



Guide de demande de données publiques auprès des collectivités



Sommaire

Edito	3
Comment rédiger une lettre de demande de données auprès d'une collectivité publique	4
> L'essentiel en 2 pages : lettre de demande de données ou de document(s) administratif(s) auprès d'une collectivité	
> Synopsis d'une demande de communication de document administratif	
Précisions sur les notions de « données »	6
> Qu'est-ce qu'une « donnée » au sens informatique ?	
> Quels statuts juridiques pour la « donnée » ?	
> Qu'est-ce qu'une « donnée publique » ?	
> Qu'est-ce qu'une donnée « ouverte » ou « libre » ?	
> Le cas particulier de la « donnée publique »	
La réutilisation de données publiques	9
> Pourquoi parler de « réutilisation » ?	
> Que peut-on réutiliser ?	
> Existe-il des limites de réutilisation des données publiques ?	
> À quoi servent les licences de réutilisation de données publiques ?	
> Données publiques et gratuité	
> Données publiques et normalisation	
La recherche de données publiques	11
> Ce que les collectivités sont obligées de publier	
> Comment repérer la collectivité détentrice des données souhaitées ?	
> Compétences des collectivités	
> Où chercher des « données publiques » ?	
Le service public, qu'est-ce donc	14
> Les périmètres fonctionnels du service public	
> Comment identifier une mission de service public ?	
> Service public et qualification de document administratif au regard de la loi Cada	
La demande de communication de données publiques (ou de documents administratifs)	15
> À qui adresser la demande de communication de données publiques ?	
> Que doit contenir la demande de communication de données publiques ?	
> Les refus possibles à une demande de « données » ?	
> Les recours aux refus de communication ?	

Edito

.....

Bordeaux Métropole œuvre pour la mise en place d'une métropole intelligente en s'appuyant notamment sur l'ouverture de ses données (open data). Mises à la disposition de tous, elles sont un carburant pour le développement de nouveaux usages et services.

Par cette dynamique, Bordeaux Métropole souhaite faciliter la vie des citoyens et des touristes, offrir une plus grande transparence sur l'action publique ainsi qu'accompagner et dynamiser la filière numérique.

En 2013, Bordeaux Métropole a lancé un appel à projet pour le développement de services innovants en open data. 98 participants ont proposé 32 projets et 8 lauréats, entreprises, associations, citoyens, ont été récompensés (<http://data.bordeaux-metropole.fr/softs>).

Ces développements sont favorisés par des rencontres entre professionnels et grand public qui sont organisées sur le territoire, comme les « 48H pour optimiser les mobilités du quotidien » avec le groupe Vinci, pour concevoir des applications pratiques et innovantes afin d'optimiser les trajets du quotidien.

En 2014, la communauté des réutilisateurs de données publiques s'est élargie à quelques 1 000 acteurs.

En juillet 2014, ce sont 106 jeux de données qui ont été ouverts et qui comptabilisent 1 900 000 objets pour votre réutilisation. Cette dernière est assez intensive, puisque depuis l'ouverture du site <http://data.bordeaux-metropole.fr>, en juin 2011, il y a eu 270 000 téléchargements.

En plus des fonctionnalités usuelles des portails de données réutilisables, forum, catalogues de données, contacts mail, flux RSS... nous cherchons, peu à peu, à vous rendre plus facile l'utilisation des données de Bordeaux Métropole en mettant à votre disposition un logiciel facilitant l'utilisation de nos données géographiques (API cartographiques), un guide pour l'utilisation des données 3D, un dictionnaire des données...

Nous continuons à fournir régulièrement de nouvelles données. Notre rôle est de continuer l'accompagnement des citoyens, associations et entreprises dans leurs démarches de consultation, traitement, enrichissement et valorisation.

La raison d'être de ce guide est de vous aider dans le processus de demande des données, auprès de toutes collectivités.

Alain Turby

Conseiller communautaire délégué
en charge de la Métropole numérique

Alain Juppé

Président de Bordeaux Métropole
Maire de Bordeaux

Comment rédiger une lettre de demande de données auprès d'une collectivité publique

> Lettre de demande de données ou de document(s) administratif(s) auprès d'une collectivité

*[Votre Prénom, Nom]
[Votre adresse postale]
[Vos coordonnées téléphoniques]
[Vos coordonnées mails]*

*[Nom du destinataire]
[Adresse postale du destinataire]*

[Votre ville], [Date]

Objet (*au choix*)

- Demande de document(s)
- Demande de données
- ...

Madame, Monsieur,

En application de la loi n° 78-575 du 17 juillet 1978 relative aux documents administratifs, je souhaite recevoir communication des documents administratifs suivants :

-[nom ou titre du document, date(s) de production, contenu(s) et/ou destination du document, autre]

-[nom ou titre du document, date(s) de production, contenu(s) et/ou destination du document, autre]

Je souhaite recevoir ces documents dans un format numérique, ouvert et réutilisable.

Pour se faire, veuillez m'indiquer leur adresse de téléchargement ou me les envoyer en pièce jointe d'un e-mail. Merci de me communiquer les éléments à cette adresse : *[votre adresse mail]*

[Sans être obligatoire le paragraphe suivant peut apporter des précisions, voir les explications détaillées page 16].

Ces documents sont destinés à être réutilisés en vue de proposer et/ou d'apporter les services suivants : *[présentation de votre projet];*

Autant que de besoin, vous pouvez me contacter pour toutes précisions permettant d'améliorer et satisfaire ma demande de communication de ces documents administratifs.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

[Votre Signature]

Ces différents points sont détaillés dans les pages suivantes.

> Comment chercher des données

La loi ne parle pas explicitement de « **données publiques** » mais utilise la notion de « **documents administratifs** », c'est-à-dire d'écrits de toutes natures et sous tous formats. Internet facilite l'accès à ces différents documents. Depuis les plateformes internet d'open data, les téléchargements sont libres.

> Comment formuler sa demande

Comme le stipule la loi Cada (Commission d'accès aux documents administratifs), la demande peut se faire, auprès de la structure, oralement (sur place ou par téléphone) ou par écrit (courrier papier ou e-mail). Elle doit contenir les éléments essentiels permettant de guider les recherches et d'assurer la satisfaction de sa demande :

- date de production du document administratif où se trouvent les données souhaitées ;
- titre du document demandé ;
- éléments précis sur les données, si possible (thèmes, format, provenance des données...)

Une demande trop vague ou imprécise peut être rejetée.

Il n'est pas obligatoire de préciser les usages que vous voulez faire des données.

Nous vous proposons un modèle de lettre de demande

de communication de documents administratifs contenant des données, en vue de leur réutilisation. Il s'agit d'un modèle, il doit nécessairement être adapté selon les nécessités (voir le schéma).

Si la structure dispose d'une Personne responsable de l'accès aux documents administratifs (Prada), il est possible de la contacter pour obtenir des précisions et/ou faire valoir sa demande de transmission.

> Que faire en cas de refus ?

