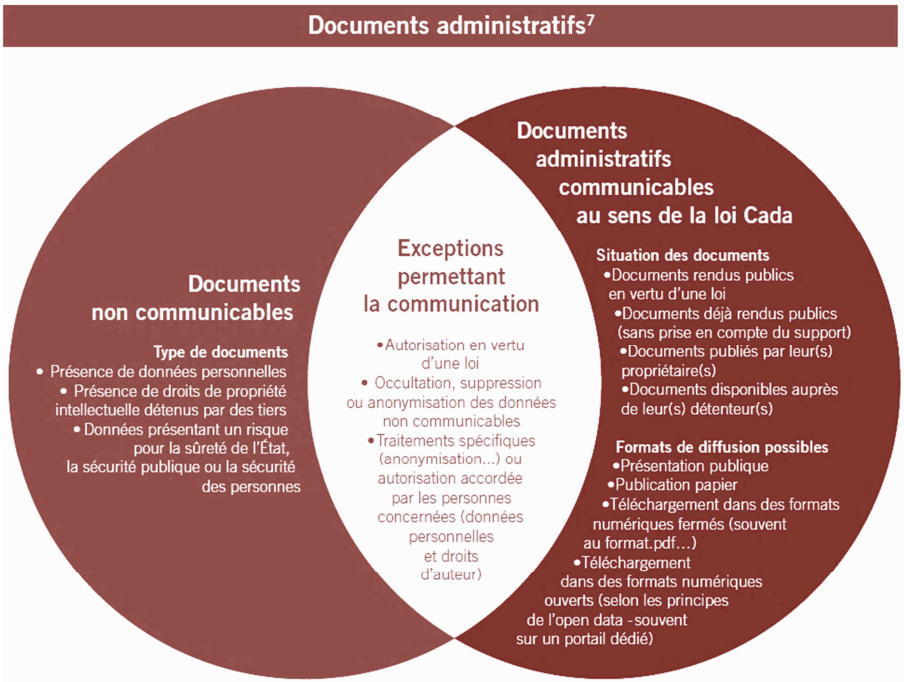
- L'administration générale ;
- La sécurité intérieure ;
- La justice ;
- La défense ;
- La monnaie ;
- Les finances publiques ;
- La sécurité intérieure ;
- Les affaires étrangères et diplomatie.

A ces dernières s'ajoutent d'autres missions :

- D'état-civil ;
- D'action sociale et de santé ;
- D'administration locale ;
- D'aménagement du territoire ;
- De développement économique ;
- De domanialité ;
- D'enfance et d'enseignement ;

- D'environnement ;
- D'énergie ;
- De développement durable ;
- De police et de sécurité locale ;
- De recensement démographique ;
- D'incendies et de secours ;
- De transports publics ;
- De gestion de réseaux ;
- De gestion de déchets ménagers ;
- De communication audiovisuelle.

Le schéma ci-après précise les documents administratifs communicables et non-communicables :



Source : *« Guide de demande de données publiques auprès des collectivités »*, Bordeaux Métropole et AEC, version 1, octobre 2014

Un document non-communicable peut ainsi, selon le cas de figure, devenir communicable. Aussi, si la loi française établit l'obligation générale d'ouverture des données publiques, trois exceptions sont toutefois prévues et concernent :

Selon Fing, think tank de référence sur les transformations numériques : « *c'est donc la finalité de l'action qui détermine le caractère public d'une information : les données produites par un opérateur privé dans le cadre d'une mission de service public, sont des données publiques. En revanche, les données qui participent à une mission de service public industriel et commercial ne sont pas a priori "publiques"* ».

L'ouverture et la réutilisation des données publiques se réalisent selon les acteurs concernés pour diverses motivations. La publication « *Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales : guide à l'usage des territoires et de leurs partenaires* », réalisée par Fing, think tank de référence sur les transformations numériques, fait état d'un certain nombre de ces divers motivations, que la présente note rappelle ici synthétiquement :

Efficacité administrative et innovation publique

- Décloisonnement de l'action publique
- Lisibilité renforcée de l'action publique
- Incitation au partage et à la collaboration

Transparence de l'action publique et vie démocratique

- Dédramatiser la « transparence »
- Participation sur des bases communes

De nouveaux services, des services améliorés pour la vie quotidienne

- Innovation sociale et innovation économique
- Renforcement de l'attractivité des territoires
- Bénéfices nets et défis complexes

Valoriser le patrimoine immatériel local

- Mise en valeur des données culturelles et patrimoniales

Contribution au développement économique

- Mesure directe du « marché de l'information publique »
- Mesure indirecte de l'information publique en tant que matière première de la production de services
- Retours financiers pour les acteurs publiques

