

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 november 2007

WETSVOORSTEL

**betreffende het gebruik van vrije programma-
tuur in de federale overheidsbesturen**

(ingediend door de heer Yvan Mayeur)

INHOUD

1. Samenvatting	3
2. Toelichting	4
3. Wetsvoorstel	13

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 novembre 2007

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'usage de logiciels libres
dans les administrations fédérales**

(déposée par M. Yvan Mayeur)

SOMMAIRE

1. Résumé	3
2. Développements	4
3. Proposition de loi	13

cdH	:	centre démocrate Humaniste	
CD&V-N-VA	:	Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie	
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
FN	:	Front National	
LDD	:	Lijst Dedecker	
MR	:	Mouvement Réformateur	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
PS	:	Parti Socialiste	
sp.a - spirit	:	Socialistische partij anders - sociaal, progressief, internationaal, regionalistisch, integraal-democratisch, toekomstgericht.	
VB	:	Vlaams Belang	

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 52 0000/000 :	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 52 0000/000 :	Document parlementaire de la 52 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Plenum	PLEN :	Séance plénière
COM :	Commissievergadering	COM :	Réunion de commission
MOT :	moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen :	Commandes :
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : publicaties@deKamer.be	e-mail : publications@laChambre.be

SAMENVATTING

Sinds enkele jaren zit de aanwending van informatica bij de contacten tussen de overheid en de burgers in een stroomversnelling. Daartoe hebben de overheidsdiensten zich uitgerust met de nodige programmatuur. Die programmatuurpakketten zijn meestal licentiegebonden: het gebruik ervan wordt beperkt door de exploitatievergunning waarvan de broncode geheim blijft. De gebruikers kunnen voormelde programmatuur niet wijzigen of aanpassen. Op die manier belandt de administratie in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van de leverancier wanneer zij de licentiegebonden programmatuur wil aanpassen aan haar behoeften, of wanneer zij die licentiegebonden programmatuur achteraf nodig heeft om haar archief te raadplegen.

Daar komt nog bij dat ook de burger, wanneer hij met de overheid wil communiceren, gebruik moet maken van compatibele programmatuur, die meestal van dezelfde leverancier afkomstig is, zodat die zijn dominante positie nog kan versterken.

De indiener stelt dan ook voor dat de federale overheidsdiensten in de regel vrije programmatuur zouden gebruiken.

RÉSUMÉ

L'usage de l'informatique dans les relations entre l'administration et les administrés connaît un développement rapide depuis quelques années. À cette fin les administrations se sont équipées de logiciels. Ces logiciels sont généralement des «logiciels propriétaires», à savoir des logiciels dont l'usage est limité par la licence d'exploitation, dont le code source n'est pas dévoilé et qui ne peuvent être modifiés ou adaptés par les utilisateurs. L'administration se trouve alors dans une situation de dépendance vis à vis du fournisseur dès lors qu'elle désire adapter le logiciel propriétaire à ses besoins et dans la mesure où la consultation de ses archives nécessitera ultérieurement l'utilisation de ce logiciel propriétaire.

En outre, l'administré, s'il veut communiquer avec l'administration doit lui aussi s'équiper de logiciels compatibles, provenant généralement du même fournisseur ce qui peut accentuer sa position dominante.

L'auteur propose donc l'usage généralisé de logiciels libres par les administrations fédérales.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van het wetsvoorstel dat tijdens het jaar 2002-2003 in de Senaat onder nummer 2-1607/1 werd ingediend en brengt er wijzigingen in aan en neemt voorts wetsvoorstel DOC 51 0244/001 over.

Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat ieder 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.

Het gaat om een grondrecht van de burgers op informatie, vooral dan inzake hun contacten met de diverse administratieve overheden van het land.

Hoewel de tekst een algemeen beginsel verankert dat toepasselijk is op de contacten tussen de overheidsdiensten en de burgers, heeft hij alleen betrekking op de traditionele – dus papieren – documenten.

Het hoeft evenwel geen betoog dat in onze tijd, waarin de nieuwe informatie- en telecommunicatietechnologieën in de lift zitten, tal van documenten almaar vaker digitaal worden opgeslagen.

De technische evolutie inzake nieuwe technologieën vereist immers een wetgevend raamwerk.

Om beter te begrijpen wat met dit wetsvoorstel fundamenteel op het spel staat, kan terzake een parallel worden getrokken met de vigerende regelgeving inzake het gebruik der talen in bestuurszaken. De tekst van het wetsvoorstel beoogt immers – omwille van de transparantie, de veiligheid en het wederzijds begrip – te voorzien in een aangepaste basiswetgeving voor de computertaal waarvan de overheidsdiensten gebruik maken ten behoeve van de burgers.

Dit wetsvoorstel heeft derhalve tot doel de burger een grotere transparantie te bieden, en meer veiligheid in zijn elektronische contacten met de diverse overheidsdiensten.