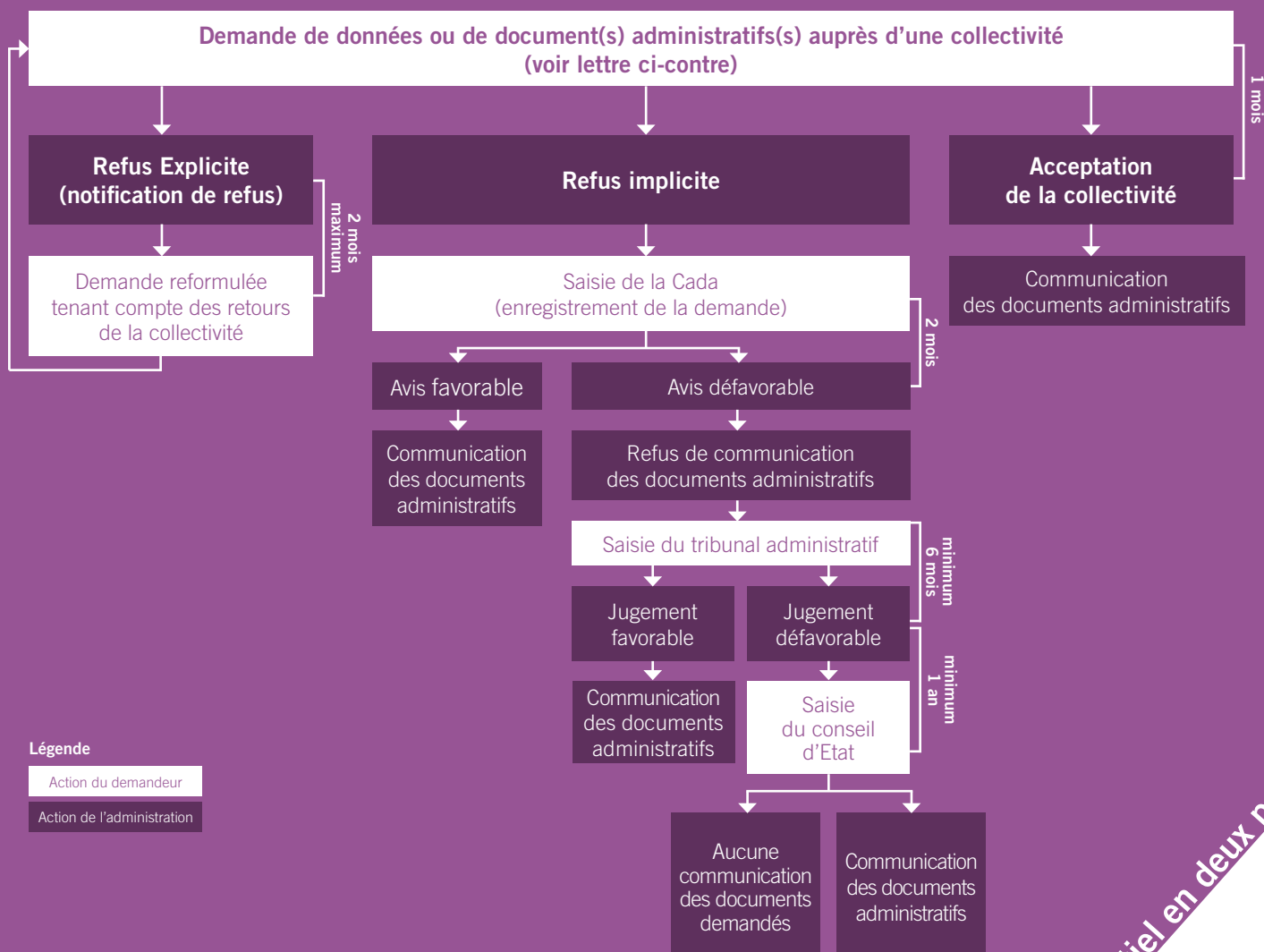
Les communications de données publiques peuvent faire l'objet d'un refus.

En cas de refus, le réutilisateur dispose d'un délai de deux mois pour saisir la Cada. Le demandeur peut alors bénéficier d'un avis qui lui est favorable, mais celui-ci n'est toutefois pas contraignant pour la structure concernée, laquelle est en droit de maintenir son refus. Dans la pratique, il est très fréquent que les structures concernées se soumettent à l'avis rendu par la Cada.

Si la Cada valide le refus ou si la structure persiste dans son refus, le demandeur peut s'adresser au Tribunal administratif de son lieu de résidence et en cas de jugement négatif pour le demandeur, former un appel auprès du Conseil d'État¹.

¹ Comment formuler la requête pour faire appel ? : j.mp/CommentFormulerUneRequete

> Synopsis d'une demande de communication de document administratif



Précisions sur les notions de « données »

Ident	Nom	Thème	SSTheme
249B0041	Maison de convalescence des Lauriers	B : Santé et action sociale	B1 : Hôpital ou clinique
249B0042	Clinique des Gravières du C.H.S. de Cadillac	B : Santé et action sociale	B1 : Hôpital ou clinique
249B0043	IME Les Joualles - Association du Prado 33	A : Enseignements divers et formation	A11 : Enseignement spécialisé
249B0044	Association des Oeuvres Girondines de Protection de l'Enfance (AOGPE) Service de tutelle	B : Santé et action sociale	B3 : Association à caractère social ou médico-social

Document ou fichier

Informations contenues dans le document

Données c'est-à-dire un élément qui peut être automatiquement traité par un système informatique car il a des coordonnées colonnes et lignes

> Qu'est-ce qu'une « donnée » au sens informatique ?

Dans le domaine de l'informatique, une donnée est une description élémentaire, souvent codée, d'une réalité (chose, transaction, événement, autre). Elle peut faire l'objet d'un traitement automatisé. En ce sens, [un arrêté du 22 décembre 1981](#) relatif à l'enrichissement du vocabulaire informatique² définit la donnée comme la « *représentation d'une information sous une forme conventionnelle destinée à faciliter son traitement (en anglais : data).* »

Il y a souvent une confusion entre une information numérisée et une donnée. Une information numérisée peut être copiée/collée. Par exemple du texte dans une page internet ou l'extrait d'un document au format PDF. Cependant, sous cette forme, des informations ne peuvent pas être directement intégrées à un logiciel pour y être traitées.

En revanche, un tableur au format .CSV peut directement être intégré et traité par un logiciel. Pour cela, le tableur doit présenter une première ligne dédiée aux entêtes de colonnes et des lignes successives contenant toutes les informations. Si le tableur est mis à jour selon les mêmes modalités, les traitements vont s'appliquer automatiquement pour intégrer les nouvelles données, sans autre nécessité que la mise à jour du fichier.

D'autres formats de fichiers fonctionnent de la même façon, notamment pour les données cartographiques (KML, SHP, DWG, etc).

² Arrêté du 22 décembre 1981 relatif à l'enrichissement du vocabulaire informatique : [j.mp/EnrichissementVocabulaireInformatique](#).

Données en open data sur lacub.fr, «couche*» Équipements publics

Données au format .CSV

Un fichier .CSV est un fichier texte. Chaque ligne du texte correspond à une ligne du tableau et les virgules correspondent aux séparations entre les colonnes. Les portions de texte séparées par une virgule correspondent ainsi aux contenus des cellules du tableau (<http://fr.wikipedia.org/wiki/.csv>).

Ident	Nom	Thème	SSTheme
249B0041	Maison de convalescence des Lauriers	B : Santé et action sociale	B1 : Hôpital ou clinique
249B0042	Clinique des Gravières du C.H.S. de Cadillac	B : Santé et action sociale	B1 : Hôpital ou clinique
249B0043	IME Les Jouailles - Association du Prado 33	A : Enseignements divers et formation	A11 : Enseignement spécialisé
249B0044	Association des Oeuvres Girondines de Protection de l'Enfance (AOGPE) Service de tutelle	B : Santé et action sociale	B3 : Association à caractère social ou médico-social

Source : équipement publics, data.bordeaux-metropole.fr

Données au format .DWG

Un fichier .DWG est un fichier de format binaire utilisé pour stocker des données et métadonnées, 2D et 3D. C'est le format natif de AutoCAD. Le .DWG est également supporté de manière non native par beaucoup d'applications DAO (Dessin Assisté par Ordinateur) (<http://fr.wikipedia.org/wiki/DWG>).



Source : équipement publics, data.bordeaux-metropole.fr

* Un Système d'Information Géographique (SIG) contient généralement plusieurs sortes d'objets géographiques qui sont organisés en thèmes que l'on affiche souvent sous forme de couches. Chaque couche contient des objets de même type (routes, bâtiments, cours d'eau, limites de communes, entreprises,...). Chaque objet est constitué d'une forme (géométrie de l'objet) et d'une description, appelé aussi sémantique. Source : j.mp/DefinitionCouche

> Quels statuts juridiques pour la « donnée » ?

Il n'y a aucune définition juridique de la donnée. Il est communément admis que la « donnée » est un conteneur porteur d'une information. Dans les textes juridiques, on trouve cependant des éléments de réponse sur les différents statuts de la donnée. A titre d'exemple, les articles 226-13 et suivants du Code pénal³.