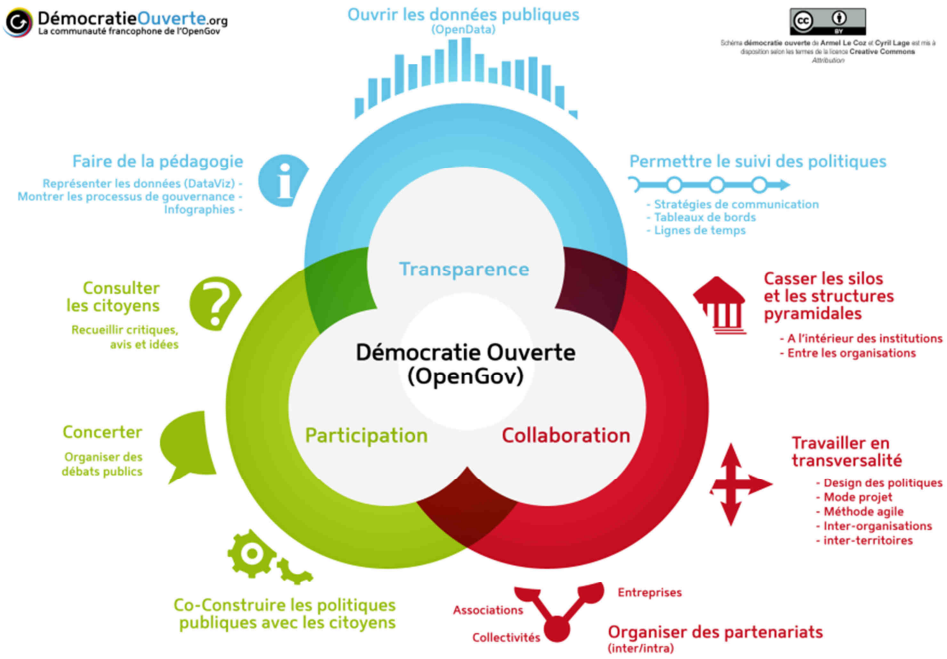
2. Les lois encadrant l'ouverture des données

« *L'ouverture des données est donc un gage de lisibilité de l'action publique et un facteur d'innovation basée sur l'ouverture, la participation et la coproduction*[14] ».

À cet effet, l'environnement juridique encadrant l'Open Data, et particulièrement la dynamique d'ouverture des données est vaste. En effet, si l'Open Data a pour principal objectif de mettre à disposition de tous les citoyens toutes les données publiques ayant vocation à être librement accessibles et gratuitement réutilisables, c'est un mouvement d'envergure plus vaste qui est visé par les gouvernements : l'"OpenGov" ou "démocratie ouverte". L'OpenGov s'appuie sur trois piliers qui sont :

- La transparence ;
- La participation ;
- La collaboration.

[14] *L'Open Data c'est quoi* : http://data.nantes.fr/demarche/lopen-data-cest-quoi/.



Source : http://democratieouverte.org/

2.1. Panorama des lois

Dans ce contexte, plusieurs lois ont vu le jour, tant à l'échelle mondiale qu'à l'échelle européenne ou encore française, se consacrant à ces sujets, entièrement ou partiellement. L'Open Data Lab Occitanie, laboratoire de la valorisation des données publiques, dresse dans son « *Guide pratique pour l'ouverture des données : Quelles obligatoires réglementaires pour l'ouverture des données ?* », un bref aperçu de ces diverses lois et mesures en faveur de l'Open Data. Il est ainsi possible de retenir quelques lois et directives phares :

- **1789** : **La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen** dont les dispositions réglementaires de son article 15 précisent « *la société est en droit de demander compte à tout agent public de son administration* » ;

- **1978** : **La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs** dite loi CADA qui garantit l'accès à l'information publique ;
- **2003** : **La directive européenne 2003/98/CE** qui fixe un ensemble de règles visant à faciliter la réutilisation des données et à encourager la publication des données sous des formats numériques normalisés, et aussi la décision du Conseil d'État du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public viennent renforcer la loi CADA ;
- **2007** : **La directive européenne INSPIRE** (INfrastructure for SPatial InfoRmation) vise à établir une infrastructure d'information géographique permettant la diffusion et le partage de données géographiques dans la Communauté Européenne pour favoriser la protection de l'environnement ;
- **2013** : **La réaffirmation du principe de gratuité** suite aux décisions du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), lequel fixant pour objectif l'ouverture d'une nouvelle ère pour les services publics grâce au numérique et à l'innovation publique ;
- **2013** : **La directive PSI** (Public Sector Information) qui précise l'utilisation possible de redevances et définit à l'échelle européenne un cadre moins restrictif que les orientations françaises ;
- **2013** : **La charte du G8** qui a défini quatre axes de travail qui sont de progresser vers l'ouverture par défaut des données publiques, de bâtir une plateforme ouverte pour encourager l'innovation et la transparence, co-construire la politique d'ouverture des données avec les citoyens et la société civile, soutenir l'innovation ouverte en France et dans le monde ;
- **2015** : **La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République** dite loi NOTRe qui rend obligatoire l'ouverture à la consultation et à la réutilisation de certaines données publiques produites par les collectivités (communes, collectivités territoriales et EPCI) ;

- **2015** : **La loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques** dite loi Macron, dont l'article 4 modifie le Code des transports pour rendre obligatoire l'ouverture des données des services réguliers de transports ;
- **2016** : **Le Code des Relations entre le Public et l'Administration** (CRPA) qui précise en matière d'Open Data, la nature des données à ouvrir et les acteurs publics devant y prendre part.
- **2016 : La loi n°2016-1321 pour une République Numérique** dont l'un des enjeux est de favoriser l'ouverture et la circulation des données et du savoir.

