

**Colloque « Les mots de l'administration »
Jeudi 20 décembre 2012**

Session 4 – Savoirs et instruments

**Les données publiques : de la transparence à la patrimonialité
Fanny TARLET**

Version de travail

« Bien qu'un assez grand nombre de départements possèdent depuis longtemps des annuaires dont les collections sont recherchées, il reste encore beaucoup à faire, soit pour donner à ces publications le caractère de statistique locale qui les rend précieuses, soit pour les propager »

Si la connaissance est une puissance, l'administration française en est si forte que cette omniscience inquiète, jusque sous la plume des grands juristes. Ainsi Marcel Waline s'interrogeait-il en 1930 : *« Que pouvons nous cacher à l'État ? Par les enquêtes de sa police, il peut connaître toute notre vie privée et notre conduite ; par ses agents du fisc, il sait notre fortune, nos revenus et nos dépenses, connaît le chiffre d'affaire des commerçants, leurs clients et leurs fournisseurs ; par ses magistrats, il connaît les différends qui divisent les familles ; par ses médecins, il connaît jusqu'à nos tares physiologiques les plus secrètes. Ses professeurs connaissent l'intelligence et l'âme des enfants mieux parfois que les parents eux-mêmes. Il n'est pas jusqu'aux conversations les plus intimes dont il ne puisse percer le mystère par ses téléphonistes. Quel terrible dossier pourrait-il constituer sur chacun de nous si tous ces renseignements pouvaient être coordonnés ! »*¹. Ainsi, cet œil d'Horus menacerait le citoyen, autant qu'il le fascine. Aussi, la proposition de circonscrire les données publiques dans le *Dictionnaire Block* présente-elle l'intérêt de mettre en lumière le comportement de l'administration face à ce gisement d'informations, gisement qu'elle observe, analyse, protège, exploite ou partage. La volonté de l'État français de connaître a été particulièrement analysée par Pierre Rosanvallon² dans ses études sur les pratiques statisticiennes de l'administration : c'est bien au ministre de l'Intérieur François de Neufchâteau qu'on doit, sous le Directoire, les premières descriptions statistiques de la France³. C'est la traduction de ces

¹ Waline M., *Le secret professionnel des fonctionnaires, D.*, 1930, chron. p. 65.

² Rosanvallon P., *L'État en France de 1789 à nos jours*, Seuil, 1990, 378 p.

³ Circulaire du 27 fructidor an VI.

comportements cognitifs dans le *Dictionnaire* au cours de la seconde moitié du 19^e siècle qui guidera l'étude.

Le choix de l'expression « donnée publique » peut d'emblée surprendre puisque l'expression « information publique » est plus usuelle, et qu'elles sont synonymes dans le langage courant. Mais elles recouvrent deux réalités distinctes : d'une part l'information désigne tant le contenu du message que l'action de le communiquer, alors que la donnée renvoie à l'élément cognitif en tant que tel ; d'autre part, on a observé un glissement terminologique de « information » vers « donnée » lorsque la personne publique a pris conscience de sa valeur économique.

La donnée publique désigne donc tout contenu informationnel recueilli par la personne publique, *dans* l'exercice ou *pour* l'exercice de ses activités⁴, qu'elles soient de police administrative ou de service public⁵. Elle entretient bien sûr des rapports étroits avec les archives publiques, car la destination des archives est la conservation de ces informations administratives, mais leur divergence de finalité permet d'exclure les archives de l'étude. D'autre part, si la donnée publique peut englober aujourd'hui des savoirs créés par la personne publique, on s'en tiendra au sens – décelable dans le *Dictionnaire* – d'information collectée par l'administration.

Si la donnée publique est alors la « matière première » de l'activité administrative, elle reste étonnamment « *insaisissable* »⁶. Ce premier constat est frappant à la lecture du *Dictionnaire* : aucun inventaire exhaustif ne permet d'en saisir la consistance exacte et, en dépit des efforts de structuration que les auteurs réclament fortement dans plusieurs entrées, ce travers peine à être enrayé (1).

La rationalisation des données publiques est fermement requise car elle permettrait à l'action administrative de gagner en cohérence, en efficacité et en justesse. La pratique administrative en serait améliorée, qu'on se place du côté du citoyen ou de la personne publique. Pour l'administré, la transparence des données publiques est une exigence majeure et une condition de l'État de droit (2). Pour l'administration, sa qualification de bien est un outil de maîtrise juridique et financière incomparable (3). Si ces perspectives sont bien connues en droit positif, l'objet de cette intervention n'est pas de retraiter ces deux questions mais d'identifier leurs prémices dans le *Dictionnaire* de Maurice Block, d'explorer les entrées disparates qui annonceraient ou révéleraient, comme une prescience, les germes de ces questions modernes, de trouver les indices de ces problématiques qui ont été catalysées depuis vingt ans par l'outil informatique mais qui préexistent depuis 1856.

⁴ Jean-Michel Bruguière a établi dans sa thèse une typologie d'inspiration du guiste fondée sur l'information « *moyen de l'action du service public* » et « *objet de l'activité de service public* ».

⁵ Les données publiques sont notamment les informations contenues dans les documents administratifs, au sens de l'article 1 de la loi du 17 juillet 1978.

⁶ Even B., La notion de document administratif, *AJDA*, 1985, p. 529.

1. L'effort prescrit de structuration des données publiques

Circonscrire aujourd'hui le champ des données publiques revient à explorer de vastes terres hétérogènes qui iraient des chiffres du recensement aux normes juridiques, en passant par des fichiers sanitaires ou des conclusions de rapporteurs, des écrits universitaires aux bases bancaires, ou des répertoires biométriques aux cartes géologiques du BRGM. Seule une imagination tarie pourrait mettre un terme à la production de savoirs publics. Certes, les dernières décennies ont vu exploser les connaissances des personnes publiques, à mesure que leurs champs d'intervention s'ouvraient, mais reste que dès le 19^e siècle ces terres étaient déjà fertiles, mais pas encore maîtrisées.

Ainsi, le *Dictionnaire* de Block fait état de ces connaissances nombreuses et disparates (A) mais cède à ce paradoxe qu'il réclame leur organisation sans leur consacrer une entrée unique (B).

