CI - 010M
C.G. – Gouvernement plus transparent

L'informatique libre pour une vraie transparence

Mémoire présenté dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques sur le document intitulé *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*

par

FACIL, pour l'appropriation collective de l'informatique libre

http://facil.qc.ca

Montréal, 13 août 2015

Ce document est mis à disposition selon les termes de la licence *CreativeCommons:Attribution-Pasdemodification2.5Canada*.

Table des matières

Présentation de FACIL....3
Résumé....3
Recommandations....3
1. Planifier dès maintenant la transition vers une mise à disposition en temps réel, via des interfaces de programmation, de données ouvertes et interreliées....4
2. Pérenniser la documentation publique : dépôt numérique, adresses permanentes et portail de documents....5
3. Utiliser les formats et les licences libres pour la diffusion des documents d'intérêt public....6
4. Divulguer par défaut le code source des logiciels utilisés par l'État....7
5. Favoriser la souveraineté numérique des Québécois(es)....8
6. Appliquer les recommandations de la méga demande d'accès à l'information de FACIL (février-juin 2014)....9
7. Libérer prioritairement les données qui interviennent dans les processus décisionnels (parlement, gouvernement, etc.) de même que dans l'octroi et la gestion des marchés publics....9

Présentation de FACIL

Fondée en avril 2003, FACIL, pour l'appropriation collective de l'informatique libre (FACIL) est un organisme sans but lucratif dont le mandat est de promouvoir une informatique alternative face à l'informatique liberticide promue par les principaux joueurs de l'industrie du numérique. FACIL fait la pédagogie de l'informatique libre et mène de front la bataille pour le logiciel libre, la culture libre, le matériel libre, les standards libres et ouverts, la libération des données d'intérêt public, le respect de la vie privée, la neutralité du réseau Internet. Au cœur de nos préoccupations sont les droits et libertés de l'humain et l'égalité sociale face au numérique.

Résumé

Voici le résumé des **recommandations** que FACIL soumet à la commission dans ce mémoire :

1. Planifier dès maintenant la transition vers une mise à disposition en temps réel, via des interfaces de programmation, de données ouvertes et interreliées
2. Pérenniser la documentation publique en la consignant dans un dépôt numérique, en la rendant disponible en ligne via des adresses permanentes et en la rendant facilement repérable dans un portail des documents
3. Utiliser les formats et les licences libres pour la diffusion des documents d'intérêt public pour les mêmes raisons qu'ils sont déjà utilisés pour la diffusion des données d'intérêt public
4. Divulguer par défaut les fichiers du code source des logiciels employés par l'État, ceux-ci étant des documents d'intérêt public
5. Favoriser la souveraineté numérique des Québécois(es) et en général l'autonomie technologique des individus et des groupes de la société
6. Appliquer les recommandations de la méga demande d'accès à l'information de FACIL (février-juin 2014), celles-ci étant plus pertinentes que jamais
7. Libérer prioritairement les données publiques qui interviennent dans les prises de décision du parlement, du gouvernement et des autres instances décisionnelles, de même que dans l'octroi et la gestion des marchés publics

Recommandations

Les 31 orientations gouvernementales dévoilées en mars 2015 nous sont apparues globalement positives. Plusieurs recommandations répondent directement aux demandes exprimées dans le mémoire[1] déposé par Québec Ouvert en avril 2013, dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information (CAI). FACIL avait à l'époque formellement appuyé ce mémoire[2].

Cela dit, les orientations gouvernementales reposent sur une analyse principalement juridique et administrative. La dimension technologique de plusieurs des questions abordées n'est pas vraiment

1 Québec Ouvert, MémoirepourlaCommissiond'accèsàl'information, 16 mars 2013.
2 FACIL, «AuditionsdelaCAI:FACILappuielemémoiredeQuébecOuvert», 11 avril, 2013.

traitée[3]. C'est donc principalement en vue de combler cette lacune que nous avons préparé ce mémoire. Nous formulons ainsi sept recommandations de nature principalement technologique, mais également éthique et politique, que nous nous sommes efforcés d'exprimer dans un langage le plus accessible possible. Nos recommandations portent principalement sur les moyens technologiques qu'il est selon nous nécessaire d'employer si le gouvernement du Québec désire véritablement mettre en place les bases d'une nouvelle «transparence pour une meilleure gouvernance», comme il l'affirme dans son document d'orientation.

