

# INTERNATIONAL JOURNAL OF DIGITAL AND DATA LAW

---

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT  
DES DONNÉES ET DU NUMÉRIQUE



Vol. 1 - 2015

**IMODEV**  
LES ÉDITIONS

ISSN 2553-6893

**International Journal of Digital and Data Law**  
**Revue internationale de droit des données et du numérique**

**Direction :**  
**Irène Bouhadana & William Gilles**

ISSN : 2553-6893

**IMODEV**  
49 rue Brancion 75015 Paris – France  
[www.imodev.org](http://www.imodev.org)  
[ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org)

*Les propos publiés dans cet article  
n'engagent que leur auteur.*

*The statements published in this article  
are the sole responsibility of the author.*

**Droits d'utilisation et de réutilisation**

Licence Creative Commons – Creative Commons License -



Attribution

Pas d'utilisation commerciale – Non Commercial

Pas de modification – No Derivatives

## À PROPOS DE NOUS

La **Revue Internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/ the International Journal of Digital and Data Law** est une revue universitaire créée et dirigée par Irène Bouhadana et William Gilles au sein de l'IMODEV, l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, docteur en droit, est maître de conférences en droit du numérique et droit des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où elle dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts au sein de l'École de droit de la Sorbonne. Elle est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Elle est aussi fondatrice et Secrétaire générale de l'IMODEV.

**William Gilles**, docteur en droit, est maître de conférences (HDR) en droit du numérique et en droit des gouvernements ouverts, habilité à diriger les recherches, à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où il dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts. Il est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Il est aussi fondateur et Président de l'IMODEV.

**IMODEV** est une organisation scientifique internationale, indépendante et à but non lucratif créée en 2009 qui agit pour la promotion de la bonne gouvernance publique dans le cadre de la société de l'information et du numérique. Ce réseau rassemble des experts et des chercheurs du monde entier qui par leurs travaux et leurs actions contribuent à une meilleure connaissance et appréhension de la société numérique au niveau local, national ou international en analysant d'une part, les actions des pouvoirs publics dans le cadre de la régulation de la société des données et de l'économie numérique et d'autre part, les modalités de mise en œuvre des politiques publiques numériques au sein des administrations publiques et des gouvernements ouverts.

IMODEV organise régulièrement des colloques sur ces thématiques, et notamment chaque année en novembre les *Journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique / Academic days on open government and digital issues*, dont les sessions sont publiées en ligne [ISSN : 2553-6931].

IMODEV publie deux revues disponibles en open source ([ojs.imodev.org](https://ojs.imodev.org)) afin de promouvoir une science ouverte sous licence Creative commons **CC-BY-NC-ND** :

- 1) la *Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ International Journal of Open Governments* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) la *Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/ International Journal of Digital and Data Law* [ISSN 2553-6893].

## ABOUT US

The **International Journal of Digital and Data Law / Revue Internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)** is an academic journal created and edited by Irène Bouhadana and William Gilles at IMODEV, the Institut du monde et du développement pour la bonne gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, PhD in Law, is an Associate professor in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where she is the director of the master's degree in data law, digital administrations, and open governments at the Sorbonne Law School. She is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). She is also the founder and Secretary General of IMODEV.

**William Gilles**, PhD in Law, is an Associate professor (HDR) in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where he is the director of the master's degree in data law, digital administration and open government. He is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). He is also founder and President of IMODEV.

**IMODEV** is an international, independent, non-profit scientific organization created in 2009 that promotes good public governance in the context of the information and digital society. This network brings together experts and researchers from around the world who, through their work and actions, contribute to a better knowledge and understanding of the digital society at the local, national or international level by analyzing, on the one hand, the actions of public authorities in the context of the regulation of the data society and the digital economy and, on the other hand, the ways in which digital public policies are implemented within public administrations and open governments.

IMODEV regularly organizes conferences and symposiums on these topics, and in particular every year in November the Academic days on open government and digital issues, whose sessions are published online [ISSN: 2553-6931].

IMODEV publishes two academic journals available in open source at [ojs.imodev.org](https://ojs.imodev.org) to promote open science under the Creative commons license **CC-BY-NC-ND**:

- 1) the *International Journal of Open Governments/ la Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) the *International Journal of Digital and Data Law / la Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)* [ISSN 2553-6893].

## DE L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES À LA CO-CONSTRUCTION DES COMMUNS NUMÉRIQUES :

### UNE STRATÉGIE PARTENARIALE RÉNOVÉE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS NUMÉRIQUES

par **Thomas SAINT-AUBIN**, Responsable du pôle stratégie et coordinateur de l'innovation de la Direction de l'information légale et administrative (DILA), Services du Premier ministre.