A. La construction d'un socle de données publiques

Il faut se référer à plusieurs entrées dans le *Dictionnaire* pour cerner les indices d'un socle de données publiques. Il en est fait mention aux entrées « *Annuaire* », « *Bulletin* », « *Casier* », « *Dépôts* », « *Cadastré* », « *Enquête* », « *État civil* » ou encore « *Population* ». Force est donc de constater que l'administration se renseigne, accumule des savoirs sur ses citoyens, sur elle-même, pour mener son action. À cette fin, elle dispose d'un pouvoir d'*Enquête administrative*, utilisé comme « moyen d'information et de vérification dans des affaires où l'intérêt public » est en jeu. Les enquêtes concernent bien sûr avant tout les procédures d'expropriation, mais leur existence manifeste très tôt le souci du savoir qui anime la personne publique.

- La connaissance de la personne publique

Mettant en œuvre le socratique « connais-toi toi-même », l'État, pour être opérant, se munit d'outils pour se connaître lui-même, dont en premier lieu des annuaires. Ainsi par exemple, il est consacré une longue entrée, dans toutes les éditions, à l'*Annuaire de la Marine et des colonies* qui dès 1763 réunit les idées sur la Marine et les bâtiments de la flotte, en définit les termes, dénombre les vaisseaux royaux et l'état des officiers. Mais en 1837 le ministre ordonne qu'il liste également un état détaillé de chaque bâtiment de tout rang, avec leur nom, leur destination, leur capitaine et leur équipage. On constate là les premiers indices d'une rationalisation qui sera par la suite rendue obligatoire par des exigences de finances publiques ou de droit des propriétés publiques qui requièrent l'établissement d'inventaires complets⁷. On trouve la même

⁷ Par exemple, existent actuellement les inventaire des patrimoines publics immobiliers sous la forme du tableau général des propriétés de l'État (art. A. 7 s. Code du domaine de l'État), des patrimoines publics mobiliers (art. R. 2312-7 CGPPP), des biens détenus par les personnes publiques nationales (art. R. 4121-4 CGPPP), etc.

préoccupation cognitive dans deux dépôts obligatoires dont le *Dictionnaire* fait état, de façon également constante dans ses éditions successives : le *Dépôt des cartes et plans de la Marine*, instauré par Colbert en 1720, qui oblige les ingénieurs à rapporter au dépôt les résultats des recherches réalisées pendant leur navigation et à centraliser toutes les cartes et plans de la Marine, comme le font l'IGN ou le BRGM aujourd'hui ; ou encore le *Dépôt des fortifications et de ses dépendances* qui est décrit comme une bibliothèque de 16000 volumes réunissant les mémoires, plans en reliefs, cartes, objets relatifs aux places de guerres, aux établissements militaires ou à la défense des frontières, réalisés par la brigade topographique.

De façon plus générale, les départements doivent se munir d'*Annuaire*s recensant annuellement toutes les renseignements utiles à toutes les matières intéressant le département. Ces annuaires, qui sont supervisés par les préfets, ont donc une vocation à l'exhaustivité pour faire état des affaires locales ; ils sont couplés par les Recueils préfectoraux des actes administratifs qui doivent informer les maires, juges de paix et autres fonctionnaires. Au niveau central, une pratique semblable réside dans l'édition de *Bulletins*, qui rendent compte périodiquement de faits ou d'actes administratifs. Édités par ministères (ex : bulletin officiel du ministère de l'intérieur et celui de la marine, bulletin de l'administration des cultes, bulletin administratif de l'instruction publique, bulletin officiel des actes du gouvernement en Algérie,...), ils deviendront progressivement des Bulletins officiels sous leur forme actuelle. Enfin, le *Bulletin des lois* existe déjà comme collection officielle de tous les actes du gouvernement français, il deviendra à cet égard le JO.

Quant au territoire, niveau intermédiaire entre la connaissance de l'État lui-même et la connaissance de ses citoyens, il est décrit dans le *Cadastr*e qui inventorie les fonds, leur contenance, leur genre d'exploitation, les revenus qu'ils produisent et leur valeur fiscale. Si l'institution des cadastres remonte à l'Antiquité, reste que l'État les établit obligatoirement et périodiquement à partir de 1818, dépensant un million par an pour leur établissement, opérant des travaux précis et complets de triangulation et d'arpentage parcellaire, car il permet de déterminer les assiettes et bases d'imposition pour les impôts fonciers, et les contingents de conseillers généraux et d'arrondissement dans les collectivités.

- La connaissance des administrés

L'exercice de ses missions de service public a toujours conduit l'administration à poursuivre une connaissance fine de ses administrés. Trois entrées principales font état de cette préoccupation majeure.

En premier lieu, l'*État civil* est bien sûr l'instrument traditionnel et obligatoire de la connaissance du peuple. La population est mal connue jusqu'au 19^e siècle, si ce n'était l'effort fourni par l'abbé Terray à partir de 1770 pour fournir une base solide des naissances, mariages et sépultures, et malgré les prescriptions de la loi municipale du 22

juillet 1791⁸, l'État n'aura une idée complète du mouvement démographique qu'à partir du milieu du 19^e. L'état civil constitue alors la base de données personnelles la plus complète et la plus stricte de l'époque : le formalisme exigé pour chaque mention est le plus précis qui soit décrit dans le *Dictionnaire*. Décrit sur plusieurs pages dans chaque édition, il est enrichi au cours des années par des tables, des références et des mentions qui permettront de croiser toujours davantage les données et les informations.

En second lieu, les recensements sont prévus à l'entrée *Population* : signe que l'intérêt est bien l'objet de la connaissance, plutôt que son moyen. La pratique des recensements remonte à l'Antiquité, et au Moyen-Âge, les chiffres sont très trompeurs, varient. Ils sont réalisés dès 1800, mais dans la première moitié du siècle, ne sont mentionnés que les sexes et l'état civil. C'est bien dans la seconde moitié du siècle que les recensements prennent leur essor, indice manifeste de l'intérêt compris par l'État de développer et enrichir ses savoirs pour exercer ses missions. Dès 1851, plusieurs mentions obligatoires sont ajoutées pour augmenter la base d'informations : âge, profession, nationalité, culte, handicaps... La connaissance du peuple va donc *crescendo*, témoignage de l'importance du fait cognitif. Cette mission est aujourd'hui confiée à l'INSEE⁹, si les renseignements collectés ont pu évoluer, il n'en demeure pas moins que les traits principaux de la connaissance de la population ont été jetés en 1851.

