

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 2004

21 SEPTEMBRE 2004

PROPOSITION DE RESOLUTION

**relative à l'utilisation dans
les administrations régionales bruxelloises
de formats de données et de protocoles
de communication ouverts ainsi que
de logiciels dont le code source est disponible**

(déposée par Mme Françoise SCHEPMANS (F) et
M. Serge de PATOUL (F))

Développements

Les progrès des technologies de l'information et des communications changent les relations entre les citoyens et les administrations. Les moyens informatiques mis en œuvre actuellement modifient les procédures et les conditions d'accès à l'information pour le citoyen. En effet, le traitement et l'archivage de la plupart des documents administratifs sont informatisés. La transmission et l'échange de documents se font également par l'informatique au travers des réseaux de communication.

L'accessibilité aux informations publiques telle que visée à l'article 32 de la Constitution doit être garantie aux citoyens. La sécurité et la pérennité des informations doivent être assurées. L'accès à l'information s'inscrit dans la gestion optimale des services publics.

Pour garantir l'accessibilité à l'information publique, les formats des données et les logiciels correspondants doivent être accessibles au maximum d'utilisateurs dans les conditions les plus favorables.

Les données informatiques sont codées dans un format ou standard qui peut être ouvert ou fermé. S'il est fermé, cela signifie que le standard est la propriété d'un vendeur et implique souvent des coûts de licences élevés. Si le standard est ouvert, ses caractéristiques et son code source sont librement accessibles et utilisables.

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 2004

21 SEPTEMBER 2004

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende het gebruik van
open gegevensformaten,
open communicatieprotocollen en software
met vrije broncode in de besturen van
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

(ingediend door mevr. Françoise SCHEPMANS (F) en
de heer Serge de PATOUL (F))

Toelichting

De vooruitgang van de informatie- en communicatietechnologie verandert de betrekkingen tussen de burgers en het bestuur. De informaticamiddelen die nu gebruikt worden, hebben gevolgen voor de procedures en de voorwaarden voor de toegang tot de informatie door de burger. De meeste bestuursdocumenten worden immers nu met de computer verwerkt en gearhiveerd. De documenten worden eveneens met de computer via communicatienetwerken overgezonden en uitgewisseld.

Men moet de burgers de toegang tot de informatie van overheidswege garanderen, zoals artikel 32 van de Grondwet bepaalt. De veiligheid en de duurzaamheid van de informatie moeten verzekerd worden. De toegang tot de informatie maakt deel uit van het behoorlijke beheer van de openbare diensten.

Om de toegang tot de informatie van overheidswege te garanderen, moet het formaat van de data en de software voor zoveel mogelijk gebruikers in de beste omstandigheden toegankelijk zijn.

De data zijn gecodeerd in een formaat of standaard die open of gesloten kan zijn. Een gesloten standaard is eigendom van een verkoper. Daar zijn vaak hoge licentiekosten aan verbonden. Een open standaard betekent dat de kenmerken en de broncode vrij toegankelijk en vrij te gebruiken zijn.

Il en va de même pour les logiciels qui utilisent ces standards. Leurs caractéristiques et leurs codes sources sont publiquement accessibles et librement utilisables.

De nombreuses administrations sont déjà sensibilisées à ces enjeux, mais actuellement les pratiques informatiques dans les services publics font encore souvent appel à des standards fermés et des logiciels fermés.

Les « standards ouverts » – cette notion comprenant les protocoles de communication et les formats de données – ont pour caractéristiques que personne n'en a la propriété exclusive, tout le monde peut les utiliser et chacun peut y apporter une contribution ou effectuer un développement sur cette base.

Les logiciels dont le code source est disponible sont la concrétisation du principe des standards ouverts, dans le domaine des logiciels d'applications et des systèmes d'exploitation. On ne peut du reste réellement bénéficier des avantages des standards ouverts que si on emploie également des logiciels dont le code source est disponible qui utilisent ces standards dans les applications et les systèmes d'exploitation.

