

Pour un renforcement des dispositions Open Data

Projet de loi « Pour une République numérique »



Table des matières

Inscrire le citoyen au cœur de l'Open Data à la française	2
Rendre compatibles Redevances et Open Data	3
Amélioration des dispositions Open Data du gouvernement	4
Équilibre des pouvoirs entre la CNIL et la CADA	10
Un droit d'accès à l'empreinte législative	12
Transparence des algorithmes	14

Inscrire le citoyen au cœur de l'Open Data à la française

Article 4

Ajouter une section IV ainsi rédigée :

« IV. - À la fin de l'article L311-9, ajouter un alinéa ainsi rédigé : "4° Par publications régulières en ligne dans un standard ouvert librement réutilisable et pouvant être exploité par un système de traitement automatisé." »

Exposé des motifs

L'intérêt d'inscrire l'Open Data dans la loi est de permettre au citoyen de pouvoir solliciter une publication en Open Data des données détenues par l'administration. Cet amendement vise à améliorer les propositions du gouvernement afin de permettre au citoyen de demander lui-même de l'Open Data au même titre que la communication d'un document.

Cette option présente de plus l'avantage d'intégrer l'Open Data au processus classique de la loi CADA et de permettre ainsi à la Commission d'Accès aux Documents Administratifs ou au juge administratif d'arbitrer les éventuels différends entre des citoyens et leurs administrations. Sans cette disposition, les citoyens ne pourront pas agir pour débloquer le refus opposé par certaines administrations de publier en Open Data les données qu'elle produisent. Beaucoup de projets sont ainsi bloqués malgré l'activisme de nombreux acteurs publics.

À titre d'exemple, malgré trois ans de combat, Hervé Lebreton de l'Association pour une Démocratie Directe n'a toujours pas obtenu la publication en Open Data de la réserve parlementaire de 2011 et 2012 en Open Data par Bercy. Si ce ministère a publié la version 2013, elle l'a fait dans un format non réutilisable (PDF), la conversion en Open Data par Regards Citoyens a pris plusieurs jours/hommes à l'association. La version 2014 n'a toujours pas été publiée.

Rendre compatibles Redevances et Open Data

Après l'article 6

Ajouter un nouvel article ainsi rédigé :

« Ajouter à l'article 15 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978, l'alinéa suivant :

“L'administration ne peut soumettre à redevance les demandes de réutilisations dont les données résultantes sont soumises à une rediffusion publique exhaustive sous un format ouvert et dont la libre réutilisation est autorisée dans les mêmes termes.” »

Exposé des motifs

Aujourd'hui, afin de légitimement permettre à des administrations de faire payer des gros acteurs tels que Google, Microsoft, Garmin ou Lexis Nexis, les citoyens ou les petites entreprises françaises sont dans l'incapacité d'accéder en Open Data aux données publiques à très forte valeur sociale (données géographiques, juridiques, météorologiques ou maritimes).

Or, l'Open Data n'exclue pas le fait de faire payer pour des données à condition que ces dispositions ne bloquent pas les usages contributifs. Ce mécanisme est possible grâce aux licences de type « partage à l'identique ». Ces licences sont connues pour préserver le bien commun : elles autorisent la réutilisation de biens numériques mais imposent la re-distribution dans les mêmes termes. Le bien numérique ainsi encadré rejoint donc un écosystème de biens communs à la disposition de tous qui bénéficient des améliorations produites par chacun, sans possibilité d'enclosure par un tiers.

Cette pratique est qualifiée de politique de “double licences”. Elle permet d'autoriser l'innovation et la création de valeur par le plus grand nombre tout en conservant aux administrations leur clientèle classique moins disposée à partager les données qu'elles “mixent” avec celles des administrations, préservant ainsi la sensation de garder un avantage concurrentiel.

Cet amendement vise donc à lever les barrières économiques lorsque le réutilisateur joue le jeu de la contribution.