Het is terzake onontbeerlijk dat de overheidsdiensten 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.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition de loi déposée au Sénat lors de l'année 2002-2003 sous le n° 2-1607/1 et de la proposition de loi DOC 51 0244/001.

L'article 32 de la Constitution prévoit que chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de 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.

Il s'agit d'un droit fondamental des citoyens à l'information, principalement dans leurs relations avec les différentes autorités administratives du pays.

Le texte, qui consacre pourtant un principe général applicable aux relations entre administrations et citoyens, ne vise que les documents traditionnels, c'est-à-dire ceux établis sur un support papier.

Or, il n'est plus à démontrer que, à notre époque où les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications ont pris un essor considérable, nombreux sont les documents qui empruntent de plus en plus la voie numérique comme support de communication.

L'évolution technique que nous connaissons en termes de nouvelles technologies nécessite en effet un accompagnement législatif.

Afin de mieux appréhender les enjeux fondamentaux qui sous-tendent la présente proposition, un parallèle peut être établi entre celle-ci et la réglementation de l'emploi des langues en matière administrative, le texte souhaitant, dans un souci de transparence, de sécurité, de compréhension mutuelle, doter le langage informatique utilisé par l'administration à destination des citoyens d'une législation fondamentale et appropriée.

La présente proposition de loi vise donc à assurer au citoyen une plus grande transparence ainsi qu'une meilleure sécurité lors de ses contacts avec les différentes administrations.

Et il est indispensable en l'espèce que les services publics et les autorités administratives soient un modèle ainsi qu'un moteur pour une société de l'information garante des libertés individuelles, de la sécurité du consommateur et de la concurrence.

Die evolutie is ongetwijfeld een verbetering voor de burger en het bestuur, omdat de burger gemakkelijker bij het bestuur terecht kan en het werk soepeler georganiseerd kan worden.

Deze geautomatiseerde communicatiesystemen werken echter met licentiegebonden programmatuur, meestal die met de grootste marktpenetratie. Die programmatuur doet wel een probleem rijzen in verband met de toegankelijkheid van de gegevens en de afhankelijkheid.

De burger moet zich immers neerleggen bij de productkeuzes van de besturen, anders verliest hij zijn recht op de toegang tot de gegevens.

Het bestuur is ook afhankelijk van de bedrijven die in feite nagenoeg over een monopolie beschikken.

Het goede beheer van het overheidsgeld en de veiligheid van de openbare netwerken komen daardoor in het gedrang. Het gebruik van de licentiegebonden programmatuur is immers onderworpen aan de voorwaarden bepaald in de gebruikslicentie. De gebruiker kan echter nooit de volledige inhoud van de programmatuur kennen, omdat hij doorgaans geen toegang heeft tot de broncodes.

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 ertoe klant te zijn van dezelfde leverancier, wat er ontegenzegglijk toe leidt dat het misbruik dat van die machtspositie wordt gemaakt, nog zal toenemen. In het licht daarvan stelt de indiener voor binnen de federale overheidsdiensten het gebruik van vrije programmatuur te veralgemenen.

Die maatregel bevordert de uitwisseling van informatie en het gebruik van eenvormige en eenvoudige formaten, en werkt tegelijkertijd de concurrentie in de hand. Op dat vlak gaat die maatregel dan ook in tegen de thans nog te ruim verbreide aanwending van licentiegebonden programmatuur.

Die specifieke pijnpunten hebben geleid tot initiatieven om vrije programmatuur te ontwikkelen en de aanwending ervan te bevorderen. Die initiatieven werden aangemoedigd door bepaalde actoren, in het bijzonder wetenschappers.

Cette évolution constitue à l'évidence un progrès, tant pour le citoyen que pour l'administration, par une plus grande disponibilité et une meilleure souplesse dans la gestion du travail.

Néanmoins, ces systèmes informatiques de communication ont été mis en place avec des logiciels propriétaires, en général les plus courants sur le marché, qui ne sont pas sans poser quelques problèmes d'accessibilité et de dépendance.

Dépendance du citoyen à l'égard des choix commerciaux des administrations, sous peine de perdre son droit à l'accessibilité des données.

Dépendance aussi de l'administration à l'égard des sociétés qui dans la réalité se trouvent dans une situation de quasi-monopole.

Ceci nuit au principe d'une bonne gestion des deniers publics et peut entraîner des risques quant à la sécurité des réseaux publics. En effet, les logiciels propriétaires sont d'un usage strictement limité aux conditions explicitées dans la licence d'exploitation. Mais l'utilisateur n'est jamais en mesure de connaître effectivement le contenu intégral des programmes, les codes sources n'étant généralement pas accessibles par lui.