---

Entre juillet 2014 et septembre 2015, la direction de l'information légale et administrative (DILA), service du Premier ministre, a procédé à l'ouverture de son patrimoine informationnel. Afin de compenser la perte de recette liée à l'abandon des redevances de réutilisation de ses données publiques, la DILA a développé une stratégie d'innovation ouverte visant à accompagner et à encourager la réutilisation de ses données publiques. Cette démarche de gouvernement ouvert a contribué à l'émergence d'une communauté de l'innovation « Open Law\* Le Droit ouvert ». Les différents programmes d'innovation collaborative portés par cette communauté de l'innovation numérique juridique ont permis à l'administration d'expérimenter la co-conception du service public numérique avec les utilisateurs finaux.

Alors que le droit public de l'innovation se révèle encore largement inadapté à la co-création de services publics numériques à partir de l'innovation ouverte, l'ingénierie juridique mise en œuvre sur le programme *Open law Europa*, entre septembre et décembre 2015, a participé à la création des « biens communs numériques » dans le monde du droit. Ces communs numériques, qui transcendent la dichotomie traditionnelle bien public/bien privé, constituent un modèle vertueux pour le développement combiné de l'administration numérique et de l'économie numérique.

Retour sur une expérience réussie qui contribue à la redéfinition du cadre partenarial avec le secteur privé et à l'émergence d'un service public de la donnée pour le développement de l'innovation numérique dans le monde du droit.

## § 1 – L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES : UN LEVIER POUR LA REDEFINITION DES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS NUMÉRIQUES

### A) De l'émergence d'une communauté de l'innovation juridique à partir de l'ouverture des données publiques juridiques par l'État

#### 1) *L'émergence d'un écosystème d'innovation à partir de l'ouverture des données publiques juridiques*

La DILA a ouvert le 1<sup>er</sup> juillet 2014 les données légales, réglementaires et conventionnelles (conventions collectives) de Légifrance, puis les données de jurisprudence diffusées sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), le 1<sup>er</sup> septembre 2015. Au cours d'un premier programme d'innovation ouverte qui s'est déroulé du 30 octobre 2014 au 17 décembre 2014, la DILA s'est attachée à valoriser la récente ouverture des données juridiques françaises et à encourager leur réutilisation.

En ce sens, M. Bertrand Munch, directeur de la DILA, rappelait dans sa préface de présentation du premier programme d'innovation dédié à l'accès au droit (septembre à décembre 2014)<sup>1</sup> que :

« La DILA est dans un processus volontariste d'ouverture des données publiques juridiques. Son enjeu principal est d'encourager l'émergence d'un écosystème autour de ces données, en favorisant la création de nouveaux produits et services innovants entre les acteurs de l'*open data* et les professionnels publics et privés de l'édition juridique. Dans ce contexte, nous souhaiterions profiter de ces initiatives pour créer à moindre coût de nouveaux services de diffusion de données juridiques performantes, utiles et accessibles à tous, en nous inscrivant durablement dans les courants prometteurs de la démocratie numérique et d'un "gouvernement ouvert". Pour le moment, cela constitue une expérimentation. Nous en ferons un premier bilan en avril prochain. »<sup>2</sup>

« Open Law – Le droit ouvert » est un projet de co-création numérique, lancé jeudi 30 octobre 2014 et impulsé par la DILA, Etalab, le Numa et l'Open World Forum. Les objectifs de ce projet sont de réfléchir à l'exercice, la place et les pratiques entourant le droit dans notre société numérique ; de rendre plus accessibles certains jeux de données juridiques nouvellement ouvertes ; de créer une communauté d'innovation ouverte autour des données juridiques ; de mener des expérimentations autour du cadre juridique de ce type d'événement.

La communauté Open Law s'est ainsi rapidement constituée autour d'agents du secteur public, de représentants de professionnels de l'information juridique, d'acteurs de sites web

<sup>1</sup> <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/activites/experimentations/programme-open-law-le-droit-ouvert>.

<sup>2</sup> <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/OpenLaw-Dossiergeneral.pdf>.



professionnels, d'associations (ADIJ, Juriconnexion, Droit.org, AVIJED...) de start-up, de journalistes et de blogueurs, de chercheurs, d'étudiants, de juristes, de documentalistes et d'informaticiens indépendants...