Amélioration des dispositions Open Data du gouvernement

Limite de 250 agents peu pertinente

Article 4

À l'alinéa 2, supprimer les mots « , à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à deux cent cinquante, ».

Exposé des motifs

Suivant la comptabilité et le transfert de ressources entre administrations, il est à craindre que le critère du nombre d'agents soit particulièrement difficile à évaluer.

Par ailleurs, le coût de publication en ligne est quasi nul grâce au travail de la mission Étalab et son site data.gouv.fr permettant à chacun d'aisément mettre en ligne des documents déjà disponibles sous forme électronique. La condition sur le nombre d'agents apparaît donc disproportionnée au regard du coût de publication.

La diffusion publique ne peut faire obstacle à l'Open Data

Article 4

À l'alinéa 5, supprimer les mots « et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs, ».

Exposé des motifs

Certaines bases comme la base Mérimée ou celle des indicateurs financiers des collectivités territoriales font l'objet de diffusion publique. Mais les données publiées, parfois partiellement, n'étant pas publiées en Open Data, elles ne peuvent être facilement réutilisées.

Afin de mieux valoriser le travail réalisé dans la constitution de ces données, il faut les inclure pleinement dans l'Open Data.

Open Data et intérêt économique, social ou environnemental

Article 4

À l'alinéa 6, remplacer « l'administration, qui les détient, estime que leur » par le mot « la ».

Exposé des motifs

Les administrations estimant que leurs données présentent un intérêt économique, social ou environnemental n'ont pas besoin d'une incitation législative pour les publier en Open Data. L'intérêt de mesures législatives en matière d'Open Data est d'offrir l'opportunité à d'autres acteurs que le producteur de données publiques de juger de leur intérêt.

L'Open Data ne peut porter atteinte à la vie privée

Article 4

À l'alinéa 10, après les mots « données à caractère personnel », ajouter les mots « dont la diffusion porterait atteinte à la vie privée ».

Exposé des motifs

L'Open Data ne concernant pas les données liées à la vie privée, il est important d'inscrire ce principe dans le texte.

Aujourd'hui, faute de précision, des données portant sur la probité d'agents publics ne sont pas communicables aux citoyens. De même, certaines publications comme les concours, les nominations d'agents publics ou les organigrammes des institutions ne font pas l'objet d'un encadrement juridique garantissant la communication de ces documents même s'il est d'usage de les faire rentrer dans ce cadre.

Cette disposition s'inscrit de plus dans la continuité des lois sur la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 et de l'analyse qui en a été faite par le Conseil Constitutionnel.

Documents électroniques et archives

Article 4

Compléter l’alinéa 11 des mots suivants : « lorsque celles-ci ne sont pas disponibles sous forme électronique. »

Exposé des motifs

Les archives font un formidable effort de sélection et de numérisation du patrimoine public français. Il paraît absurde de les exclure de la valorisation offerte par les dispositions de cette loi. Sans cette valorisation, le législateur prend le risque de voir les missions de service public disparaître faute de visibilité.

Si pour les documents non numérisés, il semble trop problématique de les rendre librement accessibles aux citoyens, rien ne fait obstacle à leur communication à tous lorsque ces documents existent sous une forme dématérialisée.

Formulation juridique de « Lisible par une machine »

Article 6

À la fin de l’alinéa 3, remplacer les mots « lisible par une machine » par « pouvant être exploité par un système de traitement automatisé ».

Exposé des motifs

Cet amendement vise à clarifier en droit français le terme « lisible par une machine », très utilisé dans les communautés Open Data mais juridiquement flou.

Des données publiées sous la forme de documents PDF seraient techniquement “lisibles par une machine” mais en aucun cas réutilisables en Open Data par un outil programmatique automatisé.

De plus, le fait que des données Open Data soient accessibles sans avoir recours à des manipulations humaines du type « création de compte » ou autre interprétation de mise en page est un enjeu important pour l’émergence de l’Open Data.

