

COMPARATIF DES STRUCTURES JURIDIQUES

PRÉSENTATION DU COMPARATIF	2
TABLEAU COMPARATIF DES STRUCTURES JURIDIQUES	5
LE RÔLE DE TIERS DE CONFIANCE	7
LES INTERMÉDIAIRES DE DONNÉES FIABLES	7
L'ALTRUISME EN MATIÈRE DE DONNÉES	8
CONCLUSION	9

PRÉSENTATION DU COMPARATIF

De nombreuses collectivités et entreprises s'interrogent sur le type de portage juridique pouvant permettre de mettre en commun et de partager des données à l'échelle d'un territoire ou d'un projet.

Il convient d'abord de préciser qu'il n'existe pas de structure juridique idéale. Tout dépend des critères qui semblent les plus importants pour les acteurs d'un territoire. Ainsi, plusieurs types de structures juridiques peuvent répondre aux enjeux de gouvernance de la donnée à une échelle territoriale variée, ainsi qu'au portage d'une « plateforme » de données (en support technique de cette gouvernance de données). Le périmètre fonctionnel de la « plateforme » (de type plateforme IoT, hyperviseur, jumeau numérique,...) et son aspect centralisé ou fédéré, nécessitent une gouvernance plus ou moins étendue, mais celle-ci est toujours nécessaire.

Ce livrable propose une analyse comparative des structures juridiques pouvant répondre, au niveau national, à diverses fonctions de cette gouvernance de données et à diverses fonctionnalités du support technique. Le portage juridique doit permettre de faire respecter des règles par les membres, mais aussi par les acteurs extérieurs, qui peuvent avoir des intérêts communs, mais aussi divergents.

Le fonctionnement de base qui a été identifié comme « idéal » par les acteurs publics et privés - notamment lors des ateliers CAPACities - est la contribution de chacun au bon fonctionnement d'un « pot commun » de données, de règles d'interopérabilité, d'outillages,... pour gérer les données.

La structure porteuse de ce « commun de données » pourrait ainsi remplir diverses missions :

- Co-financer l'achat de données.
- Mettre en commun des données.
- Définir des règles d'accès aux données.
- Gérer les droits d'accès aux données.
- Animer le commun de données, de modèles de données, de règles d'interopérabilité.
- Mettre en relation des producteurs et des utilisateurs de données.
- Accueillir et former tous les utilisateurs/contributeurs à l'usage du commun technique.
- Accompagner les acteurs par projet, par thématique, à la réalisation de leurs indicateurs, mesures diverses, à la résolution de leurs problèmes opérationnels, par la

création de nouvelles connaissances.

- Faire évoluer le périmètre fonctionnel des outils techniques communs
-

Cette idée de “communs de données” a déjà été formalisée à l’échelle européenne dans la “stratégie européenne pour les données”.

Les espaces européens communs de données

La stratégie européenne pour les données évoque des “espaces européens communs de données” qui “devraient rendre les données traçables, accessibles, interopérables et réutilisables (ci-après dénommés "principes FAIR pour les données"¹), tout en garantissant un niveau élevé de cybersécurité. Lorsqu'il existe des conditions de concurrence équitables dans l'économie des données, les entreprises se font concurrence sur la qualité des services, et non sur la quantité de données qu'elles contrôlent"².

p4 du règlement européen sur la gouvernance des données :
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-85-2021-INIT/fr/pdf>

Le portage juridique devrait, en toute logique, permettre de prendre en compte les missions et principes FAIR listés ci-dessus.

Le modèle économique d’une gouvernance d’un commun de données étant impacté par le choix du portage juridique, ce portage devrait être défini en parallèle de la définition du modèle économique.



→ Voir livrable : “Créer de la valeur avec un modèle économique” de CAPACities

En vue d’aider les collectifs d’acteurs à réaliser le choix le plus opportun, selon le modèle économique souhaité, les critères d’analyses suivant ont été retenus :

- La structure peut-elle permettre le regroupement de personnes morales tant de droit

¹ Soit Findable, Accessible, Interoperable, Reusable, en anglais.

². Stratégie européenne pour les données : Faire en sorte que l’UE devienne un modèle et un acteur majeur d’une société dont les moyens d’action sont renforcés par les données :
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_fr

public et que de droit privé ?