Cette variété d'acteurs, de compétences et d'univers, s'est réunie autour d'une même problématique : comment profiter de l'ouverture récente des données publiques juridiques pour (re) penser le droit au service de l'innovation, et créer de nouveaux services répondant aux attentes du public ?

## ***2) Publication du prix « DILA – Le Droit ouvert » au Journal officiel : l'innovation juridique au service de la constitution de l'écosystème d'innovation***

Un programme d'innovation ouverte ne peut se concevoir sans la mise en place d'outils adaptés. En ce sens, le cadre juridique de la co-création lui-même a fait l'objet d'une démarche innovante par les porteurs du programme. Cela s'est notamment traduit dans la création d'un prix « DILA le Droit Ouvert »<sup>3</sup> et dans le règlement de ce prix qui invitait les porteurs de projet à envisager la redistribution de leurs développements sous des licences libres et ouvertes. Plus globalement, l'objectif poursuivi par les organisateurs du prix DILA était de permettre aux porteurs de projets de définir eux-mêmes leurs stratégies juridiques plutôt que de subir les conditions imposées unilatéralement par l'organisateur, qui impliquent souvent en pratique une cession des droits de propriété intellectuelle à l'organisateur du hackathon. Ainsi la clause 9.1 du règlement du concours ne prévoyait aucune cession des droits à la DILA, y compris pour les projets lauréats :

### ***9.1. Propriété intellectuelle et confidentialité***

Ni l'Organisateur, ni les acteurs de l'innovation partenaire (ci-après collectivement désignés par « Les Parties Organisatrices ») n'acquièrent aucun droit de propriété sur les contenus publiés par les Candidats, quel qu'en soit le support (en ligne ou hors ligne). Cela a notamment permis à la communauté d'enrichir son patrimoine commun autour des données enrichies et de distribuer les solutions applicatives développées sous des licences Open Source.

## ***3) Le développement de programme d'innovation collaborative : une démarche de gouvernement ouvert impliquant les agents publics***

La structuration et l'enchaînement des différents événements organisés par l'équipe d'innovation de la DILA ont également favorisé l'innovation collaborative, par des formats de travail

---

<sup>3</sup> Arrêté du 31 octobre 2014 relatif à la création et à la dotation du prix de la direction de l'information légale et administrative « DILA – Le droit ouvert » ELI : <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2014/10/31/PRMX1425905A/jo/texte>.

adaptés tels que des « barcamp » (rencontres ouvertes qui prennent la forme d'ateliers-événements), des ateliers de travail visant à faire émerger des idées innovantes ou encore des « sprints de code » (« hackathon »), pour les mettre en œuvre. Chaque porteur de projet a pu être accompagné par des mentors experts en information juridique et en données liées.

Cette organisation s'est avérée particulièrement adaptée au développement de projets en phase d'amorçage, et donc à la réalisation de prototypes autour de la réutilisation des données juridiques françaises. Elle a permis aux participants de bénéficier d'une expertise, en particulier des agents publics producteurs des données juridiques ouvertes, visant à accélérer le développement de leur projet, mais également de trouver potentiellement un marché en associant directement les utilisateurs finaux. En effet, la création de services innovants dans le domaine juridique provient d'une demande réelle de la part des « clients » de la DILA (en particulier les utilisateurs de Légifrance et les réutilisateurs des données juridiques ouvertes), illustrée par l'investissement des experts de l'information juridique dans ce programme, et le nombre de projets déposés.

Les agents de la DILA ont également été invités à participer aux événements de co-création, en vue d'accompagner les orientations stratégiques de la structure, dont le cœur constitue le développement de l'offre numérique. Cette participation vise non seulement à l'évolution des métiers par l'acculturation numérique des agents publics, mais plus largement au développement d'une culture commune d'administration innovante.

En définitive, c'est bien cet écosystème d'acteurs qui a fait la richesse du programme et contribué à cette première expérience réussie de « gouvernement ouvert », de participation et d'innovation collaborative entre la DILA et la société civile pour favoriser l'accès au droit en France.

### **B) Le projet Open Law\* le Droit Ouvert : une redéfinition des missions de services publics numériques avec les utilisateurs**

Une co-conception du service public numérique avec les utilisateurs finaux : La décision du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2013<sup>4</sup> définit le rôle de l'administration comme « plateforme pour l'innovation économique et sociale » dans le cadre d'un gouvernement ouvert et d'une politique soutenue de l'open data.

