

PJL Numérique et Open Data

Les propositions de Regards Citoyens pour la séance publique



Table des matières

Open Data : un outil de dialogue	3
Des formats ouverts réellement réutilisables	4
Des seuils plus pertinents pour l'Open Data	6
Estimer l'intérêt économique, social ou environnemental	7
Un même droit pour l'État et les collectivités	8
Open Data et vie privée	9
Open Data des archives	10
Rendre compatibles Redevances et Open Data	11
Droit d'auteur des fonctionnaires et Open Data	12
Limiter le nombre de licences liées aux données publiques	13
Open data pour l'IGN, le SHOM et le prix du carburant	14
Open Data pour les PPP	15
Élargissement des pouvoirs de la CADA	16
Transparence de l'empreinte législative	17

Open Data : un outil de dialogue

À l'article 1 ter

Ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« 3° Ajouter à la fin de l'alinéa 4 de l'article L. 311-2 les mots suivants : “excepté lorsque le demandeur en est à l'origine”. »

Exposé des motifs

Cet article 1 ter met en oeuvre une vraie avancée pour la transparence démocratique : tout citoyen peut demander aux administrations françaises la publication en Open Data de données publiques. Une partie des diffusions de données publiques sera donc réalisée suite à une demande CADA. Il faut donc s'assurer que le citoyen qui est à l'origine de la publication puisse être informé des suites positives données à sa demande.

À l'article 1 ter

Ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« Supprimer l'alinéa 4 de l'article L. 311-2. »

Exposé des motifs

L'une des forces de la loi CADA est d'établir un dialogue entre les citoyens et leurs administrations parfois en faisant intervenir un médiateur comme la CADA. Il est dommage que certaines administrations ne jouent plus le jeu de ce dialogue une fois qu'elles ont publié des données en Open Data. Cet amendement propose donc d'assurer que le lien entre citoyens et administrations ne soit plus rompu.

Des formats ouverts réellement réutilisables

À l'article 1 ter

À l'alinéa 2, remplacer les mots « format ouvert et aisément réutilisable » par « standard ouvert et aisément réutilisable, lisible par une machine et pouvant être exploité par un système de traitement automatisé ».

À l'alinéa 4, remplacer les mots « format ouvert » par « standard ouvert et aisément réutilisable, lisible par une machine et pouvant être exploité par un système de traitement automatisé ».

Exposé des motifs

Amendement de précision et cohérence rédactionnelle. La définition explicite d'un format ouvert introduite en commission des lois à l'article 21 semble la plus à même de 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.

À l'article 4

Aux alinéas 2 et 5, après les mots « lisible par une machine » insérer les mots suivants : « et pouvant être exploité par un système de traitement automatisé ».

Exposé des motifs

Amendement de précision et cohérence rédactionnelle. La définition explicite d'un format ouvert introduite en commission des lois à l'article 21 semble la plus à même de 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 ne page est un enjeu important pour l'émergence de l'Open Data.

À l'article 6

Compléter la dernière phrase de l'alinéa 6 des mots suivants : « et pouvant être exploité par un système de traitement automatisé ».

Exposé des motifs

Amendement de précision et cohérence rédactionnelle. La définition explicite d'un format ouvert introduite en commission des lois à l'article 21 semble la plus à même de 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 ne page est un enjeu important pour l'émergence de l'Open Data.

Des seuils plus pertinents pour l'Open Data

À l'article 4

À l'alinéa 2, remplacer les mots « , à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret » par « disposant d'un site Internet ».

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 et engendre des effets de seuil.

De plus, le recours à un décret aura comme conséquence de retarder la mise en oeuvre des dispositions de cet article.

Le coût de publication en ligne étant quasi nul lorsqu'une administration possède un site internet, il semble donc plus pertinent de conditionner la publication en Open Data de données publiques à l'existence d'un site internet plutôt qu'au nombre d'agents ou de salariés y travaillant.

À l'article 4

Après l'alinéa 6, insérer l'alinéa suivant :

« Le ministère de l'économie publie tous les ans dans un standard ouvert librement réutilisable le nombre d'agents ou de salariés des personnes morales appartenant aux administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2. »

Exposé des motifs

Afin de permettre à tous de savoir quelles administrations sont visées par les dispositions visées par le présent article, il paraît important que soit publié sur un lieu unique les informations sur le nombre d'agents ou de salariés des personnes morales devant mettre en oeuvre cette politique Open Data.

Estimer l'intérêt économique, social ou environnemental

À l'article 4

À l'alinéa 6, supprimer les mots « l'administration qui les détient estime que ».