Enfin, à partir de 1850¹⁰ également, la connaissance des individus se développe en matière pénale avec la création des casiers judiciaires¹¹ mettant fin définitivement au marquage des condamnés au fer rouge¹², qui était jusqu'alors le seul moyen de connaître les précédents d'un délinquant. Le casier consigne alors sur des fiches les condamnations criminelles, correctionnelles et disciplinaires ou réhabilitation, au greffe de l'arrondissement natal de chaque condamné. Les casiers sont expressément créés pour « *mesurer le degré de perversité et d'endurcissement de chaque délinquant* », et adapter ses peines à ses antécédents. Les données réunies dans les casiers judiciaires nécessitent une refonte des comportements et des habitudes des agents publics.

À l'heure actuelle, la connaissance des individus est si fine qu'elle exige une grande vigilance pour protéger les libertés individuelles contre la masse des informations, et prévenir le « fichage » des populations. Les craintes n'ont donc jamais faibli, alors que les technologies permettent aujourd'hui de constituer des bases de données biométriques. Le Conseil d'État a confirmé à cet égard le principe de la collecte

⁸ « *Dans les villes et les campagnes, les corps municipaux feront connaître l'état des habitants [...]. Le registre contiendra mention des déclarations que chacun aura faites de ses noms, âge, lieu de naissance, dernier domicile, profession métier et autre moyen de subsistance* ».

⁹ Titre V de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28 février 2002, p. 3808.

¹⁰ Circulaire du Garde des Sceaux Eugène Rouher.

¹¹ V. Carbasse J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, PUF, 2000, 445 p.

¹² Pratique interdite par la loi du 31 août 1832, ainsi que le bertillonnage.

et de la conservation des données biométriques sollicitées pour la délivrance des passeports, dans une décision d'assemblée du 26 octobre 2011¹³.

B. Le défaut d'organisation du savoir public

Les auteurs des nombreuses entrées dans lesquelles il est fait mention de données publiques s'engagent à plusieurs reprises pour réclamer une structuration de ces données. Ce vœu d'organisation homogène des informations concerne tant l'éparpillement dans des documents disparates que l'insuffisance des informations déjà collectées.

- *Le morcellement dénoncé des données publiques*

À chaque fois que l'information administrative est morcelée, ou mal structurée, les auteurs dénoncent la publication de bulletins, de registres, de répertoires isolés (par exemple celui publié par les comités historiques institués au ministère de l'instruction publique ; ou le répertoire des lois de la Marine détaché en 1872 de l'Annuaire de la Marine, mais qui ne rejoint pas le Journal officiel pour autant, etc.).

Ainsi, les savoirs publics foisonnent et l'analyse que l'administration porte sur elle-même et ses administrés existe, mais elle n'est pas suffisamment exploitable ou valorisable. Pourtant, l'effort pour transmettre une information fiable et centralisée remonte à plusieurs siècles. Par exemple, en matière de connaissance du droit, la publication en 1631 de la revue « La Gazette » – soutenue par Richelieu – diffusant les informations royales, laquelle deviendra « le Moniteur », ancêtre du JO, marque le point de départ de la rationalisation des savoirs normatifs. Il faut attendre 1868 pour que le ministre de l'Intérieur instaure le *Journal officiel de la République française*, qui publiait au départ autant des actes officiels (compte rendus d'assemblées, lois, décrets, actes officiels, judiciaires ou administratifs, rapports d'assemblée) que des feuilletons et des faits divers – et c'est avec le décret du 5 novembre 1870 que le JO devient l'organe de promulgation des lois et des décrets. On est certes encore loin des institutions modernes de collecte et d'exploitation des données publiques par des institutions appropriées comme l'actuelle DILA¹⁴ – Direction de l'information légale et administrative – et par la création en 1984 d'un service public industriel et commercial des bases de données juridiques¹⁵ ; pourtant la préoccupation d'une organisation des données administratives

¹³ CE, Ass., 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image*, n° 317827 et autres ; note Tchen V., La base de données du passeport biométrique, *DA*, janvier 2012, p. 29 ; Guyomar M. et Domino X., Le passeport biométrique au contrôle : empreintes et clichés, *AJDA*, 16 janvier 2012, n° 1, p. 35.

¹⁴ Créée par le décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction de l'information légale et administrative, *JO* du 12 janvier 2010, la DILA fusionne les directions de la Documentation française et des Journaux officiels.

¹⁵ Décret n° 84-940 du 24 octobre 1984 relatif au service public des bases et banques de données juridiques, *JO* du 25 octobre 1984, p. 3336 ; Bouchut J.-P., Le service public des bases de données juridiques, *AJDA*, 1998, p. 291 ; Nouel B., Validité du décret relatif au service public des bases de données juridiques, *AJDA*, 1998, p. 362.

n'est pas récente, elle est le produit de plusieurs siècles de réflexion, que les techniques informatiques ont catalysés.

Une autre base de données s'organise progressivement, il s'agit de celle des casiers judiciaires : avec les moyens du 19^e siècle, tout est mis en œuvre pour que l'information soit rapidement exploitable, ainsi les casiers doivent-ils être établis au lieu de naissance des individus, et les dispositions relatives à leur conservation sont très précises. Ce n'est qu'avec l'avènement de l'information que la centralisation à Nantes des casiers judiciaires n'a pu être réalisée en 1966.

- *L'enrichissement progressif des données publiques*

Quant à la qualité de l'information elle-même, cette demande est par exemple distinctement formulée aux entrées *Annuaire* et *Bulletin*. Relayant des instructions et des circulaires ministérielles qui enjoignent aux préfets de s'occuper des annuaires et des bulletins, les auteurs invitent à leur donner une périodicité régulière, à les compléter lorsqu'ils ne comportent que des indications sommaires, voire à les créer lorsqu'ils n'existent pas (y compris dans les départements les plus importants). On peut lire à *Annuaire* : « *si l'ensemble de ces publications était complet, si chacune d'elles était composée, d'après des données méthodiques, de renseignements puisés aux sources, de documents choisis avec un soin scrupuleux, on y trouverait de grands secours pour former par la suite les bases d'une statistique générale de la France. Il serait donc essentiel que tous les départements eussent chacun un annuaire qui parut sous les auspices de l'administration et dont la rédaction fût soumise à un plan uniforme* » ; et dans des termes semblables, il est expliqué à *Bulletin* : « *Il serait à désirer que l'usage de ces publications s'étendit à tous les ministères. Rédigés sur un plan uniforme, ces bulletins formeraient par leur réunion un corps complet de doctrine administrative* ».

