

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 december 2000

WETSVOORSTEL

**betreffende het gebruik van open
communicatiestandaarden door
de overheidsdiensten**

(ingediend door de heer Yvan Mayeur c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 décembre 2000

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'usage de standards de
communication ouverts
dans l'administration**

(déposée par M. Yvan Mayeur et consorts)

SAMENVATTING

Volgens de indieners vereist de grondwettelijke bepaling naar luid waarvan ieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen dat wetgevend wordt opgetreden om ze daadwerkelijk toe te passen voor documenten waarbij gebruik wordt gemaakt van de nieuwe technologieën van het Internet als communicatiedrager. De indieners stellen voor de overheidsdiensten ertoe te verplichten voor de overzending van die documenten "open communicatiestandaarden" te gebruiken, dat wil zeggen een documentformaat waarvan de codes openbaar zijn en dus door iedereen kunnen worden gebruikt zonder licentie. Volgens de indieners worden de principes van de gelijkheid van de burgers inzake toegang tot informatie van de overheid, de veiligheid van de burgers en de duurzaamheid van de openbare gegevens beter in acht genomen.

De maatregel zal ook een gunstige invloed hebben op de informaticasector doordat de concurrentie tussen de ondernemingen zal toenemen en de kleine bedrijven gemakkelijker toegang tot die markt zullen krijgen.

RÉSUMÉ

Les auteurs estiment que le prescrit constitutionnel permettant à chacun de consulter chaque document administratif nécessite une intervention législative afin de rendre cette disposition effective dans le cadre de documents qui utilisent les nouvelles technologies de l'internet comme support de communication. Les auteurs proposent d'imposer aux administrations d'utiliser pour la communication de ces documents des « standards de communication ouverts » c'est à dire un format de document dont les codes sont rendus publics et donc utilisables par tous sans licence. Les auteurs estiment qu'ainsi les principes de l'égalité des citoyens dans l'accès à l'information publique, de la sécurité des citoyens et de la pérennité des données publiques sont mieux garantis.

La mesure aura également un effet positif sur le secteur économique de l'informatique introduisant une plus grande concurrence entre les entreprises et un accès plus facile pour les petites entreprises à ce marché.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000 : Parlementair document van de 50e zittingsperiode +
het nummer en het volgnummer

QRVA	:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
HA	:	Handelingen (Integraal Verslag)
BV	:	Beknopt Verslag
PLEN	:	Plenum
COM	:	Commissievergadering

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000 : Document parlementaire de la 50e
législature, suivi du n° et du n° consécutif

QRVA	:	Questions et Réponses écrites
HA	:	Annales (Compte Rendu Intégral)
CRA	:	Compte Rendu Analytique
PLEN	:	Séance plénière
COM	:	Réunion de commission

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : aff.generales@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat «leder (...) het recht [heeft] elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.». Die bepaling bekrachtigt het grondrecht van de burgers op informatie, in het bijzonder op het stuk van hun betrekkingen met 's lands verschillende administratieve overheden.

De strekking van die tekst bekrachtigt weliswaar een algemeen beginsel dat geldt voor alle betrekkingen van de burgers met de overheidsdiensten van het land, maar naar de letter wordt alleen het bijzondere geval bedoeld van de traditionele documenten, te weten die op een papieren drager.

Als gevolg van gestaag voortschrijdende gebruik van nieuwe informatie- en telecommunicatietechnologieën worden steeds meer documenten digitaal opgeslagen.

Tegen die achtergrond heeft dit wetsvoorstel tot doel ten behoeve van de burger te zorgen voor een grotere transparantie en meer veiligheid in zijn computercontacten met de overheidsdiensten.

De technische evolutie inzake nieuwe technologieën vereist immers een wetgevend raamwerk. Het is terzake onontbeerlijk dat de openbare diensten en de administratieve overheden als model dienen en dat ze een voortrekkersrol spelen voor een informatiemaatschappij die borg staat voor de individuele vrijheden, de veiligheid van de consument en de concurrentie.

In het licht daarvan stelt de indiener voor binnen de federale overheidsdiensten het gebruik van open communicatiestandaarden te veralgemenen. Die maatregel bevordert de uitwisseling van informatie en het gebruik van een eenvormig en eenvoudig formaat, en werkt de concurrentie in de hand. Hij gaat dan ook in tegen het thans nog ruim verbreide gebruik van gesloten communicatiestandaarden.

Doordat de overheidsdiensten gebruik maken van computerprogramma's waarvan de specificaties niet beschikbaar zijn, binden ze zich aan een bepaalde leverancier. Dat noopt de burgers die toegang wensen te hebben tot de door die diensten aangeboden informatie

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 32 de la Constitution prévoit : « Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ». Cette disposition consacre le droit fondamental des citoyens à l'information, particulièrement dans leurs relations avec les différentes autorités administratives du pays

Si l'esprit du texte consacre un principe général qui s'applique à toutes les relations des citoyens avec les administrations du pays, la lettre ne vise que le cas particulier des documents traditionnels, sur un support papier.