Les articles L. 341-1 et suivants du Code de la propriété intellectuelle⁴ protègent les « droits des producteurs de bases de données » grâce à leur travail investi pour constituer le contenu de la base; « une donnée à caractère personnel » est, au sens de la loi « Informatique et Libertés » de 1978, une information qui permet d'identifier une personne physique, de manière directe ou indirecte.

> Qu'est-ce qu'une « donnée publique » ?

Une « donnée publique » est une information contenue dans tout document produit ou reçu par une personne agissant « dans le cadre d'une mission de service public » (État, collectivité territoriale, établissement public administratif ou personne privée) (loi Cada, art. 1). Autrement dit, pour qu'une donnée soit qualifiée de « publique », il faut qu'elle soit produite ou reçue en lien avec une fonction de service public, c'est-à-dire dans l'accomplissement d'une mission qui satisfait à l'intérêt général (ex : transports publics, services de voirie, école publique, assistance publique, ramassage des déchets ménagers, musées publics, archives publiques, etc.).

³ Code pénal, art. 226-13 : j.mp/CodePenal-Article226-13

⁴ Code de la propriété intellectuelle, art. L. 341-1 et s. : j.mp/CodeProprieteIntellectuelle-ArticleL341-1

À noter que les « documents (...) produits ou reçus (...) dans l'exercice d'une mission de Service public à caractère industriel ou commercial » (Spic) ne sont pas considérés comme publics (loi Cada, art. 10, b). Par exemple la régie de gestion de la fourrière de Bordeaux Métropole est un Service public industriel et commercial.

Petite subtilité, la loi Cada ne parle pas de donnée publique mais de « documents administratifs » ou « d'information publique » (voir plus bas).

> Qu'est-ce qu'une donnée « ouverte » ou « libre » ?

« Donnée ouverte » est la traduction littérale de l'expression « open data ». « Donnée libre » se rapporte au mouvement autour de la culture du libre (logiciel, matériel, etc.). Cela traduit trois acceptions possibles :

- **usuellement**, une donnée ouverte caractérise une donnée qui est mise à disposition de tous et qui peut être librement « récupérée » pour être réutilisée;
- **techniquement**, il s'agit d'une donnée qui n'est pas protégée par un logiciel particulier et qui peut, en conséquence, être lue par tout logiciel standard (ex : au format .XML, .WMS) et faire l'objet d'une publication organisée (globale ou sélective);
- **juridiquement**, la loi pour la confiance dans l'économie numérique (art. 4)⁵ énonce que « l'on entend par standard ouvert (...) tout format de données interopérables et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre »; il s'agit essentiellement de formats associés à des logiciels open sources (.CSV, .JSON, .XML, .RDF, etc.).

⁵ Loi Cen n° 2004-575, art. 4 : j.mp/Loi2004-575-Article4

> Le cas particulier de la « donnée publique »

Parce qu'il n'y a pas de définition juridique de la « donnée publique », il est nécessaire de se reporter à la qualification de « document administratif » contenu dans la loi Cada.

Dès qu'une personne agit dans le cadre d'une mission de service public, tous les documents qu'elle produit et/ou reçoit sont publics au sens de la loi n° 78-753⁶ du 17 juillet 1978, dite « loi Cada ». Ce principe vaut pour tous les documents administratifs, « quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support » (art. 1, al. 2).

Ces documents doivent être finalisés, c'est-à-dire en mesure d'être rendus publics. Autrement dit, les « documents publics » sont les documents administratifs qui font l'objet d'une publication officielle : présentation publique ou validation par un élu.

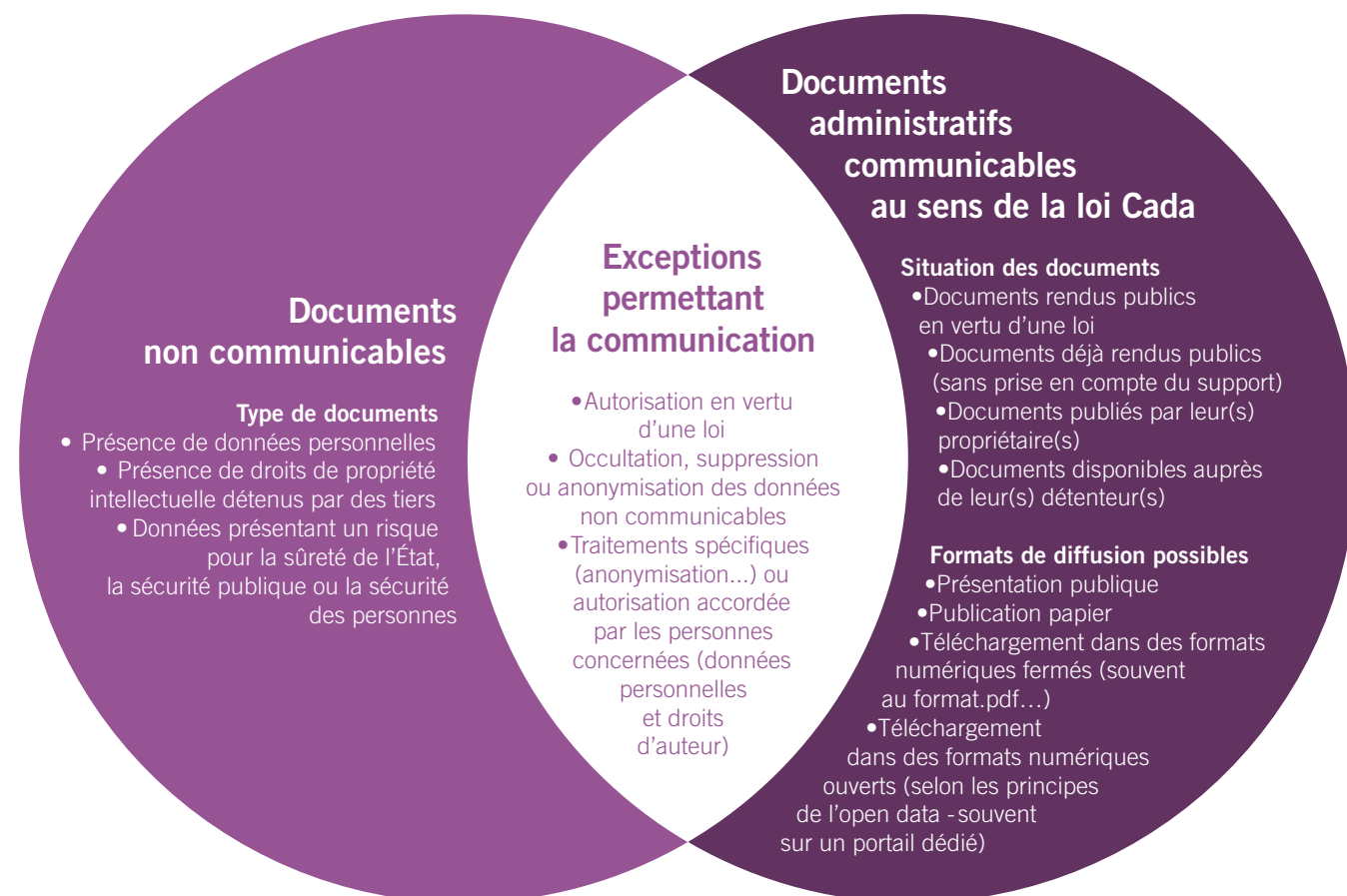
6.j.mp/Loi78-753-article12-CCO

L'article 10 de la loi précise qu'il s'agit des « informations figurant dans des documents produits ou reçus ». **Puisqu'un document administratif contient des informations et que celles-ci sont des données, les documents administratifs contiennent tous des données publiques.**

Ainsi, les modes de « conservation, leur forme et leur support » (loi Cada, 1, al. 2) importent peu. De même, les « dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions » sont considérés par la loi comme des documents administratifs qu'ils soient disponibles en format texte ou tableur et en version papier ou numérique.

La loi Cada distingue les documents accessibles des documents réutilisables. Ce point est abordé dans le chapitre suivant.

