

# INTERNATIONAL JOURNAL OF DIGITAL AND DATA LAW

---

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT  
DES DONNÉES ET DU NUMÉRIQUE

Vol. 7 - 2021



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  
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. Enfin, associée de BeRecht Avocats, elle est avocate au barreau de Paris et médiatrice professionnelle agréée par le CNMA.

**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. Fondateur et associé de BeRecht Avocats, il est avocat au barreau de Paris et médiateur professionnel agréé par le CNMA.

**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) 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. Partner at BeRecht Avocats, she is an attorney at law at the Paris Bar and a professional mediator accredited by the CNMA.

**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. Founder and partner at BeRecht Avocats, he is an attorney at law at the Paris Bar and a professional mediator accredited by the CNMA.

**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].

## LES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE LA LÉGITIMITÉ DU SERVICE PUBLIC

par **Paul MOUSSIER**, Délégué à la protection des données (DPO), Eau de Paris

---

*« Au contact de l'innovation technologique, le droit est défié, parfois sommé de réagir pour combler ce qui est faussement décrit comme le vide juridique »<sup>1</sup>.*

Tels sont les mots tenus par Henri Oberdoff à l'occasion d'un colloque portant sur les rapports entre droit et l'innovation technologique en 1987. Force est de constater que, si les technologies de 2020 ne sont plus celles de la fin du siècle dernier, la démarche de réfléchir sur les rapports entre innovation et droit reste terriblement d'actualité, à l'heure où les règlements et projets de régulation de technologies foisonnent<sup>2</sup>, et où la doctrine universitaire en la matière se structure<sup>3</sup>. A ce double constat, le droit public n'est pas en reste.

En effet, le terme de technologie désigne l'ensemble des savoirs, des pratiques et des procédés dans un certain domaine technique, fondé sur des principes et des avancées scientifiques<sup>4</sup>. Il existe donc des technologies portant sur de nombreux objets comme l'information, la communication ou le domaine industriel. Chaque technologie est nouvelle en un cadre spatiotemporel donné, rendue possible par un processus d'innovation. L'innovation quant à elle, s'entend comme l'introduction d'un nouveau processus, produit, technique, qui entraîne inévitablement des changements économiques, politiques et sociaux<sup>5</sup>. En somme, toute technologie est nouvelle en son temps, innovante en son époque, et conduit à des réactions notamment de la part du droit. Au cours du XIXe siècle, la machine à vapeur fut une nouvelle technologie en son temps, entraînant le transport ferroviaire. Les technologies de l'information et de la communication n'échappent pas à la règle, et il est désormais courant d'observer une nouvelle sémantique : droit de la donnée, droit de l'intelligence artificielle, droit de la blockchain, etc. Précisément, c'est parce que l'innovation et les

---

<sup>1</sup> H. OBERDOFF, *Le droit au contact de l'innovation technologique*, colloque, mai 1987, Centre de Recherches Critiques sur le Droit, in *Droit et Société*, n°11-12, 1989

<sup>2</sup> C. BOUFFIER, A. BOULLET, « La Commission Européenne propose un nouveau règlement sur la gouvernance des données », *blog du cabinet August Debouzy*, 16 décembre 2020, [<https://www.august-debouzy.com/fr/blog/1624-la-commission-europeenne-propose-un-nouveau-reglement-sur-la-gouvernance-des-donnees>]

<sup>3</sup> Se tenait à Paris, le 3 et 4 novembre 2020, la 5<sup>e</sup> édition des Journées universitaires sur les enjeux des Gouvernements Ouverts et du numérique.

<sup>4</sup> Larousse, définition de « technologie » in *Le Dictionnaire Larousse en ligne*, [<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/technologie/76961>]

<sup>5</sup> Larousse, définition de « innovation » in *Le Dictionnaire Larousse en ligne*, [<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/innovation/43196>]

nouvelles technologies qu'elle implique sont porteuses de bouleversements dans la société que le droit intervient pour encadrer et réguler leurs utilisations, leur orientation. Le politique, et *in fine* le droit peuvent alors leur donner une éthique et une définition cette-fois ci essentialiste, c'est-à-dire définir quelle utilisation souhaitable des technologies. C'est précisément ce que constitue le régime juridique de service public, notion centrale du droit administratif français.

D'un point de vue juridique, le service public est avant tout un élément organique : c'est une personne morale de droit public qui intervient, directement ou indirectement, pour prendre en charge une activité<sup>6</sup>. Cette activité implique alors un élément matériel qui vient compléter la définition du service public : une activité qui poursuit l'intérêt général<sup>7</sup>, vertueuse (selon le législateur ou le juge), et qui doit donc être nécessairement prise en charge par une personne publique. En conséquence, une activité voulue (par le législateur) ou identifiée (par le juge) comme une activité de service public, est soumise toute ou partie à un régime de droit public<sup>8</sup>.