Or, suite aux progrès incessants dans l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des télécommunications, un nombre sans cesse croissant de documents utilisent la voie numérique comme support de communication.

Dans ce contexte, le présent texte a pour objectif d'assurer au citoyen une plus grande transparence et une meilleure sécurité dans ses contacts informatisés avec l'administration.

L'évolution technique que nous connaissons en termes de nouvelles technologies nécessite en effet un accompagnement législatif. Et il est indispensable dans cette matière que les services publics et les autorités administratives soient un modèle et un moteur pour une société de l'information garante des libertés individuelles, de la sécurité du consommateur et de la concurrence.

Dans cette perspective, l'auteur propose de généraliser au sein des administrations publiques fédérales, le recours à des standards de communication ouverts. Cette mesure favorise l'échange d'information, l'utilisation de formats uniques et simples, et encourage la concurrence. En cela, elle s'oppose à la pratique aujourd'hui encore fortement répandue des standards de communication fermés.

Par l'utilisation de logiciels dotés de formats dont les spécifications ne sont pas disponibles, les administrations publiques se lient à un fournisseur particulier, ce qui contraint les citoyens désireux d'avoir accès à l'information proposée par ces administrations à être client de

ertoe klant te zijn van dezelfde leverancier. Zo neemt het misbruik dat van die machtspositie wordt gemaakt hand over hand toe.

Om beter te begrijpen wat met de voorgestelde maatregel fundamenteel op het spel staat, moet een parallel worden getrokken. Net als de wetgever is opgetreden om het gebruik der talen in bestuurszaken aan regels te onderwerpen, beoogt dit wetsvoorstel – omwille van de doeltreffendheid, een beter wederzijds begrip, een grotere transparantie en meer veiligheid voor iedereen – een basiswetgeving in het leven te roepen voor de computertaal waarvan de overheidsdiensten gebruik maken ten behoeve van de burgers.

Het wetsvoorstel bepaalt dat de beschrijving van de gebruikte taal – het formaat van de documenten – openbaar moet zijn. Voor het overige behoudt elke overheidsdienst, om aan die fundamentele specificatie te voldoen, de vrijheid om de voor hem meest geschikte taal te kiezen, ongeacht of het gaat om html (*Hyper Text Markup Language*) voor tekst, jpeg (*Joint Photographic Experts Group*) voor beelden of om het even welk ander open formaat dat beschikbaar is op de markt.

Met de veralgemening van de open communicatiestandaarden zullen drie grondbeginselen van behoorlijk bestuur beter in acht worden genomen : de gelijkheid van de burgers wat de toegang tot de overheidsinformatie betreft, de veiligheid van de burgers en de duurzaamheid van de openbare gegevens.

Als de codering van de door de overheidsdiensten meegedeelde computergegevens niet meer gebonden zal zijn aan één leverancier, zal beter worden tegemoetgekomen aan de principes van openbaarheid en transparantie van de bestuursdocumenten. Het rechtstreekse gevolg is immers dat de burger daadwerkelijk vrije toegang heeft tot de gegevens, aan de hand van elk soort van software, dat wordt gekozen naar gelang van zijn financiële mogelijkheden, op voorwaarde dat het compatibel is met het programma waarvan de overheidsdienst gebruik maakt. Naast de daarmee gepaard gaande democratisering van de toegang tot de informatie wordt ook het billijkheidsbeginsel in acht genomen.

Op het stuk van de veiligheid biedt de openbaarheid van de communicatiestandaarden in een bepaalde mate de mogelijkheid om de accidentele of opzettelijke overbrenging van vertrouwelijke gegevens te voorkomen. Zolang de broncodes van de door de overheidsdiensten aangewende formaten niet worden vrijgegeven, kan niemand er zich immers van vergewissen dat die vrij zijn van «verdoken sequenties» die het mogelijk maken gegevens ongewild over te brengen naar derden.

ce même fournisseur - avec pour conséquence de renforcer significativement les phénomènes d'abus de position dominante.

Pour mieux apercevoir les enjeux fondamentaux qui sous-tendent la mesure proposée, une analogie s'impose. De la même manière que le législateur est intervenu pour réglementer l'emploi des langues en matière administrative, le présent texte entend, par souci d'efficacité, pour une meilleure compréhension mutuelle, une plus grande transparence et plus de sécurité pour tous, doter le langage informatique utilisé par l'administration à destination des citoyens d'une législation fondamentale.

Il prévoit que le langage utilisé - le format des documents - sera caractérisé par le caractère public de sa description. Pour le reste, chaque administration conserve la liberté de choisir, pour répondre à cette spécification fondamentale, le langage qui lui convient le mieux : que ce soit html (*HyperText Markup Language*) pour du texte, jpeg (*Joint Photographic Experts Group*) pour des images ou tout autre format ouvert disponible sur le marché.