En parallèle, des initiatives marquantes d'Open Data ont vu le jour, telles que[15] :

- 2008 : Le développement des idées d'Open Government lors de la campagne présidentielle de Barack Obama ;
- 2009 : Le lancement du site www.data.gov aux États-Unis ;
- 2010 : Le lancement du site www.data.gov.uk en Grande-Bretagne ;
- 2012 : Le lancement d'initiatives Open Data par les collectivités territoriales, telles que les municipalités d'Aix-en-Provence, Angers, Bordeaux, Paris, Nantes…, les départements de Gironde, de Saône et Loire…, et les régions d'Aquitaine, de Provence-Alpes-Côte d'Azur, etc.

La France apparaît ainsi comme pionnière en matière d'Open Data. En tenant compte de ces éléments, l'Open Data apparaît pour le Gouvernement français, comme un outil mis au service de trois objectifs[16] :

1. **Améliorer le fonctionnement démocratique**, tant par la transparence que par la concertation et l'ouverture de nouveaux points de vue ;

---

[15] *Open Data : Bilan d'étape de la stratégie française & Propositions pour en faire un axe majeur de création de valeur pour l'industrie numérique*, Tech In France : http://www.techinfrance.fr/

[16] *L'ouverture des données publiques* : http://www.gouvernement.fr/action/l-ouverture-des-donnees-publiques.

2. **Améliorer de l'efficacité de l'action publique** ;
3. **Proposer de nouvelles ressources pour l'innovation économique et sociale**, notamment l'intégration par les réutilisateurs des données partagées dans de nouveaux services à forte valeur ajoutée économique ou sociale.

À cet effet, en France, plusieurs textes juridiques obligent les administrations à rendre accessibles et réutilisables les informations publiques qu'elles produisent, tels que la loi CADA, la loi NOTRe, la loi Macron ou encore la loi pour la République Numérique.

2.2. La loi CADA

La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques est l'une des principales lois encadrant les droits d'accès et de réutilisation des données publiques. Jusqu'en 2015, cette loi était considérée comme la référence en matière de données publiques, en obligeant les autorités à organiser un accès aux documents administratifs et à favoriser leur mise à disposition en vue de réutilisation. Mais, depuis le 1er janvier 2016, la loi CADA a subi une nouvelle évolution, puisqu'elle a été codifiée dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Ainsi, la loi CADA déclare par principe la libre réutilisation des données. Cependant, elle prévoit des réserves et des conditions de cette réutilisation. En effet, sauf accord préalable de l'autorité concernée, les réutilisations :

- Ne doivent pas altérer les informations publiques (pas de changement de leur état, leur signification…) ;
- Ne doivent pas dénaturer leur sens (pas de modification de leur nature ou leur qualité) ;
- Doivent mentionner les sources et la date de leur dernière mise à jour (indications des noms des administrations productrices et la date de leur production ou mise à jour) ;
- Doivent respecter les dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dite loi

Informatique et Libertés (LIL).

Néanmoins, les limites à la réutilisation concernent les établissements d'enseignement, de recherche ou culturels, car ces derniers sont en droit de conditionner les réutilisations de leurs documents produits.

La loi CADA a conduit notamment à la création de la CADA, qui est la Commission d'Accès aux Documents Administratifs. En tant qu'autorité administrative indépendante et consultative, elle a la charge de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs. Ainsi, parmi ses différentes missions, elle peut :

- Émettre des avis concernant le refus opposé par l'administration aux demandes de communication des particuliers, des entreprises ou des associations. D'ailleurs, sa saisine est obligatoire avant tout recours contentieux.
- Jouer un rôle de conseil auprès des administrations sur le caractère communicable de document et peut être consultée par le gouvernement ou proposer des modifications sur des textes législatifs ou réglementaires.
- Avoir un rôle d'information auprès du public sur le droit d'accès.

De plus, la loi CADA a fait apparaître la notion de licence. En effet, selon son article 16, la licence « *fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques* ». Les conditions de la licence « *ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Elles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence* ». Aussi, « *les administrations qui élaborent ou détiennent des documents contenant des informations publiques pouvant être réutilisées dans les conditions prévues au présent article sont tenues de mettre préalablement des licences types, le cas échéant par voie électronique, à la disposition des personnes intéressées par la réutilisation de ces informations* ».