Comme nous l'avons observé avec l'émergence de l'écosystème de l'innovation juridique et de la communauté « OpenLaw\* le Droit Ouvert », l'ouverture de ses données publiques se révèle être pour une administration un déclencheur pour moderniser la conception des services publics numériques. De nouveaux acteurs peuvent

---

<sup>4</sup> <http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/le-cimap/le-cimap-du-18-decembre-2013>.



ainsi prendre part à la modernisation et à l'augmentation de l'offre du service public. L'information étant progressivement libérée, l'administration ne travaille plus pour les usagers, mais avec eux. En adéquation avec les ambitions gouvernementales, la première phase du programme « Open Law, le droit ouvert » a permis de développer un écosystème d'innovation autour de l'information juridique et de l'application du droit dans l'environnement numérique.

Le premier programme porté par la DILA sur Open Law avec les réutilisateurs de ses données lui a permis de mieux appréhender leurs attentes pour créer de la valeur à partir de la matière première informationnelle mise à disposition par l'État. Le besoin des réutilisateurs était clairement exprimé pour passer d'une mission de service public de la diffusion<sup>5</sup> du droit par l'Internet à celle d'un service public de mise à disposition de l'information légale. Il est ainsi possible d'envisager un modèle dans lequel l'administration serait la productrice des données fiables et authentifiées, et auquel d'autres acteurs de la société civile pourraient s'associer pour apporter des couches supplémentaires de savoir et de connaissance, et donc de services.

Nous constatons en effet une forte attente des réutilisateurs de nos données pour que les missions de la DILA évoluent vers un véritable service public de la donnée. Au-delà de sa consécration légale, cette évolution des missions de service public, a priori conforme à la stratégie gouvernementale, pourrait être prise en compte dans le cadre des travaux de réécriture du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit, afin de mieux répondre à l'intérêt général.

Lorsqu'il s'agit de l'exploitation des données, s'assurer que l'on dispose des bonnes données est primordial. En matière d'information légale, il n'y a que l'État qui peut prétendre les détenir et être la source de l'information authentifiée telle que publiée dans les journaux officiels édités par la DILA.

La structuration d'un écosystème d'innovation autour des données ouvertes présente de réelles perspectives pour créer des services publics numériques innovants et performants au moindre coût, tout en contribuant au développement de l'économie numérique et à l'émergence de nouveaux acteurs.

À l'issue de la première expérimentation de co-construction publique privée à partir des données publiques, le bilan était globalement positif. Cependant, le manque de moyens alloués et les freins liés à une culture administrative encore trop verticale nuisent à la mise en place de ce type de méthode d'innovation collaborative, qui implique un investissement important de l'administration et une acculturation numérique de ses agents. Mais il s'agissait d'une première expérimentation.

---

<sup>5</sup> Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'Internet ELI : <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2002/8/7/PRMX0205836D/jo/texte>

## § 2 – INNOVATION OUVERTE ET CO-CONSTRUCTION DES COMMUNS NUMÉRIQUES : UN MODÈLE VERTUEUX POUR LE DÉVELOPPEMENT COMBINÉ DE L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE ET L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

### A) Le programme d'investissement d'avenir : des moyens pour l'incubation des projets issus de l'innovation ouverte, mais un cadre inadapté à la co-création publique privée

#### 1) *Un cadre juridique encore largement inadapté à la co-création de services publics numériques à partir de l'innovation ouverte*

Si l'expérience du premier programme « Open Law\* – Le Droit Ouvert » a été probante pour le secteur privé et a largement contribué au développement rapide de très nombreuses PME innovantes dans le secteur du droit (notamment les « Legal start-up » dont le nombre a explosé suite à l'ouverture des données juridiques publiques), un nouveau défi s'ouvrait pour la DILA à l'origine du projet : être en capacité de reprendre l'innovation à son compte pour enrichir le service public numérique.

Malgré les résultats obtenus et la volonté marquée d'impliquer les agents de la DILA, le semestre qui a suivi ce premier programme s'est traduit par des difficultés à réintégrer les innovations dans les processus industriels de la DILA, notamment en raison de l'absence de budget dédié à cet effet et de la conduite du changement que cela implique auprès des collaborateurs. L'équipe de la DILA en charge de l'innovation a donc cherché à profiter des appels à projets du programme d'investissement d'avenir (PIA) ouverts sur le fonds « transition numérique de l'État »<sup>6</sup>. Dès février 2015, elle a ainsi organisé plusieurs événements<sup>7</sup> pour mettre en relation les porteurs de projets présentés au prix de l'innovation de la DILA et des agents publics souhaitant profiter de ce premier appel à projets du PIA pour développer l'innovation publique.