Trois principes fondamentaux de bonne administration verront leur effectivité renforcée par la généralisation de standards de communication ouverts : l'égalité des citoyens dans l'accès à l'information publique, la sécurité des citoyens et la pérennité des données publiques.

Ainsi, les principes de publicité et de transparence des documents administratifs seront mieux rencontrés dès lors que le codage des données informatiques communiquées par l'administration ne sera plus lié à un fournisseur unique. La conséquence directe est, en effet, que le citoyen peut avoir un accès réellement libre aux données, moyennant l'utilisation de tout type de logiciel, choisi notamment selon ses possibilités financières, pourvu qu'il soit compatible avec le logiciel utilisé par l'administration. A travers cette dimension de démocratisation de l'accès à l'information, c'est également le principe d'équité qui se voit rencontré.

Vu sous l'angle de la sécurité, le caractère public des standards de communication permet, dans une certaine mesure, d'éviter la transmission accidentelle ou intentionnelle de données à caractère confidentiel. En effet, aussi longtemps que les codes source des formats utilisés par l'administration sont tenus secrets, nul ne peut s'assurer qu'ils ne comportent pas de «séquence-espion» susceptible d'entraîner la transmission non voulue d'informations à un tiers.

Ook het aspect duurzaamheid van de voorgestelde maatregel is belangrijk. Geen enkele onderneming is gevrijwaard van een faillissement of van de druk van de rendabiliteitsvereisten. Wat moet er worden gedaan indien het gesloten formaat waarvan gebruik wordt gemaakt voor de documenten van de overheidsdiensten niet langer zou worden gebruikt door het bedrijf dat de rechten en/of de sleutels ervan in handen heeft? Met een open formaat is dat risico onbestaande omdat het berust op een groot aantal gebruikers en ondernemingen en niet op één actor.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan een bedrijf dat een documentformaat heeft ontwikkeld om tegemoet te komen aan de eigen specifieke noden en daartoe twee informatici in dienst heeft genomen. Wat zou er gebeuren mochten die twee specialisten het bedrijf verlaten? Het bedrijf zou dat formaat dan onmogelijk kunnen behouden. Om dat te voorkomen, zou het bedrijf het formaat open kunnen maken. Als gevolg daarvan zouden verschillende andere gebruikers datzelfde communicatieformaat op hun beurt kunnen gebruiken en ontwikkelen.

Die groep van gebruikers ontwikkelt zodoende een kennis en een knowhow die vrijelijk worden gedeeld, waardoor ze onafhankelijk zijn ten aanzien van de oorspronkelijke specialisten.

Men mag niet uit het oog verliezen dat de voorgestelde maatregel een belangrijke economische dimensie heeft naast de aspecten van behoorlijk bestuur, billijkheid en veiligheid.

Eenzijds brengt de voorgestelde maatregel geen of nauwelijks kosten met zich. Het is immers niet de bedoeling de overheidsdiensten van het Rijk uit te rusten met een nieuw soort van informaticamateriaal aangezien tal van open communicatiestandaarden thans beschikbaar zijn op de markt. Wel is het de bedoeling de overheidsdiensten te verzoeken een volledige en duidelijke beschrijving te geven van de communicatiestandaarden die zij gebruiken.

Anderzijds gaat de voorgestelde maatregel gepaard met een economische stimulans van de sector van de nieuwe informatietechnologieën. Dat blijkt uit het succes van het Internet en de daarmee gepaard gaande groeiemarkt. Dat succes is immers te danken aan het feit dat de documenten een html-formaat hebben, dat volledig wordt beschreven in publiek toegankelijke documenten.

Voorts mag men, dankzij de toenemende concurrentie als gevolg van de interoperabiliteit die uit deze tekst

La mesure proposée comporte également une dimension importante en termes de pérennité. En effet, aucune entreprise n'est immunisée contre la faillite ou le poids des impératifs de rentabilité. Que faire dans le cas où le format fermé utilisé dans les documents de l'administration ne serait plus suivi par l'entreprise qui en détient les droits et/ou les clés? Le format ouvert réduit ce risque à néant, parce qu'il se fonde sur une communauté d'utilisateurs et d'entreprises et pas sur un seul acteur.

Prenons l'exemple d'une entreprise qui a développé un format de document destiné à répondre à ses besoins spécifiques et qui a engagé deux informaticiens pour ce faire. Que se passerait-il si ces deux spécialistes quittaient l'entreprise? L'entreprise serait dans l'impossibilité de continuer à assurer le maintien de ce format. Pour parer à cette éventualité, l'entreprise pourrait ouvrir le format. Suite à cela, plusieurs autres utilisateurs ayant l'usage du même format de communication pourront à leur tour l'utiliser et le développer.

Cette communauté d'utilisateur développe ainsi un savoir et un savoir-faire librement partagé qui la rend autonome par rapport aux spécialistes initiaux.