2.3. La loi NOTRe

Selon l'article L.311-1 du CRPA, « s*ous réserve des dispositions des articles L .311-5 et L.311-6, les administrations mentionnées à l'article L.300-2 sont*

tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre ». Ainsi, tout citoyen dispose de droits lui permettant d'accéder et de consulter les documents administratifs détenus par les administrations. Toutefois, le CRPA précise dans son article L.311-2, les conditions de restriction de ce droit de communication qui :

- « *Ne s'applique qu'à des documents achevés* » ;
- « *Ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration », toutefois « les avis, prévus par les textes législatifs ou réglementaires, au vu desquels est prise une décision rendue sur une demande tendant à bénéficier d'une décision individuelle créatrice de droits, sont communicables à l'auteur de cette demande dès leur envoi à l'autorité compétente pour statuer sur la demande* » ;
- « *Ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique* »

Mais, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République dite loi NOTRe, est intervenue afin d'obliger les collectivités territoriales à s'inscrire dans le mouvement d'Open Data. En effet, selon son article 106, « *les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels elles appartiennent rendent accessibles en ligne les informations publiques mentionnées à l'article 10 de la 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, lorsque ces informations se rapportent à leur territoire et sont disponibles sous forme électronique* ». Aussi, « *ces informations publiques sont offertes à la réutilisation dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier de la même loi* ». Les collectivités territoriales ont ainsi l'obligation légale de « libérer » les informations publiques qu'elles ont produites ou reçues dans le cadre d'une mission de service public.

Le décret n°2016-146 du 11 février 2016 relatif aux modalités de publication et de transmission, par voie écrite et par voie électronique, des actes des

collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale vient confirmer l'article 106 de la loi NOTRe. En ce sens, il précise le Code général des collectivités territoriales. Ces dernières ont l'obligation de mettre à disposition du public leurs documents administratifs, tels que les permis de construire, les documents d'urbanisme, les délibérations du conseil municipal, les arrêtés…, accessibles, dès lors qu'elles disposent de leur propre site internet.

2.4. La loi Macron

La loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron, concernant particulièrement les collectivités territoriales, s'est positionnée davantage sur la libération des données publiques. En effet, les dispositions de la loi Macron visent à favoriser l'ouverture des données liées aux transports publics de personnes et aux autres fournisseurs de services de mobilité (voitures et vélos en libre-service, co-voiturage…). Ainsi, selon leurs applications dans l'article L.1115-1 du Code des transports, les services réguliers de transport public de personnes et des services de mobilité ont l'obligation de diffuser « *librement, immédiatement et gratuitement* » leurs données, afin « *d'informer les usagers et de fournir le meilleur service, notamment en permettant l'organisation optimale des services de mobilité et des modes de transport* ». Ces données pouvant concerner les arrêts, les tarifs, les horaires planifiés et en temps réel, l'accessibilité aux personnes handicapées, la disponibilité des services, les incidents constatés sur le réseau et la fourniture des services de mobilité et de transport, de même que les données « *issues de services de calculateurs d'itinéraires multimodaux gérés par ou pour le compte des autorités organisatrices de transport* ».

Les modalités de diffusion de ces données sont précisées par la loi, soit « *par voie électronique, au public et aux autres exploitants, dans un format ouvert destiné à permettre leur réutilisation libre, immédiate et gratuite* ». Les acteurs concernés doivent être « *adhérents à des codes de conduite, des protocoles ou des lignes directrices* », lesquels contiennent des conditions de diffusion et d'actualisation des données. Il s'agit notamment du niveau de disponibilité des données, les conditions techniques de diffusion, les conditions de continuité de

la fourniture des données, les dérogations au principe de gratuité, les conditions assurant le caractère complet et neutre de la réutilisation des données, etc.

2.5. La loi pour la République Numérique

Pour le Gouvernement français, « *La République du 21e siècle sera nécessairement numérique* ». C'est dans cette optique qu'a été promulguée le 7 octobre 2016, puis publiée au Journal Officiel du 8 octobre 2016, la loi n°2016-1321 pour une République Numérique, dont l'ambition est de préparer la France aux enjeux de la transition numérique et de l'économie de demain. En effet, ses enjeux sont de « *favoriser l'ouverture et la circulation des données et du savoir, de garantir un environnement numérique ouvert et respectueux de la vie privée des internautes et de faciliter l'accès des citoyens au numérique* ». Pour y répondre, elle s'est fixée un triple objectif[17] :

- « *Libérer l'innovation en faisant circuler les informations et les savoirs, pour armer la France face aux enjeux globaux de l'économie de la donnée* ;
- *Créer un cadre de confiance clair, garant de droits des utilisateurs et protecteur des données personnelles* ;
- *Construire une République numérique ouverte et inclusive, pour que les opportunités liées à la transition numérique profitent au plus grand nombre* ».

Ainsi, la loi pour une République Numérique « *promeut l'innovation et le développement de l'économie numérique, une société numérique ouverte, fiable et protectrice des droits des citoyens. Elle vise également à garantir l'accès de tous, dans tous les territoires, aux opportunités liées au numérique* ». La particularité de cette loi est qu'elle a été co-créée avec les internautes. En effet, elle a fait l'objet d'une grande concertation citoyenne sur les enjeux sociétaux et économiques liés aux transformations du numérique. Avant d'être présenté en Conseil des ministres, le projet a été soumis durant 3 semaines à une discussion publique ouverte et interactive.

[17] https://www.economie.gouv.fr/republique-numerique.