- La structure peut-elle permettre l'adhésion de personnes physiques, et leur engagement dans le fonctionnement de la structure ?
- La forme de la structure peut-elle permettre l'investissement privé ?
- Est-il possible pour des non-membres de la structure d'utiliser les services et données proposés par la structure ?
- Dans la mesure du possible, la structure porteuse peut-elle conclure des conventions de coopération avec d'autres organismes publics ?
- La forme de la structure permet-elle la reconnaissance de son caractère d'intérêt général ou d'intérêt collectif ?
- La structure permet-elle le réinvestissement des bénéficiaires, dans son propre fonctionnement ?

En complément, et afin que tous les acteurs qui créent de la donnée puissent contribuer et utiliser "un commun de données", dans un environnement de confiance, il est judicieux de se poser les questions suivantes :

- La structure peut-elle garantir la création de biens communs (données, logiciels, méthodologies de travail, règles d'usages, ...) ?

D'un point de vue juridique, rien n'interdit à une structure, quelle qu'elle soit, de fabriquer des biens communs pour une part de son activité. Par contre, si son objet principal est de créer des biens communs, les types de structures les plus adaptées seront des structures dont l'objet est clairement orienté au service de l'intérêt général, et dont la forme juridique permet une large contribution de l'ensemble de la société civile (acteurs publics, privés, entreprises, particuliers, collectifs divers,...), au-delà de leurs membres, ainsi qu'une possibilité d'associer sur la durée les contributeurs de tous types dans sa gouvernance.

- La structure peut-elle créer et/ou alimenter un fond de dotation pour favoriser l'innovation à partir des données au sein de son écosystème ?

Toutes les structures qui sont présentées dans le tableau annexé au présent livrable peuvent créer et/ou alimenter un fonds de dotation.

- La structure peut-elle utiliser une monnaie locale complémentaire pour favoriser les contributions, les réutilisations ?

La création d'une monnaie complémentaire à l'avantage de pouvoir, au sein de l'écosystème, permettre les apports de données, de compétences, de savoirs, en son sein, et de reconnaître la contribution de chacun (gains pour le contributeur). Elle permet aussi de multiples

échanges/réutilisations, sans monétisation directe (les gains sont réinjectés dans l'écosystème).

Juridiquement, rien ne s'oppose à sa création, par n'importe quelle type de structure ou de collectif. Cependant, dans une question écrite n°20085, sur l'utilisation par les collectivités territoriales des monnaies locales complémentaires, le législateur a répondu :

“Le législateur a jugé bon de réserver la possibilité de régler ses dépenses en monnaie complémentaire locale aux personnes morales de droit privé, à l'exclusion des personnes morales de droit public que sont l'État et les collectivités territoriales. Il paraît en effet légitime de veiller à ce que les principes d'unité et d'indivisibilité de la République irriguent l'action des pouvoirs publics, et que les collectivités territoriales demeurent, aux côtés de l'État, garantes du fait que la seule monnaie officielle de la France est l'euro. Au surplus, autoriser le règlement en dépenses des collectivités territoriales en monnaie complémentaire locale reviendrait en pratique à créer une source inévitable de complexité comptable et administrative pour les créanciers.”

Extrait de la réponse du Ministère de l'économie, des finances et de la relance, publiée dans le JO Sénat du 11/03/2021 - page 1632³

- La structure peut-elle jouer un rôle de « tiers-de-confiance » ?

Ce sont à la fois son objet statutaire, sa capacité à associer l'ensemble des parties prenantes à la création de communs, et sa capacité à susciter la confiance de l'ensemble des acteurs de son territoire qui lui permettront de jouer un rôle de “Tiers de confiance”. Ce rôle peut revêtir de multiples aspects que nous ne détaillerons pas ici ; cependant la palette peut être schématiquement comprise entre les modèles décrits par la Commission Européenne dans le Data Act (cf. p 7, ci-dessous).

TABLEAU COMPARATIF DES STRUCTURES JURIDIQUES

Les types de structures étudiées pour le portage d'une gouvernance de données et son fonctionnement technique sur un territoire, sont les suivantes :

- le groupement d'intérêt public (GIP)

³ <https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210120085.html>

- le groupement d'intérêt économique (GIE)
- la société publique locale (SPL)
- la fondation
- l'association
- la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC)
- la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP)
- la société d'économie mixte (SEM)

S'ajoute à ces types de structures, le **contrat de consortium**, qui à la particularité d'être souple au démarrage d'un collectif et permet de donner du temps au collectif de choisir le meilleur type de portage selon ses ambitions.