Si les spécifications et les codes sources des standards et des logiciels ne sont pas disponibles, les administrations publiques sont liées à leur fournisseur sans même connaître le contenu des logiciels et la manière dont ils fonctionnent.

Il convient pourtant d'éviter que des monopoles de fait dans le domaine de l'informatique ne finissent par orienter, au travers des technologies, la nature des relations entre les citoyens et les administrations, le fonctionnement des administrations et la manière dont les données publiques sont utilisées.

Lorsqu'une société de logiciels disparaît ou ne continue plus le support d'un logiciel, si le standard et le logiciel sont fermés, la réutilisation des données, enregistrées sous ce format dans cette application, pose des problèmes. Avec des standards ouverts et des logiciels dont le code source est disponible, les données pourront être réutilisées dans le même standard avec des logiciels compatibles développés par un autre vendeur. Ne pas être dépendant d'un seul vendeur, grâce à l'usage de standards ouverts et de logiciels dont le code source est disponible, permet d'assurer la pérennité des données informatiques.

Les standards ouverts et la disponibilité du code source permettent aux administrations publiques de garder la maîtrise des outils informatiques ainsi que de leurs applications et de leurs coûts sans dépendre d'un fournisseur unique. Il n'y a pas non plus de mises à jour forcées, coûteuses et souvent complexes, comme c'est le cas avec les logiciels fermés.

Hetzelfde geldt voor de software die van deze standaarden gebruikmaakt. De kenmerken en de broncodes ervan zijn voor iedereen toegankelijk en mogen vrij gebruikt worden.

Heel wat overheidsdiensten zijn zich bewust van deze evolutie, maar de overheid maakt toch nog vaak gebruik van gesloten standaarden en gesloten software.

Niemand heeft een exclusief eigendomsrecht op de « open standaarden ». Dit begrip omvat de communicatieprotocollen en de gegevensformaten. Iedereen mag er gebruik van maken, er een bijdrage toe leveren en op basis ervan een eigen toepassing ontwikkelen.

Software met vrije broncode is de toepassing van het principe van de open standaarden in het domein van de toepassingssoftware en de besturingssystemen. Voorts heeft men alleen iets aan de open standaarden indien men ook de software met beschikbare broncode gebruikt die van deze standaarden gebruikmaakt in de applicaties en de besturingssystemen.

Wanneer de specificaties en de broncodes van de standaarden en de software niet beschikbaar zijn, zijn de overheidsdiensten gebonden aan hun leverancier en kennen zij noch de inhoud van de software noch de wijze waarop die werkt.

Men dient echter te voorkomen dat feitelijke monopolies in de informatica technologisch bepalend worden voor de aard van de betrekkingen tussen de burgers en de overheidsdiensten, voor de werking van deze diensten en voor de wijze waarop gegevens van de overheid gebruikt worden.

Wanneer een softwarebedrijf verdwijnt of een bepaald programma niet meer ondersteunt, wordt het in het geval van een gesloten standaard en gesloten software moeilijk om de data in dat formaat van het programma nog te gebruiken. Met een open standaard en software met vrije broncode zullen de data opnieuw gebruikt kunnen worden in dezelfde standaard met compatibele programma's die ontwikkeld zijn door een andere verkoper. Indien men dankzij het gebruik van open standaarden en vrije software niet afhankelijk is van één verkoper, is de duurzaamheid van de data gegarandeerd.

De open standaarden en de beschikbaarheid van de broncode stellen de overheidsdiensten in staat hun informaticamiddelen en applicaties zelf te beheren, de kosten te beperken en te voorkomen dat ze afhankelijk zijn van een enkele leverancier. De software hoeft evenmin, zoals wel het geval is met gesloten software, telkens weer geüpdatet te worden, wat vaak ingewikkeld en duur is.