La loi pour une République Numérique s'organise ainsi autour de trois volets[18] :

1. **La circulation des données et du savoir ;**
2. **La protection des citoyens dans la société numérique ;**
3. **L'accès au numérique pour tous.**

1. Circulation des données et du savoir

- ***L'ouverture par défaut des données publiques et d'intérêt général***
  - Obligation pour les organisations publiques de publication sur Internet de leurs bases de données (sous réserve d'anonymisation et de protection de la propriété intellectuelle et du secret industriel et commercial) ⇒ Données exploitables et réutilisables facilement par chaque utilisateur (particulier comme entreprise).
  - Communication par certains acteurs privés (entreprises titulaires des marchés publics, bénéficiaires de subventions publiques…) de données d'intérêt général concernant l'exploitation des services publics de l'énergie ou de l'eau, les transactions immobilières, la gestion et le recyclage des déchets, etc.

- ***L'accès sécurisé aux données pour les chercheurs et statisticiens publics***
  - Mise en place d'un système d'accès sécurisé permettant l'accès aux données produites dans la sphère publique souvent très confidentielles, aux chercheurs et statisticiens publics habilités dans le cadre d'un projet donné.

- ***Libre accès aux résultats des travaux de recherche publique et autorisation de la fouille de textes et de données***
  - Possibilité de mise en ligne en libre accès des résultats de travaux de recherche financés à plus de 50 % par des fonds publics, après une période d'embargo de 6 à 12 mois (facilite la libre diffusion de résultats de recherche auparavant restreinte et concentrée par les éditeurs).
  - Autorisation de la fouille de textes et de données en ligne (pratique interdite avant), notamment dans le cadre de recherches en sciences humaines et sociales.

[18] https://www.economie.gouv.fr/republique-numerique/15-points-cles.

2. PROTECTION DES CITOYENS DANS LA SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE

• *Neutralité du net*

- Inscription dans la législation française du principe de neutralité du net qui garantit la non-discrimination d'accès au réseau en fonction des services par les fournisseurs d'accès.
  ⇒ Surveillance du respect de ce principe par l'ARCEP (Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes) et acquisition de moyens juridiques nécessaires à son action (notamment pouvoir de sanction).

• *Portabilité des données*

- Obligation pour les services en ligne de permettre la récupération de ses données d'usage d'un internaute en ligne (exemples : compte utilisateur d'une banque en ligne, service de e-commerce, préférences sur un site d'écoute musicale...) afin de faciliter le changement de fournisseurs.
  ⇒ Données fournies dans un format ouvert et aisément réutilisable.

• *Loyauté de l'information à destination des consommateurs*

- Régulation des avis en ligne prévue afin de permettre au consommateur de vérifier le degré de crédibilité des avis disponibles sur Internet.

• *Protection des données personnelles*

- Etablissement du principe du droit à la libre disposition de ses données personnelles par plusieurs mesures concrètes.
  ⇒ Confidentialité des correspondances électroniques (courriels et autres services de correspondance privée) sauf si consentement de l'usager pour des traitements automatisés statistiques ou pour l'amélioration du service rendu. Consentement devant être régulièrement renouvelé.

• *Revanche pornographique*

- Durcissement de la pénalisation des revanches pornographiques (publication contre consentement d'images érotiques ou pornographiques) : 2 ans de prison et 60 000 euros d'amendes.

• *Mort numérique*

- Droit d'une personne décédée de faire respecter sa volonté sur le devenir de ses informations personnelles publiées en ligne après son décès auprès des fournisseurs de service en ligne ou d'un tiers de confiance.

3. ACCÈS AU NUMÉRIQUE POUR TOUS

• *Droit au maintien de la connexion à Internet*

- Instauration du droit au maintien de la connexion pour les personnes les plus démunies en cas de défaut de paiement.
  ⇒ Maintien de la connexion Internet par le fournisseur d'accès le temps de l'instruction de leur demande d'aide auprès des services départementaux.

• *Facilitation des campagnes de dons par SMS*

- Possibilité aux associations faisant appel public à la générosité de réceptionner des dons par SMS
  ⇒ Don par SMS jusqu'à 50€ dans une limite de 300€/mois

• *Accélération de la couverture numérique tu territoire*

- Mesures prises pour accélérer le déploiement du plan d'équipement du territoire en réseaux à très haut débit (THD), engagé en 2013 (facilitations réglementaires ou soutien financier aux collectivités pour le déploiement de pylônes pour la téléphonie mobile). ⇒ Le droit à la fibre permettra à n'importe quel résident d'un immeuble (propriétaire ou locataire), l'obtention du raccordement de son logement au réseau de fibre optique, sans avoir à solliciter l'autorisation de sa copropriété, dès lors que les accès physiques le permettent.

• *Accessibilité du numérique*

- Affichage exigé du niveau de conformité aux règles d'accessibilité pour les personnes en situation de handicap, à l'ensemble des sites d'administrations publiques et aux grandes entreprises (enseignes de distribution, constructeurs de téléphones…), sous peine de sanctions financières.

• *Une stratégie de développement des usages et services numériques à l'échelle territoriale*

- Etablissement d'une stratégie de développement des usages et services numériques par les conseils départementaux et régionaux.
  ⇒ Cette stratégie permettra de favoriser un maillage équilibré des services sur l'ensemble des territoires, en assurant une offre de services de médiation numérique, qui pourra répondra aux besoins identifiés d'accompagnement de la population dans l'utilisation des technologies et services numériques.