Standard ouvert obligatoire pour la réutilisation

Article 6

À l’alinéa 3, supprimer les mots « , si possible, ».

Exposé des motifs

L'emploi des formats ouverts est particulièrement important pour les réutilisateurs et constitue l'une des conditions indispensables à une politique Open Data. Les rendre facultatifs alors qu'ils sont obligatoires à l'article 4 portant sur la communication ne semble pas cohérent.

Droit d'auteur des fonctionnaires et Open Data

Article 7

À l'alinéa 2, remplacer « des articles L. 342-1 et L. 342-2 » par « des articles L. 131-3-1, L. 131-3-2, L. 131-3-3, L. 342-1 et L. 342-2 ».

Exposé des motifs

Cet amendement vise à s'assurer que lorsque des agents publics possèdent des droits sur les données qu'ils ont participé à produire, ceux-ci soient reconnus mais ne fassent pas entrave à la libre réutilisation en Open Data.

Cette disposition permettra de résoudre les problèmes rencontrés par certaines administrations dans la libération de données publiques (base Mérimée, accès à la doctrine, fond de documentation des armées...).

Renforcer la limitation des licences

Article 7

Réécrire l'alinéa 4 comme suit :

« Lorsqu'une administration souhaite recourir à une licence, cette licence doit être préalablement homologuée par l'État, dans des conditions fixées par décret. Lorsque les réutilisations à titre gratuit donnent lieu à l'établissement d'une licence, cette licence est choisie parmi celles figurant sur une liste fixée par décret. »

Exposé des motifs

Cet amendement est un amendement de clarification : la version actuelle de cet alinéa pourrait en effet faire penser que des licences pour réutilisation à titre gratuit pourraient déroger à la liste fixée par décret.

De plus, que la réutilisation soit à titre gratuite ou non, les réutilisateurs professionnels comme citoyens sont en attente d'une simplification du mécanisme

des licences. Soumettre toute création de licence à un décret semble donc aller dans ce sens.

Ces dispositions reprennent les suggestions retenues par le Conseil National du Numérique lors de la consultation « Pour une République numérique ».

Clarification de « titre gratuit ou onéreux »

Article 10

Aux alinéas 2 et 4, supprimer les mots « à titre gratuit ou onéreux ».

Exposé des motifs

Amendement de clarification : cette notion n'étant pas utilisée dans les autres articles, il ne paraît pas opportun de l'utiliser dans ce seul article.

Pas d'exception à la publication des données des DSP

Article 10

Supprimer les alinéas 3 et 6.

Exposé des motifs

Les délégations de service public ne doivent pas pouvoir être exemptées des obligations de publication sans risquer d'empêcher au citoyen ou à ses représentants de pouvoir évaluer l'opportunité d'y avoir recours.

Open Data pour les Partenariats Publics Privés

Article 10

Compléter l'article de trois nouveaux alinéas formant un IV ainsi rédigé :

« IV. – Après l'article L. 1414-2-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article ainsi rédigé :

" Art. L. 1414-2-2 – Le cocontractant fournit à la personne publique, dans un standard ouvert aisément réutilisable, les données et bases de données collectées ou produites à l'occasion de l'exécution du contrat. Il autorise par ailleurs la personne morale de droit public, ou un tiers désigné par celle-ci, à extraire et exploiter librement tout ou partie de ces données et bases de données, notamment en vue de leur mise à disposition à titre gratuit à des fins de réutilisation. " »

Exposé des motifs

Afin de permettre à tous les citoyens et leurs représentants d'évaluer la pertinence des partenariats publics privés, il faut comme pour les délégations de service public que les personnes publiques partenaires de ces contrats soient en mesure de disposer et rediffuser les données publiques produites ou collectées.

Cette disposition d'Open Data pour les PPP a été l'une des plus soutenues sur la plateforme de consultation « Pour une République numérique ».