Au-delà des considérations relatives à la bonne administration, à l'équité et à la sécurité, il faut apercevoir que la mesure proposée comporte une importante dimension économique.

D'une part, le coût de la mesure proposée est nul ou presque. En effet, il ne s'agit pas de rééquiper les administrations du Royaume d'un nouveau type de matériel informatique, de nombreux standards ouverts étant disponibles à l'heure actuelle sur le marché. Il s'agit seulement de demander aux administrations d'établir une description complète et explicite des standards de communication utilisés.

D'autre part, la mesure entraîne une stimulation économique du secteur des nouvelles technologies de l'information. Le succès d'Internet et le marché croissant qui l'accompagne l'attestent. En effet, si Internet a eu le succès qu'on connaît c'est parce que les documents qui s'y trouvent sont codés dans le format html, ce dernier étant complètement et entièrement décrit dans des documents publiquement accessibles.

En outre, par le renforcement de la concurrence qu'entraîne l'interopérabilité qui découle du présent texte, on

voortvloeit, een prijsdaling en een kwaliteitsverbetering verwachten van de informaticaproducten die de overheid diensten gebruiken.

Ten slotte werkt deze tekst in aanzienlijke mate innovatie in de hand, onder meer doordat hij de barrières voor toetreding tot de markt wegneemt. Dankzij de nieuwe mogelijkheden zullen tal van kleine en middelgrote ondernemingen worden opgericht in de sector van de nieuwe technologieën. Als gevolg van de openheid van de formaten zullen kleine ondernemingen immers doeltreffender kunnen inspelen op de grote vraag naar programmatuur die speciaal gericht is op de eigen behoeften van de overheid diensten.

Opdat de maatregel zijn volledige doeltreffendheid kan sorteren, moeten de beschrijvingen van de communicatiestandaarden openbaar worden gemaakt door ze in te dienen bij de bevoegde instantie, namelijk een van de bestuursafdelingen van het ministerie van Economische Zaken.

De redeneringen die berusten op de beginselen van gelijkheid, veiligheid en billijkheid gelden in het kader van de betrekkingen tussen de overheid diensten en de burgers, maar ook voor de betrekkingen tussen de overheid diensten onderling en voor de gegevensstroom binnen een administratie.

Zulks is het geval voor het duurzaamheidsbeginsel, in het bijzonder wat de archivering van de bestuursdocumenten betreft. De archivering van een document in een gesloten formaat houdt een fundamentele onzekerheid in over de mogelijkheden om er over 10 of 15 jaar toegang toe te hebben ingeval het programma niet meer zou worden gebruikt.

Wat het probleem van de billijkheid betreft, zij erop gewezen dat het voldoende is dat één ministerie gebruik gaat maken van een gesloten programma opdat al degenen die ermee in contact komen ertoe worden verplicht hetzij niet langer hun open standaard te gebruiken, hetzij verschillende standaarden naast elkaar te gebruiken. Daaruit blijkt het belang van een eenvormige toepassing op het hele grondgebied van een maatregel als die welke wij voorstellen.

Een summier rechtsvergelijkend onderzoek leert dat de zorgpunten waaraan dit wetsvoorstel aandacht besteedt in tal van landen aan de orde zijn. Australië en Brazilië hebben hun wetgeving reeds aangevuld met bepalingen betreffende het gebruik van vrije programma's. Ook Duitsland en Denemarken hebben dat ge-

peut raisonnablement escompter une diminution mécanique du prix ainsi qu'une amélioration de la qualité des produits informatiques utilisés par les administrations publiques.

Le texte proposé constitue enfin une stimulation importante de l'innovation, notamment au travers d'une diminution des barrières à l'entrée du marché. En créant de nouveaux débouchés, il favorisera l'émergence de nombreuses petites et moyennes entreprises dans le secteur des nouvelles technologies. L'ouverture des formats permettra en effet à des entreprises de taille modeste de répondre avec une efficacité fortement accrue à la demande importante de logiciels spécifiquement orientés vers les besoins propres de la fonction publique.

Pour donner toute son effectivité à cette démarche, il convient que les descriptions des standards de communication soient rendues publiques par leur dépôt auprès de l'instance compétente en l'occurrence, un des départements du Ministère des Affaires économiques.

Outre leur application dans le cadre des relations entre administration et citoyens, les raisonnements fondés sur les principes d'égalité, de sécurité et d'équité se transposent aisément aux relations entre les administrations elles-mêmes ainsi qu'au flux de données au sein d'une administration.

Ainsi en est-il du principe de pérennité, tout particulièrement en matière d'archivage des documents administratifs. Archiver un document dans un format fermé implique une incertitude fondamentale sur les possibilités d'y avoir accès dans 10 ou 15 ans, dans le cas où le logiciel utilisé ne serait plus suivi ou maintenu.