Documents administratifs⁷



⁷ Référence : Schéma inspiré de « Refonder le droit de l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique. » Mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques (juin 2014). M. Jean-Jacques HYEEST, président, et Mme Corinne BOUCHOUX, rapporteure j.mp/RefonderDroitInformation

La réutilisation de données publiques

> Pourquoi parler de « réutilisation » ?

La loi Cada traite de l'accès puis de la réutilisation des données publiques. Cependant, ces données sont avant tout produites ou reçues pour être utilisées par les administrations.

- **L'utilisation** (pour les collectivités, pour leurs besoins)

Les documents, informations et données publiques sont produites ou reçues pour servir les administrations et l'intérêt général. Ceci fait suite au service accompli (ex : comptabilité, répertoires d'état civil, dossiers des ressources humaines, etc.) ou est destiné à être utilisé par les administrations elles-mêmes ou par d'autres services publics (ex. statistiques démographiques, cartographies, etc) qui en recevront communication par « échange » : ceci ne constituant pas une réutilisation : loi Cada, [art. 10](#), dernier alinéa).

- **L'accès aux documents administratifs**

(loi Cada, Titre I, [chapitre I](#))

L'accès permet la consultation des documents administratifs. Typiquement, c'est le cas des recherches documentaires à des fins d'études, de généalogie...

- **La réutilisation** (loi Cada, Titre I, [chapitre II](#))

La réutilisation prend la forme d'une « utilisation non usuelle » des documents produits ou reçus par les administrations. Il s'agit d'une [ré]utilisation effectuée « *par toute personne qui le souhaite* » (loi Cada, [art. 10](#)), laquelle doit obligatoirement mener « *à d'autres fins que (...) la mission de service* » pour laquelle les documents ont été produits ou reçus.

> Que peut-on réutiliser ?

Tout type de document administratif peut être réutilisé.

Concomitamment, les informations et données qui y sont contenues sont réutilisables.

Cependant, il existe quelques limites apportées par la loi Cada :

- [art. 10, al. 2](#) : les informations qui ne sont pas considérées comme « publiques » concernent des données sensibles ou secrètes, exercice d'un Spic (service public à caractère industriel ou commercial), présence de droits de propriété intellectuelle ;
- [art. 13](#) : les documents publics contenant des données à caractère personnel ([Loi Informatique et liberté n° 78-17 du 6 janvier 1978](#)), sauf si la ou les personnes identifiées dans ces documents consentent à ce que lesdits documents soient rendus publics, ou que ces documents soient anonymisés ou qu'une loi ou un règlement permette de les rendre publics.

> Existe-il des limites de réutilisation des données publiques ?

Par principe, les réutilisations sont libres.

Par exception, il existe certaines limites :

- Loi Cada, [art. 11](#) : les établissements d'enseignement, de recherche ou culturels sont en droit de conditionner les réutilisations des documents qu'ils produisent ;
- Loi Cada, [art. 12](#) : sauf accord préalable de l'autorité concernée, les réutilisations :
 - ne doivent pas altérer les informations publiques, c'est-à-dire changer leur état, leur signification,
 - ne doivent pas dénaturer leur sens, c'est-à-dire modifier leur nature ou leur qualité,
 - doivent mentionner « *leurs sources et la date de leur dernière mise à jour* », c'est-à-dire indiquer les noms des administrations

qui les ont produites et la date de leur production ou mise à jour ;

- Loi Cada, [art. 13](#) « *La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* ».

Ces restrictions 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.

Outre ces limites, des licences cadrent fréquemment les droits et limites de la réutilisation.

Modification - Dégradation - Altération - Dénaturation de données publiques

Il est très difficile de définir les notions de dénaturation et d'altération au sens de la loi Cada. C'est une latitude laissée aux juges.

Même si le sujet est polémique, nous nous risquons à une interprétation : la dénaturation et l'altération sont le fait de détériorer des données publiques pour leur donner une fausse interprétation.

Certaines licences open data permettent d'apporter plus ou moins de modifications ou de dégradations à des données. La pratique oblige souvent à « traduire » des données pour les adapter à d'autres systèmes informatiques ou d'autres bases de données.

L'intention n'est pas d'en changer la nature mais d'y apporter des améliorations diverses.

> À quoi servent les licences de réutilisation de données publiques ?

Une licence est une autorisation. En ce sens, une licence de réutilisation autorise à réutiliser des données publiques.

Ces licences sont mises au point par des organisations qui œuvrent en matière d'open data (ex. OKFN, Creative Commons corporation) ou sont spécifiquement conçues par les personnes qui les mettent à disposition.

Les principales licences

- **Creative Commons Zero (CC0)¹ - Transfert dans le domaine public**

Licence créée pour tous les types de créations intellectuelles, dont les données. Le Zéro est là pour signifier que l'on n'applique aucun droit. Cette licence apporte différents types de libertés destinées à la circulation et la réutilisation des données en tout genre.

La CC0 est à différencier des licences Creative Commons dédiées à des contenus littéraires et artistiques (photos, textes, son, images, dessins, ...). Elle tend à constituer nativement un domaine public.

- **Licence Creative Commons 4.0** (en anglais, à la date de l'édition du présent document la traduction en français est en cours) Cette dernière version de la licence Creative Commons est plus adaptée au partage de la culture sur Internet. Elle concerne les contenus artistiques, c'est-à-dire des éléments couverts par un droit d'auteur. Elle différencie les notions de données et de contenus.

¹ j.mp/Loi78-753-article12-CC0

- **open database License (Licence ODbL²)**

Publiée par l'organisation internationale Open Knowledge Foundation, cette licence est spécifiquement dédiée à la mise à disposition de données publiques mais ne tient pas compte des lois françaises.

- **Licence Ouverte / Open Licence de la mission Étalab³ (LO/OL⁴)**

Licence mise au point dans le cadre des missions d'Étalab, destinée à être appliquée en France. Elle est utilisable autant par les personnes publiques que privées et s'inspire fortement du mouvement open data. Elle est compatible avec les licences internationales.

- **Licences spécifiques**

Certains producteurs de données, notamment publiques, conçoivent eux-mêmes des licences spécifiques (originales ou inspirées de licences préexistantes).

Fonctionnalités communes des licences de réutilisation

Les licences de réutilisation présentent des **fonctionnalités communes** :

- elles énoncent que le producteur des données autorise, de manière préalable, la réutilisation des données mises à disposition ;
- elles constituent un cadre juridique conventionnel qui nécessite leur adhésion et leur acceptation ;
- sauf exception, elles obligent à mentionner le producteur des données ;
- sauf exception, elles autorisent tous types de réutilisation pour toutes finalités, commerciales ou non.

Fonctionnalités clivantes des licences de réutilisation

Les licences de réutilisation peuvent cependant présenter des **fonctionnalités clivantes** :

- autoriser l'altération des données (tel que l'open data commons) ; ceci est destiné à faciliter la « manipulation » des données pour leurs réutilisations (suppressions, modifications et enrichissements) ; ceci concerne, par exemple, les données implémentées dans OpenStreetMap) ;
- mentionner la date de dernière mise à jour des données est une obligation stipulée par les licences de l'Open Knowledge Foundation, LO/OL (Étalab) ;
- fournir les données sans entrave technique est une fonctionnalité originale de la licence OdbL ; ceci concerne par exemple les systèmes de gestion des droits de propriété (DRM).

> Données publiques et gratuité

Le cadre juridique et réglementaire (français et européen) applicable en matière de données publiques encourage aujourd'hui à ce qu'elles soient mises à disposition gratuitement. Une directive européenne (relative à la réutilisation des informations du secteur public) actuellement en préparation devrait prochainement faire de la gratuité des données publiques une règle générale.

Les documents publics étant produits ou reçus dans le cadre de missions de services publics, la production des données qu'ils contiennent est financée par l'impôt. Leur appliquer une redevance risque d'aboutir à un double financement des données (impôts + achat pour réutilisation). Ainsi, en abolissant les barrières financières à l'accès, la gratuité favorise les créations de services à valeur ajoutée autant dans ces aspects économiques que sociaux et sociétaux.