Alors, l'étude du droit administratif, et plus précisément du régime de service public, « aurait tort de négliger les apports de l'Histoire, de la sociologie ou de la technologie »<sup>9</sup>. Le droit et des facteurs extra-juridiques (à savoir, l'objet sur lequel porte le droit) ne peuvent ainsi être valablement séparés car, s'agissant des technologies ou du processus d'innovation les plus souvent disruptifs pour la société, le dernier appelle le premier à réinventer les règles et la régulation<sup>10</sup>. Devient alors indispensable d'étudier également les rapports entre technologies et service public, les transformations occasionnées par ces innovations étant si profondes qu'elles touchent tous les domaines de la vie humaine et posent la question de l'intérêt général.

L'appropriation des technologies par le service public (innovantes en leurs temps) est néanmoins un sujet vaste. D'un point de vue juridique seulement, un régime de service public sur une activité n'est jamais une évidence : le droit administratif est, par nature, un droit exorbitant du droit commun. Créer un service public n'est jamais neutre et la règle encore aujourd'hui est de ne pouvoir intervenir qu'en cas de carence de l'initiative privée sur un marché<sup>11</sup>, ou lorsqu'un intérêt public existe<sup>12</sup>. Le service public n'est pas une évidence, de surcroît face à ces activités impliquant de nouvelles technologies. L'Histoire montre que l'appréhension d'un nouvel objet technique et évolutif par le droit public est graduelle,

<sup>6</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, 2<sup>e</sup> édition mise à jour, coll. Thémis, Paris, PUF, 2007, p. 156

<sup>7</sup> R. CHAPUS, « Le service public et la puissance publique », *Revue de Droit Public*, tome 84, 1968, p.239

<sup>8</sup> S. BRACONNIER, *op.cit.*, p.157

<sup>9</sup> J-M AUBY, *Traité de science administrative*, Mouton & Co, 1966, in J-P. FERREIRA, « J-M Auby et la crise du droit administratif », *RFD*, 2020, p.567

<sup>10</sup> A. SUPLOT, *La gouvernance par les nombres*, coll. Mesures du monde, Fayard, 2014, p.215

<sup>11</sup> C.E., sec., 30 mai 1930, n°06781, Chambre syndicale du commerce en détails de Nevers

<sup>12</sup> C.E., ass., 31 mai 2006, n°275531, Ordre des avocats au barreau de Paris

de surcroît lorsque la technologie en question est complexe et se développe à une vitesse croissante<sup>13</sup>.

Ainsi, si le droit est appelé à réguler l'utilisation et les conséquences des nouvelles technologies, il n'est pour autant pas nécessaire de repartir d'une feuille blanche : des notions historiques, comme celle du service public, existent. Ce dernier, n'est rendu légitime que lorsqu'il sert (ou prétend servir) l'intérêt général. Alors, à l'heure des grands bouleversements des technologies sur le monde et le droit, il convient de s'interroger sur comment ces technologies peuvent croiser la notion de service public et servir sa légitimité.

Pour ce faire, il faut d'abord voir que les technologies et le phénomène d'innovation ont été et sont toujours un objet de service public (1). Mais encore, les technologies et l'innovation sont également devenues, et c'est plus récent, un outil, un moyen du service public afin de se moderniser, se renouveler, en somme pour maintenir sa légitimer (2).

## §1 – LES TECHNOLOGIES COMME OBJET DE SERVICE PUBLIC

Les technologies sont avant tout un objet du service public. Le service public porte sur ces dernières en raison des conséquences qu'elles impliquent ou ont impliqué sur la société. Par intérêt général donc, des activités de service public sont initiées par le politique, et encadrées par ce régime exorbitant du droit commun. Pour le comprendre, il faut d'abord voir que les technologies sont un objet historique du service public : l'innovation fut un vecteur d'une croissance des services publics (A). Les technologies demeurent cependant un objet actuel de service, et il est possible de trouver encore aujourd'hui ce régime juridique particulier applicable à certaines technologies (B).

### A) Un objet historique : l'innovation vectrice d'une croissance du service public

Les rapports entre technologies et service public sont anciens. Le phénomène d'innovation, car porteur de conséquences pour la société, appelle perpétuellement à de nouvelles règles ou d'adaptation de celles existantes. Ainsi énoncé, c'est au travers de l'Histoire que se trouve les germes de ce constat juridique. Le régime juridique de service public n'est pourtant pas aussi ancien que le processus d'innovation. Si de tout temps, l'espèce humaine innove et avance vers le progrès, la notion de service public est le fruit d'un développement culturel et anthropologique beaucoup plus récent. Le régime juridique de service public tel qu'il est désormais accepté et connu en droit public date véritablement de l'époque contemporaine : un régime exorbitant du droit commun,

---

<sup>13</sup> S. MANSON, « La mise à disposition de leurs données publiques par les collectivités territoriales », *AJDA*, Dalloz, 2016, p.97

impliquant des prérogatives de puissance publique<sup>14</sup> et des sujétions particulières<sup>15</sup> à la personne morale en charge du service. Il faut donc se tourner vers le 19<sup>e</sup> siècle pour constater fidèlement des rapports et du renforcement de la légitimité du service public par les technologies.