En revanche, si les données juridiques se structurent plus rapidement au 19^e siècle que d'autres données. D'ailleurs, on sait que les efforts de statistiques menées par Neufchâteau et les publications officielles d'Alexandre Deferrière et du Bureau de statistique ont même été supplantées par des travaux privés, dont ceux de Peuchet¹⁶, eu égard à leur insuffisance.

L'effort de rationalisation administrative se traduit néanmoins dans tous les domaines : casiers judiciaires, cadastres, état civil, etc., à mesure que les nécessités d'exploiter et de communiquer ces données apparaissent.

¹⁶ Qui rédigea en 1805 une *Statistique élémentaire de la France* et une *Description topographique et statistique de la France* en deux volumes.

2. La volonté de transparence des données publiques

C'est dans l'exercice de cette finalité, que la donnée devient information, qu'elle incarne sa forme dynamique d'un savoir échangé et transmis. À l'entrée *Annuaire*, les auteurs du Dictionnaire soutiennent que les informations qu'ils contiennent sont utiles « *non seulement aux collectivités qu'ils intéressent directement* », mais aussi « *aux populations qui y trouvent des renseignements nécessaires sur l'administration générale et départementale* ». C'est bien cette double utilisation, tant par l'administration (A) que par les administrés (B), qui irrigue toute la construction des savoirs administratifs.

A. L'exigence de transparence à destination de l'administration

Une donnée collectée par la personne publique n'étant utile que si elle peut être exploitée par la personne publique, les informations doivent être accessible et utilisable par l'administration elle-même. Le *Dictionnaire Block* fait à plusieurs reprises état de cette nécessité. Il est vrai que cet effort de transparence par le partage de l'information administrative est révélateur de la rationalisation institutionnelle entreprise à partir de 1789, qui s'oppose à l'enchevêtrement et aux opacités d'Ancien Régime¹⁷.

- L'utilisation des données publiques pour définir l'organisation administrative

Les données établies lors des recensements ou dans les cadastres sont particulièrement utilisées par les personnes publiques et échangées entre elles. Les informations démographiques recueillies dans les recensements déterminent par exemple le ressort des circonscriptions administratives et judiciaires, le nombre d'adjoints et de conseillers municipaux par commune, les hypothèses où le préfet est investi des fonctions de préfet de police, où un commissaire de police est obligatoire, où le plan d'alignement doit être approuvé, les assiettes d'imposition aux portes et fenêtres et à la patente, les concours des communes à des dépenses sanitaires obligatoires, etc. Les cadastres, quant à eux, permettent de répartir les contributions foncières entre les départements¹⁸ ainsi que les contingents des arrondissements et des communes. Ainsi, la réunion par l'administration de données objectives permet d'abandonner quelques pratiques contestables, comme l'inquisition fiscale¹⁹, qui étaient jusqu'à la Révolution, le seul instrument de savoir. De même, l'effort statisticien engagé avec force dans la seconde moitié du 19^e siècle est encouragé par l'entrée *Annuaire* qui voit dans ces recueils d'informations administratives « *les bases d'une statistique générale de la France* ».

- Le partage des données publiques entre les administrations

¹⁷ Bouineau J., *Traité d'histoire européenne des institutions*, vol. 2, Litec, 2009.

¹⁸ Le mécanisme de calcul des taxes foncières a été prévu pour la première fois dans la loi de finances pour 1818, en fonction du cadastre, de la comparaison des baux et ventes faits dans diverses localités et de tout autre renseignement qui serait au pouvoir de l'administration.

¹⁹ Le fondement de l'abandon de l'inquisition fiscale réside bien sûr dans le principe du libre consentement à l'impôt.

L'effort de rationalisation des institutions mené à partir de la Révolution française se traduit dans l'organisation de leur travail, laquelle est éclairée par les échanges d'informations entre les administrations. Ainsi, les *Annuaire départementaux* doivent être adressés par les préfets en deux exemplaires au ministère de l'Intérieur et au ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics. Pour les recensements, deux tableaux récapitulatifs sont adressés par la commune à la préfecture et aux archives municipales, avant que les résultats ne soient publiés au Bulletin des Lois par cantons, par arrondissement et par département, sous forme de statistiques et de tableaux distinguant divers types de populations (municipale ou flottante, agglomérée ou éparsée, etc.). Il ne serait pas intéressant de lister exhaustivement les nombreux exemples décrits dans le *Dictionnaire*, mais le constat est celui d'un effort de transparence, pour communiquer et utiliser les données publiques récoltées par l'administration.

B. La construction de la transparence pour les administrés

On lit partout qu'avant les lois de 1978 et 1979, les connaissances publiques étaient placées sous « *le règne du secret* »²⁰. L'objet de ce paragraphe n'est pas de détailler le régime actuel d'accès aux documents administratifs, mais de montrer qu'il n'y avait pas avant les grandes dispositions de 1978, une chape de plomb qui interdisait tout accès aux données publiques. La transparence, si elle a été consacrée en droit positif depuis trois décennies, est une construction bien antérieure.

- *La libre communication des informations aux administrés*

La question de la transparence des données publiques est aujourd'hui bien structurée et bien connue. Par exemple la liberté d'accès des documents administratifs – en ce qu'elle permet la réalisation de droits au profit des citoyens – est consacrée depuis la loi du 17 juillet 1978.

Pendant plusieurs siècles, les citoyens n'avaient connaissance des informations publiques que par voie orale, sur les places par lecture à voix forte²¹. C'est véritablement à partir du 19^e siècle que les techniques d'information ont évolué, systématisant la communication des informations publiques aux administrés. Cette question doit donc s'entendre comme le corollaire des régimes de publicité des décisions normatives, à la différence qu'elle n'a été rendue obligatoire que très tardivement. Les régimes d'ouverture des fichiers et documents administratifs aux particuliers ont souffert de leur

²⁰ CADA, *Documents administratifs, Droit d'accès et réutilisation, La documentation française*, 2008, p. 7.