Le tableau joint à ce livrable présente les caractéristiques juridiques clés, ainsi que certains avantages et inconvénients pour chaque type de structures :

CAPACITIES - TABLEAU COMPARATIF DES STRUCTURES JURIDIQUES
pour le portage d'une gouvernance de données et son fonctionnement technique sur un territoire

Légende: Très adapté Adapté sous certaines conditions Peu adapté Non adapté

	GIP	GIE	SPL	Fondation	Association	SCIC	SEMOP	SEM	CONSORTIUM
Regroupement de personnes morales de droit public et de droit privé	OUI Article 98 loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 « Il est constitué par convention approuvée par l'Etat soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé ».	OUI Structure ayant pour objet la mise en commun de moyens de membres publics et/ou privés pour le développement d'une activité économique (Article L2511 du code de commerce)	NON Ce sont uniquement des personnes publiques qui peuvent investir au capital de la SPL.	OUI mais sous conditions: Les personnes publiques peuvent être fondateurs de la fondation mais uniquement si l'objet de la fondation relève de leur objet social et/ou de leur spécialité pour les établissements et groupements publics	OUI Aucune limitation par la loi	OUI L'article 19 septies de la loi n° 47-1775 dispose que « Peut être associé à une société coopérative d'intérêt collectif toute personne physique ou morale [...] Toute personne publique ».	OUI mais: Il n'y a qu'un seul actionnaire public alors qu'il peut y avoir plusieurs actionnaires privés, mais pour un seul objet.	OUI Il est nécessaire qu'il ait 2 actionnaires minimum, dont 1 privé	OUI Montage contractuel non régi par les textes et laissant de la souplesse.
Participation de personnes physiques	NON L'article 98 loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 ne vise que les personnes morales, et non physiques. On peut toutefois imaginer la participation de personnes physiques dans des organes techniques.	OUI	NON Ce sont uniquement des collectivités qui sont membres de la SPL.	OUI L'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 dispose que la fondation peut être créée par une ou plusieurs personnes physiques	OUI Aucune limitation par la loi	OUI L'article 19 septies de la loi n° 2001-624 dispose que « Peut être associé à une société coopérative d'intérêt collectif toute personne physique ou morale ».	OUI Les textes ne précisent pas que l'actionnaire coopérateur économique soit exclusivement une personne morale	OUI Les textes ne précisent pas que les personnes privées sont exclusivement des personnes morales	OUI
Possibilité pour les non membres d'utiliser les services	OUI Aucune limitation par la loi instituant le GIP	NON Le GIE a vocation à être créé en vue de favoriser l'activité économique de ses seuls membres (Article L2511 du code de commerce)	NON Les interventions sont possibles pour les seuls membres (Article L1531-1 du CGCT)	OUI L'objet même de la fondation est de promouvoir une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif. Elle pourra donc offrir des prestations de service à ses non membres en ce sens	OUI Aucune limitation par la loi	OUI L'article 19 septies de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 dispose que « Les tiers non sociétaires peuvent bénéficier des produits et services de la société coopérative d'intérêt collectif ».	OUI La SEMOP peut intervenir pour d'autres collectifs que ses membres	OUI La SEM peut intervenir pour d'autres collectifs que ses membres	OUI

Aperçu vers le tableau comparatif des structures

Source : Sheherazade Abboub, Mathieu Noël, Ryan Tassi



Voir livrable : "Tableau comparatif des structures juridiques" de CAPACities

LE RÔLE DE TIERS DE CONFIANCE

Le rôle de tiers de confiance devient de plus en plus évident à jouer pour les porteurs de

projets publics d'une gouvernance de données dans les territoires, qu'ils s'estiment eux-mêmes « tiers-de-confiance », ou qu'ils estiment avoir besoin d'en co-construire un sur leur territoire, ou encore de faire appel à un organisme qui pourrait jouer ce rôle de « tiers-de-confiance ». Dès lors que le travail collaboratif avec les entreprises et tous types d'acteurs du territoire se profile comme essentiel et durable, ce rôle apparaît en filigrane dans les réflexions.

Ce rôle a des contours encore flous, fait d'intermédiation, de garant d'une certaine éthique, ou encore de garant d'une équité d'accès au commun de données, pour tous les acteurs, selon les règles fixées.