1. Planifier dès maintenant la transition vers une mise à disposition en temps réel, via des interfaces de programmation, de données ouvertes et interreliées

Plusieurs des orientations gouvernementales traitent des mesures à adopter pour une meilleure divulgation de l'information. On propose notamment la bonne idée de retirer, dans la législation, l'expression «peut refuser de communiquer» et de la remplacer par «doit communiquer, sauf ...», celle d'accroître la divulgation proactive et celle de permettre aux citoyens et citoyennes d'effectuer leurs demandes d'accès à l'information en ligne. On fait également le lien entre la divulgation proactive des documents et la mise à disposition de données ouvertes librement réutilisables.

Toutes ces idées sont méritoires et nous appuyons sans réserve leur mise en application par une modernisation de la législation et des règlements actuellement en vigueur.

Cela dit, si les orientations gouvernementales proposent une divulgation proactive accrue, elles ne disent à peu près rien sur les délais et les méthodes de la mise à disposition des ensembles de données d'intérêt public. En effet, s'il est fait mention de la réduction des délais maximums d'inaccessibilité aux documents du Conseil exécutif ou du Conseil du trésor, rien n'est précisé concernant les ensembles de données.

À ce sujet, nous croyons que le gouvernement doit planifier dès maintenant la transition vers une mise à disposition de données en temps réel, via des interfaces de programmation, chaque fois qu'il est possible et utile de le faire. Les délais de divulgation des données pour des raisons de confidentialité doivent par conséquent être réduits au minimum. Des objectifs à ce niveau pourraient faire partie du plan de diffusion triennal de documents et données des organismes publics dont il est fait mention à la page 118 du document d'orientation.

En plus de se donner des objectifs de réduction des délais de divulgation en cherchant à se rapprocher du temps réel et en offrant des interfaces de programmation aux développeurs, le gouvernement et les organismes publics devraient travailler de concert en vue d'identifier des ensembles de données qu'il serait bénéfique d'interrelier[4] avec d'autres ensembles de données disponibles[5].

---

3 Nous nous permettons de noter qu'il y a nécessité de traiter des enjeux du numérique de manière globale, les aspects politiques, juridiques, économiques, sociaux et culturels étant tous interreliés.

4 La notion de «données interreliées» (*linked data*) est bien expliqué sur le portail de données du Royaume-Uni : http://data.gov.uk/linked-data

5 Par exemple ceux provenant du portail donnees.gouv.qc.ca ou d'autres portails de données québécois, canadiens, étrangers ou internationaux.

2. Pérenniser la documentation publique : dépôt numérique, adresses permanentes et portail de documents

La publication de documents d'intérêt public sur les sites de tous les organismes rattachés à l'État québécois ne peut se faire convenablement sans considérer la question de la pérennité de l'information. Si le passé est garant de l'avenir, les adresses des documents mis en ligne par nos organismes publics ne seront pas permanentes : les liens seront brisés pour des motifs aussi superficiels qu'un changement de design web ou de plateforme de gestion de contenu numérique.

Produire de l'éphémère avec des technologies qui permettent de donner la vie éternelle à l'information est peut-être ce à quoi il faut s'attendre du secteur qui marchande cette information, mais les institutions du secteur public ne sont pas obligées de se mettre de la partie. Il y a plus de 15 ans déjà, l'inventeur du web Tim Berners Lee s'exprimait ainsi à propos des adresses donnant accès aux documents de la toile hypermédiatique :

«Les URIs ne changent pas : ce sont les gens qui les changent. [...] Cela fait partie des tâches du webmestre d'allouer des URIs sur lesquelles vous pourrez compter encore dans 2 ans, dans 20 ans, dans 200 ans. Cela exige réflexion, organisation et engagement.»[6]

Un document d'intérêt public mis en ligne par l'État devrait avoir une adresse permanente.