²¹ Moreau J., *Le droit à l'information des élus locaux et des citoyens*, in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale*, PUF, 1999, p. 139.

désorganisation, et n'ont été uniformisés – avec peine²² – que récemment. En effet, il n'a pas existé de principe général de communication des informations publiques avant 1978.

Ainsi, au début du 19^e siècle, ce ne sont que quelques dispositions qui prévoient ponctuellement la communication d'informations administratives, puis l'exigence se généralise par secteurs sous la 3^{ème} République. Par exemple, les propriétaires peuvent obtenir des extraits du cadastre pour connaître la situation de leur immeuble, sur simple demande auprès du géomètre en chef²³ ; chaque individu peut se faire délivrer des extraits des actes d'état civil sur simple demande ; ou bien chacun peut encore obtenir des extraits de son casier judiciaire – l'extrait appelé « bulletin n° 2 » – par une simple demande au greffe de sa juridiction. À propos de la communication des casiers judiciaires à des tiers, le rédacteur du *Dictionnaire* s'interroge longuement : après avoir précisé expressément que les casiers sont placés dans un lieu non accessible au public, il explique que le ministère public doit se prononcer sur tous les cas où ils peuvent être livrés à la publicité, eu égard au caractère personnel des données, mais la communication de données personnelles ne semble pas particulièrement heurter l'auteur. Ainsi, il est explicitement écrit que « *dans l'esprit du ministre fondateur, la publicité était la règle et la communication devait être accordée aux particuliers chaque fois que le ministère public reconnaissait le caractère sérieux et légitime de la demande* ». Bien sûr, l'interdiction de communiquer des informations personnelles ne posait aucune limite à la transparence des renseignements judiciaires. Aujourd'hui, la loi de 1978 interdit évidemment ces communications²⁴.

L'article 22 de la loi des 5 et 9 mai 1855 – futur article 58 de la loi municipale du 5 avril 1884 et de l'actuel article L. 2121-26 CGCT – permet d'ouvrir certains droits de communication aux contribuables locaux²⁵ ; la loi de 1905 permet l'accès des fonctionnaires à leurs dossiers ; la loi du 7 messidor an 2 (1794) organise la consultation des archives. Ainsi, seul fait défaut un principe général qui harmoniserait la communication des données publiques, mais le secret n'est pas érigé en règle, contrairement à ce qu'on lit souvent²⁶. À cet égard, certains États européens ont développé très tôt leur culture de la transparence : la Suède²⁷ adoptait en 1766 une loi

²² Voir toutes les difficultés pour articuler les lois du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs, du 3 janvier 1979 sur les archives, etc. CE, *Pour une meilleure transparence de l'administration. Étude sur l'accès des citoyens aux données publiques*, La documentation française, 1998, 123 p.

²³ Les documents cadastraux sont communicables dans les conditions résultant de la loi du 7 messidor an II, malgré son abrogation par la loi du 3 janvier 1979 sur les archives – CE, 12 juillet 1995, *M. Altimir*.

²⁴ Art. 772 s. et 777-2 Code de procédure pénale.

²⁵ Moreau J., Le droit à l'information des élus locaux et des citoyens, in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale*, PUF, 1999, p. 139 : cette mention est d'importance puisque les séances des assemblées délibérantes ne sont pas encore publiques.

²⁶ Maisl H., *Le droit des données publiques*, L.G.D.J., 1996, p. 3.

²⁷ Maisl H., *Le droit des données publiques*, L.G.D.J., 1996, p. 8.

sur la presse qui reconnaissait l'accès aux documents officiels pour favoriser l'échange des opinions et l'information du public.

- Le secret : un sentiment mais non une disposition juridique

Bien sûr, le poids des habitudes pèse ainsi sur l'administration, qui n'a jamais dû intégrer une quelconque culture de l'ouverture, mais juridiquement, le seul *Secret* qui soit prévu en droit est celui qui incombe aux fonctionnaires à propos d'une négociation ou d'une expédition internationale. Les autres secrets visent aux contraires à protéger les administrés plutôt qu'à les exclure de l'action publique : secret des correspondances ou secret médical, secret des agents publics dépositaires d'un secret confié par un administré²⁸ ou plus généralement discrétion sur les « faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions », que le ministre seul peut lever. Au total, les secrets de l'administration relèvent davantage du fantasme véhiculé par une administration bureaucratique et par l'unilatéralité que du fait.

Aujourd'hui les données non communicables sont celles qui porteraient atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical, au secret industriel ; qui porteraient une appréciation de valeur sur une personne identifiable ou qui feraient apparaître le comportement d'une personne.

- Les obligations de transparence limitées aux dispositions normatives

Si la « marche vers la transparence » ne date réellement que de la fin du 20^e siècle, c'est en raison de la nature non normative des données publiques. La plupart d'entre elles ne font pas grief : rien n'oblige alors ni leur publicité, ni leur soumission au REP²⁹. La solution est toujours d'actualité³⁰, le REP n'est pas recevable contre les actes préparatoires ou les informations compilées par l'administration mais préalable à une décision³¹. En revanche, la norme qui en résulte sera, elle, soumise au contrôle du juge administratif (par exemple, un recensement n'est pas susceptible de recours, mais le décret authentifiant les données du recensement est soumis au juge).

On peut d'ailleurs noter que la mise à disposition des données a pour effet de reporter la responsabilité sur l'utilisateur, et d'en décharger la personne publique émettrice.

- L'aboutissement de la transparence : l'open data

L'*open data* – littéralement « donnée ouverte » – est l'expression à la mode pour désigner une tendance moderne et le stade le plus avancé de la transparence des données publiques. La donnée ouverte est celle qui est mise à disposition dans un format ultra accessible qui facilite sa réutilisation, sans frein économique. Bien sûr les informations personnelles ou susceptibles de porter atteinte à la sécurité ne sont pas

²⁸ Ancien art. 378 code pénal.

²⁹ Jorion, p. 183.

³⁰ Jorion, p. 183 et p. 372 : unanimité jurisprudentielle, l'info administrative en tant que telle n'est pas susceptible de REP.