² <http://opendatacommons.org/licenses/odbl/>

³ La mission Etalab est sous l'autorité du Premier ministre, et pilote la politique d'ouverture et de partage des données publiques. etalab.gouv.fr

⁴ <http://www.etalab.gouv.fr/licence-ouverte-open-licence>

Par exception, certaines données peuvent être soumises à redevance. La base de calcul de cette redevance doit être établie selon les dispositions de l'article 15 de la loi Cada. Mais les cas sont assez restreints depuis que le décret et la circulaire Étalab ont fait de cette gratuité un prérequis. Une [liste des données soumises à redevance⁵](#) est tenue à jour sur le portail data.gouv.fr.

L'accès et la fourniture

de données publiques sont-ils gratuits ?

Si les données sont transmises à un réutilisateur sur support papier, le coût de la reproduction nécessaire à la réalisation des photocopies et leur envoi postal peuvent lui être facturés (loi Cada, art. 4). En revanche, si la copie est numérique, l'envoi par courrier électronique doit être gratuit, le coût marginal de la transmission étant quasi nul.

Actuellement, la plupart des portails de données publiques permettent de télécharger tous les fichiers numériques souhaités de manière gratuite. Cela fait partie des principes de l'open data : accès numérique ouvert et gratuité.

La réutilisation de données publiques est-elle gratuite ?

Seule la fourniture des documents administratifs peut être facturée (photocopies + envoi). La réutilisation des données est quasi libre et, sauf cas particulier, n'est soumise à aucune redevance due au profit des producteurs de données publiques.

Dans la pratique, la gratuité apparaît comme la règle. Cependant, aucune loi n'oblige à mettre à disposition les données de manière gratuite. Par exemple, la métropole de Lyon⁶ indique la possibilité d'une redevance pour certains jeux de données.

> Données publiques et normalisation

Certaines données publiques, parfois, sont normalisées selon des standards internationaux. On peut citer dans ce cas :

- le domaine des transports où la norme internationale GTFIS est très répandue. Le ministère du transport vient d'ouvrir un site dédié à ce sujet : <http://www.normes-donnees-tc.org/>.
- le domaine du développement durable où INSPIRE⁷ normalise les données géographiques ;
- le domaine des bibliothèques qui s'appuie sur différentes normes Unimarc pour le catalogage, Dublin Core pour métadonnées des catalogues, etc.

De nombreux jeux de données ne font cependant référence à aucun standard. Toutefois de nombreux acteurs contribuent à ces normalisations. Elle s'opère via divers axes : sémantique, datas analyses, interopérabilité. A titre d'illustration citons quelques acteurs : association open data France⁸, Gart⁹, Datalift¹⁰ etc.

Il n'est pas possible d'obliger un acteur public à produire ses données sous une norme particulière mais il est toujours possible de le sensibiliser et d'échanger avec lui sur ce sujet.

⁵ <http://www.data.gouv.fr/fr/Redevances>

⁶ <http://smartdata.grandlyon.com/>

⁷ INSPIRE : « Directive européenne qui vise à établir une infrastructure d'information géographique dans la communauté européenne pour favoriser la protection de l'environnement »
source : INSPIRE pour les néophytes version 3
j.mp/InspirePourLesNeophytes-PDF

⁸ open data France : opendatafrance.net

⁹ Gart : gart.org

¹⁰ Datalift : datalift.org

La recherche de données publiques

Des données sont disponibles dans des documents sous formats papier et/ou numérique. Il peut s'agir de délibérations, communiqués de presse, rapports annuels, marchés publics, chiffres et données brutes...

Si ces documents sont accessibles publiquement, ils peuvent être consultés via internet ou auprès de l'établissement public ou de la collectivité qui les produit (Hôtel de collectivité territoriale ou d'EPCI, siège social, archives).

Si la recherche internet ne donne pas satisfaction, il faut identifier la structure qui a créé ou instruit les documents administratifs contenant les données recherchées pour formuler une demande. Elle peut se faire auprès du guichet Cada ou auprès de l'auteur du document. Théoriquement, les « administrations (...) tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels [les données publiques] figurent » (loi Cada, art. 17).

> Ce que les collectivités sont obligées de publier¹¹

La transparence démocratique conduit les collectivités à répondre à certaines obligations de publications :

- la liste des marchés publics de l'année précédente ;
- les demandes de subventions ;
- les tarifs, heures d'ouverture et de fermeture des services de la collectivité ;
- les avis de concertations, d'enquêtes publiques ;
- des rapports annuels d'activités ;
- les délibérations (date de conseil, ordre du jour, documents et annexes de délibérations) ;
- les répertoires des données et de données environnementales ;
- les horaires des moyens de transport ;
- le règlement des lieux publics, etc.

Certaines obligations ne s'appliquent qu'aux collectivités concernées :

- pour les mairies : analyses d'eau potable, arrêtés de circulation, etc.
- pour les conseils régionaux : la qualité de l'air, la qualité des eaux de baignade, etc.

A l'exception des marchés informatiques (article 56 du Code des Marchés Publics¹²). Il n'est pas obligatoire de publier ces documents sous un format numérique.

Au même titre que d'autres acteurs, les collectivités ont aussi des obligations :

- l'information auprès des publics concernés de piratage de données personnelles,
- le contenu des mentions légales de chaque site internet, etc.

> Comment repérer la collectivité détentrice des données souhaitées ?

Les collectivités ne peuvent produire que les données qui sont associées à leurs compétences¹³, c'est à dire en relation avec les missions qui leur sont confiées.

Chaque collectivité peut se voir ajouter ou transférer des compétences par décisions en conseil de l'assemblée délibérante. Autrement dit les collectivités d'un même niveau n'ont pas toutes les mêmes compétences. Certaines de ces compétences appartiennent aux communes et peuvent être transférées aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Par exemple certaines communautés urbaines ont la compétence « tourisme » ; ailleurs, cette compétence est conservée par les communes.

À noter que lorsque l'administration est saisie d'une demande de communication portant sur un document détenu par une autre administration, la première doit transmettre la demande à la seconde et en informer l'intéressé (loi Cada, art. 2, al. 3).

¹³ Voir tableau page 12

¹¹ Pour aller plus loin sur cette notion, voir note de bas de page, page 8

¹² j.mp/Decret2008-1334-MarchesPublics

Compétences des collectivités (mai 2014)

Domaines	Commune	Communauté urbaine	Département	Région
Enfance Jeunesse Accueil, activités extra et périscolaire	Haltes garderies Crèches Centres de loisirs		Crèches Protection des mineurs	
Enseignement	Construction, équipement, entretien des écoles maternelles et primaires		Construction, équipement, entretien des collèges	Construction, équipement, entretien des lycées
Formation professionnelle Apprentissage				Politique régionale et mise en œuvre de la formation professionnelle et d'apprentissage (jeunes et adultes)
Transports Voirie Infrastructures (aéroports, ports)	Transports scolaires dans le périmètre urbain* Transports urbains de personnes* Construction, entretien de la voirie communale* Ports de plaisance*	Transports scolaires dans le périmètre urbain Transports urbains de personnes Construction, entretien de la voirie communale Ports de plaisance	Transports scolaires hors périmètre urbain Transports routiers non urbain de personnes Construction, entretien de la voirie départementale Ports maritimes, de commerce et de pêche	Transports ferrés régionaux de voyageurs Aménagement, entretien et gestion des aéroports civils Ports fluviaux Schéma régional des transports
Aide sociale et santé	Aide aux personnes en difficultés (le plus souvent le CCAS)	Aide aux personnes en difficultés	Protection Maternelle Infantile (PMI) Aide sociale à l'enfance RSA Aides aux handicapés Allocations personnalisées à l'autonomie (APA)	
Environnement et développement durable (assainissement, déchets, eau, énergie, littoral)	Collecte et traitement des ordures ménagères* Distribution de l'eau potable* Création et entretien des réseaux d'assainissement* Création et entretien des parcs et jardins	Collecte et traitement des ordures ménagères Distribution de l'eau potable Création et entretien des réseaux d'assainissement Lutte pollution de l'air Lutte nuisances sonores Maîtrise de l'énergie Gestion des cimetières		Plan régional d'élimination des déchets Réserves et parcs naturels régionaux
Urbanisme et aménagement	Élaboration du PLU* Délivrance des permis de construire si PLU et carte communale* Zac*	Élaboration du PLU Délivrance des permis de construire si PLU et carte communale Création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activités		Schéma régional d'aménagement du territoire
Habitat Logement	Plan Local de l'Habitat (personnes mal logées et défavorisées)*	Plan Local de l'Habitat Amélioration de l'habitat Politique du logement et amélioration de l'habitat		
Culture Patrimoine	Bibliothèques municipales Conservatoires de musique et de danse Musées municipaux		Archives départementales Bibliothèques départementales de prêt	Gestion et conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel Enseignement artistique professionnel
Sport	Création et gestion d'équipements sportifs : piscine, gymnase, stade...		Équipements sportifs des collèges	Équipements sportifs des lycées
Action économique	Aides aux entreprises	Aides aux entreprises Abattoirs, marchés maraîchers, marchés d'intérêt national	Aides aux entreprises	Aides aux entreprises
Sécurité	Police municipale		SDIS Police de la circulation sur la voirie départementale	