Pour anticiper d'éventuelles commandes publiques d'industrialisation de prototypes présentés à son prix de l'innovation, l'équipe d'innovation de la DILA s'était appuyée sur le chapitre dédié au concours du guide de l'achat public innovant<sup>8</sup> : « La raison d'être du concours est de stimuler la créativité : cette procédure peut constituer un moyen de faire émerger et de tester des idées nouvelles. Très utilisé pour les prestations d'architecture, le concours n'est cependant pas limité aux marchés de travaux, et

<sup>6</sup> <http://www.modernisation.gouv.fr/l'action-publique-se-transforme/avec-les-administrations-et-les-operateurs-publics/investissements-d-avenir-fonds-transition-numerique-de-l-etat-et-modernisation-de-l-action-publique>.

<sup>7</sup> Voir par exemple les événements du 6 février au Numa et du 10 février 2015 à la DILA : <http://www.meetup.com/fr-FR/Legal-Innovation-Paris/events/220006433/>.

<sup>8</sup> <http://www.economie.gouv.fr/daj/guide-pratique-lachat-public-innovant-est-en-ligne>.

peut être exporté à d'autres domaines (transports, prestations intellectuelles).

Le concours est défini à l'article 38 du Code des marchés publics comme la procédure par laquelle le pouvoir adjudicateur choisit, après mise en concurrence et avis d'un jury, "un plan ou un projet, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'architecture et de l'ingénierie, ou des traitements de données, avant d'attribuer à l'un des lauréats du concours un marché." La procédure du concours et, notamment, le rôle du jury sont décrits à l'article 70 du code. »

En pratique, faire d'un concours intégré à un programme d'innovation ouverte le préalable à une commande publique soulève encore de très nombreuses réserves chez les acheteurs publics, qui privilégient la remise en concurrence même si l'idée est probablement amenée à prospérer dans le futur.

Par ailleurs, le choix d'encourager la redistribution des résultats du concours sous des licences libres et ouvertes plutôt que d'imposer une cession partielle des droits de propriété intellectuelle aux porteurs de projets s'est également révélé être un obstacle pratique à la capacité de contractualiser ultérieurement avec les porteurs pour l'industrialisation de l'innovation par le secteur public<sup>9</sup>.

Mais la principale difficulté juridique procédait du PIA lui-même : pour cette première vague de projets du fonds « transition numérique de l'État »<sup>10</sup>, seuls des projets portés exclusivement par des entités publiques étaient éligibles.

## ***2) Du concours d'innovation à la convention de R&D pour déposer les projets portés par l'État au programme d'investissement d'avenir***

Il n'était pas *a priori* envisageable de prolonger un programme d'innovation collaborative entre le secteur public et privé à partir des données publiques ouvertes sur le PIA pour permettre une industrialisation des innovations dans le service public numérique. Suite aux événements de co-création numérique entre le secteur public et privé, deux projets issus du programme « Open Law\* – Le Droit Ouvert » et déposés au concours d'innovation de la DILA ont finalement été retenus pour un dépôt PIA. Le projet « *DataAsso* », lauréat du concours, a été repris par le ministère de la Jeunesse et des Sports et « *Mon Dashboard Entreprise* » a été sélectionné pour un dépôt de dossier au PIA par la DILA.

Sur le fondement juridique de l'article 3-6° du Code des marchés publics, des conventions de R&D ont été conclues par les entités publiques porteuses de ces projets au PIA avec les start-ups qui en

<sup>9</sup> Notamment parce que selon la doctrine publique dominante, cela n'ouvre pas la possibilité de passer par la procédure négociée de l'article 35 du Code des marchés publics en l'absence d'exclusivité des droits de propriété intellectuelle.

<sup>10</sup> Convention du 12 décembre 2014 entre l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations relative au programme d'investissement d'avenir (action : « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique ») :

<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/convention/2014/12/12/PRMI1424723X/jo/texte>.

étaient à l'origine. Ce cadre partenarial innovant a ainsi effectivement permis de poursuivre la dynamique et d'inclure les porteurs de ces innovations aux projets déposés par les entités publiques au PIA (juridiquement, ces conventions de R&D constituaient des « apports » des administrations porteuses). Les deux projets déposés ont été lauréats de ce premier appel à projets du PIA « transition numérique de l'État ». Pour permettre au projet « Mon Dashboard Entreprise et « Data-Asso » d'être repris par la DILA et la DJEPVA, des conventions de R&D ont été signées entre les start-ups porteuses du projet et les entités publiques.