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 ce même fournisseur, ce qui a indéniablement pour conséquence de renforcer significativement les phénomènes d'abus de position dominante. Dans cette perspective, l'auteur de la présente proposition propose de généraliser au sein des administrations fédérales le recours à l'utilisation de logiciels libres.

Cette mesure favorise l'échange d'information, l'utilisation de formats uniques et simples, et par la même occasion encourage la concurrence et s'oppose en cela à la pratique actuelle par trop répandue du recours aux logiciels propriétaires.

Devant ces problèmes spécifiques, et encouragées par la volonté de plusieurs acteurs notamment au sein de la communauté scientifique, sont nées des initiatives de création et de promotion de logiciels libres.

Vrije programmatuur staat voor programma's die de gebruiker een echte gebruiksvrijheid waarborgen:

- de vrijheid om de programmatuur voor alle doeleinden te gebruiken;
- de vrijheid om de werking ervan te bestuderen en met het oog daarop toegang te hebben tot de broncode (anders gesteld het programma geschreven in een gebruikelijke computertaal en niet in de versie uitvoerbaar in machinetaal);
- de vrijheid om kopieën van de programmatuur te verspreiden;
- de vrijheid om de programmatuur aan te passen en die verbeteringen te verspreiden.

Met de veralgemening van de vrije programmatuur 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;
- de duurzaamheid van de openbare gegevens.

Als de codering van de door de overheidsdiensten meegedeelde computergegevens niet meer gebonden is aan één leverancier, zal beter worden tegemoetgekomen aan de beginselen van openbaarheid en transparantie van de bestuursdocumenten. Het rechtstreekse gevolg is immers dat de burger dan daadwerkelijk vrije toegang krijgt tot de gegevens via ongeacht welk soort van programmatuur, die inzonderheid wordt gekozen op basis van de financiële mogelijkheden van de betrokkene. Een voorwaarde is wel dat de programmatuur compatibel is met het programma waarvan de overheidsdienst gebruik maakt.

Door de ermee gepaard gaande democratisering van de toegang tot de informatie wordt tevens het bilijkheidsbeginsel in acht genomen.

Op het stuk van de veiligheid biedt de openbaarheid van de vrije programmatuur 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 door te sturen naar derden.

Ook het aspect duurzaamheid van de voorgestelde maatregel is belangrijk. Geen enkele onderneming is immers gevrijwaard van een faillissement of van de druk van rendabiliteitsvereisten. Wat moet er gebeuren, mocht de licentiegebonden programmatuur die wordt aangewend voor de documenten van de overheidsdiensten niet langer worden gebruikt door het bedrijf dat de rechten

Les logiciels libres sont des programmes qui garantissent à l'utilisateur une véritable liberté d'utilisation:

- liberté d'exécuter le logiciel pour tous les usages;
- liberté d'en étudier le fonctionnement et, pour cela, d'avoir le libre accès au code source (c'est-à-dire le programme tel que rédigé dans un langage informatique usuel et non dans sa version exécutable en langage machine);
- liberté d'en distribuer des copies;
- liberté de le modifier et de distribuer ces améliorations.

Trois principes fondamentaux de bonne administration verront leur effectivité renforcée par l'utilisation généralisée de logiciels libres:

- l'égalité des citoyens dans l'accès à l'information publique;
- la sécurité des citoyens;
- 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 que le citoyen pourra 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.

À 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 logiciels libres 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.

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 logiciel propriétaire utilisé dans les documents de l'administration ne serait plus suivi par l'entreprise qui en détient les droits et/ou les clés? Le logiciel libre

en/of de sleutels ervan in handen heeft? Met vrije programmatuur is dat risico onbestaande omdat dergelijke programmatuur berust bij een groot aantal gebruikers en ondernemingen, en niet bij één betrokkene.

Die groep van gebruikers ontwikkelt zodoende een *knowhow* die vrijelijk wordt 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 die aspecten behoorlijk bestuur, billijkheid en veiligheid.

Enerzijds brengt de voorgestelde maatregel geen of nauwelijks kosten met zich. Het is immers niet de bedoeling de overheidsdiensten van het Rijk opnieuw uit te rusten met een nieuw type van informaticamateriaal. Het gaat er alleen om de overheidsdiensten te verzoeken gebruik te maken van de talrijke kosteloze programmatuurpakketten die thans beschikbaar zijn op de markt.

Anderzijds vormt de voorgestelde maatregel een economische stimulans voor de sector van de nieuwe informatietechnologieën. Zulks blijkt uit het succes van het Internet en de daarmee gepaard gaande groei-markt. Dat succes is immers te danken aan het feit dat de documenten op het net het *html*-formaat¹ hebben, dat volledig en integraal wordt beschreven in publiek toegankelijke documenten.