* Si absence de communautés urbaines

Ce tableau est inspiré du tableau pages 9/10 Cnft - Formation d'intégration, livret du stagiaire avril 2011.
Pour approfondir ces notions, nous recommandons cette page j.mp/CompetencesCollectivitesTerritoriales

> Où chercher des « données publiques » ?

Pour vous aider dans vos recherches de données sur Internet, vous pouvez vous appuyer sur les éléments suivants :

- « le Data Guide de Data Publica, pense-bête des sources de données » est un catalogue pour faciliter vos recherches de données et identifier les sources de données disponibles¹ ;
- portail de données de Data Publica² ;
- parmi les outils Infolab, la liste des ressources de base pour faciliter votre recherche de données³.

¹ Le Data Guide de Data Publica, le pense-bête des sources de données du Web : j.mp/DataGuideDeDataPublica

² <http://j.mp/ExplorerLesDonneesDataPublica>

³ Infolab : Ressources de base pour faciliter vos recherches : <http://infolabs.io/>

Chaque citoyen est en droit de s'adresser directement à une personne de la collectivité (élu ou agent) pour recevoir communication de documents publics et potentiellement pour les réutiliser. Légalement, les personnes qui détiennent des documents administratifs doivent tenir à disposition des réutilisateurs « un répertoire des principaux documents » (loi Cada, art. 17). Il s'agit de tables d'indexation contenant des « métadonnées », c'est-à-dire des fiches descriptives présentant, de manière générale, les documents et leurs contenus. Sans précision de la loi, ce répertoire peut être sous format papier et/ou numérique, mis à disposition dans un lieu physique (mairie, préfecture, etc.) ou sur un site internet.

Par exemple, Bordeaux Métropole a publié deux répertoires :

- en décembre 2009 : [Répertoire des données environnementales](#)¹ ;
- en avril 2014 : [la liste des données libérées](#)².

Avec le développement du réseau internet, des modes « alternatifs » d'accès et de consultation se sont développés. Ainsi, beaucoup d'administrations ont développé des sites internet. Elles y implémentent de nombreux documents et données, lesquels sont publics et librement accessibles.

Plus largement, **le mouvement « open data », lancé au niveau international à la fin des années 2000, prône la libre mise à disposition des données, notamment publiques, en vue de leurs réutilisations.** La France participe à ce mouvement aux niveaux national et local en créant des portails Web de mise à disposition de données publiques, en vue de les télécharger pour les réutiliser. Ainsi, la mission Étalab a conçu, au niveau national, le portail <http://www.data.gouv.fr>. De nombreuses collectivités territoriales et groupements de collectivités se sont également lancés dans l'aventure en ouvrant leurs propres portails. A titre d'exemple, en Aquitaine, on dénombre plus d'une vingtaine de producteurs de données³.

¹ Répertoire des données environnementales de Bordeaux Métropole : j.mp/RepertoireDonneesEnvironnementalesCub

² Liste des données libérées par Bordeaux Métropole j.mp/DonneesLibereesCub

³ Producteurs de données en Aquitaine : j.mp/ListingProducteursDeDonneesAquitaine

En accédant à un portail web d'open data, on peut rechercher des fichiers numériques contenant différentes catégories de données. Les formats doivent être « ouverts » (au sens de la loi CEN, de 2004, art. 4).

Tous les portails proposent des jeux de données disparates. Pour le réutilisateur, il s'agit donc d'effectuer des recherches par mots clés pour accéder à des fichiers qui peuvent présenter un intérêt pour lui.

> Le service public, qu'est-ce donc ?

La loi Cada (art. 1^{er}) nous enseigne que seuls « *les documents produits ou reçus, dans le cadre [des missions] de service public [accomplies] 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.* » peuvent être qualifiés de documents administratifs.
Mais qu'entend-on par « service public » ?

Comment déterminer si un document est issu d'un service public ?

La technique du faisceau d'indices. A priori, il paraît difficile de déterminer si un document recouvre la qualité de document public au sens de la loi Cada. Pour aider dans une telle identification, une analyse par faisceau d'indices semble envisageable ; ainsi il est possible de rechercher :

- les modalités de production ou de réception des documents : si cela s'effectue dans le cadre d'une mission de service public, ils seront présumés publics (loi Cada, art. 1^{er}) ;
- les modalités de gestion du service public d'où sont issus les documents : SPA ou SPIC (loi Cada, art. 10, al. 2, b) :
 - SPA : les documents produits ou reçus sont très probablement des documents publics,
 - SPIC, ils ne peuvent être légalement qualifiés de publics. Leur mise à disposition en open data relève alors d'une décision politique de leur détenteur,
 - si aucune qualification ne semble possible (est-ce un SPA ou un SPIC ?) : il faut s'adresser au détenteur des documents ou en passer par une procédure contradictoire.
- les éléments contenus dans les documents : si les documents concernés (loi Cada, art. 6), des données personnelles non occultées (loi Cada, art. 7, al. 3) ou des droits de propriété intellectuelle (loi Cada, art. 9 et art. 10, al. 2, c), ils ne pourront être mis à disposition en l'état.
- la qualité du détenteur des documents : l'article 11 de la loi Cada accorde des dérogations au profit des établissements et institutions d'enseignement et de recherche autant qu'aux établissements, organismes ou services culturels. Là aussi la mise à disposition peut s'avérer plus ou moins délicate ; autres indices (à compléter par vos expériences !).

> Les périmètres fonctionnels du service public

Le **service public** concerne l'accomplissement de toute activité prise en charge par une personne publique (élément organique) pour **satisfaire l'intérêt général** (élément fonctionnel) et soumise à des règles différentes de celles du droit privé (élément juridique). Le sujet est complexe, voici, à titre d'exemple, une référence pour le grand public : j.mp/NotionServicePublic

> Comment identifier une mission de service public ?

Le **service public est accompli** au travers de « missions de services publics » assurées :

- directement par les personnes publiques ;
- indirectement, lesquelles missions sont confiées ou déléguées

par les pouvoirs publics à toute personne privée (sociétés, associations ou organismes divers) eu égard à l'intérêt général à satisfaire.

Pour être accomplies de manière indirecte, les missions de service public sont confiées à des personnes privées. Celles-ci agissent soit dans le cadre d'une loi les y habilitant (ex. caisses de sécurité sociale, fédérations sportives, ordres professionnels), soit dans le cadre d'une convention quelconque (concession, régie intéressée, affermage, gérance, DSP ou PPP, etc.).

Pierre angulaire de l'action publique, l'intérêt général¹ présuppose l'expression de la volonté de la population toute entière. Ceci dépasse la somme des intérêts particuliers du fait qu'il s'impose à l'ensemble des individus². Il s'agit toujours de satisfaire, à l'aide de prestations, des besoins collectifs. En ce sens, le service public apparaît comme une notion qui se doit d'être évolutive et dont le périmètre est autant protéiforme que flou.