Le service postal constitue un premier exemple. Dès 1800, apparaissent en France les premières malles-postes, des voitures hippomobiles environ 2 fois plus rapides que les diligences ou charrettes utilisées jusqu'alors, du fait de son armature et de son processus de fabrication la rendant plus légère à tirer par les chevaux<sup>16</sup>. Puis, dès 1827, c'est la première ligne de chemin de fer qui est ouverte en France<sup>17</sup>. Par ce gain considérable de temps pour le transport du courrier, est votée en 1829 une loi portant création du « service rural »<sup>18</sup>, pour couvrir intégralement l'ensemble du territoire en malles-postes et lignes ferroviaires dédiées au service postal. La création de ce « service rural » réalise donc l'attribution, sur une activité donnée (en l'occurrence, le service postal), d'un régime exorbitant du droit commun. En effet, les malles-postes se voient les seules voitures d'alors à bénéficier du « privilège du galop »<sup>19</sup> : elles pourront aller plus vite que d'autres voitures sur la route.

Un régime exorbitant du droit commun, qui confère des prérogatives supplémentaires pour servir l'intérêt général, apparaît alors. Il porte donc sur une innovation du début du XIX<sup>e</sup> siècle : les processus d'accélération du transport de courrier et donc de l'information : malles-postes, trains. L'accélération des ces transports ne manqueront pas de rapidement faire réagir le droit, puisque c'est en 1845 que la Cour de cassation pose un principe de responsabilité de l'administration des postes en cas de dommage corporel<sup>20</sup>, du fait de l'accélération des transports et donc de la hausse de la dangerosité et des accidents sur les trajets.

Le phénomène d'industrialisation de la société dès la fin du XIX<sup>e</sup> en France constitue un second exemple ces technologies comme objet du service public. C'est en 1873 que le Tribunal des conflits confie le caractère de service public à l'industrie du tabac composées des manufactures appartenant à l'État<sup>21</sup>. Cette reconnaissance d'un régime juridique exorbitant du droit commun n'est que la conséquence d'un phénomène disruptif en son temps :

<sup>14</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit contenant le droit public et le droit administratif*, 1<sup>e</sup> édition, ed. Larose, 1892, p.419

<sup>15</sup> J. WALINE, *Droit administratif*, 27<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2018, p.35

<sup>16</sup> C. STUDENY, *L'invention de la vitesse : France XVIII-XXe siècle*, Gallimard, 1995

<sup>17</sup> Ordonnance royale du 26 février 1823, portant concession de la ligne Saint-Etienne à Andrézieux, en service le 30 juin 1827

<sup>18</sup> Loi dite « Sapey » des 3 et 10 juin 1829

<sup>19</sup> D. REYTIER, D. ROCHE, *Voitures, chevaux et attelages du XVI<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Association pour l'Académie d'art équestre de Versailles, 2000, 1<sup>e</sup> édition, p.366

<sup>20</sup> Cass, civ, 1<sup>e</sup> avril 1845, Administration des postes c/ Depeyre, in G. BIGOT, « La responsabilité de l'administration en France », *Jus Politicum*, n°8, 2012, [<http://juspoliticum.com/article/La-responsabilite-de-l-administration-en-France-551.html>]

<sup>21</sup> T.C., 8 février 1873, n°00012, Blanco

l'industrialisation, et l'appropriation par la Puissance publique de ces moyens de production. La notion de service public émergera alors pleinement à cette époque, de façon jurisprudentielle.

De surcroît, le service public ne peut pas être décontextualisé de ces innovations en leurs temps<sup>22</sup>. C'est précisément parce que ces progrès technologiques sont lourds de conséquences économiques et sociales qu'il est d'intérêt général que la puissance publique vienne assumer, assurer ou réguler les activités concernées. La reconnaissance de nouveaux besoins collectifs offre ainsi de nouveaux moyens d'actions, dont notamment le service public<sup>23</sup> : des prérogatives supplémentaires et un régime de responsabilité publique, exorbitant du droit commun. Sont concernés tous les grands progrès technologiques de la fin du XIXe<sup>24</sup> : la production industrielle, les télécommunications naissantes, le transport ferroviaire.

En somme, une règle générale apparaît : les technologies et l'innovation favorisent l'apparition de règles juridiques. Ces mêmes technologies, si profondément lourdes de conséquences et de changement, favorisent la déduction et la multiplication de régimes de services publics pour une meilleure régulation par la puissance publique. Ainsi, le régime de service public est lié par l'histoire à l'innovation et les nouvelles technologies en leurs temps. Mais à l'ère désormais des réseaux sociaux, des applications et du big data, force est de constater que les technologies, cette fois ci du 21<sup>e</sup> siècle, sont également un objet de service public et n'infirmes pas le constat susvisé.

### **B) Un objet actuel : un régime juridique pleinement applicable à certaines technologies**

Si le service public puise sa légitimité notamment du fait de son objet, en l'espèce les technologies (il y en aurait bien d'autres), la notion reste évolutive dans le temps : l'intérêt général est une notion volontairement malléable, qui s'adapte aux circonstances. Ainsi, l'intérêt général qui justifiait un service public sur l'industrie du tabac en 1873 n'est plus d'actualité. De même que la gestion directe par l'administration des postes et télécommunications (PTT) fut longtemps un monopole d'Etat et un régime de service public administratif<sup>25</sup>, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Il faut donc garder à l'esprit que, si les technologies justifient et servent la légitimité du service public, le régime juridique de service public est évolutif et peut se séparer d'objets, d'activités qu'il avait traditionnellement en compétences.