Voorts valt er, dankzij de toenemende concurrentie ingevolge de interoperabiliteit die uit deze tekst voortvloeit, redelijkerwijs vanzelf een prijsdaling en een kwaliteitsverbetering te verwachten van de informaticaproducten die de overheidsdiensten gebruiken.

Bovendien werkt de voorgestelde tekst in aanzienlijke mate innovatie in de hand, onder meer omdat hij de barrières voor toetreding tot de markt wegneemt. Doordat hij in nieuwe afzetmogelijkheden voorziet, zal hij het ontstaan bevorderen van tal van kleine en middelgrote ondernemingen in de sector van de nieuwe technologieën. Dankzij die openheid voor vrije programmatuur zullen kleine ondernemingen immers doeltreffender kunnen inspelen op de grote vraag naar programmatuur die specifiek afgestemd is op de eigen behoeften van de overheidsdiensten.

¹ *Hyper Text Markup Language*.

réduit ce risque à néant, parce qu'il se fonde sur une communauté d'utilisateurs et d'entreprises et non sur un seul acteur.

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

Au-delà de ces considérations relatives à la bonne administration, à l'équité et à la sécurité, il ne faut pas perdre de vue 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 d'équiper à nouveau les administrations fédérales d'un nouveau type de matériel informatique. Il s'agit seulement de demander aux administrations d'utiliser les nombreux logiciels libres disponibles actuellement sur le marché.

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»¹, 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 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 également 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. Cette ouverture aux logiciels libres permettra en effet à des entreprises de taille modeste de répondre avec une efficacité accrue à la demande importante de logiciels spécifiquement orientés vers les besoins propres de la fonction publique.

¹ *Hyper Text Markup Language*.

Om de efficiëntie van de maatregel te maximaliseren, moet de openbaarheid van die vrije programmatuur worden verzekerd door hem te registreren bij een bevoegde instantie.

De redeneringen die berusten op de beginselen van gelijkheid, veiligheid en billijkheid gelden niet alleen in het kader van de contacten tussen de overheidsdiensten en de burger; zij zijn ook gemakkelijk extrapoleerbaar naar de contacten tussen de overheidsdiensten onderling en naar de gegevensstroom binnen een administratie.

Zulks is het geval voor het duurzaamheidsbeginsel, in het bijzonder wat de archivering van de bestuursdocumenten betreft. Wanneer een document in een gesloten formaat wordt gearchiveerd, is het geenszins zeker of en hoe het over 10 of 15 jaar toegankelijk zal zijn, mocht op de gebruikte programmatuur niet langer een update of onderhoud worden uitgevoerd.

Wat het probleem van de billijkheid betreft, zij erop gewezen dat het volstaat dat één FOD gebruik gaat maken van licentiegebonden programmatuur opdat al degenen die ermee in contact komen ertoe worden verplicht hetzij niet langer hun vrije programmatuur te gebruiken, hetzij verschillende soorten van programmatuur naast elkaar te gebruiken. Daaruit blijkt het belang van een eenvormige toepassing op het hele grondgebied van een maatregel als die welke wij voorstellen.

Enkele verenigingen hebben de benaming «vrije programmatuur» willen garanderen via openbare licenties (bijvoorbeeld GNU), om na te gaan of die kenmerken voor elke programmatuur gelden. Dat is uiteraard geen exclusieve regel en er bestaat natuurlijk ook nog vrije programmatuur die niet onder deze openbare licenties valt.

Vrij betekent niet noodzakelijk gratis of in strijd met de handelspraktijken. De bedrijven die vrije programmatuur produceren kunnen geen winst maken met het licentierecht op het concept van de programmatuur. Zij richten zich dan ook meer op de dienstverlening aan de gebruikers, de begeleiding, het onderhoud en de opleiding.

Dankzij deze programmatuur kunnen de overheidsdiensten offertes vragen tegen echt concurrerende prijzen. Ze krijgen ook kennis van de volledige inhoud van de programmatuur en kunnen zich aldus beschermen tegen alle risico's omtrent de veiligheid van de informatie die over hun net doorgegeven wordt. De burger krijgt een gegarandeerde toegang en hangt niet meer af van de keuzes van de overheidsdiensten. Dat zijn de voordelen van de vrije programmatuur voor de contacten tussen de burger en de overheid.

Pour donner toute son effectivité à cette démarche, il convient d'assurer une publicité de ces logiciels libres par un dépôt de leurs caractéristiques auprès d'une instance compétente.

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'aux 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 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 propriétaire pour que tous ses interlocuteurs doivent soit renoncer à leur logiciel libre, soit cogérer l'existence parallèle de plusieurs logiciels de type différents. On aperçoit ici l'intérêt capital d'une application uniforme sur tout le territoire d'une mesure comme celle proposée.