Parmi les exemples de services d'intermédiation de données figurent les places de marché de données, sur lesquelles les entreprises pourraient mettre des données à la disposition de tiers, les maîtres d'œuvre d'écosystèmes de partage de données ouverts à toutes les parties intéressées, par exemple dans le cadre d'espaces européens communs de données, ainsi que les réserves de données mises en place conjointement par plusieurs personnes morales ou physiques dans le but de concéder à toutes les parties intéressées des licences d'utilisation de ces réserves de données, de façon à ce que tous les participants qui contribuent aux réserves de données reçoivent une contrepartie pour leur contribution.

p 35 du règlement européen sur la gouvernance des données : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-85-2021-INIT/fr/pdf>

Le rôle de tiers de confiance peut prendre des formes différentes, et l'acte de gouvernance des données qui vient d'être publié par l'Union Européenne (Data Act) en définit plus spécifiquement deux types :

- Les intermédiaires de données fiables.
- L'altruisme en matière de données.

LES INTERMÉDIAIRES DE DONNÉES FIABLES

L'article 10 définit les intermédiaires de données comme :

- a) les services d'intermédiation entre les détenteurs de données et les utilisateurs de données potentiels, y compris la mise à disposition des moyens techniques ou autres nécessaires pour permettre la fourniture desdits services; ces services peuvent comprendre des échanges bilatéraux ou multilatéraux de données ou la création de plateformes ou de bases de données permettant l'échange ou l'utilisation conjointe de

données, ainsi que la mise en place d'une autre infrastructure spécifique pour l'interconnexion des détenteurs de données avec les utilisateurs de données,

- b) les services d'intermédiation entre, d'une part, les personnes concernées qui cherchent à mettre à disposition leurs données à caractère personnel ou des personnes physiques qui cherchent à mettre à disposition des données à caractère non personnel et, d'autre part, les utilisateurs de données potentiels, y compris la mise à disposition des moyens techniques ou autres nécessaires pour permettre la fourniture desdits services, et notamment pour permettre l'exercice des droits des personnes concernées prévus par le règlement (UE) 2016/679,
- c) les services de coopératives de données.

La structure qui se déclare ainsi s'appelle "prestataire de services d'intermédiation de données reconnu dans l'Union".

L'ALTRUISME EN MATIÈRE DE DONNÉES

L'Article 16 de l'acte de gouvernance des données définit l'altruisme en matière de données : "Pour être admise à l'enregistrement en tant qu'organisation altruiste en matière de données, une entité doit :

- a) être une entité juridique constituée pour poursuivre des finalités d'intérêt général,
- b) opérer dans un but non lucratif et être indépendante de toute entité poursuivant un but lucratif,
- c) mener les activités liées à l'altruisme en matière de données par l'intermédiaire d'une structure juridiquement indépendante, distincte des autres activités qu'elle exerce."

La structure qui se déclare ainsi s'appelle "organisation altruiste en matière de données reconnue dans l'Union".

CONCLUSION

Quelle que soit la forme juridique pour porter une gouvernance des données, et ses missions pour garantir un "commun de données", il est nécessaire qu'il y ait un modèle économique, un périmètre d'activités défini, un périmètre géographique, afin d'en assurer la pérennité (adhésion, dons, paiement de droits d'accès, sécurisation des données, accompagnement à

l'usage des données,...). La valeur de ce “commun de données” se définit plus encore par les “cas d’usages” qu’il permet de traiter que par son fonctionnement propre.

Chaque territoire peut inventer les contours de sa gouvernance de données, trouver le bon “Tiers-de-confiance”, en s’inspirant des définitions présentées dans ce livrable, qui ont le mérite d’exister à l’échelle européenne et de faire partie d’un cadre légal nouveau.

Pour aller plus loin

- L’acte sur la gouvernance des données du 4 mai 2022 :
www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/05/16/le-conseil-approuve-l-acte-sur-la-gouvernance-des-donnees
- Le règlement sur la gouvernance des données du 30 mai 2022 :
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0868&from=EN>
- La stratégie européenne des données :
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/strategy-data>

Auteurs : Sophie HOUZET, avec la contribution du Cabinet PARMES Associés : Sheherazade ABOUB, Mathieu NOEL, Ryan TASSI.