Une large diffusion des standards ouverts et des logiciels dont les codes sources sont accessibles peut également contribuer à stimuler la concurrence, ce qui bénéficie à tous les utilisateurs. De nouveaux développements peuvent être ainsi réalisés et permettre la création d'emplois.

Les logiciels dont le code source est ouvert représentent un modèle économique différent de celui des logiciels fermés. Les sociétés qui vendent des logiciels fermés rentabilisent leurs développements en vendant essentiellement les logiciels. Le service aux utilisateurs et la formation sont généralement des activités marginales. Les entreprises qui commercialisent des logiciels dont le code source est disponible et dont les programmes de base sont généralement gratuits ou édités à prix coûtant, orientent davantage leurs activités vers les services, l'intégration d'applications et les formations.

Aux Etats-Unis, les administrations et les organismes publics utilisent actuellement de manière préférentielle des standards et des logiciels « ouverts » dans de nombreux domaines où les critères de qualité, de fiabilité et de sécurité sont essentiels (par exemple la NSA).

Au niveau de l'Union européenne, des initiatives et des programmes visent très nettement à encourager et à développer l'usage généralisé des standards ouverts et des logiciels *open source* (1). Plusieurs pays européens, notamment l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas ou encore la France, ont en cours d'élaboration soit des législations soit des mesures incitatives relatives aux standards ouverts et aux logiciels dont le code source est accessible (2).

L'Etat fédéral belge n'est quant à lui pas en reste puisque le Conseil des Ministres a approuvé le 25 juin 2004 une série de recommandations adressées aux services publics fédéraux pour l'usage de standards et de spécifications informatiques ouvertes. Enfin, à Bruxelles, l'Assemblée de la Commission communautaire française a adopté le 5 décembre 2003 une résolution similaire au présent texte. Notre Parlement utilise lui aussi les logiciels dont le code source est disponible (par exemple Mozilla ou Openoffice). Il en est de même pour le Parlement de la Communauté française.

L'utilisation dans les administrations publiques de standards ouverts et de logiciels dont le code source est disponible confèrent aux citoyens un meilleur accès à l'information publique qui est un fondement de la Constitution et de la démocratie. Les pratiques informatiques y recourant contribuent également à la bonne gestion des administrations publiques ainsi qu'à la qualité, la fiabilité et la sécurité des systèmes informatiques et à la maîtrise des coûts.

(1) Cf. le document de travail de la Commission européenne « Linking up Europe : the importance of interoperability for E-government services », publié à la suite de la réunion des ministres de l'Union en charge de la Fonction publique les 7 et 8 juillet 2003 à Villa Erba (Italie).

(2) C'est également vrai aux niveaux régionaux et locaux. Ainsi, le Conseil municipal de Munich a décidé en juillet 2003 de ne plus équiper ses 14.000 postes de travail qu'avec des logiciels dont le code source est connu.

Een ruime verspreiding van de open standaarden en vrije software waarvan de broncodes beschikbaar zijn, kan ook de concurrentie stimuleren. Dat komt ten goede aan alle gebruikers. Zo ontstaan nieuwe ontwikkelingen en worden arbeidsplaatsen gecreëerd.

Software met vrije broncode staat ook voor een ander economisch model dan dat van de gesloten software. De bedrijven die gesloten software verkopen, rendabiliseren hun ontwikkelingen door vooral software te verkopen. De dienstverlening aan de gebruikers en de opleiding zijn gewoonlijk maar randactiviteiten. De bedrijven die software met vrije broncode op de markt brengen, waarvan de basisprogramma's doorgaans gratis zijn of tegen de kostprijs verkocht worden, mikken veeleer op dienstverlening, integratie van applicaties en opleidingen.

In de Verenigde Staten geven de overheidsdiensten en de openbare instellingen thans de voorkeur aan open standaarden en vrije software in talrijke domeinen waar kwaliteit, betrouwbaarheid en veiligheid de belangrijkste criteria zijn (bijvoorbeeld het NSA).