Certaines associations ont voulu créer une garantie sur l'appellation de logiciel libre, via le système des licences publiques (GPL, par exemple) pour vérifier l'effectivité de ces conditions pour chaque logiciel. Cela n'est évidemment pas exclusif et plusieurs logiciels libres existent en dehors de ces licences publiques.

Libre ne signifie pas nécessairement gratuit ni contraire aux pratiques commerciales. Les sociétés éditrices ne peuvent tirer profit d'un droit de licence sur la conception du programme. Elles se concentrent dès lors sur le service aux utilisateurs, l'accompagnement, la maintenance, la formation.

Ces logiciels permettent à l'administration de demander des soumissions dans un cadre réellement concurrent. Cette administration a en outre la capacité de s'assurer du contenu de l'intégralité du programme et de se prémunir ainsi de tous les risques inhérents à la sécurité des informations qui transitent sur son réseau. Le citoyen bénéficie quant à lui d'une accessibilité garantie et d'une autonomie réelle par rapport aux choix de l'administration. Tels sont les avantages du logiciel libre pour les relations administratives.

De vrije programmatuur en de noodzakelijkerwijze open formaten die daarbij horen, beantwoorden met andere woorden aan vier fundamentele eisen van een degelijk overheidsbestuur:

1° de gewaarborgde toegankelijkheid voor de burger: de burger heeft steeds toegang tot de overheidsdiensten zonder dat hij zich noodzakelijkerwijze moet plooien naar de commerciële keuzes die die diensten maken;

2° de veiligheid van de communicatie: door het ter beschikking stellen van de broncode kan de overheid de burger garanderen dat de uitgewisselde gegevens strikt vertrouwelijk behandeld worden;

3° de duurzaamheid van de formaten: de documenten die gearchiveerd worden onder open formaten kunnen steeds worden geconverteerd. Hun toegankelijkheid hangt dus niet af van het economisch voortbestaan van een bepaald bedrijf;

4° een reële concurrentie bij de openbare aanbesteding van programmatuurcontracten die opgevat zijn als dienstencontracten (aanpassing van de programmatuur aan de specifieke behoeften van de overheidsdienst, onderhoud, begeleiding, opleiding enzovoort) waarvoor de kleine en middelgrote ondernemingen nu ook werkelijk in aanmerking komen.

Een summier rechtsvergelijkend onderzoek leert dat de zorgpunten waaraan dit wetsvoorstel aandacht besteedt in tal van landen aan de orde zijn.

Zowel in Europa als in Amerika hebben de overheden het nut van soortgelijke programmatuur ingezien. Australië en Brazilië hebben hun wetgeving reeds aangevuld met bepalingen betreffende het gebruik van vrije programmatuur. Dichter bij ons hebben ook Duitsland en Denemarken dat gedaan, net als de Belgische FOD Financiën. Het Franse parlement behandelt thans twee wetsvoorstellen teneinde een wettelijk kader voor die initiatieven vast te stellen. Ook de *Bundestag* denkt eraan zijn diensten op die manier te doen werken. Het Europees Parlement heeft een proefproject opgestart, waarbij vrije programmatuur wordt gebruikt voor de redactie en transmissie van officiële notulen.

Voorts hebben het Europees Parlement en de Raad in Beschikking nr. 1719/1999/EG van 12 juli 1999 een reeks richtsnoeren vastgesteld, alsmede projecten van gemeenschappelijk belang voor trans-Europese netten voor elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten². Die tekst voorziet in «de totstandbrenging van operationele, interoperabele trans-Europese telematicanetten tussen zowel nationale als regionale

Bref, les logiciels libres et les formats nécessairement ouverts qui leur sont associés répondent à quatre exigences fondamentales pour le bon fonctionnement de l'administration:

1° l'accessibilité garantie pour le citoyen : le citoyen a toujours accès aux services de l'administration sans nécessairement se plier aux choix commerciaux de celle-ci;

2° la sécurité des communications : par la disposition du code source, l'administration peut garantir au citoyen la stricte confidentialité des données échangées;

3° la pérennité des formats: les documents archivés sous formats ouverts peuvent toujours être convertis. Leur accessibilité n'est donc pas liée à la survie économique d'une entreprise particulière;

4° une concurrence véritable dans les marchés publics de logiciels conçus comme marchés de service (adaptation des logiciels aux besoins spécifiques de l'administration, maintenance, accompagnement, formation, etc.) réellement ouverts aux petites et moyennes entreprises.

Un rapide examen en droit comparé suffit à attester du caractère général des préoccupations qui sont relayées par la présente proposition de loi.

Les pouvoirs publics, tant en Europe qu'outre-atlantique, ont compris l'utilité d'adopter de tels logiciels. 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 Danemark ont fait de même. C'est également le cas au ministère des Finances de la Belgique fédérale. Au Parlement français, deux propositions sont actuellement en débat pour donner un cadre réglementaire à ces initiatives. Le *Bundestag* envisage également de faire fonctionner ses services dans ce sens. Le parlement européen a mis en œuvre un projet pilote à base de logiciels libres pour la rédaction et la transmission des procès-verbaux officiels.