³¹ Sur l'irrecevabilité des procès verbaux préparatoires, v. CE, 18 février 2009, *Sté Bellegingsmattschap iij Belensas BV*, n° 301466, 308457.

concernées par ce phénomène. Ce phénomène est récent pour deux raisons : d'abord il a été initié par les chercheurs qui souhaitent échanger et diffuser les résultats de leurs travaux³² ; ensuite, il n'a été rendu possible que par l'avènement des technologies informatiques, et tout particulièrement du web 2.0 en 2000.

L'ouverture des données publiques est requise par le droit de l'Union européenne qui l'a impulsée dans la directive 2003/98/CE du Parlement et du Conseil du 17/11/2003. Cette directive a été transposée en droit interne par voie d'ordonnance le 6 juin 2005 complétant la loi de 1978 avec un chapitre 2 consacré à la « *réutilisation des informations publiques, à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus* »³³. Prolongeant cette volonté, le décret Etalab a été publié le 21 février 2011³⁴, chargeant Etalab de la mission de constituer et de gérer le portail interministériel de mise à disposition des données publiques (data.gouv.fr). Plus de 350 000 jeux de données ont déjà été mis en ligne en moins d'un an ; les plus consultés concernent les résultats d'élections, les effectifs de la fonction publique, la géolocalisation des services publics ou encore le catalogue de la BNF. Mais Etalab n'est pas le seul organisme qui pratique l'ouverture des données : les collectivités locales ont même été très en avance sur l'État à cet égard. Ainsi, des initiatives locales ont ouvert leurs données il y a déjà plusieurs années : Montpellier, Lille, Bordeaux ou Rennes ont fait figure de pionniers, développant dès 2010 les applications et les innovations³⁵.

3. Le terreau de la patrimonialité des données publiques

Avec les nécessaires secrets qui protègent les données personnelles, la patrimonialité est probablement le dernier rempart contre la « *maison de verre* »³⁶ que l'administration tend à devenir.

La question se cristallise autour des modalités de la réutilisation : soit elle est réalisée à titre gratuit, soit à titre onéreux. Cette alternative relève d'un choix de politique publique, et chaque proposition a bien sûr ses défenseurs. D'un côté, la libre réutilisation des données publiques permet de partager les connaissances, et on peut être unanime pour réclamer une large diffusion des savoirs publics. De l'autre côté, l'exploitation commerciale des données publiques est une solution évidente en des périodes de forte pression financière sur les collectivités territoriales. On sait que le

³² Chignard S., *Open data. Comprendre l'ouverture des données publiques*, Fyp, 2012, p. 25.

³³ Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, *JO* du 7 juin 2005, p. 10022.

³⁴ Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques, *JO* du 22 février 2011, p. 3248.

³⁵ Leloup D., Les données publiques s'ouvrent peu à peu, *Le Monde*, 14 novembre 2010.

³⁶ Jégouzo Y., La modernisation et la transparence de l'administration au défi de Wikileaks, *AJDA*, 27 décembre 2010, p. 2449.

support informatique a catalysé ce débat, mais entre une conception marchande de l'information et la démocratie servie par la liberté, il n'y a pas qu'un débat idéologique, mais on peut identifier des causes juridiques.

L'accès aux données publiques n'a jamais été complètement gratuit, mais les classiques redevances pour service rendu qui existent depuis le 19^e siècle (A) ne sont que les prémices d'une réelle patrimonialisation (B).

A. Une première approche patrimoniale : les redevances pour service rendu

Il est très classiquement admis que la communication des données collectées et traitées par l'administration soit soumise au paiement d'une redevance.

Ainsi, dans le *Dictionnaire*, il est précisé que le propriétaire d'un immeuble qui veut obtenir un extrait du cadastre peut l'obtenir d'après un *tarif* fixé par le préfet, ou que les bulletins de casiers judiciaires sont délivrés « moyennant droits de timbre et d'enregistrement à hauteur de 3F50 ». En effet, le CE a pu rappeler plusieurs fois qu'il n'existe aucun principe général de gratuité, et les documents administratifs ont longtemps été communiqué moyennant versement d'un franc. Depuis 1978, le législateur³⁷ a même précisé les conditions de légalité de cette redevance de réutilisation³⁸, laquelle doit être calculée en prenant en compte les coûts de collecte, de saisie, de stockage, de maintenance, d'anonymisation ou encore de mise à disposition³⁹. Néanmoins, il s'agit bien d'une redevance pour service rendu au sens strict, et non d'un prix, puisque son montant ne doit pas tenir compte des modalités de la réutilisation envisagée : le fait que le demandeur des informations souhaite les réutiliser commercialement et les exploiter et sans effet sur le montant de la redevance. Cette distinction entre le service et le bien fonde la partition entre la donnée-service et la donnée-patrimoine.

Pourtant, cette solution peut surprendre, lorsqu'on sait qu'elle concerne également les SPIC⁴⁰, et que les personnes publiques investissent dans l'élaboration de

³⁷ Art. 4 loi de finances rectificative pour 2009, n° 2009-431 du 20 avril 2009, *JO* du 22 avril 2009, p. 6872 : « Est autorisée, au-delà de l'entrée en vigueur de la présente loi, la perception des rémunérations de services instituées par le décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Etat consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel ».

³⁸ La notion de réutilisation est également complexe : d'après la CADA, la simple publication de documents sur un site internet n'est pas une réutilisation, à la différence de la publication des résultats d'examens et de concours par une société spécialisée (avis n° 20060881, 2 mars 2006) ; l'exploitation par un journaliste d'informations publiques figurant dans un document administratif est une réutilisation (conseil n° 20074133, 21 février 2008), l'élaboration de documents graphiques à partir de cartes élaborées par une administration est une réutilisation (avis n° 20060771, 16 mars 2006) ; etc.

³⁹ Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations détenues par l'État et ses établissements publics administratifs, *JO* du 27 mai 2011, p. 9139.

⁴⁰ Conseil 20063038, 27 juillet 2006.

données publiques. Le glissement du service vers le bien tient à un élément patrimonial majeur : la CADA a commencé à admettre que la redevance devait tenir consister, en partie, en une « *rémunération raisonnable des investissements de l'administration* », au titre de laquelle figure une part de ses droits de propriété intellectuelle.