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. Le vrai avantage des mesures législatives en matière d'Open Data est d'offrir l'opportunité à d'autres acteurs que le seul producteur de données publiques de juger de leur intérêt.

Une publication initiée par l'administration comme l'organise cet article proviendra toujours d'une décision interne. Il n'est donc pas nécessaire de le mentionner.

Un même droit pour l'État et les collectivités

À l'article 4

Supprimer l'alinéa 7.

Exposé des motifs

Au vu des difficultés d'application des dispositions Open Data de la loi NOTRe, il est souhaitable de ne pas faire de cas particulier entre les différents types d'administration.

La loi CADA s'applique à l'ensemble des administrations centrales comme territoriales, il n'est donc pas souhaitable que cet article déroge à la règle.

Open Data et vie privée

À l'article 4

À l'alinéa 9, après les mots « comportent des données à caractère personnel », insérer les mots suivants : « dont la diffusion porterait atteinte à la protection de 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 a été suggérée par la CADA dans son avis sur le présent projet de loi et 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.

Open Data des archives

À l'article 4

Compléter l'alinéa 10 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.

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.

Droit d’auteur des fonctionnaires et Open Data

À l’article 7

À l’alinéa 3, 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. . .).

Limiter le nombre de licences liées aux données publiques

À l'article 7

Réécrire l'alinéa 5 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 gratuit 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 ».

À l'article 7

À l'alinéa 5, remplacer « homologuée par l'État », par « homologuée par l'autorité administrative chargée de faciliter et de coordonner la mise à disposition des données publiques en vue de faciliter leur réutilisation ».

Exposé des motifs

En reprenant la formulation employée dans la loi Thévenoud pour désigner Étalab, cet amendement vise à s'assurer que la mission Étalab, principale autorité reconnue compétente en matière d'Open Data, soit bien chargée de l'homologation des licences plutôt que des administrations beaucoup moins favorables à l'Open Data.

Open data pour l'IGN, le SHOM et le prix du carburant

À l'article 7 bis

À l'alinéa 2, ajouter après le mot « statistiques » les mots « et par les administrations dont les missions incluent de décrire la surface du territoire national, l'occupation de son sol et son environnement physique marin ».

Exposé des motifs

Faire entrer la base SIRENE dans l'Open Data est une excellente nouvelle pour les citoyens et les entreprises françaises. Il est fortement dommageable que les activités des services publics comme l'IGN ou le SHOM ne puissent profiter d'une telle politique ambitieuse.

Par le paiement de leurs impôts, les citoyens et entreprises françaises contribuent pourtant grandement à leur savoir-faire sans pouvoir profiter de leurs travaux : leurs productions ne sont accessibles qu'après paiement de redevances extrêmement onéreuses. Le rapport Trojette a pu montrer que ces redevances ne rapportent réellement que très peu d'argent à ces administrations et qu'il est rarement affecté à la production ou la diffusion de ces informations.

À l'article 7 bis

À l'alinéa 2, ajouter après le mot « statistiques » les mots « et par les administrations dont les missions incluent la collecte du prix des carburants ».

Exposé des motifs

Le ministère de l'économie collecte quotidiennement les prix du carburant de toutes les stations essences françaises. L'accès et la réutilisation des données « temps réel » est vendu plusieurs milliers d'euros. Sous la pression, Bercy a rendu public une partie seulement des données qu'elle produisait et uniquement après un délai rendant impossible l'exploitation de ces données par les citoyens.

Au vu du peu d'acheteurs et du nombre de citoyens exclus de la réutilisation de ces données, cette politique de freemium est un échec. Cet amendement propose donc de faire entrer la base des prix du carburant pleinement dans l'Open Data.

Open Data pour les PPP

À l'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

Comme pour la majorité des délégations de service public, les nouvelles dispositions relatives à la transparence des marchés publics ne sont pas suffisantes pour permettre aux acteurs publics d'évaluer et de participer à la gouvernance d'un partenariat public privé.

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

Élargissement des pouvoirs de la CADA

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 notamment en vu de leur rapprochement.

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.

Transparence de l’empreinte législative

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.

De plus, les avis du Conseil donnés suite à une question posée par le gouvernement sont en général très riches et éclairant sur le droit français. Il convient donc de les rendre public une fois la décision du gouvernement prise.

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.

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.

En effet entre 1978 et 2000, le parlement était pleinement soumis aux dispositions de la loi CADA. De plus, dans un rapport de 1999, la 7ème sous-section de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a estimé que la séparation des pouvoirs ne s'opposait pas à ce que l'Assemblée nationale soit soumise aux règles administratives en vigueur.