Par ailleurs, dans une Décision n° 1719/1999/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 administrations². Ce texte prévoit l'établissement «de réseaux télématiques transeuropéens, fonctionnels et interopérables, entre les administrations des États

² Zie Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 203, blz. 1 tot 8.

² Voy. J.O.C.E., L 203, p. 1 à 8.

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, voor zover 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.»³.

Er dient een 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 programmatuur 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 het streven waarop deze tekst berust.

We verkozen niet nader in te gaan op de verschillende systemen van reeds bestaande openbare licenties en de bijhorende garanties. Die niet-bindende, veelal door verenigingen uitgevaardigde normen hebben louter indicatieve waarde. Daarom mogen we ons niet beperken tot die normen.

Dit wetsvoorstel gaat uit van dezelfde basisidee als het wetsvoorstel dat in april jongstleden in de Senaat werd ingediend⁴ en dat op zijn beurt terugging op een voorstel van decreet met betrekking tot het gebruik van vrije programmatuur in de overheidsdiensten van de Franse Gemeenschapscommissie, waarvan de tekst wordt overgenomen⁵. Tevens is het geïnspireerd op een wetsvoorstel betreffende het gebruik van open communicatiestandaarden door de overheidsdiensten, dat oorspronkelijk werd ingediend door de indiener van dit wetsvoorstel⁶.

De grondwettelijke bepalingen, de fundamentele principes van behoorlijk bestuur - namelijk de openbaarheid en de transparantie van de bestuurshandelingen -, het billijkheidsbeginsel, de nood aan veiligheid enerzijds en

membres, qu'elles soient nationales ou régionales, ainsi qu'entre ces administrations et les institutions et organismes communautaires (...)». À 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 »³.

Une 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.

Nous n'avons pas souhaité définir plus en détail les différents systèmes de licences publiques et de garanties associées qui existent actuellement. Ces normes non contraignantes, édictées pour la plupart par des associations, n'ont qu'une valeur indicative. On ne pourrait s'y limiter.

La présente proposition de loi s'inscrit dans la même philosophie que la proposition de loi déposée en avril dernier au Sénat⁴, qui elle-même se référerait à une proposition de décret relative à l'utilisation de logiciels libres dans les administrations de la Commission communautaire française dont elle reprend les termes⁵. Elle s'inspire également d'une proposition de loi relative à l'usage de standards de communication ouverts dans l'administration, déposée initialement par l'auteur de la présente proposition⁶.

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

³ Zie 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 trans-Europese netten voor elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen C 55/15, blz. 15 tot 24.

⁴ Stuk Senaat, nr. 2-1607/1, Zitting 2002-2003.

⁵ 33 (2001-2002) nr. 1 van 7 februari 2002.

⁶ Kamer, DOC 50 1022/001.

³ Voy. la position commune du Conseil de l'Union européenne adoptée le 21 décembre 1999 relative aux actions et mesures destinées à assurer l'interopérabilité et l'accès aux réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations, J.O.C.E., C 55, p.15 à 24.

⁴ Sénat, session de 2002-2003, 2-1607/1.

⁵ 33 (2001-2002) n°1 du 7 février 2002.

⁶ Doc 50 1022/001.

de informatiemaatschappij en haar toenemende technologische vooruitgang alsmede de Europese eenwording anderzijds pleiten voor het gebruik van vrije programmatuur door alle Belgische overheidsdiensten.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

Dit artikel bevat de meest gangbare definitie die de promotoren van vrije programmatuur van hun product geven; die definitie wordt erkend en toegepast in de verschillende systemen van openbare licenties.

Voorts is die definitie ook van toepassing op de programmatuur die niet beschermd wordt door dergelijke licenties.

Art. 3

Dit artikel bepaalt dat de besturen gebruik moeten maken van vrije programmatuur wanneer zij in het kader van hun taken gegevens moeten verwerken. Dit geldt voor intern gebruik maar ook als die gegevens voor derden bestemd zijn.

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

Indien er specifieke taken uitgevoerd moeten worden, gaat de Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie (FEDICT) na of er daarvoor vrije programmatuur bestaat. Indien dat niet het geval is, krijgt het bestuur de toestemming om gebruik te maken van licentiegebonden programmatuur. Deze uitzondering wordt gemaakt om de werking van het bestuur niet te verstoren wanneer er geen vrije programmatuur beschikbaar is.

Art. 4

Dit artikel strekt ertoe het vrije karakter te garanderen van de programmatuur die het bestuur gebruikt. Dit verbod maakt deel uit van de verschillende systemen van openbare licenties. Toch is het nuttig om dit verbod in de wet op te nemen, omdat er vrije programmatuur bestaat die niet door dit soort licentie beschermd wordt.