### ***3) Du programme d'investissement d'avenir au partenariat d'innovation pour l'industrialisation de services publics numériques***

Outre l'objectif de créer un service d'information personnalisé aux PME à partir de l'interopérabilité des données ouvertes sur et pour les entreprises, le dossier déposé au PIA pour « Mon Dashboard Entreprise » affichait également l'ambition de poursuivre la démarche d'innovation du cadre juridique de co-création publique privée. Afin de passer d'une convention de R&D à une industrialisation par le secteur public, le dossier lauréat du PIA prévoit la passation d'un partenariat d'innovation.

Le partenariat d'innovation est un « nouveau type de marché public », ayant été transposé aux articles 70-1 à 70-3 du Code des marchés publics par le décret portant mesures de simplification applicables aux marchés publics du 26 septembre 2014<sup>11</sup>. Selon le premier alinéa de l'article 70-1 du Code des marchés publics, « le partenariat d'innovation a pour objet la recherche et le développement ainsi que l'acquisition de fournitures, services ou travaux innovants qui en sont le résultat ». Selon le premier alinéa du I de l'article 70-2 du même code, « le partenariat d'innovation comprend une ou plusieurs phases successives qui suivent le déroulement du processus de recherche et de développement et une ou plusieurs phases d'acquisition des produits, services ou travaux qui en sont le résultat ».

Le cadre juridique du partenariat d'innovation semblait *a priori* particulièrement adapté à la poursuite du processus pour passer d'un prototype à la phase suivante.

Pour l'équipe projet, le programme d'innovation ouverte à l'origine du projet pouvait être assimilé à un « processus de dialogue informel » entre l'ensemble des parties prenantes afin de connaître l'état de l'art technique sur les services numériques auprès des entreprises.

Sur les aspects « propriété intellectuelle » du projet, l'équipe projet souhaitait utiliser l'option B du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles (CCAG-PI) et désigner une licence de redistribution

---

<sup>11</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/9/26/EINM1412633D/jo/texte>.

des livrables en *open source* et *open data* afin de consacrer un cadre juridique favorable à l'innovation ouverte pour son développement ultérieur et garantir le développement d'un nouveau service public numérique à moindre coût, dans le cadre d'une démarche de « gouvernement ouvert ».

Une première difficulté juridique résidait dans l'interprétation du décret de septembre 2014 relatif aux partenariats d'innovation qui implique de démontrer l'absence de solutions préexistantes (défaillance du marché pour recourir à ce cadre juridique). Sur ce sujet, la mise en œuvre d'un programme d'innovation ouverte et d'un concours d'innovation pouvait-elle répondre à l'obligation de résultat imposée par la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'Économie et des Finances dans sa doctrine ?

En l'absence de jurisprudence sur le sujet, la DILA a posé une question d'interprétation à la DAJ qui apportait une interprétation restrictive. Une étude de marché complémentaire a donc été commandée et réalisée comme préalable à la passation du partenariat d'innovation. La solution « ne doit pas exister lors de la conclusion du contrat », mais elle peut apparaître après la signature. Toutefois, si elle apparaît pendant la négociation alors la procédure devient caduque. Cela constitue un risque important, notamment lorsque le projet à l'origine du partenariat d'innovation a été développé en mode ouvert, ce qui rend cette démarche a priori incompatible avec le nouveau cadre juridique de développement de l'innovation publique.

Lors de la phase de préparation du partenariat d'innovation du projet « Mon Dashboard Entreprise », une autre difficulté est apparue sur le critère de « l'entreprise innovante » imposé par les textes pour les entreprises susceptibles de répondre. L'équipe projet a proposé de l'interpréter extensivement pour y inclure « les entreprises ayant participé à des hackathons ou à des concours », autrement dit, à la démarche d'innovation ouverte lancée depuis l'ouverture du concours en octobre 2014. En effet, ces critères permettraient sans doute de développer l'intérêt des démarches d'innovation collaborative du secteur public autour de ses données publiques ouvertes et faire des concours d'innovation des préalables à la passation de commande publique sur la base des partenariats d'innovation.

Côté secteur privé, ce dispositif permettrait notamment à des start-ups réutilisatrices de données publiques d'accéder à un premier marché par une commande publique, ce qui constitue par ailleurs un des objectifs des politiques publiques poursuivies en matière d'achat innovant. Néanmoins, cette interprétation n'est pas dominante et les critères proposés par l'équipe projet pour admettre au titre des « entreprises innovantes » visées par le décret ne semblent pas éligibles en l'état.