• *Une reconnaissance officielle de l'e-sport en tant que pratique professionnelle compétitive des jeux vidéo*

- Reconnaissance prévue de l'e-sport, notamment par la légalisation des compétitions physiques de jeux vidéo et de la mise en place d'un statut social des joueurs professionnels.
  ⇒ Autorisation parentale obligatoire pour les joueurs et spectateurs mineurs pour participer aux rencontres e-sport.

3. Comment favoriser le partage des données ?

À travers les différentes lois citées ci-dessus, trois notions ont pu être mises en exergue[19] :

- **L'utilisation** qui concerne particulièrement les collectivités territoriales pour leurs besoins. Ainsi, les documents, les informations et les données publiques produits ou reçues pour servir les administrations et l'intérêt général, font suite au service accompli ou sont destinés à être utilisés par les administrations elles-mêmes ou par d'autres services publics. Ces derniers les recevront par « échange » et non en tant que réutilisation.
- **L'accès aux documents administratifs** permet ainsi leur consultation (dans le cas de recherches documentaires, à des fins d'études…).
- **La réutilisation**, fait référence à une « utilisation non usuelle » des documents produits ou reçus par les administrations. Il s'agit d'une (ré)utilisation. Avant son abrogation, l'article 10 de la loi CADA précisait que celle-ci pouvait ainsi être effectuée par « *toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus* ».

Aussi, les restrictions de réutilisation des données, vues précédemment dans la loi CADA, elles « *n'empêchent pas de modifier les formats (supports et/ou échelles de mesures) des données, d'enrichir les documents à l'aide d'autres données ou de les croiser avec d'autres données pour en créer de nouvelles. C'est d'ailleurs le principe de l'ouverture des données publiques : favoriser la création de services à valeurs ajoutées* ».

La loi CADA visant à organiser la mise à disposition des données publiques

[19] *Guide de demande de données publiques auprès des collectivités*, Bordeaux Métropole en collaboration avec Aquitaine Europe Communication, Janvier 2015.

dans un cadre pratique et sécurisé, c'est en ce sens que les licences permettent de cadrer les droits et limites de la réutilisation des données.

3.1. Les portails ou plateformes de partage

L'un des fondements en matière de partage des données porte sur l'information des données disponibles. En effet, « *il ne suffit pas de mettre ses données en ligne : encore faut-il le faire savoir, et permettre à tous ceux qui s'y intéresse de savoir quelles données sont disponibles, sous quelle forme et dans quelles conditions* ». En prônant la libre mise à disposition des données, notamment publiques, en vue de leurs réutilisations, le mouvement d'Open Data a ainsi permis de faire émerger tant aux niveaux international que local, des plateformes ou portails Web dédiés à la mise à disposition de données publiques. Leur objectif est de cataloguer et diffuser des données réutilisables. Elles intègrent notamment des services facilitant la réutilisation. On y trouve notamment :

- Des métadonnées précises dédiées à informer les réutilisateurs (description des ressources, conditions de réutilisation, contacts… ;
- La documentation technique précise des méthodes d'accès ;
- Des forums de discussion pour aider les réutilisateurs dans leurs démarches ;
- Des espaces de promotion des usages et des applications réalisées grâce aux données.

Aujourd'hui, il existe une diversité de portails et plateformes selon les différents besoins des acteurs publics, tels que des plateformes « open source », des plateformes privées en ligne, des plateformes publiques multi-acteurs, des portails indépendants et «portails de portails ».

3.2. Les licences de réutilisation

L'objectif d'une licence de réutilisation des données publiques est de fixer les modalités de réutilisation. Aussi, pour qu'un acteur public puisse mettre ses données à disposition des usagers, il est obligé d'établir une licence-type qui définit les conditions de réutilisation des informations publiques. Celle-ci

reprend toutes les obligations légales prévues par la loi CADA, mais les acteurs publics ont la possibilité d'y joindre des restrictions supplémentaires quant à la réutilisation qui sera faite de leurs données. Toute restriction devant néanmoins être impérativement motivée par l'intérêt général, respectée le droit de la concurrence et être proportionnée à la réutilisation envisagée. Si par principe, il est interdit d'accorder des licences à titre exclusif ou risquant d'empêcher la concurrence, un droit d'exclusivité peut néanmoins être accordé à un réutilisateur lorsqu'il est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public. Ce droit d'exclusivité devra être limité dans le temps et son renouvellement toujours accordé par l'acteur public au travers d'une décision explicite et motivée.

Plusieurs éléments devront obligatoirement être mentionnés sur toute licence de réutilisation[20] :

- Les informations faisant l'objet de la réutilisation ;
- Les sources et la date de mise à disposition ;
- Le caractère commercial ou non de leur réutilisation ;
- Les droits et obligations du licencié (personne privée) ;
- Le montant de la redevance et les modalités de son paiement (cas échéant).