In de Europese Unie zijn initiatieven genomen en programma's opgezet om het gebruik van open standaarden en *open source* (1) software op grote schaal aan te moedigen. Verschillende Europese landen, waaronder Duitsland, Denemarken, Nederland of nog Frankrijk, werken aan wetgeving of aan maatregelen om open standaarden en software met vrije broncode te promoten (2).

Ook de federale Staat loopt niet achterop, aangezien de ministerraad, op 25 juni 2004, een aantal aanbevelingen aan de federale overheidsdiensten met het oog op het gebruik van open standaarden en open specificaties goedgekeurd heeft. In Brussel, tot slot, heeft de Raad van de Franse Gemeenschapscommissie, op 5 december 2003, een soortgelijke resolutie als deze tekst goedgekeurd. Ons Parlement gebruikt ook software met vrije broncode (bijv. Mozilla of Openoffice). Ook het Parlement van de Franse Gemeenschap maakt daar gebruik van.

Het gebruik van open standaarden en van software met vrije broncode in de overheidsdiensten verbetert de toegang tot de informatie van overheidswege voor de burgers. Dit recht vormt een hoeksteen van de Grondwet en de democratie. Open standaarden en vrije software dragen ook bij tot een behoorlijk beheer van de overheidsdiensten, tot een hogere kwaliteit, betrouwbaarheid en veiligheid van de computersystemen en tot een betere kostenbeheersing.

(1) Cf. het werkdokument van de Europese Commissie « Linking up Europe : the importance of interoperability for E-government services », gepubliceerd na de vergadering van de ministers van de Unie bevoegd voor het overheidsapparaat op 7 en 8 juli 2003 te Villa Erba (Italië).

(2) Ook de gewestelijke en lokale overheden hebben dat gedaan. Aldus heeft de gemeenteraad van München in juli 2003 beslist om op de 14.000 werkposten alleen nog software te installeren waarvan de broncode is vrijgegeven.

Convient-il de légiférer afin d'imposer, d'une manière ou d'une autre, aux services publics l'utilisation de standards ouverts et de logiciels dont le code source est disponible ?

Saisi par la Présidente du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le 19 janvier 2004 d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance relative à l'utilisation de logiciels libres dans les administrations régionales de Bruxelles-Capitale (3) et une proposition d'ordonnance concernant l'usage de standards ouverts et de logiciels libres dans les administrations régionales de la Région de Bruxelles-Capitale (4), le Conseil d'Etat a estimé le 26 janvier suivant dans son avis 36.409/2 (5) que « dans la mesure où leurs dispositions fixent essentiellement des spécifications techniques » les deux textes « méconnaissent la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions », la Région de Bruxelles-Capitale n'étant pas compétente afin de déterminer pareilles normes de manière générale et abstraite pour tous les marchés publics informatiques que passeraient ses administrations.

Cet avis très clair confirme celui rendu au printemps 2003 par la même section de législation à propos d'une proposition de décret relative à l'utilisation des logiciels libres dans les administrations de la Commission communautaire française (6).

En conséquence, il appert qu'une proposition de résolution adoptée par le Conseil invitant le Gouvernement à utiliser de manière préférentielle dans ses administrations des standards informatiques ouverts ainsi que – dans une optique coûts/bénéfices et dans le respect de la législation sur les marchés publics – des logiciels dont le code source est disponible constituerait la solution la plus opportune afin de contribuer à favoriser la généralisation de ces procédés.

En adoptant la présente résolution, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale s'inscrirait clairement dans la volonté de sensibilisation des pouvoirs publics aux avantages des standards informatiques ouverts ainsi qu'à ceux liés à la disponibilité du code source, telle qu'elle a déjà été exprimée dans d'autres assemblées législatives belges – en particulier à l'Assemblée de la Commission communautaire française (6), – au niveau du Gouvernement fédéral ainsi qu'au niveau de l'Union européenne.