Notons que la conservation des documents disponibles via des adresses permanentes revient naturellement aux archives nationales, donc dans notre cas à Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ). Les systèmes d'information des organismes publics devraient communiquer avec ceux des archives nationales : c'est déjà le cas du côté du Royaume-Uni et du Canada (fédéral).

En plus de consigner les documents dans un dépôt central et d'assurer la permanence des adresses qui permettent de les accéder, il y a lieu à notre avis d'intégrer, de systématiser et d'harmoniser la navigation et la recherche de l'information produite et diffusée par l'État. Dans le cas qui nous concerne au Québec, nous pensons aux systèmes suivants :

- http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca
- http://legisquebec.gouv.qc.ca
- http://pnq.banq.qc.ca
- http://www.fil-information.gouv.qc.ca
- http://soquij.qc.ca/fr/services-aux-citoyens
- http://donnees.gouv.qc.ca

Une navigation et une recherche intégrée, intuitive et pérenne de tous les documents d'intérêt public de l'État est possible et souhaitable. Même s'ils sont imparfaits chacun à leur manière, les sites du Royaume-Uni et la France peuvent servir d'exemples à ce niveau :

- https://www.gov.uk/government/publications
- http://www.ladocumentationfrancaise.fr

Le gouvernement du Québec a déjà un portail de données, il lui faut aussi *un portail des documents*[7].

6 Time Berners Lee, «CoolURIsdon'tchange», dans *Style Guide for online hypertext*, W3C, 1998. (notre traduction)

7 Par portail il faut comprendre ici un catalogue permettant de repérer des documents grâce à toutes sortes de métadonnées comme le titre, l'auteur, le sujet, le contenu, etc.

Un exemple d'un excellent portail de documents d'intérêt public connu des Québécois est CanLII :

- http://www.canlii.org/fr/qc/

Première référence pour la recherche d'information juridique, le site a été développé entièrement avec des logiciels libres par LexUM[8] pour la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada. Des solutions de haute qualité conçues avec des logiciels librement réutilisables existent donc déjà...

Nous concluons par un commentaire sur la coexistence de documents numériques libres avec la vente en ligne des copies imprimées ou numériques de certains documents, chose que l'on observe sur le site des Publications du Québec et de la Documentation française, mais pas sur le site du Royaume-Uni, qui ne propose rien d'autre qu'une liste de fournisseurs externes pour ceux et celles qui préféreraient le papier[9]. Le modèle britannique nous semble préférable, mais nous présumons que le gouvernement du Québec voudra conserver les Publications du Québec, qui font beaucoup plus que vendre des copies imprimées de documents officiels comme la Gazette officielle ou les lois et les règlements du Québec[10]. Dans ce contexte, nous voyons plusieurs options :

1. Séparer entièrement le commerce en ligne des documents imprimées ou numériques, peut-être avec un sous-domaine comme https://boutique.publicationsduquebec.gouv.qc.ca
2. Maintenir la coexistence du numérique et du papier, du libre et du non libre, du gratuit et du payant, dans la navigation et la recherche des documents, mais en atténuant *considérablement* la place prise par le commerce.

L'une ou l'autre de ces deux options nous semblerait beaucoup mieux que la situation actuelle, qui amène le citoyen à tomber sur une boutique en ligne avec des «produits vedettes» et des «nouveautés» alors qu'il cherche des documents officiels qui, règle générale, sont ou devraient être disponibles dans des formats numériques libres et ouverts et aux conditions d'une licence libre.

3. Utiliser les formats et les licences libres pour la diffusion des documents d'intérêt public

Les licences libres, celles qui accordent explicitement le droit d'utiliser, de copier, de modifier et de republier les versions modifiées d'une œuvre, ne sont pas utiles, uniquement ou spécialement, au partage du code source des logiciels ou des ensembles de données. Elles sont aussi utiles au partage des documents, particulièrement lorsqu'ils ont un quelconque intérêt public. La réforme de l'accès à l'information fournit l'occasion de clarifier les conditions auxquelles l'État rend disponible les éditions numériques des divers documents qu'il produit.