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 logiciels libres.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Art. 2

Cet article reprend la définition la plus commune des promoteurs du logiciel libre, telle que reconnue et mise en pratique par les différents systèmes de licences publiques.

Cette définition s'applique également aux logiciels qui ne sont pas protégés par de tels systèmes.

Art. 3

Cet article précise que les administrations feront usage de logiciels libres dans l'accomplissement de leurs missions pour le traitement des données, tant à usage interne qu'à destination de l'extérieur.

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.

Pour la réalisation de certaines tâches spécifiques, le service fédéral compétent, le FEDICT, vérifie s'il existe des solutions informatiques à base de logiciels libres. Au cas où celles-ci feraient défaut, l'administration est autorisée à recourir à des logiciels propriétaires. Cette exception a pour but de ne pas entraver le fonctionnement de l'administration lorsque le choix du logiciel libre est impossible.

Art. 4

Cet article vise à préserver le caractère libre des logiciels en usage dans l'administration. Cette interdiction fait partie intégrante des différents systèmes de licences publiques. Il est néanmoins utile de l'inscrire dans la loi, car il y a des logiciels libres non protégés par ce type de licence.

Art. 5

Het bevoegde federale overheidsbestuur, te weten de FEDICT, wordt ermee belast:

1° na te gaan of de programmatuur die het bestuur gebruikt vrij beschikbaar is, ongeacht of ze al dan niet beschermd is door een openbare licentie; die controle gebeurt op basis van de in artikel 2 opgenomen definitie;

2° de burger toegang te verlenen tot deze programmatuur door de programma's, de broncodes en de handleidingen gratis ter beschikking te stellen op de sites die FEDICT beheert; zulks houdt ook in dat deze bestanden zonder enige beperking gedownload mogen worden;

3° de aanpassingen van de gemeenschap van gebruikers te controleren en te integreren; zo hebben zowel het bestuur als de burgers voordeel bij de evolutie van de vrije programmatuur.

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

De opsomming van de bijkomende taken is niet beperkend en moet kunnen worden aangepast aan nieuwe knelpunten die kunnen optreden bij de tenuitvoerlegging van deze belangrijke hervorming op het vlak van de informatica-toepassingen.

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

Art. 6

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.

Art. 5

Cet article charge l'administration fédérale compétente, le FEDICT:

1° d'une mission de vérification du caractère libre des logiciels en usage dans l'administration, qu'ils soient protégés ou non par un système de licence publique; cette vérification s'effectue sur base de la définition donnée à l'article 2;

2° d'assurer l'accessibilité de ces logiciels auprès du citoyen par la diffusion libre et gratuite des programmes, de leur code source, et des manuels explicatifs sur les sites dont il a la gestion; ceci inclut notamment la possibilité de télécharger ces fichiers sans aucune restriction;

3° de vérifier et d'intégrer les améliorations apportées par la communauté des utilisateurs; ceci permet tant à l'administration qu'aux citoyens de bénéficier du caractère évolutif des logiciels libres.

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

L'énumération des missions supplémentaires n'est pas limitative et 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 l'instance compétence et les services gouvernementaux existants.

Art. 6

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 à 12 mois par l'auteur – laissé aux administrations du territoire pour procéder à cette mise en conformité.

Yvan MAYEUR (PS)

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 verstaan onder:

1° « vrije programmatuur », alle programmatuur waarvan de gebruikslicentie de gebruiker de volgende rechten garandeert:

- a) het recht om de programmatuur zonder beperkingen te gebruiken;
- b) het recht op onbeperkte toegang, analyse en wijziging van de broncode van de programmatuur;
- c) het recht om de broncode van de programmatuur en de eventuele wijzigingen ervan onbeperkt te verspreiden;

2° «open gegevensformaat», elk gegevensformaat waarvoor:

- a) de volledige technische specificatie wordt gepubliceerd en onbeperkt toegankelijk is;
- b) de gebruikslicentie geen enkele beperking oplegt bij het ontwikkelen en het gebruik van programmatuur die in dit formaat gecodeerde gegevens kan verwerken;
- c) er tenminste een referentie-implementatie bestaat die beschikbaar is als vrije programmatuur.

3° «open communicatie-protocol», elk communicatieprotocol waarvoor:

- a) de volledige technische specificatie gepubliceerd wordt en onbeperkt toegankelijk is;
- b) de gebruikslicentie geen enkele beperking oplegt bij het ontwikkelen en het gebruik van programmatuur aan de hand waarvan informatie kan worden uitgewisseld via dit protocol;
- c) er tenminste een referentie-implementatie bestaat die beschikbaar is als vrije programmatuur.