Par ailleurs, il est souhaité qu'apparaissent également les éléments suivants :

- Les références juridiques applicables (principales dispositions de la loi CADA) ;
- La ou les réutilisation(s) envisagée(s) ;
- La période et la durée de validité de la licence ;
- La périodicité de la livraison des données en cas de livraisons successives (hebdomadaires, mensuelles, à partir d'un évènement, lors d'une mise à jour...) ;
- Les possibles restrictions d'utilisation demandées par l'acteur public ;
- Les autorisations de modification et/ou de retraitement des données ;
- La possibilité ou non pour le licencié de concéder à des tiers le droit de réutilisation des informations en l'état (sous-licences de réutilisation) ;
- Les conditions de mise en jeu de la responsabilité de l'acteur publique et du réutilisateur ;

---

20 *Les données publiques, Guide juridique & pratique*, Aquitaine Europe Communication, Guide juridique n°4, Décembre 2010.

- Les possibilités de règlement de litige(s) entre les parties (règlement amiable, tribunal compétent, loi applicable…) ;
- Les conditions de reconduction de la licence (tacite reconduction ou non).

Il existe ainsi plusieurs licences-types, dont les principales sont :

- **La « Creative Commons Zero »** (CC0), est une licence créée pour tous types de créations intellectuelles, dont les données. Elle permet d'apporter différents types de libertés en faveur de la circulation et la réutilisation des données en tout genre. Le Zéro signifie qu'aucun droit n'est appliqué. C'est ce qui la différencie des licences Creative Commons dédiées à des contenus littéraires et artistiques (photos, textes, son, images, dessins…).

- **La « Licence Creative Commons 4.0 »**, plus adaptée au partage de la culture sur Internet, elle est la dernière version de la licence Creative Commons. Sont ainsi concernés par cette licence, les contenus artistiques, car ils sont couverts par un droit d'auteur. Elle différencie également les notions de données et de contenus.

- **L'« Open Database license (ODbl) »**, est publiée par Open Knowledge Foundation. Elle est destinée spécifiquement à la mise à disposition de données publiques. Toutefois, elle ne tient pas compte des lois françaises.

- **La « Licence Ouverte / Open Licence (LO 2.0)»** de la mission Etalab, est destinée à être appliquée en France. Son utilisation est valable tant pour les personnes publiques que privées. S'inspirant fortement du mouvement Open Data, elle est compatible avec les licences internationales.

- **Les licences spécifiques**, sont conçues par certains producteurs de données, notamment publiques, en s'appuyant sur des licences originales ou de licences préexistantes.

Avec le décret n°2017 – 638 du 27 avril 2017 publié au J.O. n°100 du 28 avril 2017, le Premier ministre a fixé la nature des licences utilisables par

les administrations souhaitent publier des données en « Open Data ».

la LO 2.0 devient ainsi la licence de référence pour les administrations pour la publication de données publiques, aux côtés de l'ODbL, et permet ainsi son utilisation par l'ensemble des administrations.

La « Licence Ouverte / Open Licence » présente les caractéristiques suivantes :

- Une grande liberté de réutilisation des informations :
    1. Une licence ouverte, libre et gratuite, qui apporte la sécurité juridique nécessaire aux producteurs et aux réutilisateurs des données publiques ;
    2. Une licence qui promeut la réutilisation la plus large en autorisant la reproduction, la redistribution, l'adaptation et l'exploitation commerciale des données ;
    3. Une licence qui s'inscrit dans un contexte international en étant compatible avec les standards des licences Open Data développées à l'étranger et notamment celles du gouvernement britannique (Open Government Licence) ainsi que les autres standards internationaux (ODC-BY, CC-BY 2.0).
- Une exigence forte de transparence de la donnée et de qualité des sources en rendant obligatoire la mention de la paternité.
- Une opportunité de mutualisation pour les autres données publiques en mettant en place un standard réutilisable par les collectivités territoriales qui souhaiteraient se lancer dans l'ouverture des données publiques.

Le logo de la « Licence Ouverte / Open Licence » est également librement réutilisable.

3.3. Les grands principes pour rendre les données accessibles

Dans le processus de partage des données publiques, l'une des étapes clés est la diffusion des données. Aussi, afin de facilité leur réutilisation, de grands principes doivent être tenus. En effet, en premier lieu, les données doivent être documentées. C'est ce qui conditionne la réutilisation pertinente des données, puisque cette documentation concerne tous les niveaux de la diffusion : la sémantique, la syntaxe, le format des fichiers, la méthode d'accès. De ce fait, pour chaque donnée, il devra être proposé :

- Une description décrivant au mieux la donnée ;
- Le format ou la norme adoptée ;
- La taille maximum ou fixe de la donnée ;
- Le type de données : alphanumérique, numérique, binaire…
- Les moyens et conditions d'accès ;
- L'origine ;
- La date de leur dernière mise à jour ;
- Leur fréquence de mise à jour ;
- Le(s) auteur(s) ;
- Etc.

Le second principe à retenir pour diffuser les données, est la livraison de données brutes par défaut. En effet, les réutilisateurs favorisent les données brutes qui permettent une meilleure transparence, même si les données enrichies ou retravaillées sont également appréciées. Enfin, le dernier principe est de favoriser les standards ouverts. Selon l'article 4 de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, le terme « standard

ouvert » désigne « *tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérables et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre* ».