Surtout en l'espèce, la start-up Ooffice à l'origine du projet déposé au concours d'innovation « DILA – le Droit ouvert » semble être exclue d'office de la possibilité de participer au partenariat d'innovation. La conclusion préalable d'une convention de R&D conclue avec la DILA



pour préparer la réponse au PIA et incuber le projet par les équipes d'innovation de la DILA semble en effet lui interdire l'accès à l'éventuelle industrialisation du service public numérique dont elle est à l'origine du fait de ces jurisprudences rappelées par la DAJ. D'une part, dans un arrêt du 29 juillet 1998, le Conseil d'État a jugé que « le fait de participer à la préparation d'un marché n'exclut pas forcément le candidat pour la réalisation du marché s'il n'a pas recueilli des informations susceptibles de l'avantager par rapport aux autres candidats »<sup>12</sup>. D'autre part, dans une décision du 3 mars 2005, la Cour de justice des communautés européennes a constaté que parfois « des personnes ayant effectué certains travaux préparatoires sont exclues de la procédure d'adjudication sans que leur participation à celle-ci ne comporte un risque quelconque pour la concurrence entre les soumissionnaires »<sup>13</sup>.

Au moment où nous rédigeons cet article, la passation d'un partenariat d'innovation reste envisagée pour ce projet. Néanmoins l'expérience a démontré que le cadre juridique du droit de l'innovation publique est encore très largement inadapté à l'industrialisation d'un projet par le secteur public issu d'une démarche d'innovation collaborative à partir de ses données ouvertes. Lors du nouveau programme Open Law Europa lancé en septembre 2015 par la DILA, c'est donc une autre stratégie juridique et partenariale qui a été mise en œuvre.

## **B) Programme Open Law Europa : une expérimentation des communs numériques co-développés par le secteur public et privé**

### ***1) Le programme Open Law Europa : l'innovation collaborative à partir des données publiques enrichies par le secteur public***

À l'occasion de sa présidence du forum européen des journaux officiels, la DILA a souhaité mettre en œuvre à partir de septembre 2015 un nouveau programme d'innovation collaborative intitulé « Open Law Europa ». Il consistait à stimuler l'ouverture des données juridiques nationales et européennes, en vue de leur croisement et de leur réutilisation, priorité scientifique de la présidence française. L'objectif de ce programme était de s'appuyer sur les travaux récents lancés par l'Office des Publications de l'Union européenne<sup>14</sup>, visant à définir deux standards du web sémantique européen : ELI pour l'identification des ressources législatives et ECLI pour l'identification de la jurisprudence à partir de l'exploitation de ces identifiants, l'objectif était de développer l'innovation collaborative pour créer des démonstrateurs de services innovants visant à stimuler l'interopérabilité des droits européens et nationaux.

<sup>12</sup> CE, 29 juillet 1998, n° 177952, Société Gécicorp.

<sup>13</sup> CJCE, 3 mars 2005, Affaires C-21/03 et C-34/03, Fabricom SA, point. 35.

<sup>14</sup> <https://publications.europa.eu/fr/home>.



En intégrant les identifiants, ELI et ECLI dans son offre *Open data*, la DILA devenait l'une des premières administrations à mettre à disposition des données ouvertes 4 étoiles pour reprendre la classification de qualité des données de Tim Berners-Lee<sup>15</sup>. Cela représentait un investissement important et correspondait au développement du « service public de la donnée » en gestation. La DILA a ainsi tenu compte des attentes des réutilisateurs exprimés lors du premier programme Openlaw de 2014. L'investissement réalisé par la DILA ne sera plus à faire par le secteur privé. C'est une économie d'échelle qui est réalisée au service du développement de l'accès au droit, par des acteurs publics ou privés.

## ***2) Open Law Europa : au-delà de l'opposition historique biens publics/privés : une expérimentation des « biens communs numériques »***

Le programme s'est déroulé sur 3 mois du 17 septembre au 17 décembre 2015. Open Law Europa affichait une ambition élevée : se saisir des données ouvertes et des instruments communautaires pour stimuler la création de services et produits innovants.

Ce programme Open Law Europa s'est révélé un levier formidable pour le développement de l'écosystème, notamment grâce au soutien fort et renouvelé apporté par la DILA, mais aussi de très nombreux partenaires privés, ce qui constituait la principale nouveauté par rapport à l'exercice précédent. Il a permis d'expérimenter la notion de « biens communs numériques » qui procède de la mutualisation des investissements du secteur public et du secteur privé à partir des données ouvertes. Il a favorisé la mise à disposition d'un socle de ressources ouvertes<sup>16</sup> à la communauté de l'innovation publique et privée dans le secteur de l'information juridique.