Les services publics concernés

Les prestations de service public concernent principalement :

- les activités régaliennes dévolues à l'État : administration générale, sécurité intérieure, justice, défense, monnaie, finances publiques, affaires étrangères et diplomatie ;
- et aussi, état civil, action sociale et santé, administration locale, aménagement du territoire, développement économique, domanialité, enfance et enseignement, environnement, énergie, développement durable, police et sécurité locale, recensement, démographie, incendie et secours, transports publics, gestion de réseaux gestion des déchets ménagers, communication audiovisuelle...

Qui est en charge de la gestion du service public ?

Il s'agit essentiellement de :

- **l'État** et l'administration centrale : ministères, services déconcentrés, préfetures... ;
- **les collectivités territoriales** et les administrations locales : régions, départements, communes et antennes locales ;
- **les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** : syndicats de communes, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomérations, métropoles... ;
- **les syndicats mixtes** ;
- **les établissements publics administratifs (EPA)** : universités, CNRS, BNF, Inra, centres d'action sociale, hôpitaux publics, musées publics, centres d'archives publiques... ;
- **des institutions publiques** diverses et/ou particulières : sécurité sociale, banque de France, groupements d'intérêt public (GIP), autorités administratives indépendantes (AAI) : Cnil, Cada, AMF, Arcep, CSA, HAS, Hadopi, etc. ;
- des personnes privées (principalement des associations ou des sociétés commerciales) en charge de la gestion d'un service public.

Les modes de gestion des services publics : SPA / SPIC.

Dans son mode de gestion, un service public peut être accompli

¹ Le sujet est complexe, voici, à titre d'exemple, une référence pour le grand public : j.mp/InteretGeneralInteretParticulier

² Cf. Conseil d'État, « Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public 1999 » : bit.ly/CE-1999_rapport-interet-général.

par une personne publique ou une personne privée. Dans tous les cas, il se réalise sous forme de « SPA » ou de « SPIC ».

- Le SPA, service public à caractère administratif, est généralement géré par une personne de droit public et est principalement financé par des fonds publics ;
- Fréquemment accompli par une personne de droit privé, un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) satisfait un intérêt général en étant substantiellement financé par des revenus issus de redevances versées par les usagers dudit service.

Pour mieux comprendre la distinction entre SPA et SPIC, prenons le cas du service public des transports publics urbains collectifs (bus, métro, tram) :

- lorsque ce service est substantiellement financé par les abonnements et tickets achetés par ses usagers, il doit normalement être identifié comme un SPIC ;
- lorsqu'il est principalement subventionné par de l'argent public (versés par les collectivités dont les usagers bénéficient dudit service), il semble que ce soit un SPA.

Dans tous les cas, SPA et SPIC sont et restent soumis à la « tutelle » des pouvoirs publics, lesquelles en supervisent l'exécution et l'accomplissement.

> Service public et qualification de document administratif au regard de la loi Cada

Sauf exceptions (vue ci-après), les informations produites dans le cadre d'un SPA sont publiques. En revanche, « *les informations contenues dans des documents (...) produits ou reçus par les administrations* » dans l'accomplissement d'un SPIC ne sont pas considérées comme publiques (loi Cada, [art. 10, al. 2, b](#)). Elles ne sont donc pas soumises aux obligations d'accès et de réutilisation issues de la loi Cada. Cependant, toute personne qui gère le SPIC peut librement choisir de libérer ses données en Open Data.

Par exception, tout document produit en situation de SPA n'est pas nécessairement public : s'il comporte un élément de propriété intellectuelle (loi Cada, [art. 9, 10, 15 et 25](#)), ils ne peuvent être mis à disposition que si cet élément a été retiré ou si son titulaire a accepté sa réutilisation. Par exemple, des cartographies contenues dans un PLU peuvent avoir été créées par un prestataire ; en tant qu'œuvres de l'esprit (CPI, [art. L. 112-5, 11°](#)), elles ne peuvent être réutilisées qu'avec l'accord de leur créateur, à savoir le prestataire en question.

Autre situation, certains musées publics numérisent tout ou partie de leurs collections. Ces travaux sont accomplis dans le cadre de leur mission de service publique de conservation, de valorisation et de diffusion du patrimoine. Mais ce travail ne fait pas de ces œuvres numérisées des documents administratifs. En effet, l'œuvre en question reste une œuvre, peu importe son support (CPI, [art. L 111-3](#)), son genre et/ou sa forme (CPI, [art. L 112-1](#)) ; peu importe également qu'elle ait intégré le domaine public (CPI, [art. L. 123-1](#)). De plus, ces éléments numérisés ne peuvent en aucun cas être qualifiés d'informations ni de données puisqu'ils constituent des œuvres de l'esprit. Dès lors, ils ne peuvent être soumis à la loi Cada. En revanche, les musées produisent ou reçoivent des documents soumis à la loi Cada ; par exemple, cela concerne : sa comptabilité, ses statistiques de fréquentation, ses présentations et descriptifs de collections, son calendrier événementiel, son organigramme, la consommation énergétique de ses bâtiments, ect.

La demande de communication de données publiques (ou de documents administratifs)

> À qui adresser la demande de communication de données publiques?

Sur le web

Si les données publiques sont « récupérées » depuis un portail web, aucune demande préalable n'est nécessaire. En effet, les personnes publiques qui gèrent ces portails les ont conçus pour permettre et faciliter l'accès, la récupération et la réutilisation des données qu'ils détiennent. Toutefois certains portails demandent un enregistrement et/ou une identification préalable, souvent pour des raisons techniques. **De plus, les personnes qui récupèrent ces données doivent accepter et se soumettre à la licence mise en place, sur le portail, pour la réutilisation des données.**

Si un réutilisateur souhaite disposer de documents qui ne sont pas disponibles en ligne, il doit s'adresser directement à la collectivité qui détient les éléments qui l'intéressent (loi Cada, art. 2).

Selon les portails, un répertoire des documents administratifs (loi Cada, art. 17) peut être consulté.

Guichet Cada

Le réutilisateur peut également s'adresser à un « guichet Cada », c'est-à-dire un service en charge de l'instruction des demandes de communication, pour accéder à des informations publiques. Cependant, aucune loi n'impose la création d'un tel service.

Au sein de la collectivité qui détient les données publiques et si elles ne sont pas disponibles sur une plateforme d'open data, le « guichet Cada » est la personne ou le service auprès duquel doit s'adresser tout demandeur qui souhaite obtenir des fichiers de données publiques.

Prada

Autre alternative, le réutilisateur peut formuler sa demande auprès de la « Personne responsable de l'accès aux documents » administratifs (la « Prada » ; loi Cada, art. 24). Toutefois, il faut que la collectivité qu'il sollicite en ait désigné une. Attention, la Prada n'est pas toujours en charge de la gestion directe des demandes de réutilisation.

Au sein de la collectivité qui détient les données publiques, la Personne responsable de l'accès aux documents administratifs (Prada - loi Cada, art. 24 et décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, art. 42 à 44) est l'agent en charge de la gestion de questions et demande d'accès et de réutilisation de documents administratifs. Elle est également l'interlocuteur privilégié de la collectivité auprès de la Cada et établit un bilan annuel des demandes d'accès. Chaque ministère et collectivité territoriale de plus de 10 000 habitants, doit désigner un de ses agents en tant que Prada.

La Cada

Si le réutilisateur a subi un refus lors la demande de communication, il peut saisir la **Commission d'accès au document administratif**, la Cada (www.cada.fr), pour faire valoir son droit d'accès et/ou de réutilisation. La Cada émet alors un avis relatif au refus. Cet avis n'est pas contraignant pour l'administration concernée ; cependant, il est opportun de s'y conformer (cf : Synopsis d'une demande de communication de documents

administratifs page 5). Si la collectivité sollicitée maintient son refus, le réutilisateur peut engager une procédure devant le Tribunal administratif (par recours contentieux - loi Cada, art. 20, dernier alinéa).

La demande peut être formulée auprès de la collectivité intéressée par écrit (lettre ou courrier électronique) ou oralement. **En général, le portail internet de la collectivité contient au moins une adresse mail de contact permettant d'effectuer la demande.**

Si la demande concerne la communication de documents non-accessibles sur le site, celle-ci devra alors être effectuée en bonne et due forme, par lettre ou courrier électronique.