B. Les droits d'auteur et le glissement vers la patrimonialisation des données publiques

- L'information qualifiée de bien

La première qualification doctrinale de la notion d'information appartient à Pierre Catala⁴¹. Il a démontré le premier que, malgré l'apparence d'un service, l'information pourrait être assimilée à un bien, voire faire l'objet d'un droit réel. Il faut donc distinguer le droit sur l'information – valeur économique – et le droit à l'information – droit créance de 3ème génération⁴². Strictement, le bien se définit comme une chose que son utilité rend susceptible d'appropriation. C'est donc l'utilité qu'il faut rechercher sous la plume des auteurs du *Dictionnaire Block*. Cette idée d'utilité est présente à maintes reprises, mais elle se fait discrète, révélée par une lecture attentive, disséminée dans différentes entrées. Ainsi, il est dit des *Bulletins* qu'ils sont « *d'une utilité incontestable pour les fonctionnaires qui en dépendent* » ou encore des *Annuaire*s qu'ils contiennent des renseignements « *utiles sur toutes les matières départementales [...] qui les rend précieux* ». Cette valeur économique en germe, incontestable un siècle plus tard, est le terreau de la patrimonialité en devenir.

Patrimonialité et industrie de l'information interpellent car elles ne démentissent les canons traditionnels de l'action administrative. Mais la personne publique est engagée depuis fort longtemps dans un mouvement économique qu'elle doit concilier avec les impératifs de protection des libertés individuelles qui lui incombent. À cet égard, elle est titulaire, au même titre que les individus, de droits de propriété intellectuelle, qui sont la forme la plus aboutie du phénomène de patrimonialisation.

- Les droits de propriété intellectuelle des auteurs publics

Le *hiatus* est dénoncé entre collecte unilatérale et gratuite des données publiques, et commercialisation à titre onéreux. Il est résolu par la titularité de droits de propriété intellectuelle. Dès lors, l'objection de l'enrichissement sans cause qui pourrait être objecté à la personne publique est caduque, et l'information devient « bien » en toute légalité.

La *Propriété littéraire et artistique* protège les auteurs depuis la fin du 19^e. D'ailleurs cette entrée a été refondue en profondeur à partir de la 3^e édition, soit 1891. Un véritable tournant est pris à ce moment, et une vague description sommaire de ce

⁴¹ Catala P., Ébauche d'une théorie juridique de l'information, *D.*, 1984, chr. 4, p. 97.

⁴² Braibant G., *Mélanges Charlier*, 1981, p. 701.

que peut être un droit d'auteur fait place à la description fouillée et documentée d'un régime juridique à part entière. Cette propriété n'est pourtant pas nouvelle, et l'idée de s'approprier un bien immatériel existe depuis longtemps, mais uniquement en matière artistique (œuvres littéraires, compositions musicales, objets d'art, représentation théâtrales et musicales) ; les autres objets de propriété intellectuelle n'ont pas encore émergé. « Le mot *propriété*, en matière d'œuvres de l'intelligence n'a pas encore aujourd'hui la même valeur qu'en ce qui concerne les biens meubles ou immeubles. Notre législation est loin encore d'être complète sur ce point ; mais les pouvoirs publics se sont fréquemment occupés de rechercher les moyens de faire respecter, tant en France qu'à l'étranger, les *droits* incontestables que les auteurs et artistes de tout genre ont sur leurs œuvres, et d'éviter les contrefaçons ». Ce droit de propriété est aujourd'hui codifié à l'article L. 111-1 CPI⁴³ comme un droit exclusif et opposable à tous.

Cependant, pour qu'une chose soit qualifiée d'œuvre de l'esprit, encore faut-il qu'elle soit originale et formelle (concrétisation de l'idée dans un support qui se caractérise par son caractère détaillé et sa consignation précise). L'originalité est constituée lorsque la création porte l'empreinte de son auteur (très large⁴⁴, la création d'un annuaire a été jugée originale). Pour les bases de données, la qualification de bien découle d'un traitement particulier des informations recueillies. L'œuvre est donc un « effort personnalisé », un « apport intellectuel »⁴⁵. Autrement dit, l'information brute (le renseignement seul obtenu dans un formulaire ou déclaré à l'administration) n'est pas appropriable, il doit être traité et exploité⁴⁶ pour acquérir une valeur patrimoniale. On trouve la trace d'un tel traitement dans le *Dictionnaire*, par exemple à l'entrée *Cadastre*

⁴³ Art. L. 111-1 CPI : « L'auteur d'une œuvre de l'esprit jouit sur cette œuvre, du seul fait de sa création, d'un droit de propriété incorporelle exclusif et opposable à tous.

Ce droit comporte des attributs d'ordre intellectuel et moral ainsi que des attributs d'ordre patrimonial, qui sont déterminés par les livres Ier et III du présent code.

L'existence ou la conclusion d'un contrat de louage d'ouvrage ou de service par l'auteur d'une œuvre de l'esprit n'emporte pas dérogation à la jouissance du droit reconnu par le premier alinéa, sous réserve des exceptions prévues par le présent code. Sous les mêmes réserves, il n'est pas non plus dérogé à la jouissance de ce même droit lorsque l'auteur de l'œuvre de l'esprit est un agent de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public à caractère administratif, d'une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité morale ou de la Banque de France.

Les dispositions des articles L. 121-7-1 et L. 131-3-1 à L. 131-3-3 ne s'appliquent pas aux agents auteurs d'œuvres dont la divulgation n'est soumise, en vertu de leur statut ou des règles qui régissent leurs fonctions, à aucun contrôle préalable de l'autorité hiérarchique ».

⁴⁴ La jurisprudence est excessivement hétéroclite : les juges sont parfois excessivement libéraux dans l'appréciation de l'originalité. Un catalogue d'articles de confection constitue une œuvre, du fait de sa présentation (Nancy, 18 avril 1893, DP, 1893, 2, 418 ; comp. Versailles, 16 janvier 1997, Habitat, Dalloz aff., 1997, 565), ou le guide d'une ville (Paris, 6 mai 1987, D., 1988, 202), une carte Michelin (Paris, 7 janvier 1991, D. 1992, somm 13) ; mais un catalogue de supporters, qui rassemble diverses indications comme le calendrier des matchs et les grilles de classement n'est pas une œuvre originale (Crim, 2 juin 1982, Bull crim., n° 138, D., 1983). Et le CPI protège les auteurs d'œuvres d'anthologie (L. 112-3).