Quant au problème de l'équité, il se pose dans les termes suivants : il suffirait qu'un seul ministère s'équipe d'un logiciel fermé pour que tous ses interlocuteurs doivent soit renoncer à leur standard ouvert, soit cogérer l'existence parallèle de plusieurs standards. On aperçoit ici sans peine l'intérêt capital d'une application uniforme sur tout le territoire d'une mesure comme celle proposée.

Un rapide examen en droit comparé suffit à attester du caractère général des préoccupations qui sont relayées par la présente proposition de loi. En effet, l'Australie et le Brésil ont déjà complété leur arsenal législatif avec des dispositions relatives à l'usage de logiciels libres. Plus près de chez nous, l'Allemagne et le Dane-

daan en de Franse Assemblée nationale behandelt thans een wetsvoorstel dat een grote gelijkenis vertoont met dit voorstel.

Voorts hebben het Europees Parlement en de Raad in Besluit nr. 17179/1999/EG van 12 juli 1999 een reeks richtsnoeren vastgesteld, alsmede projecten van gemeenschappelijk belang voor trans-Europese netten voor elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten (IDA)¹.

Die tekst voorziet in

«de totstandbrenging van operationele, interoperabele trans europese telematicanetten tussen zowel nationale als regionale overheidsdiensten van de lidstaten, alsmede tussen deze overheidsdiensten en de instellingen en organen van de Gemeenschap (...)».

Daartoe bepaalt de tekst dat voor de technische specificaties moet worden verwezen «naar Europese normen of openbaar beschikbare specificaties zoals open Internet-normen, voorzover van toepassing, teneinde te zorgen voor een hoge mate van interoperabiliteit tussen nationale en communautaire systemen binnen en tussen administratieve sectoren en met de particuliere sector.»²

Er dient een laatste opmerking te worden gemaakt over het belang van de Europese context in dat verband. Om evidente redenen van samenhang zou het principe van de octrooiverlening op software waaraan de technologische informaticavernieuwing in de Verenigde Staten en in Japan thans onderworpen is niet moeten worden omgezet in het Gemeenschapsrecht en er de plaats innemen van de huidige regeling inzake intellectuele eigendom. Het principe van de octrooiverlening druist immers in tegen de imperatieven waarop deze tekst berust.

De grondwetsbepaling, de fundamentele principes van behoorlijk bestuur - namelijk de openbaarheid en de doorzichtigheid van de bestuurshandelingen -, het billijkheidsbeginsel, de nood aan veiligheid enerzijds en de informatiemaatschappij en haar toenemende technologische vooruitgang alsmede de Europese eenwording anderzijds pleiten voor het gebruik van open communicatiestandaarden door alle Belgische overheidsdiensten.

¹ «Interchange of Data between Administrations». Zie Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 203, blz. 1 tot 8.

² Zie in dat verband het gemeenschappelijk standpunt dat de Raad heeft vastgesteld op 21 december 1999 betreffende de acties en de maatregelen ter verzekering van de interoperabiliteit van en de toegang tot tran-Europese netten voor elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten (IDA), Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen C 55/15, blz. 15 tot 24

mark ont fait de même. Enfin, l'Assemblée nationale française travaille actuellement sur une proposition de loi du type de celle que nous vous soumettons aujourd'hui.

Par ailleurs, dans une décision 1999/1719/CE du 12 juillet 1999 le Parlement européen et le Conseil ont défini un ensemble d'orientations ainsi que des projets d'intérêt commun en matière de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA)¹.

Ce texte prévoit

« l'établissement de réseaux télématiques transeuropéens, fonctionnels et interoperables, entre les administrations des États membres, qu'elles soient nationales ou régionales, ainsi qu'entre ces administrations et les institutions et organismes communautaires (...) ».

A cette fin, il prévoit que les spécifications techniques fassent référence « (...) aux spécifications accessibles au public, telles que les normes Internet ouvertes, de façon à garantir un degré élevé d'interopérabilité dans les systèmes nationaux et communautaires dans et entre les secteurs administratifs et avec le secteur privé »².

Une dernière remarque s'impose quant à l'importance du contexte européen en cette matière. Pour des raisons évidentes de cohérence, il conviendrait que le principe du brevetage de logiciel régissant actuellement l'innovation technologique en matière informatique aux États-Unis et au Japon ne soit pas transposé dans le droit communautaire européen en lieu et place du système actuel de propriété intellectuelle. Le principe du brevetage est en effet à l'exact opposé des impératifs qui fondent le présent texte.

Le prescrit constitutionnel, les principes fondamentaux de bonne administration que sont la publicité et la transparence des actes administratifs, le principe d'équité, l'impératif de sécurité d'une part, la société de l'information et son progrès technologique croissant ainsi que la construction européenne d'autre part, plaident donc pour l'adoption par les administrations de l'ensemble du territoire belge de standards de communication ouverts.

¹ « Interchange of Data Between Administrations ». Voir le J.O.C.E., L 203, p. 1 à 8.