---

<sup>22</sup> Pour preuve, la note de Maurice Hauriou sous un commentaire d'un arrêt du Conseil d'Etat, C.E., 1913, Syndicat National des chemins de fer

<sup>23</sup> C. LEMERCIER, « La construction d'un modèle français de service public avant 1914 », *Regards croisés sur l'économie*, n°2, 2007, p.54

<sup>24</sup> S. BRACONNIER, *op.cit.*, p.171

<sup>25</sup> T.C., 24 juin 1968, n°01917, Ursot

Néanmoins, de nombreux services publics, actuels, portent sur des technologies, et notamment les technologies de l'information et de la communication. En 2004<sup>26</sup>, est inséré un article L1425-1 dans le code général des collectivités territoriales. Cet article porte création d'un service public local facultatif de télécommunication électronique pour les collectivités territoriales. Pour elles désormais, il devient possible d'intervenir et de prendre en charge la fourniture d'un accès à internet en finançant des réseaux d'initiative publique, en cas de carence des fournisseurs d'accès à internet. Subsiste donc une possibilité de service public en matière de télécommunication pour les personnes publiques. La collectivité peut ainsi décider ou non d'intervenir si elle observe un manquement pour l'intérêt général du fait d'une carence de l'initiative privée des fournisseurs d'accès<sup>27</sup>.

Ainsi, l'accès à l'information, l'échange informatisé des données comme le partage de connaissances, semblent constituer en pratique un besoin typique de l'intervention de la collectivité<sup>28</sup> pour une prise en charge. Du fait que « l'ère numérique est porteuse d'une révolution des savoirs et de l'information en permettant une meilleure diffusion des données »<sup>29</sup>, des services publics portant sur des technologies actuelles fait sens et est une réalité juridique positive. De surcroît, c'est du fait que « la circulation de l'information permise par les technologies contemporaines constitue un enjeu juridique majeur du monde contemporain »<sup>30</sup>, que des besoins d'intérêt général identifiés par la puissance publique implique l'application sur certaines technologies du régime de service public. L'exemple le plus concret et le plus récent est le service public de la donnée par la plateforme data.gouv.

En effet, pour conserver sa souveraineté informationnelle et valoriser la réutilisation de données de qualité dans une démarche d'ouverture, « il est d'intérêt général que l'État maîtrise la gouvernance de ces données ». Il s'agit ici « de données publiques, dont certaines doivent être soumises à un statut particulier garantissant leur fiabilité et favorisant leur utilisation »<sup>31</sup>. Dès lors, se retrouve ici un régime spécifique exorbitant du droit commun appliqué à des données, regroupées sur une plateforme en ligne. Dès lors, ce choix illustre la volonté de la puissance publique d'assumer la maîtrise d'un besoin qu'elle considère d'intérêt général et pour lequel elle juge l'initiative privée insatisfaisante. Le service

---

<sup>26</sup> Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, 9 juillet 2004, n°2004-669

<sup>27</sup> Y-R GUILLLOU, « Les télécommunications et l'internet : un nouveau service public local », *Annuaire des Collectivités Locales*, n°23, 2003, p.146

<sup>28</sup> *Ibidem*, p.143

<sup>29</sup> I. BOUHADANA, W. GILLES, « 40 ans de construction du droit du numérique. Les enjeux juridiques de l'avènement d'un monde intelligent », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 2019, vol.5, p.1

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.1

<sup>31</sup> L. CLUZEL-METAYER, « La construction d'un service public de la donnée », *Revue Française d'administration publique*, n°167, 2018, p.491

public de la donnée est ainsi une création législative<sup>32</sup>. Il permet à la puissance publique d'authentifier les données qui ont vocation à rejoindre cette plateforme, ou autrement dit, ce service public. Elles sont vérifiées, authentifiées, soumises à des licences spécifiques de réutilisation, à une obligation globale de qualité de la donnée et de réutilisation de cette dernière. Data.gouv a alors tout d'un véritable régime de service public. D'une part, ensemble de sujétions particulières, exorbitantes du droit commun, qui sont codifiées par suite de l'arrêté du 14 juin 2017 relatif aux règles techniques et d'organisation de mise à disposition des données de références<sup>33</sup>. D'autre part, un régime de responsabilité administrative qui implique la possibilité d'effectuer un recours pour excès de pouvoir en cas de non-respect par les administrations de diffuser leurs données de références sur la plateforme<sup>34</sup>.

Ériger une technologie, une activité qui implique une utilisation technologique en un véritable régime de service public implique donc de lourdes conséquences en droit, mais qui permettent d'exploiter et d'encadrer l'activité en question dans un but présumé servir l'intérêt général. Le service public local des télécommunications comme le service public de la donnée montrent que les technologies sont un objet du service public, dans la continuité des rapports entre technologies et droit public dans l'histoire. Le rapport entre les deux est tel, que la volonté de créer des services publics sur d'autres technologies ou secteurs d'utilisation des technologies, s'invite au débat public<sup>35</sup>.