La France, le Royaume-Uni et l'Australie peuvent servir d'exemple à suivre :

- https://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3/
- http://www.australia.gov.au/copyright
- http://www.service-public.fr/apropos-du-site/informations-legales/001357.html#sommaire5

8 Depuis 2009, LexUM inc. poursuit le travail du Laboratoire LexUM de l'Université de Montréal, mis sur pied en 1995 par le professeur Daniel Poulin. LexUM adhère au mouvement mondial pour le libre accès au savoir juridique, mouvement qui est né dans le sillon du mouvement pour le logiciel libre.

9 «Howtobuyprintcopiesofofficialdocuments», *gov.uk*, 3 mars 2014.

10 Voir le catalogue des produits, qui comprend des monographies, des DVD, des cartes, des affiches, des drapeaux, des épinglettes, etc.

- http://www.culture.fr/Mentions-legales

Comme on peut le constater en lisant les mentions légales des sites web ci-haut, ces États ont adopté (ou sont en voie d'adopter) une politique qui dit essentiellement aux visiteurs : sauf exception, vous êtes libres de copier, distribuer, communiquer et réutiliser le contenu pour tous les usages.

Le Canada a choisi d'autoriser la reproduction non commerciale et d'interdire la reproduction commerciale :

- http://www.canada.ca/fr/transparence/avis.html

Cette avenue ne nous semble pas justifiée. Si le Canada avait un plan d'exploitation commerciale du contenu textuel de son site et si ce plan générait des revenus substantiels sans freiner la libre circulation de l'information, cet interdit serait peut-être avantageux pour la collectivité. Ce n'est fort probablement pas le cas ici.

De son côté le Québec interdit toute reproduction quelle qu'elle soit, comme le veut la Loi sur le droit d'auteur par défaut :

- http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/copyright.php

FACIL invite le Québec à suivre l'exemple du Royaume-Uni, de l'Australie, de la France et de nombreux autres États qui ont fait fait le choix des licences libres autant pour les documents que les ensembles de données.

Concernant les formats numériques des documents publiés par l'État, il y a lieu d'insister fortement pour qu'ils soient obligatoirement libres et ouverts[11].

En effet, il ne suffit pas de choisir les formats qui sont des standards de fait pour garantir une vraie interopérabilité, assurer la pérennité de l'information et encourager sa réutilisation par les citoyens et citoyennes. Il faut que les formats soient basés sur des standards libres et ouverts, soit «tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre[12]». Les avantages de choisir des formats de document libres et ouverts sont bien expliqués par l'April, l'homologue français de FACIL, sur son site web[13].

Il y en aurait beaucoup plus à dire sur le sujet des formats, notamment sur la distinction entre les formats de documents qui sont adaptés à la simple consultation de l'information (HTML ou PDF) et ceux qui sont adaptés au partage et à la collaboration (ODF). Pour comprendre ce que l'État peut faire de mieux en la matière, nous invitons le gouvernement à consulter la politique du Royaume-Uni sur les formats de document ouverts[14].

4. Divulguer par défaut le code source des logiciels utilisés par l'État

Les orientations gouvernementales accordent avec raison beaucoup d'importance à l'enjeu majeur qu'est la protection du droit à la vie privée et notamment la sécurité des renseignements personnels des citoyens et citoyennes qui sont stockés dans les systèmes informatiques de l'État ou du moins qui y transitent. Des données sur les citoyens et citoyennes du Québec sont en effet stockées, manipulées et

11 Rien n'empêchent qu'ils soient parallèlement exportés dans différents formats non libres pour simplifier la vie des internautes.

12 «Loin°2004-575du21juin2004pourlaconfiancedansl'économienumérique», 22 juin 2004.