Équilibre des pouvoirs entre la CNIL et la CADA

La CADA doit être plus consultée

Après l'article 16

Ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article L. 342-3 du Code des relations entre le public et l'administration, ajouter un article additionnel L. 342-3-1 ainsi rédigé :

“La commission est consultée sur tout projet de loi ou de décret relatif à la communication, la publication ou la réutilisation de données publiques. L'avis de la commission est rendu public.” »

Exposé des motifs

S'il est normal que la CNIL soit consultée sur les dispositions relatives aux données à caractère personnel, il semble important que la CADA le soit également sur les dispositions entrant dans son champ de compétences.

Pour les dispositions de transparence relatives au scandale Cahuzac ou celui du Médiateur, l'avis de la CADA aurait permis d'équilibrer certaines prises de décision.

Les avis de la CNIL doivent être publics

Article 29

Compléter le 1° d'un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Au troisième alinéa, réécrire la seconde phrase comme suit : “L'avis de la commission est rendu public.” ; »

Exposé des motifs

Pour renforcer les avis de la CNIL notamment sur un projet de loi, il semble important qu'ils profitent à tous les parlementaires et tous les citoyens. Il ne semble donc pas pertinent de restreindre cette publicité à la seule initiative des présidents de commissions permanentes.

Cette disposition pose de plus un problème d'interprétation entre la CADA et la CNIL : la première estimant que les avis sont accessibles aux citoyens dès la publication du décret ou du projet de loi, la seconde estimant qu'il ne peut être rendu public que lorsqu'un président de commission le demande. Malgré un

avis de la CADA relatif à la délibération de la CNIL n°2012-125, la CNIL a eu beaucoup de mal à se rallier au point de vue de la CADA. Il semble donc bon d'éclaircir les imprécisions actuelles de la loi sur cette question.

Un droit d'accès à l'empreinte législative

Publicité des avis du Conseil d'État

Après l'article 16

Au deuxième alinéa de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, supprimer les mots « du Conseil d'État et ».

Exposé des motifs

Les avis du Conseil d'État sont aujourd'hui systématiquement publiés lorsque cette institution est saisie sur un projet de loi suite à un engagement du Président de la République.

Cet amendement vise à inscrire cet engagement durablement dans la loi.

Droit d'accès aux délibérations du gouvernement

Après l'article 16

Au 2) de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, supprimer le premier alinéa « a) Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ; ».

Exposé des motifs

S'il semble naturel que les délibérations de l'exécutif puissent être sereinement menées dans le respect du secret, il est important, une fois les décisions prises, que les citoyens comme leurs représentants puissent prendre connaissance du processus délibératif ayant été mené au sein de l'exécutif.

Le Parlement, une administration ouverte

Après l'article 16

Au premier alinéa de l'article L. 342-1 du code des relations entre le public et l'administration, supprimer les mots « et des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires ».

Exposé des motifs

Les deux chambres françaises font figure d'exemple dans le monde pour la diversité et quasi-exhaustivité de la publication de leurs documents parlementaires. Les dernières avancées en la matière avec les programmes Open Data de l'Assemblée comme du Sénat, la publication de la réserve parlementaire, de rattachement financier aux partis politiques ou encore du registre des représentants d'intérêts, montrent l'engagement continu du Parlement français pour une transparence forte.

L'exception au droit des citoyens à saisir la CADA sur un possible refus d'accès à des documents de l'administration parlementaire fait tristement ombre à ce tableau. Il convient donc de lever cette exception difficilement justifiable par la seule séparation des pouvoirs.

Transparence des algorithmes

Article 2

À l'alinéa 2, insérer après « sa mise en œuvre » les mots suivants : « et le code-source d'un logiciel l'implémentant le cas échéant ».

Exposé des motifs

Amendement de clarification : lorsque le mécanisme décisionnel est pris en application d'un algorithme par le biais d'un programme informatique, seule la publication du code-source de ce logiciel peut assurer la transparence de l'application de la décision automatisée.

Lorsque ce logiciel produit des données publiques, cette disposition permettra de mieux comprendre comment sont produites les données.