Si la légitimité désigne ce qui est fondé en droit et en justice, force est de constater que les technologies ont légitimé le service public puisque précisément, les technologies favorisent l'apparition de service public, de la malle postale à data.gouv. Mais alors, si les technologies sont bien un objet du service public, elles peuvent aussi être un outil, un moyen dans la gestion des administrations et des délégataires de service public, gage d'une meilleure qualité et efficacité de la prestation de service.

## §2 – LES TECHNOLOGIES COMME MOYEN DU SERVICE PUBLIC

Si les technologies constituent un objet qui justifie et légitime l'application d'un régime de service public, les rapports entre ces deux ne s'arrêtent pas là. Précisément car les technologies sont également un moyen du service public : sans que ce dernier ne porte sur une innovation, l'administration et le fonctionnement de

---

<sup>32</sup> Code des Relations entre le Public et l'Administration, Livre III, Titre II, Chapitre 1<sup>er</sup>, article L321-4

<sup>33</sup> *Ibidem*, articles L321-1 à R321-8

<sup>34</sup> E. MOURIESSE, « L'accès aux données dans le cadre du service public de la donnée, l'Open data : une évolution juridique ? », *Revue générale du droit*, n°29528, 2018

<sup>35</sup> A récemment été proposé par le Conseil d'Etat de créer un véritable service public de la cybersécurité, renforçant ce qui existe avec l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI). in F. G'SELL, « Le Conseil d'État et les plateformes : de l'ubérisation à un programme d'action – à propos de l'étude annuelle 2017 du Conseil d'État », *Semaine juridique Edition générale*, n°43, 23 octobre 2017

ce dernier peuvent user des technologies pour améliorer la qualité du service. Ce constat est d'abord juridique, puisque les technologies légitiment et renforcent les principes du service public (A). Le constat est ensuite matériel, puisque l'efficacité de la prestation de service se voit nettement renforcée par les technologies (B).

### A) Un constat juridique : des principes et un régime légitimés par les technologies

Depuis l'apparition en droit positif du régime de service public, la doctrine universitaire a dégagé plusieurs grands principes qui prétendent décrire l'orientation d'un service public : ses buts, son éthique, ses caractéristiques qui sont sensés, en droit, le différencier d'une activité purement marchande. Ces « Lois »<sup>36</sup> du service public sont bien connues de tous : principe d'égalité<sup>37</sup>, principe de neutralité<sup>38</sup>, principe de continuité<sup>39</sup>, principe de mutabilité<sup>40</sup> (d'évolution) du service public. A l'égard de ces principes, les technologies et l'innovation ne manquent pas de servir la légitimité du modèle. Au contraire : les technologies et l'innovation « ne sont pas antinomiques des principes fondamentaux des services publics [...], sous certaines réserves »<sup>41</sup>.

D'abord, sur le principe de continuité du service public. Un service public est réputé ne pas pouvoir être discontinu : parce qu'il est d'intérêt général, il doit couvrir l'ensemble d'un périmètre géographique national ou local selon la personne publique qui l'assure. Ce principe de continuité fut par exemple renforcé avec l'avènement de l'administration électronique et des téléservices. Les administrations des Caisses d'Allocations Familiales, détentrices d'une mission de service public, ont par exemple saisi dès 2004 « une dynamique de changement organisationnel »<sup>42</sup> ou les dirigeants du service « ont établi des priorisations »<sup>43</sup> sur la mise en place des téléprocédures pour rendre accessibles à tous, les services des CAF via les sites internet départementaux.

Ensuite, et en toute logique, le déploiement des technologies comme, en l'occurrence les téléservices par la démocratisation de l'internet grand public, illustre le principe de mutabilité du service public. Le service public doit s'adapter aux évolutions technologiques, car le principe de mutabilité impose l'adaptation du service public face au développement des nouvelles technologies et pour les besoins du service. Le juge administratif

<sup>36</sup> L. ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1934, 5<sup>e</sup> édition, p.14

<sup>37</sup> C.E., sec., 9 mars 1951, n°92004, Société des concerts du conservatoire

<sup>38</sup> C.E., avis, 3 mai 2000, n°217017, Demoiselle Marteaux

<sup>39</sup> C.E., ass., 12 avril 2013, n°329570, Fédération Force Ouvrière Energie et Mines

<sup>40</sup> C.E., 10 janvier 1902, n°94624, Compagnie Nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen

<sup>41</sup> A. CANTERO, « Les services publics locaux face aux nouvelles technologies », *Annuaire des collectivités locales*, tome 23, 2003, p.11

<sup>42</sup> L. ROUX, « Valeurs de service public et administration électronique : un mélange explosif ? Illustration à partir du cas des CAF en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol.81, 2015, p.244

<sup>43</sup> L. ROUX, *op.cit.*, p.245

d'ailleurs, lorsqu'il est amené à connaître un contentieux impliquant un délégataire d'une mission de service public, peut annuler<sup>44</sup> la délégation de service public en question ou refuser toute indemnisation dans le cas où le délégataire « ignore une évolution technologique et ses conséquences économiques »<sup>45</sup>, n'ayant alors « pas su s'adapter [...] face aux mutations technologiques du secteur »<sup>46</sup>.