⁴⁵ Gautier P.-Y., *Propriété littéraire et artistique*, PUF, 7^e éd., 2010, 944 p.

⁴⁶ Jorion, p. 361.

qui décrit d'abord le travail brut de collecte des informations par des opérations de triangulation et d'arpentage parcellaire, puis leur traitement valorisable, c'est à dire leur répartition en fonction de la fertilité du terrain, de la valeur du produit, leur classification et leur croisement. Plusieurs tableaux sont ainsi réalisés, répartissant les propriétés par sections de communes, lesquelles sont désignées par des lettres, et renseignent le nom du propriétaire, le numéro du plan, le canton, la nature des propriétés, la contenance de chaque parcelle, l'indication des classes, le revenu de chaque parcelle, le nombre d'ouvertures imposables, etc. Un tel système est tout à fait comparable à un travail d'organisation et de valorisation des données publiques, par le biais de bases de données, tel qu'il est prévu aux articles L. 112-3⁴⁷ et L. 341-1 CPI⁴⁸. Le Conseil d'État a reconnu en 1996 dans une décision de principe⁴⁹ que les personnes publiques puissent ainsi bénéficier de ces propriétés intellectuelles à chaque fois que les données assemblées forment « *un ensemble organisé et structuré d'informations* ». Dès lors, une fois admise dans son principe, la commercialisation de ces propriétés ne pose pas de difficulté particulière.

- *La commercialisation des données par les personnes publiques*

Qu'une donnée constitue un bien économiquement monnayable n'est donc pas contesté en soi, mais ses mises en œuvre posent des limites⁵⁰. En effet, si la libre

⁴⁷ Art. L. 112-3 CPI : « *On entend par base de données un recueil d'œuvres, de données ou d'autres éléments indépendants, disposés de manière systématique ou méthodique, et individuellement accessibles par des moyens électroniques ou par tout autre moyen* ».

⁴⁸ Art. L. 341-1 CPI : « *Le producteur d'une base de données, entendu comme la personne qui prend l'initiative et le risque des investissements correspondants, bénéficie d'une protection du contenu de la base lorsque la constitution, la vérification ou la présentation de celui-ci atteste d'un investissement financier, matériel ou humain substantiel.*

Cette protection est indépendante et s'exerce sans préjudice de celles résultant du droit d'auteur ou d'un autre droit sur la base de données ou un de ses éléments constitutifs ».

⁴⁹ CE, Ass., 10 juillet 1996, *Sté Direct mail promotion*, n° 168702 : « aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe ne font obstacle à ce qu'une rémunération perçue à l'occasion de la communication par l'Etat à des tiers de données publiques en vue de leur commercialisation puisse être assortie, au titre des produits prévus à l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, de la perception de droits privatifs fixés par contrat et relevant de la propriété intellectuelle, à la condition que cette communication puisse être regardée, au sens des lois sur la propriété littéraire et artistique, comme une œuvre de l'esprit ; [...] le répertoire "SIRENE", créé et exploité par l'INSEE, direction du ministère de l'économie et des finances, en application du décret susvisé du 14 mars 1973, constitue non une simple collection de données mais un ensemble organisé et structuré d'informations relatives à l'identité et à l'activité des entreprises ; qu'en outre l'INSEE ajoute aux données brutes qui lui sont fournies par les entreprises des informations qu'il élabore, relatives notamment au chiffre d'affaires, au taux d'exportation et à l'implantation géographique de ces entreprises ; que l'ensemble ainsi susceptible d'être cédé par l'INSEE aux sociétés requérantes en vue de sa rediffusion par celles-ci, constitue une base de données qui doit être regardée comme une œuvre collective pouvant légalement inclure des droits relevant de la propriété intellectuelle au profit de l'INSEE, donc de l'État ».

⁵⁰ Buffelan-Lanore J.-P., *La valeur juridique de l'information*, RA, 1990, p. 459.

réutilisation exigée par les autorités européennes n'impose nullement la gratuité, les redevances, lorsqu'elles sont instaurées, ne doivent pas fausser le libre jeu de la concurrence⁵¹.

La création de l'APIE en 2009 incarne d'ailleurs cette volonté publique de valoriser économiquement et financièrement ces éléments patrimoniaux. Les bases de données juridiques elles-mêmes peuvent être mises à disposition moyennant finances, ainsi que Juridial (société filiale de la Caisse des dépôts) y procédait, avant que Légifrance ne récupère la mission de diffusion gratuite des données juridiques en 1998.

En contrepartie du versement de sa redevance, le demandeur devient titulaire d'une licence de réutilisation. Cette licence interdit d'altérer les données communiquées ou de dénaturer leur sens, et oblige à mentionner leur auteur et leur date.

En un mot, la liberté de réutilisation est le principe, mais rien n'oblige juridiquement à sa gratuité, bien au contraire⁵². Si les germes de ces problématiques apparaissent en filigrane depuis un siècle, le débat est aujourd'hui très agité : la Manche met ses archives en ligne gratuitement, le Calvados exige 2h toutes les 48h pour les consulter en ligne, et la Cantal refuse purement et simplement de les communiquer à la société généalogiste Notrefamille.com. La Cour administrative d'appel de Lyon vient de juger que le refus du département de communiquer ces données à une société privée était légal. La solution n'est fondée que sur des motifs procéduraux, mais elle satisfait les archivistes qui voyait là un risque de fichage monopolistique de la population par une société privée qui demandait les registres paroissiaux, recensements sardes, registres d'écrou des prisons et des hôpitaux, des camps d'internement, sur tout le territoire, pour les faire traiter par une société localisée à Madagascar. L'actualité vient donc confirmer l'analyse de Pierre Catala : l'information est bien un « ressort convoité de puissance ». Si l'information publique inquiétait Marcel Waline en 1930, c'est sa détention par des sociétés multinationales qui préoccupe les collectivités territoriales en 2012.

⁵¹ Gautier P.-Y., *Propriété littéraire et artistique*, PUF, 7^e éd., 2010, p. 198.

⁵² Léchenet A., L'accès reste payant pour certaines données publiques, *Le Monde*, 10 juillet 2012 : Au niveau national, le principe est la gratuité, mais cet été, les administrations qui souhaitaient publier contre gratuité devaient le signaler avant le 1^{er} juillet 2012 : ne sont pas gratuites, les bases de données du CE ou de Météo France.