² Voir, sur le même sujet, la position commune du Conseil de l'Union européenne adoptée le 21 décembre 1999, relatif aux actions et mesures destinées à assurer l'interopérabilité et l'accès aux réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA), J.O.C.E., C 55, p. 15 à, 24.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

Deze bepaling heeft betrekking op de verstrekking en archivering van de informatie waarover de diverse besturen van het Rijk beschikken. Deze tekst moet zorgen voor een veilig, transparant, duurzaam en billijk verloop van die informatieverstrekking en -archivering, zowel wat de contacten tussen de besturen onderling als de contacten tussen die besturen en de burgers betreft.

De informatie wordt gecodeerd door middel van een zogenaamde *format* of specifieke communicatiestandaard. Via een softwareprogramma kan die standaard worden gedecodeerd en het oorspronkelijke document opnieuw weergegeven. Zo kunnen voor de codering van een tekstdocument bijvoorbeeld de communicatiestandaarden .txt, .doc, .rft. of .pdf worden aangewend.

Het kan gaan om «open» communicatiestandaarden (de bron- of programmeringscode is publiek toegankelijk), dan wel om «gesloten» communicatiestandaarden (de broncode blijft geheim). Concreet houdt een gesloten communicatiestandaard in dat de tekstbestanden die onder de laatste versie van een gesloten softwareprogramma werden opgeslagen, uitsluitend kunnen worden gelezen door wie over die laatste versie beschikt.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de bestuursinstellingen van het Rijk te verplichten zich, voor hun communicatie met de burgers, uit te rusten met open communicatiestandaarden.

Art. 3

Deze bepaling behelst alleen de federale overheidsdiensten. De burger heeft in zijn contacten met de overheid recht op informatie; dat is zelfs een grondrecht.³ Toch blijkt uit de recente jurisprudentie van de Raad van State dat dit aspect moet worden geregeld met elke overheid, in het raam van de eigen bevoegdheden.

³ In verband hiermee zij verwezen naar: advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 21 oktober 1987 aangaande een wetsvoorstel betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, Parlementair Stuk Senaat, B.Z. 1988, nr. 215-2; Advies L. 16.054 van 31 oktober 1984, Parlementair Stuk, Senaat, 1984-1985, nr. 733-2; Advies L. 15.848 van 15 februari 1984, Parlementair Stuk, Senaat, 1981-1982, nr. 33-2.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Cette disposition concerne la communication et l'archivage des informations détenues par les différentes administrations du territoire. L'objectif du présent texte est de s'assurer que cette communication ainsi que l'archivage se fassent de manière sécurisée, transparente, pérenne et équitable tant entre les administrations qu'entre l'administration et le citoyen.

Le codage des informations se fait au moyen d'un format ou standard de communication déterminé, qu'un logiciel pourra décoder afin de restituer le document original. Par exemple, le codage d'un document comprenant du texte peut se faire au moyen des standards de communication .txt, .doc, .rft ou .pdf...

Ces standards peuvent être soit ouverts - leur code source (ou code de programmation) est rendu publiquement accessible, soit fermés - leur code source reste secret. Par exemple, les fichiers textes sauvegardés dans la dernière version d'un logiciel fermé ne peuvent être lus que par les personnes équipées de la dernière version de ce logiciel - il s'agit d'un standard de communication fermé.

La présente proposition impose aux administrations du territoire de s'équiper, dans leur communication avec leurs administrés, de standards de communications ouverts.

Art. 3

Cette disposition vise uniquement les administrations fédérales. En effet, bien que le droit du citoyen à l'information dans ses rapports avec l'administration constitue un droit fondamental³, il ressort de la jurisprudence récente du Conseil d'État que cette question doit être réglée par chacun des niveaux de pouvoir dans le cadre de ses compétences.

³ Avis du Conseil d'État, section législation, du 21 octobre 1987 sur une proposition de loi « relative à la motivation formelle des actes administratifs », Doc. Parl., Sénat, S.E. 1988, n° 215-2; Avis L. 16.054 du 31 octobre 1984, Doc. Parl., Sénat, 1984-1985, n° 733-2; Avis L. 15.848 du 15 février 1984, Doc. Parl., Sénat, 1981-1982, n° 33-2.

De grondrechten worden immers niet langer als een autonome aangelegenheid beschouwd. De Raad van State heeft geoordeeld dat het niet langer verantwoord is uit te gaan van een aangelegenheid op zich, welke het geheel der grondrechten zou omvatten.

Om uit te maken welke overheid bevoegd is om een bepaald recht te erkennen en te regelen, zal dan ook zonder meer toepassing moeten gemaakt worden van de regels die betrekking hebben op de aangelegenheid waarin dat recht gesitueerd wordt. De gemeenschappen en gewesten zijn derhalve gemachtigd rechten aangaande aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn, te erkennen en te regelen. Die bevoegdheid wordt geenszins agetast zo een ingesteld recht als een grondrecht zou kunnen worden omschreven.⁴

Die oplossing dringt zich duidelijk op, te meer daar artikel 32 van de Grondwet, dat het informatierecht van de burger bekrachtigt, uitdrukkelijk verwijst naar «de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134».