Il apparaît ainsi et de façon cohérente, que tout progrès technologique renforce ces principes. Il convient cependant de nuancer. S'agissant de l'exemple des CAF, le déploiement de nombreux téléservices en ligne et la dématérialisation des procédures est un gage de mutabilité et de continuité, mais peut aussi desservir d'autres principes. Concernant le principe d'égalité des usagers devant le service public : tous les allocataires d'une CAF départementale, a fortiori dans une zone blanche en matière de couverture internet, ne disposent pas d'un ordinateur ou d'une bonne connexion. En conséquence de quoi, « certains directeurs, 28% du réseau CAF, considérant que l'une des missions de service public étant l'égalité de traitement, n'ont pas ouvert sur leur site internet la boîte de dialogue »<sup>47</sup> ou une quelconque téléprocédure, lorsque la numérisation des services fut réalisée entre 2004 et 2012 pour les CAF.

Ainsi, si certains principes du service public sont inévitablement renforcés par les technologies, venant légitimer le modèle de service public, d'autres peuvent en subir les dommages collatéraux. Un récent rapport du Sénat de 2020 en matière de lutte contre l'illectronisme préconise d'ailleurs d'adopter une vision encore plus globale : « Passer d'une logique de service public 100% dématérialisés à une logique de service public 100% accessibles »<sup>48</sup>. Car tout le monde ne dispose pas d'un ordinateur, d'une connexion stable, ou même des connaissances pour utiliser les services numériques, rendant malgré tout inaccessibles certains services déjà dématérialisés.

Il convenait donc de nuancer, mais le constat n'est pas à infirmer : l'innovation et les technologies affermissent les grands principes du service public, à condition de bien les employer dans l'intérêt du service public et de ses usagers. Il existe pourtant une autre manière d'employer les technologies dans l'intérêt du service public : elles peuvent devenir des outils concrets, matériels du quotidien pour renforcer l'efficacité de la prestation rendue.

<sup>44</sup> J.-S. PILCZER, « La notion de service public », *Informations sociales*, n°158, 2010, p.9

<sup>45</sup> C.A.A., Nancy, 4<sup>e</sup> chambre, 28 janvier 2020, n°18N02597

<sup>46</sup> *Ibidem*

<sup>47</sup> L. ROUX, *op.cit.*, p.250

<sup>48</sup> Sénat, Mission d'information sur l'illectronisme et l'inclusion numérique, *rapport n°711 : L'illectronisme ne disparaîtra pas d'un coup de tablette magique ! Rapport d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique présenté par M. Raymond Vall*, 17 septembre 2020

## B) Un constat matériel : l'efficacité de la prestation de service renforcée par les technologies

Selon une étude de 2018 réalisée à l'échelle mondiale, 76% de la population interrogée exprime l'attente suivante : les nouvelles technologies de l'information et de la communication doivent rendre plus performants les services publics qui leurs sont rendus<sup>49</sup>. Une volonté partagée en France, dans les plus hautes instances de l'État : il convient de profiter des possibilités offertes par les technologies pour améliorer la qualité du service rendu<sup>50</sup>. Désormais, il s'agit d'observer les leviers qui permettent cette performance concrète. À cet égard, l'état de l'art du droit qui encadre et règle les services publics offrent plusieurs leviers d'action au service d'une prestation toujours plus efficace.

D'une part, les personnes publiques telles que les établissements publics nationaux ou locaux, des autorités administratives, des directions, sont soumises au code de la commande publique pour passer des marchés de fournitures, de travaux ou de service. Le droit de la commande publique intègre désormais ce qu'il convient d'appeler « l'achat public innovant »<sup>51</sup>. Les achats publics innovants consistent pour les personnes publiques, depuis un décret n°2018-115 du 24 décembre 2018, de pouvoir déroger aux obligations de publication et de mise en concurrence pour les achats innovants inférieurs à 100.000 euros.

Cet achat public ne peut porter que sur une idée nouvelle, une innovation qui a été mise en œuvre que récemment ou actuellement en cours de lancement sur le marché. Et se trouvent alors ciblés, tout un tas d'objets ou processus technologiques issus des plus récents travaux de recherche et développement. À titre d'exemple, le Ministère de l'économie et des Finances cite notamment les imprimantes 3D<sup>52</sup>, des boîtiers d'intelligence artificielles, des cas de nouvelles réutilisations ou d'usage de données publiques satellitaires, etc. De nombreux établissements publics s'emparent de cette possibilité d'innovation pour améliorer la qualité de leurs missions de service public. Récemment, Eau de Paris, établissement public industriel et commercial en charge du service public de l'eau à Paris, inaugurerait une démarche intitulée « défis innovation », consistant à inciter les entreprises à proposer des solutions innovantes pour répondre aux défis du service public de l'eau<sup>53</sup>. Ainsi, furent retenus en 2019 plusieurs lauréats : solution

<sup>49</sup> Accenture Technology Consulting, *Promouvoir la technologie des services publics*, 30 août 2019, [https://www.accenture.com/fr-fr/insights/public-service/new-tech-leader]