Françoise SCHEPMANS (F)
Serge de PATOUL (F)

- (3) Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Doc. Parlementaires n° 287/1.
(4) Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Doc. Parlementaires n° 285/1.
(5) Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Doc. Parlementaires n° 285/2 et n° 287/2, S.O. 2003-2004, p. 4.
(6) Assemblée de la Commission communautaire française, Doc. Parlementaires, n° 33 et 35 (2003-2004) n° 3, p. 3.

Dient men wetgevend op te treden om de overheidsdiensten er op een of andere manier toe te verplichten gebruik te maken van open standaarden en software met vrije broncode ?

Op 19 januari 2004 heeft de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad een voorstel van ordonnantie betreffende het gebruik van vrije software in de besturen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (3) en een voorstel van ordonnantie betreffende het gebruik van open standaarden en vrije software in de gewestelijke besturen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (4) om advies overgezonden aan de Raad van State, die in zijn advies 36.409/2 (5) van 26 januari 2004 van oordeel is dat « in zoverre de bepalingen van de voorstellen van ordonnantie hoofdzakelijk technische specificaties vaststellen » de twee teksten « de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten schenden », aangezien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet bevoegd is om dergelijke normen op algemene en abstracte wijze vast te stellen voor alle overheidsopdrachten inzake informatica die zijn besturen zouden plaatsen.

Dit zeer duidelijke advies bevestigt het advies dat dezelfde afdeling Wetgeving in het voorjaar 2003 heeft uitgebracht over een voorstel van decreet betreffende het gebruik van vrije software in de besturen van de Franse Gemeenschapscommissie (6).

Dientengevolge blijkt dat een door de Raad aangenomen voorstel van resolutie waarbij de regering verzocht wordt in haar besturen bij voorkeur gebruik te maken van open informaticastandaarden, alsook van software met vrije broncode, met het oog op een gunstige kosten-batenverhouding en met naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten, de meest aangewezen oplossing zou zijn om bij te dragen tot het gebruik op grote schaal van deze procédés.

Door deze resolutie goed te keuren, zou de Brusselse Hoofdstedelijke Raad duidelijk maken dat ook hij de overheidsdiensten bewust wil maken van de voordelen van de open standaarden en van de beschikbaarheid van de broncode, zoals andere Belgische wetgevende assemblees – inzonderheid de Raad van de Franse Gemeenschapscommissie (6), alsook de federale regering en de Europese Unie al gedaan hebben.

- (3) Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Gedr. St. nr. 287/1.
(4) Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Gedr. St. nr. 285/1.
(5) Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Gedr. St. nr. 285/2 en nr. 287/2, G.Z. 2003-2004, p. 4.
(6) Assemblée de la Commission communautaire française, Doc. Parlementaires, nr. 33 en 35 (2003-2004), nr. 3, p. 3.

PROPOSITION DE RESOLUTION

**relative à l'utilisation dans
les administrations régionales bruxelloises
de formats de données et de protocoles
de communication ouverts ainsi que
de logiciels dont le code source est disponible**

Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale,

- Vu la publicité de l'administration telle que visée par l'article 32 de la Constitution et l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration;
- Vu la résolution relative à l'utilisation dans les administrations de la COCOF de formats de données et de protocoles de communication ouverts ainsi que de logiciels dont le code source est disponible, adoptée le 5 décembre 2003 par l'Assemblée de la Commission communautaire française;
- Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil, en date du 8 juillet 2003, relative à la fourniture interopérable de services paneuropéens de gouvernement électronique aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens (IDABC); ainsi que le document de travail publié par la Commission européenne, intitulé « Relier l'Europe; l'importance de l'interopérabilité pour des services d'E-Government »;
- Vu la décision du Conseil des ministres du 25 juin 2004 approuvant les directives et les recommandations aux services publics fédéraux relatives à l'usage de standards ouverts et de spécifications ouvertes pour les systèmes informatiques;
- Considérant les nombreux avantages offerts en terme de gestion informatique publique par les formats de données et les protocoles de communication ouverts, ainsi que par les logiciels dont le code source est publiquement disponible, particulièrement pour ce qui concerne l'interopérabilité, la sécurité, la pérennité et la confidentialité des données;