Art. 4

Voor de indiener moet in dit artikel het beginsel worden verankerd dat alle bestuursinstellingen van het Rijk, in hun onderlinge contacten en in hun contacten met de burgers, gebruik maken van open communicatiestandaarden.

Dit artikel heeft dus betrekking op twee aspecten van de communicatie: enerzijds het ruimtelijke aspect (via de uitwisseling van gegevens) en anderzijds het tijdsaspect (via de archivering van de gegevens).

Art. 5

Dankzij deze bepaling zou de concurrentie écht moeten gaan spelen, want zij strekt ertoe het exclusieve – en bijgevolg restrictieve – gebruik van een documentstandaard te verhinderen. Daardoor garandeert dit artikel tevens dat de diverse softwareprogramma's die met elkaar moeten communiceren, wel degelijk op elkaar zullen zijn afgestemd.

Art. 6

Speciaal om ervoor te zorgen dat deze wet naar behoren wordt toegepast, wordt een instantie in het leven geroepen met als naam: Instituut voor informatietechnologieën en communicatie. De bevoegdheden van dat

⁴ Jaarverslag van de Raad van State, Gerechtelijk Jaar 1996-1997, blz. 133-148, alsook Doc 50 0815/001 - 1999-2000, blz. 3-9.

En effet les droits fondamentaux ne sont plus envisagés comme une matière autonome : «Le Conseil d'État pense (...) qu'il n'est plus justifié de partir d'une matière en soi, qui comprendrait l'ensemble des droits fondamentaux.

Pour désigner l'autorité compétente pour reconnaître et régler un droit déterminé, il y aura dès lors lieu d'appliquer purement et simplement les règles concernant la matière dans laquelle ce droit se situe. (...) Les communautés et les régions peuvent donc reconnaître et régler des droits dans les matières relevant de leur compétence. (...) Cette compétence n'est en rien diminuée par le fait qu'un droit créé serait susceptible d'être qualifié de droit fondamental.⁴

Cette solution s'impose d'autant plus clairement que l'article 32 de la Constitution qui consacre le droit à l'information du citoyen fait explicitement référence à «la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134».

Art. 4

Par cette disposition, l'auteur pose le principe de l'usage généralisé par les administrations du territoire, dans leurs rapports avec le citoyen ou entre elles, de standards de communication ouverts.

Ce sont donc deux dimensions distinctes de la communication qui sont couvertes ici : d'une part la dimension spatiale à travers les échanges de données et d'autre part la dimension temporelle à travers l'archivage des données.

Art. 5

Cette disposition a pour but de permettre le jeu réel de la concurrence en empêchant l'usage exclusif et par là même restrictif, d'un format de document. De la sorte, c'est également l'interopérabilité des différents logiciels amenés à communiquer qu'elle assure.

Art. 6

Pour assurer une bonne application de la présente loi, il est créé une institution spécifique : l'Institut des Technologies de l'Information et de la Communication, dont les compétences sont détaillées dans le présent

⁴ Rapport annuel du Conseil d'État année judiciaire 1996-1997, p. 133 à 148 et Doc 50 0815/001 - 1999-2000, pp. 3 à 9.

Instituut worden in dit artikel nader gepreciseerd. Het wordt ondergebracht bij de terzake bevoegde bestuursafdeling van het ministerie van Economische Zaken.

Voorts heeft dit artikel tot doel tegemoet te komen aan de op Europees vlak uitgestippelde beleidsprioriteiten inzake de informatiemaatschappij.

De opsomming van de bijkomende opdrachten die worden toevertrouwd aan de terzake bevoegde bestuursafdeling van het ministerie van Economische Zaken, is niet beperkend en moet kunnen worden aangepast aan nieuwe evoluties die zich kunnen voltrekken tijdens de tenuitvoerlegging van deze belangrijke hervorming op het vlak van de informatieverstrekking.

Ter verhoging van de doeltreffendheid lijkt het redelijk te denken aan een nauwe samenwerking tussen de terzake bevoegde bestuursafdeling van het ministerie van Economische Zaken en de diensten van de verschillende regeringen van ons land.

Art. 7

De uitvoeringsbesluiten moeten *in concreto* regelen hoe de bestuursinstellingen zich aan de bepalingen van deze wet zullen moeten aanpassen. Meer in het bijzonder komt het erop aan te bepalen binnen welke termijn – volgens de indiener twaalf maanden – de bestuursinstellingen van het Rijk een en ander moeten doen.

article. Cette institution est placée au sein du département compétent du Ministère de l'Économie.

Cet article vise également à rencontrer les priorités politiques relatives à la société de l'information telles qu'établies au niveau européen.