Ainsi, un format ouvert est garant de la maîtrise des données, de leur pérennité, de leur archivage et de leur interopérabilité. Il favorise ainsi la réutilisation des données et in fine la diffusion des savoirs.

3.4. Quatre risques au processus d'ouverture des données publiques

Le mouvement d'Open Data fait apparaître un double objectif, de transparence citoyenne et de levier de croissance pour les acteurs de l'économie numérique. En effet, les données produites par les administrations et entreprises publiques le sont en réponse au premier objectif, alors qu'a contrario, c'est sur le second objectif, que se portent les données produites par les entreprises privées, mettant ainsi en avant une certaine hétérogénéité dans les objectifs poursuivis.

Or, selon l'étude « *Open Data : Bilan d'étape de la stratégie française & Propositions pour en faire un axe majeur de création de valeur pour l'industrie numérique* », réalisée par Tech In France, un des principaux syndicats professionnels français de l'industrie numérique, il apparaît que le développement de l'Open Data soit confronté à quatre principaux risques et des freins générés par cette hétérogénéité et qui sont les suivants :

	Fournisseur de données		Exploitants	Risques
	Administration	Ets publique	Ets privée / start-up	
Objectif principal	Transparence	Transparence Amélioration du service client Chiffre d'affaires lié à la vente de données	Chiffre d'affaires lié à proposition de services à valeur ajoutée à partir des données publiques	**Risque n°1** : manque de précision des données (fréquence, détails, homogénéité) pour générer une information à valeur ajoutée **Risque n°2** : hétérogénéité des données proposées par les différents fournisseurs **Risque n°3** : hétérogénéité des formats proposés **Risque n°4** : coût d'acquisition des données supérieur aux ventes générées par l'exploitant
Cibles	Citoyen	Citoyen Exploitants	Clients potentiels	
Type de données	Toutes	Toutes hors données sensibles	Données porteuses de valeur ajoutée pour un client potentiel	
Fréquence des données	Faible / moyenne	Faible / moyenne Elevée pour les données géographiques	Elevée pour une majorité de données porteuses de valeur ajoutée	
Modèle économique	Gratuit / service public	Mixte : gratuit + vente des données proposées aux exploitants	Vente des données exploités ou des flux liés à l'exploitation des données (ex: publicité)	

Source : *Objectifs des acteurs de l'Open Data*, Tech In France.

En dépit de ces possibles freins, le numérique est ainsi devenu une industrie à part entière, dans laquelle l'Open Data est perçu comme un levier de croissance. En effet, lorsque les données sont mises à la disposition de tous, elles deviennent le carburant pour le développement de nouveaux usages et services. Selon Bruno MARZLOFF, sociologue et directeur du groupe Chronos, la donnée lorsqu'elle est publique « *stimule la réflexion dans les collectivités* », en tant que « *matériau d'une autre gouvernance, opportunité de services urbains à inventer, liant de sociabilités inédites, marché dont les modèles économiques sont en devenir* ».

C'est en ce sens, que le cadre législatif français a évolué en faveur de l'ouverture des données publiques. À travers la récente loi pour une République et sa codification au sein du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), l'ouverture des données est devenue, d'une part, un principe par défaut, et d'autre part, a permis d'élargir le nombre d'acteurs publics (collectivités locales, services publics industriels et commerciaux…).

Pour encourager l'ouverture des données, diverses initiatives et réflexions sont menées en ce sens.

Bibliographie

Publications :

- *Guide de demande de données publiques auprès des collectivités*, Bordeaux Métropole et AEC, version 1, janvier 2015.
- *Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales : Guide à l'usage des territoires et de leurs partenaires*, Fing, version de travail n°1, janvier 2011.
- *Les données publiques, Guide juridique & pratique*, Aquitaine Europe Communication, Guide juridique n°4, Décembre 2010.
- *Guide Open Data pour les communes : Les lois régulant la donnée publique*, Opendata France, version 1, juin 2016.
- *Guide Open Data pour les communes : Glossaire de la donnée publique*, Opendata France, version 1, juin 2016.
- *Vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques*, Etalab, septembre 2013.
- *Open Data : Bilan d'étape de la stratégie française & Propositions pour en faire un axe majeur de création de valeur pour l'industrie numérique*, Tech In France.
- *Guide pratique pour l'ouverture des données : Quelles obligations réglementaires pour l'ouverture des données*, Opendata Lab Occitanie.
- *Géomatique Expert - N°116 : Le SIG de demain / Mai-Juin 2017, p.16*

Ressources Internet :

https://www.definitions-marketing.com
https://excelinsmartdata.fr
http://www.gouvernement.fr
https://www.verseo-cs.com
https://www.data.gouv.fr/fr/
http://www.opendatafrance.net
http://www.cada.fr
https://www.reseau-canope.fr

https://www.etalab.gouv.fr/licence-ouverte-open-licence

Réalisation : Annélyne MARIAYE
Direction de publication : Benoit PRIBAT

Les droits de reproduction
(textes, cartes, graphiques, photographies)
sont réservés sous toutes formes.

© agorah

agorah
agence d'urbanisme à La Réunion

140, rue Juliette Dodu - CS 91092
97404 Saint-Denis CEDEX

0262 213 500

www.agorah.com