> Que doit contenir la demande de communication de données publiques?

Si les données sont librement accessibles, le réutilisateur gère seul les fichiers qu'il souhaite récupérer.

Dans le cas contraire, il paraît préférable que la demande de communication contienne les éléments essentiels des documents contenant les données qu'il souhaite réutiliser. Ceci permet d'éviter que l'autorité sollicitée puisse rejeter toute demande lui paraissant trop générale, vague, imprécise ou nécessitant un effort excessif de recherche de sa part (du fait qu'elle sera considérée comme abusive - loi Cada, art. 2, dernier alinéa). Un travail de repérage et d'identification des données et des documents, par le citoyen, paraît donc indispensable.

Le réutilisateur n'est pas obligé de motiver sa demande en indiquant pour quelle(s) finalité(s) - c'est-à-dire réutilisation(s) - il souhaite recevoir tel et tel document administratif. En revanche, la demande doit être clairement formulée et le document doit exister.

Voici ce que le réutilisateur devrait au minimum indiquer dans sa demande de communication :

- le nom du document,
- la date ou la période de production ou de mise à jour du document,
- le numéro ou le code du document,

Si plusieurs documents sont demandés, ils doivent tous être énumérés.

Pour votre aide, le présent guide met à votre disposition un modèle de lettre en page 4.

Depuis internet, il peut être demandé de remplir un formulaire de demande, lequel peut nécessiter d'indiquer les noms et coordonnées du réutilisateur et les réutilisations envisagées. Cela permet d'assurer un suivi des demandes de réutilisations et d'améliorer les mises à disposition de données publiques.

Dans tous les cas, l'absence de justification, autant que la ou les réutilisations envisagées, n'est pas un motif susceptible de rejet d'une demande de transmission de données publiques.

Pour se prémunir des risques de refus, le réutilisateur doit être en mesure d'apporter quelques précisions dans sa demande et éviter les demandes trop « lourdes » en termes de quantités et volumes de documents autant qu'en termes de nombres de demandes ; beaucoup de refus ont été validés sur de tels fondements par la Cada.

> Les refus possibles à une demande de « données » ?

Selon l'article 25 de la loi Cada, une non communication de document administratif peut prendre la forme d'une décision « de refus » ou « défavorable ». Par simplicité de langage, l'on utilise le terme « refus » en confondant les deux types de décisions.

La collectivité à qui le réutilisateur adresse une demande de communication n'est pas contrainte à la satisfaire. Les refus sont possibles (et relativement fréquents).

Les communications de données publiques peuvent faire l'objet d'un refus implicite ou explicite de la part de la collectivité.

Le refus implicite signifie qu'il n'est pas motivé, cela correspond à la situation où « *le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente (...) vaut décision de refus.* » (décret de 2005, art. 17).

Le refus explicite signifie que les demandes sont considérées par l'autorité compétente comme « *abusives (...) par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique* » (loi Cada, art. 2, dernier alinéa). Il doit être notifié et motivé en droit et en fait(s), indiquer les voies de recours et délais dont le demandeur dispose pour contester ce refus (loi Cada, art. 25).

Il existe de nombreux **fondements au refus** :

- les documents entrant dans le champ d'application des articles 6 et 10, al. 2 de la loi Cada, sauf s'ils ont fait l'objet d'une « *occultation ou disjonction* » (même article, III) : secret, sûreté du territoire ;
- la demande est trop générale, imprécise, incomplète, mal formulée ou trop fréquente ;
- le document est inexistant ou introuvable ;
- le document contient des données personnelles (loi Informatique et libertés n°78-17 du 6 janvier 1978¹) ou des éléments soumis à un droit de propriété intellectuelle ;
- la demande apparaît comme abusive (loi Cada, art. 2, dernier alinéa).

Il reste le cas particulier des documents considérés comme non « *achevés* » (loi Cada, art. 2, al. 2). Il s'agit essentiellement de documents préparatoires ou en cours d'élaboration.

À noter que tout document administratif qui a déjà fait « *l'objet d'une diffusion publique* » (loi Cada, art. 2, fin de l'al. 2) doit être communiqué, sauf demande imprécise ou abusive.

Il est recommandé de consulter le site de la Cada et en particulier les recours déjà traités aux fins d'étoffer le dossier.

Cas particuliers : en application de l'article 11 de la loi Cada, les établissements et institutions d'enseignement et de recherche autant que les établissements, organismes ou services culturels sont en droit de fixer des conditions particulières de réutilisation.

> Les recours aux refus de communication ?

En cas de refus, le demandeur peut s'adresser à l'autorité concernée pour « plaider » sa cause ou obtenir les renseignements lui permettant de formuler sa demande de manière plus précise.

Autre possibilité, le demandeur peut saisir la Cada pour qu'elle émette un avis relatif au refus de communication (loi Cada, art. 20, al. 3). En effet, il « *dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification (...) pour saisir la Cada par lettre, télécopie ou voie électronique* » en indiquant certains éléments (décret de 2005, art. 17, al. 2) : identification de la personne (morale ou physique), coordonnées et lettre de refus ou, sans réponse de la collectivité, copie de la lettre de demande de communication. Il faut fournir à la Cada les informations nécessaires à l'ouverture d'un dossier en apportant la preuve d'une demande de communication à l'administration. Pour vous simplifier la tâche, la Commission met à disposition un **modèle de lettre pour la saisir**².

Le demandeur bénéficie, alors, d'un avis qui peut lui être favorable, mais celui-ci n'est toutefois pas contraignant pour la collectivité concernée, laquelle est en droit de maintenir son refus. Selon les années, 80 à 85 % des avis favorables, sur une moyenne de 5 000 demandes par an, sont finalement suivis de la communication des documents (voir les rapports d'activité sur le site internet de la Cada) dès la remise de la copie de la lettre de saisie de la Cada à la collectivité concernée.

Le demandeur peut également avoir un avis défavorable de la Cada ou bien être face à une structure qui persiste dans son refus (décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, art. 17). Dans ces cas, il peut s'adresser au Tribunal administratif³ de son lieu de résidence.

Tout jugement défavorable pour le demandeur ne peut être contesté que devant le Conseil d'État.

¹ j.mp/Loi78-17-InformatiqueFichiersLibertes

² Modèle de lettre pour saisie Cada bit.ly/lettre-saisie-cada

³ Annuaire des tribunaux administratifs : j.mp/AnnuaireTribunauxAdministratifs

Notes



A series of horizontal dotted lines spaced evenly down the page, providing a template for writing notes.



Guide de demande de données publiques auprès des collectivités

Le présent guide est destiné aux réutilisateurs de données, citoyens, entreprises ou associations, déjà sensibilisés à l'open data. Il permet de faciliter la demande de données auprès des collectivités territoriales. Il prend le parti de favoriser la pédagogie et la grande précision juridique qui pourrait perdre notre lecteur.

Ce guide s'inscrit dans différents travaux menés en partenariat avec la Fondation Internet Nouvelle Génération (FING) au travers d'actions territorialisées sur la médiation de la donnée (Infolab).

Le document est co-rédigé par Bordeaux Métropole et Aquitaine Europe Communication.

Nous remercions l'ensemble des réutilisateurs, citoyens et agents qui ont participé directement et indirectement à la création de ce document.



Le présent document « Guide de demande de données publiques auprès des collectivités » rédigé par la direction du numérique de Bordeaux métropole et Cédric Favre, expert juridique TIC d'AEC (www.aecom.org), est mis à disposition sous licence Creative Commons : CC BY-SA (paternité et partage à l'identique) Téléchargeable à l'adresse suivante bit.ly/GuideOD.



Ressource www.infolabs.io, objectif : rechercher des données, niveau intermédiaire, langue français.

direction du numérique
directionnumerique@bordeaux-metropole.fr

Bordeaux métropole
Esplanade Charles-de-Gaulle
33076 Bordeaux cedex
Tél. 05 56 99 74 54
www.data.bordeaux-metropole.fr
www.bordeaux-metropole.fr