L'énumération des missions supplémentaires dont est doté le département compétent du Ministère des Affaires économiques n'est pas limitative et elle doit pouvoir s'adapter aux nouveaux problèmes susceptibles de surgir dans la mise en œuvre de ce changement important dans les pratiques informatiques.

Pour plus d'efficacité, il est raisonnable d'envisager une collaboration étroite entre le département compétent du Ministère des Affaires économiques et les services gouvernementaux existants.

Art. 7

Les arrêtés d'application devront régler les aspects concrets de la mise en conformité des administrations avec le prescrit de la présente loi. Il s'agira tout particulièrement de déterminer le délai - évalué par l'auteur à 12 mois - laissé aux administrations du territoire pour procéder à cette mise en conformité.

Yvan MAYEUR (PS)
Zoé GENOT (AGALEV-ECOLO)
Peter VANHOUTTE (AGALEV-ECOLO)
Olivier CHASTEL (PRL FDF MCC)
Henk VERLINDE (SP)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Voor de toepassing van deze wet wordt onder «open communicatiestandaard» verstaan: elk document-, gegevens- of archiveringsformaat of communicatieprotocol dat volledig en uitdrukkelijk is beschreven in voor het publiek toegankelijke referentiedocumenten, dat is gedeponereerd bij de bevoegde afdeling van het ministerie van Economische zaken en dat vrij kan worden gebruikt.

Art. 3

Deze wet is van toepassing op de administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Art. 4

Bij de uitwisseling en archivering van geïnformatiseerde gegevens is de administratieve overheid verplicht een beroep te doen op open communicatiestandaarden.

Art. 5

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft het recht originele programmatuur te ontwikkelen, uit te geven en te gebruiken die compatibel is met de open communicatie- en bewaarstandaarden van andere programmatuur, ongeacht of het al dan niet om een open standaard gaat.

Art. 6

De bevoegde afdeling van het ministerie van Economisch Zaken is ermee belast toe te zien op de harmonisering van de communicatiestandaarden en voorstellen te doen voor gemeenschappelijke technische referenties. Zij archiveert en verspreidt de in artikel 2 bedoelde referentiedocumenten. Zij inventariseert de open communicatiestandaarden en beschikbare programmatuur per sector. Zij centraliseert de contacten met de leveranciers om hen op de hoogte te brengen van de nieuwe praktijken terzake.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente proposition de loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Pour l'application de la présente loi, on entend par « standards de communication ouverts » tout format de document, de données, d'archivage ou protocole de communication entièrement et explicitement décrit dans des documents de référence publiquement accessibles, et déposés au département compétent du Ministère des Affaires économiques dont la mise en œuvre est libre.

Art. 3

La présente loi s'applique aux autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Art. 4

Lors de l'échange et de l'archivage de données informatisées, les autorités administratives ont l'obligation de recourir à des standards de communication ouverts.

Art. 5

Toute personne, physique et morale, a le droit de développer, de publier et d'utiliser un logiciel original compatible avec les standards de communication et de sauvegarde d'un autre logiciel que le standard soit ouvert ou non.

Art. 6

Le département compétent du Ministère des Affaires économiques est chargé de veiller à l'harmonisation des standards de communication et de proposer des références techniques communes. Il assure l'archivage et la diffusion des documents de référence visés à l'article 2. Il réalise l'inventaire par secteurs d'activité des standards ouverts et des logiciels disponibles. Il centralise les contacts avec les fournisseurs pour les informer des nouvelles pratiques en la matière.

Met het oog op die inventarisering steunt zij de ontwikkeling van open communicatiestandaarden en zorgt zo nodig voor de totstandbrenging daarvan. Zij verifieert het open karakter van de formaten en protocollen die voor de programmatuur van de administratieve overheid worden aangewend.

Zij stimuleert de interoperabiliteit met de informatiesystemen van de andere lidstaten van de Europese Unie en neemt deel aan de internationale samenwerkingsinitiatieven op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie.

Art. 7

De Koning bepaalt de overgangperiode tijdens welke de besturen zich moeten aanpassen aan het bepaalde in artikel 4.

18 oktober 2000

En fonction de cet inventaire, il soutient le développement de standards ouverts assure au besoin leur mise en œuvre. Il vérifie le caractère ouvert des formats et protocoles mis en œuvre par les logiciels des autorités administratives.

Il favorise l'interopérabilité avec les systèmes d'information des autres pays membres de l'Union européenne et participe aux travaux de coopération internationale dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

Art. 7

Le Roi fixe la période transitoire pendant laquelle les administrations doivent s'adapter aux prescrits de l'article 4.

18 octobre 2000

Yvan MAYEUR (PS)
Zoé GENOT (AGALEV-ECOLO)
Peter VANHOUTTE (AGALEV-ECOLO)
Olivier CHASTEL (PRL FDF MCC)
Henk VERLINDE (SP)