<sup>50</sup> B. LASSERE, *Le juge administratif face aux nouveaux enjeux du numérique*, Discours introductif aux Etats généraux du droit administratif, 19 juin 2019

<sup>51</sup> APASP, « Achat innovant sans procédure : la DAJ choisit une définition très large de l'innovation », *Banque des territoires*, 26 mars 2019 [https://www.banquedesterritoires.fr/code-de-la-commande-publique-achat-innovant-acces-des-pme-jurisprudence-un-semestre-riche-en]

<sup>52</sup> Ministère de l'économie et des finances, *Guide pratique de l'achat public innovant*, 2019, p.5

<sup>53</sup> Eau de Paris, « Défis innovation : Eau de Paris lance sa plateforme en ligne ! », *site institutionnel*, 22 octobre 2018, [http://www.eaudeparis.fr/nc/lespace-

d'assistance à la maintenance prédictive de l'eau, capteurs capables de mesurer la pression 128 fois par seconde, etc.<sup>54</sup>.

La prise en compte de l'innovation dans les marchés publics constitue un axe majeur de progrès, « dans une double logique d'amélioration des services publics et d'optimisation de la dépense »<sup>55</sup>. Un service public performant est un service public qui s'approprie les technologies les plus innovantes, et réussit ainsi à abaisser, tout du moins stabiliser son poids sur le contribuable (si c'est un service public administratif), ou le consommateur (si c'est un service public industriel et commercial).

D'autre part, l'innovation est à portée des services publics par le biais de l'ouverture des données. Rendue obligatoire par principe depuis la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République Numérique, l'ouverture des données réputées publiques des personnes détentrices d'une mission de service public n'est pas encore une évidence. L'ensemble des collectivités territoriales concernées ne répond pas encore à cette obligation, fondée sur une démarche d'innovation et de transparence<sup>56</sup>. Pourtant, il existe déjà de superbes exemples d'innovation résultant du fruit de l'ouverture des données, et qui sont bénéfiques pour les services publics qui ont su s'y consacrer. Un rapport d'Open Data France, association en charge de promouvoir la démarche d'ouverture des données, démontrent huit thématiques typiques des compétences des collectivités territoriales et rend compte de plusieurs exemples d'innovation. Entre autres, la restitution des données du système d'information géographique intercommunal aux plus petites communes du territoire pour leurs rendre mieux compte des contraintes géographiques en temps réel<sup>57</sup>, ou encore la disponibilité en temps réel des places de parking afin de limiter les trajets inutiles ou interminables de voiture pour trouver une place et ainsi réduire l'empreinte carbone de la circulation sur le territorial communal<sup>58</sup>. L'ouverture des données est donc un véritable levier d'innovation pour l'optimisation et l'efficacité des services publics, notamment locaux.

En somme, cette idée « que ce sont les interactions sociales autour des technologies et non les technologies elles-mêmes qui produisent des changements »<sup>59</sup> est vraie. Si les technologies sont

---

culture/actualites/actualite/news/defis-innovation-eau-de-paris-lance-sa-plateforme-dappel-a-projet/]

<sup>54</sup> D. LAPERCHÉ, « Les défis innovation Eau de Paris : onze lauréats retenus », *Actu Environnement*, 10 juin 2019, [https://www.actu-environnement.com/ae/news/defis-innovation-eau-de-paris-onze-laureats-33584.php4]

<sup>55</sup> Ministère de l'économie et des finances, *op.cit.*, p.3

<sup>56</sup> V. FAUVEL, « Open Data : 60% des collectivités de plus de 100.000 habitants ont ouverts leurs données », *Banque des territoires*, 20 octobre 2020, [https://www.banquedesterritoires.fr/open-data-60-des-collectivites-de-plus-de-100-000-habitants-ont-ouvert-leurs-donnees?pk\_campaign=Flux%20RSS&pk\_kwd=2020-10-21&pk\_source=Actualite%20C3%A9s%20Localis&pk\_medium=RSS]

<sup>57</sup> Open Data France, *A quoi servent les données publiques ? Mise en perspective des meilleurs cas d'usages des données publiques ouvertes*, rapport annuel 2019, juin 2019, p.23

<sup>58</sup> *Ibidem*, p.39

<sup>59</sup> W.-J. ORLIKOWSKI, « Using Technology and Constituting structures : a practice lens for studying technology in organizations », *Organization Science*, n°11, 2000, p.405

un objet en soi, c'est leur articulation avec d'autres objets sociétaux, comme l'économie ou le droit, qui produisent des solutions, des avancées, du progrès. Ainsi évoqué tout du long de cet article, le régime de service public n'échappe pas à la règle. Tant objet du service public que moyen de ce dernier, les technologies contribuent à la légitimité d'une notion intemporelle du droit administratif et de l'action publique.