Art. 3

De federale overheidsbesturen maken uitsluitend gebruik van vrije programmatuur, open gegevensformaten en open communicatie-protocollen bij de uitvoering van hun taak, met name de verwerving, de verwerking, de archivering, de uitwisseling of de mededeling van geau-

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

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

Art. 2

Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par:

1° « logiciel libre », tout logiciel dont la licence d'utilisation garantit à l'utilisateur les droits suivants:

- a) le droit d'utilisation sans restriction du logiciel;
- b) le droit d'accès, d'analyse et de modification sans restriction du code source du logiciel;
- c) le droit de diffuser sans restriction le code source du logiciel et les modifications éventuelles;

2° «format de données ouvert», tout format de données pour lequel:

- a) la spécification technique complète est publiée et accessible sans restriction;
- b) la licence d'utilisation n'impose aucune restriction au développement et à l'usage de logiciels pouvant manipuler des données codées dans ce format;
- c) il existe au moins une implémentation de référence disponible comme logiciel libre;

3° «protocole de communication ouvert», tout protocole de communication pour lequel:

- a) la spécification technique complète est publiée et accessible sans restriction;
- b) la licence d'utilisation n'impose aucune restriction au développement et à l'usage de logiciels pouvant échanger de l'information par le biais de ce protocole;
- c) il existe au moins une implémentation de référence disponible comme logiciel libre.

Art. 3

Les administrations fédérales utilisent exclusivement des logiciels libres, des formats de données ouverts et des protocoles de communication ouverts dans l'accomplissement de leur mission, notamment l'acquisition, le traitement, l'archivage, l'échange ou la communication

tomatiseerde gegevens, met uitzondering van bepaalde specifieke taken waarvoor er geen werkbare oplossingen op basis van dergelijke programmatuur bestaan.

Art. 4

De federale besturen mogen in geen geval het gebruik van de vrije programmatuur van de open gegevensformaten en van de open communicatie-protocollen die zij gebruiken op zodanige wijze beperken dat ze niet meer beantwoorden aan de definitie vervat in artikel 2, zelfs wanneer zij er verbeteringen of wijzigingen in aanbrengen.

Art. 5

De op federaal niveau bevoegde dienst is ermee belast toe te zien op de harmonisering van de vrije programmatuur en voorstellen te doen voor gemeenschappelijke technische referenties.

Die dienst archiveert en verspreidt de referentiedocumenten en de broncodes van de programmatuur, van de formaten en van de protocollen die bij de federale overheidsbesturen in gebruik zijn.

Hij inventariseert de beschikbare programmatuur per sector.

Hij vergewist zich ervan dat in de overheidsbesturen gebruik wordt gemaakt van vrije programmatuur en open formaten in de zin van artikel 2. Hij controleert en integreert eventueel de aanpassingen die door de gemeenschap van gebruikers zijn aangebracht in de programmatuur. Hij stelt die gratis ter beschikking op de overheidssites die hij beheert.

Hij centraliseert de contacten met de leveranciers om hen op de hoogte te brengen van de nieuwe praktijken terzake.

Hij 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. 6

De Koning bepaalt de overgangsperiode tijdens welke de besturen zich moeten aanpassen aan wat bij artikel 3 wordt bepaald.

de données informatisées, à l'exception de certaines tâches spécifiques pour lesquelles il n'existe pas de solutions opérationnelles à base de tels logiciels.

Art. 4

Les administrations fédérales ne peuvent en aucun cas limiter l'usage des logiciels libres, des formats de données ouverts et des protocoles de communication ouverts qu'elles utilisent, de telle sorte qu'ils ne répondent plus à la définition de l'article 2, même lorsqu'elles y apportent des améliorations ou des modifications.

Art. 5

Le service informatique compétent au niveau fédéral est chargé de veiller à l'harmonisation des logiciels libres et de proposer des références techniques communes.

Il archive et diffuse les documents de référence et les codes sources des logiciels, des formats et des protocoles en usage dans l'administration fédérale.

Il réalise l'inventaire, par secteurs d'activité, des logiciels disponibles.

Il s'assure du caractère libre des logiciels et du caractère ouvert des formats utilisés par les administrations fédérales, au sens de l'article 2. Il vérifie et intègre au besoin les améliorations apportées aux logiciels par la communauté des utilisateurs. Il en assure également la diffusion libre et gratuite sur les sites publics dont il a la gestion.

Il centralise les contacts avec les fournisseurs pour les informer des nouvelles pratiques en la matière.

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. 6

Le Roi fixe la période transitoire pendant laquelle l'administration doit s'adapter au prescrit de l'article 3.

Elk jaar stelt de Koning een verslag op over de toepassing van deze wet en deelt hij het aan het parlement mee.

5 oktober 2007

Chaque année, le Roi établit un rapport relatif à l'application de la présente loi et le communique au Parlement.

5 octobre 2007

Yvan MAYEUR (PS)