Invite le Gouvernement :

- à utiliser de préférence dans ses services des formats de données et des protocoles de communication ouverts dans le cadre de missions telles que l'acquisition, le traitement, l'archivage, l'échange ou la communication de données informatisées;
- à promouvoir dans ses services l'utilisation de logiciels dont le code source est publiquement disponible, dans le respect de la législation sur les marchés publics et dans le cadre d'une analyse préalable coûts-bénéfices;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende het gebruik van
open gegevensformaten,
open communicatieprotocollen en software
met vrije broncode in de besturen van
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

De Brusselse Hoofdstedelijke Raad,

- Gelet op de openbaarheid van bestuur bedoeld in artikel 32 van de Grondwet en op de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur;
- Gelet op de resolutie betreffende het gebruik, in de besturen van de Franse Gemeenschapscommissie, van open specificaties van gegevensformaten en communicatieprotocollen, alsook van software met vrije broncode, aangenomen op 5 december 2003 door de Raad van de Franse Gemeenschapscommissie;
- Gelet op het voorstel van een Besluit van het Europees Parlement en de Raad van 8 juli 2003 betreffende de interoperabele levering van pan-Europese e-overheidsdiensten aan overheidsdiensten, ondernemingen en burgers (IDABC); alsook het werkdocument uitgegeven door de Europese Commissie met als titel « Linking up Europe : the importance of interoperability for E-government services »;
- Gelet op de beslissing van de ministerraad van 25 juni 2004 tot goedkeuring van de richtlijnen en aanbevelingen aan de federale overheidsdiensten voor het gebruik van open standaarden, op maat gemaakte toepassingssoftware en software met vrije broncode;
- Gelet op de talrijke voordelen die open gegevensformaten, open communicatieprotocollen en software met vrije broncode bieden voor het informaticabeheer van de overheid, meer bepaald op het vlak van de interoperabiliteit, de veiligheid, de duurzaamheid en de vertrouwelijke behandeling van de data;

Verzoekt de Regering om :

- in haar diensten bij voorkeur gebruik te maken van open gegevensformaten en open communicatieprotocollen bij het uitvoeren van opdrachten zoals de invoer, de verwerking, de archivering, de uitwisseling van computergegevens of bij het doorsturen ervan;
- in haar diensten het gebruik van software met vrije broncode te bevorderen, met naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten en na een voorafgaande kostenbatenanalyse;

- à charger le Centre d’Informatique de la Région bruxelloise de procéder à un inventaire permanent des ressources informatiques « ouvertes » et dont le code source est disponible au sein des services et des organismes d’intérêt public;
 - à mettre à la disposition des pouvoirs locaux les moyens budgétaires ainsi que toute assistance technique leur permettant d’utiliser préférentiellement et dans le respect de la législation sur les marchés publics des formats de données et des protocoles de communication ouverts ainsi que des logiciels dont le code source est disponible;
 - à communiquer chaque année au Conseil un rapport relatif à l’utilisation de ces formats de données et protocoles de communication ainsi que de ces logiciels dans les administrations régionales bruxelloises.
- het Centrum voor Informatica voor het Brussels Gewest ermee te belasten in de overheidsdiensten en in de instellingen van openbaar nut een permanente inventaris op te maken van de open gegevensformaten, de open communicatieprotocollen en de software met vrije broncode;
 - om begrotingsmiddelen en technische bijstand ter beschikking te stellen van de lokale besturen opdat die, bij voorkeur en met naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten, gebruik maken van open gegevensformaten, open communicatieprotocollen en software met vrije broncode;
 - de Raad elk jaar een verslag te bezorgen over het gebruik van die open gegevensformaten, open communicatieprotocollen en software met vrije broncode in de besturen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Françoise SCHEPMANS (F)
Serge de PATOUL (F)