13 http://www.april.org/formats-ouverts-pourquoi-faire

14 https://www.gov.uk/government/publications/open-standards-for-government

transmises via des serveurs utilisés par l'État et il faut s'attendre dans les années à venir à une augmentation de l'utilisation des services numériques de l'État par la population.

Il est très important de comprendre que le respect de la vie privée des citoyens est foncièrement *incompatible* avec le traitement de l'information au moyen des logiciels non libres développés par les grands joueurs de l'industrie du logiciel, c'est-à-dire des logiciels pour lesquels le développeur interdit par défaut l'étude du code source par des tiers. Seul le partage public du code source permet de soumettre toutes les fonctionnalités d'un logiciel à un audit indépendant dans l'intérêt des utilisateurs et utilisatrices. C'est cet audit véritablement indépendant et public qui nous donne les meilleures chances de détecter (en vue de les retirer) les fonctionnalités malveillantes délibérément conçues par la grande entreprise privée ou les agences de renseignement du monde pour effectuer le pistage et le profilage des internautes. C'est également cet audit indépendant et public qui nous donne les meilleures chances de détecter les failles de sécurité qui ont pour origine une erreur humaine[15].

Le logiciel libre ne constitue évidemment pas une garantie contre tous les problèmes de sécurité. Quantités de problèmes de sécurité n'ont rien à voir avec la programmation mais plutôt avec l'administration, la configuration et l'utilisation des systèmes d'information par les humains et sont par conséquents les mêmes que le logiciel soit libre ou pas.

Ce qui est à retenir ici c'est qu'à l'ère numérique, une «culture de la transparence» comme celle que le gouvernement désire développer au sein de l'administration publique est incomplète si elle exclue la divulgation et la libre réutilisation du code source des logiciels. Les fichiers du code source des logiciels employés par l'État *sont des documents d'intérêt public*.

Que fait-on ailleurs dans le monde ? Plusieurs États ont compris l'importance, voire la nécessité, de la liberté de lire et de modifier le code source des logiciels dont on dépend pour le traitement de l'information.

Depuis 2013, le code source de tous les nouveaux projets informatiques relatifs à la refonte des services publiques numériques de Royaume-Uni doit être libre, sauf cas de force majeure[16].

Depuis novembre 2013, une directive publiée dans le journal officiel du Brésil prévoit qu'à compter de 2014, l'État n'achètera plus d'ordinateurs ou de logiciels qui ne peuvent être pleinement audités par les pouvoirs publics[17].

5. Favoriser la souveraineté numérique des Québécois(es)

En plus d'éviter de dépendre de logiciels qu'il n'est pas possible d'auditer librement, les Québécois(es) devraient favoriser leur souveraineté numérique et en général l'autonomie technologique des individus et des groupes de la société.

Si l'on pense principalement à la protection des renseignements personnels des citoyens et citoyennes, l'État devrait au minimum :

1. s'assurer de détenir la propriété des appareils qui opèrent le traitement de l'information (contrôle physique)

15 C'est de là que provient le parti pris des militant(e)s de la vie privée et des professionnel(le)s de la sécurité informatique pour le logiciel libre, qui est développé publiquement sur Internet, ce qui permet aux tiers partis d'inspecter et de corriger le code source librement, de manière autonome et décentralisée.

16 Voir le critère numéro 15 du *DigitalbyDefaultServiceStandard*.

17 «Legouvernementbrésilienvainterdirel'achatdeslogicielsquinepermettentpasleurpleincontrôle», *framablog.org*, 7 novembre 2013.

2. conserver à l'interne l'expertise de la gestion, de l'administration, du développement et de l'opération de tous ses systèmes (contrôle logique et administratif)
3. exiger que ses centres de données et autres serveurs soient majoritairement situés en sol québécois (contrôle législatif)
4. collecter et conserver le moins de renseignements personnels possible (pas de pistage et de profilage des internautes)

Ces mesures sont loin d'épuiser le sujet de la souveraineté numérique ou celui de la sécurité de l'information ou encore celui de la surveillance de masse des internautes. Nos nous bornons à rappeler que l'enjeu de la protection de la vie privée à l'ère du numérique est *éminemment politique*. L'intérêt des individus comme celui des groupes, y compris celui de la collectivité québécoise dans son ensemble, est et sera toujours de demeurer autonome face à la technologie. De puissantes institutions privées et publiques entraînent nos sociétés dans le sens contraire à l'heure actuelle. Il faudra beaucoup de travail et pour renverser la tendance vers la perte de contrôle sur nos données et le Québec doit s'y affairer dès maintenant.