Grâce à une ingénierie juridique novatrice organisant un statut rémunéré de contributeur aux « communs numériques »<sup>17</sup>, cette collaboration a permis le développement de cinq ressources communes consubstantielles aux six projets d'innovations<sup>18</sup>. Réunies au sein d'un réseau de données ouvertes liées, ces contributions composent un actif unique, source d'innovation et de création de valeurs économiques.

Rendus possibles par l'ouverture des données juridiques, les communs sont construits, enrichis, gouvernés et maintenus au bénéfice de tous par des communautés d'acteurs. Ils nourrissent

---

<sup>15</sup> <http://5stardata.info/en/>.

<sup>16</sup> <http://www.village-justice.com/articles/Open-Law-Europa-pari-reussi-avec,21138.html>.

<sup>17</sup> Les sommes mutualisées par les partenaires servent en partie à verser une indemnisation en droits d'auteur aux contributeurs individuels donnant de leur temps et de leurs compétences pour participer au développement et à la maintenance de ces communs, voir les contrats rédigés :

[http://openlaw.fr/index.php?title=Les\\_communs\\_num%C3%A9riques\\_du\\_droit](http://openlaw.fr/index.php?title=Les_communs_num%C3%A9riques_du_droit).

<sup>18</sup> <http://openlaw.fr/index.php?title=OpenLawEuropa>.

l'innovation et servent de socles au développement de services innovants, par les administrations, par les entreprises et par la société civile.

### *3) Open Law Europa a permis l'émergence et la conception de 5 nouveaux communs pour le droit ouvert*

Ces « communs numériques » co-développés et co-administrés dans le cadre d'une gouvernance associant les professionnels du secteur public et privé, démontrent qu'une stratégie de gouvernement ouvert au service de l'enrichissement collaboratif des données publiques est un puissant levier de développement combiné de l'administration numérique et de l'économie numérique. Si les acteurs impliqués parviennent à pérenniser cette expérimentation<sup>19</sup>, cet actif immatériel constituera un socle de l'État-plateforme à partir duquel pourront se greffer les services et produits de demain.

Avec ce nouveau cadre de « partenariat public-privé » à partir des données ouvertes, souvent cité en exemple auprès des institutions européennes, la France démontre ici qu'elle a toute sa place aux côtés des leaders du « web des données ».

En synthèse, l'ensemble de ces expérimentations a démontré qu'en accord avec les ambitions gouvernementales, une demande réelle provenait du secteur privé, en vue de créer une chaîne de valeur autour de la réutilisation des données, notamment dans le domaine juridique.

Et maintenant ? Il s'agit de pérenniser et développer cette action. Une infrastructure commune est née de cette rencontre, il est de la responsabilité des acteurs d'en assurer collectivement la gouvernance. Pour pouvoir s'en saisir pour le développement de l'administration numérique, l'État doit pouvoir occuper toute sa place dans cette gouvernance des « biens communs informationnels » qui se développent à partir de ses données ouvertes. Pour y parvenir, il faut pouvoir prolonger le « service public de la donnée » de la possibilité juridique pour les acteurs publics de participer effectivement à cette gouvernance des « communs ». Ceci pourrait notamment se concrétiser par des évolutions légales et réglementaires dans le droit de la commande publique pour permettre son implication financière et dans les règles de gestion des agents publics pour encourager leur participation dans les processus de co-création.

Open Law Europa a permis d'imaginer une nouvelle stratégie partenariale publique privée dans la co-construction de l'administration ouverte. Comme le rappelle Lionel Maurel, elle concrétise le concept des partenariats public-communs : « En 2014, l'italien Tommaso Fattori<sup>20</sup> avait proposé le concept de « Partenariats Public-Communs » comme une alternative aux

---

<sup>19</sup> Voir les « communs numériques » en ligne : <http://lab.openlaw.fr/>.

<sup>20</sup> [http://p2pfoundation.net/Public-Commons\\_Partnership](http://p2pfoundation.net/Public-Commons_Partnership).

partenariats Public-privé classiques, trop souvent à l'origine de formes de privatisation ou d'accaparement de ressources communes. L'initiative Open Law constitue à mon sens à la fois une réalisation et un enrichissement de cette idée, en montrant comment des Partenariats Public-Privé-Communs peuvent être mis en place autour des données ouvertes »<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> <http://scinfolex.com/2016/01/25/open-law-un-modele-exemplaire-de-partenariat-public-privé-communs/>.