## BIBLIOGRAPHY

### Ouvrages

- AUBY J-M., *Traité de science administrative*, Mouton & Co, 1966
- BRACONNIER S., *Droit des services publics*, 2<sup>e</sup> édition, collection Thémis, PUF, 2007
- HAURIOU M., *Précis de droit contenant le droit public et le droit administratif*, 1<sup>e</sup> édition, Larose, 1892
- REYTIER D., ROCHE D., *Voitures, chevaux et attelages du XVI<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle*, Association pour l'Académie d'art équestre de Versailles, 1<sup>e</sup> édition, 2000
- ROLLAND L., *Précis de droit administratif*, 5<sup>e</sup> édition, Dalloz, 1934
- SUPIOT A., *La gouvernance par les nombres*, collection Mesures du monde, Fayard, 2014
- STUDENY Ch., *L'invention de la vitesse : France XVIII-XX<sup>e</sup> siècle*, Gallimard, 1995
- WALINE J., *Droit administratif*, 27<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2018

### Articles

- BIGOT G., « La responsabilité de l'administration en France », *Jus Politicum*, n°8, 2012
- BOUFFIER Ch., BOULLET A., « La Commission Européenne propose un nouveau règlement sur la gouvernance des données », *blog cabinet August Debouzy*, 16 décembre 2020
- BOUHADANA I., GILLES W., « 40 ans de construction du droit du numérique. Les enjeux juridiques de l'avènement d'un monde intelligent », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, vol. 5, 2019
- CANTÉRO A., « Les services publics locaux face aux nouvelles technologies », *Annuaire des Collectivités locales*, tome 23, 2003
- CHAPUS R., « Le service public et la puissance publique », *Revue de Droit Public*, tome 84, 1968
- CLUZEL-METAYER L., « La construction d'un service public de la donnée », *Revue Française d'Administration Publique*, n°167, 2018

FAUVEL V., « Open Data : 60% des collectivités de plus de 100 000 habitants ont ouverts leurs données », *Banque des territoires*, octobre 2020

FERREIRA J.-Ph., « J-M Auby et la crise du droit administratif », *RFDA*, 2020

G'SELL Fl., « Le Conseil d'Etat et les plateformes : de l'ubérisation à un programme d'action – à propos de l'étude annuelle 2017 du Conseil d'Etat », *Semaine Juridique Edition Générale*, n°43, 2017

GUILLOU Y.-R., « Les télécommunications et l'internet : un nouveau service public local », *Annuaire des collectivités locales*, 2003

LAPERCHE D., « Les défis innovation Eau de Paris : onze lauréats retenus », *Actu Environnement*, 10 juin 2019

LEMERCIER Cl., « La construction d'un modèle français de service public avant 1914 », *Regards croisés sur l'économie*, n°2, 2007

MANSON S., « La mise à disposition de leurs données publiques par les collectivités territoriales », *AJDA*, Dalloz, 2016

MOURIESSE E., « L'accès aux données dans le cadre du service public de la donnée, l'Open data : une évolution juridique ? », *Revue Générale du Droit*, n°29528, 2018

ORLIKOWSKI W., « Using technology and constituting structures: a practice lens for studying technology in organizations », *Organisation Science*, n°11, 2000

PILCZER J.-S., « La notion de service public », *Informations sociales*, n°158, 2010

ROUX L., « Valeurs de service public et administration électronique : un mélange explosif ? Illustration à partir du cas des CAF en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volume 81, 2015

### **Dictionnaires**

*Dictionnaire Larousse universel en ligne*, Larousse, 2020

### **Colloques**

OBERDOFF H., *Le droit au contact de l'innovation technologique*, colloque, mai 1987, Centre de recherches critiques sur le Droit, mai 1987

### **Rapports et études**

Accenture Technology Consulting, *Promouvoir la technologie des services publics*, étude internationale, 30 août 2019

Ministère de l'économie et des finances, *Guide pratique de l'achat public innovant*, 2019

Open Data France, *A quoi servent les données publiques ? Mise en perspective des meilleurs cas d'usage des données publiques ouvertes*, rapport annuel 2019, juin 2019

Sénat, Mission d'information sur l'illectronisme et l'inclusion numérique, *rapport n°711 : L'illectronisme ne disparaîtra pas d'un coup de tablette magique ! Rapport d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique présenté par M. Rayond Vall*, 17 septembre 2020

### ***Discours***

LASSERE B., *Le juge administratif face aux nouveaux enjeux du numérique*, Discours introductif aux Etats généraux du droit administratif, 19 juin 2019

### ***Table des jurisprudences***

Conseil d'État, 10 janvier 1902, n°94624, Compagnie Nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen

Conseil d'État, section, 30 mai 1930, n°06781, Chambre syndicale du commerce en détails de Nevers

Conseil d'État, section, 9 mars 1951, n°92004, Société des concerts du conservatoire

Conseil d'État, avis, 3 mai 2000, n°217017, Demoiselle Marteaux

Conseil d'État, assemblée, 31 mai 2006, n°275531, Ordre des avocats au barreau de Paris

Conseil d'État, assemblée, 12 avril 2013, n°329570, Fédération Force Ouvrière Energie et Mines

Cour Administrative d'Appel de Nancy, 4<sup>e</sup> chambre, 28 janvier 2020, n°18N02597

Tribunal des Conflits, 8 février 1873, n°00012, Blanco

Tribunal des Conflits, 24 juin 1968, n°01917, Ursot

Cour de Cassation, chambre civile, 1<sup>e</sup> avril 1845, Administration des postes contre Depeyre