6. Appliquer les recommandations de la méga demande d'accès à l'information de FACIL (février-juin 2014)

En plus des recommandations exposés ci-haut, nous invitons le gouvernement à appliquer les recommandations formulées par FACIL suite à la réalisation des deux phases de sa méga demande d'accès à l'information[18] en février et juin 2014. Ces recommandations sont à notre avis plus que jamais pertinentes.

Les documents que FACIL a cherché à obtenir au moyen d'une méga demande d'accès à l'information, soit les bilans annuels (BARRI), les bilans des projets en ressources informationnelles, de même que tous les autres documents utiles à la reddition des comptes dont il est fait mention dans la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, devraient être divulgués de manière proactive.

Par ailleurs, les ensembles de données à la source de ces documents devraient 1) nourrir une version considérablement améliorée du Tableau de bord des projets en RI[19] et 2) être disponibles dans le portail des données ouvertes du Québec.

7. Libérer prioritairement les données qui interviennent dans les processus décisionnels (parlement, gouvernement, etc.) de même que dans l'octroi et la gestion des marchés publics

En janvier 2014, dans son document intitulé *L'informatique libre dans une grande métropole*, FACIL recommandait à la Ville de Montréal d'accélérer la libération des données publiques «qui interviennent dans les processus de la démocratie municipale et des marchés publics»[20].

Nous pensons que cette recommandation est également valable pour l'État québécois.

En effet, pour résoudre la crise de confiance des citoyens et citoyennes envers leurs institutions, le

18 Voir Mégademanded'accèsàl'informationdu21février2014 et Mégademanded'accèsàl'informationdu21juin 2014.
19 http://www.tableaudebordprojetsri.gouv.qc.ca
20 FACIL, *L'informatiquelibredansunegrandemétropole*, janvier 2014, p. 7.

Québec devrait se donner comme priorité de produire et de publier des données libres et ouvertes de qualité sur les activités du Parlement du Québec[21] et ultimement de tous les processus décisionnels impliquant les élus et les hauts-fonctionnaires du Québec.

Concernant les marchés publics, le Québec a déjà procédé à l'ouverture d'une partie des données de son Système électronique d'appel d'offres (SEAO), suite à une pétition lancée par Québec Ouvert en 2013[22]. FACIL, qui s'intéresse de près à ce dossier avec divers groupes (Hackons la corruption, OKFN Canada, etc.), citoyens et citoyennes bénévoles, a poursuivi dans la même lignée et le 16 mars 2015 a à son tour lancé une pétition[23], cette fois pour demander au gouvernement du Québec de publier dans son portail de données ouvertes les informations d'intérêt public contenues dans le Registre des lobbyistes du Québec[24] et le Registre des entreprises du Québec[25].

Une réponse positive à cette pétition enverrait un signal clair que l'amélioration de la transparence de notre démocratie représentative est une véritable priorité pour le gouvernement du Québec.

21 De façon à rendre possible une exploitation des données qui donnera comme résultat des services applicatifs comme http://openparliament.ca ou http://parlement-et-citoyens.fr

22 «Pétition:Systèmeélectroniqued'appeld'offresdugouvernementduQuébec(SEAO)», *assnat.qc.ca*, mai-juin 2013.

23 «PétitionpourlalibérationdesdonnéesduRegistredeslobbyistesduQuébecetduRegistredesentreprisesduQuébec», *facil.qc.ca*, 16 mars, 2015.

24 https://www.lobby.gouv.qc.ca

25 http://www.registreentreprises.gouv.qc.ca