

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2002-2003

9 APRIL 2003

Wetsvoorstel betreffende het gebruik van vrije software in de federale overheids- besturen

(Ingediend door de heer Jean-François Istasse)

TOELICHTING

Het gebruik van de informatietechnologie in de betrekkingen tussen de burger en het bestuur evolueert snel de jongste jaren. Het is niet alleen mogelijk om algemene informatie bij verschillende diensten op te vragen, maar men kan nu ook bestuursdocumenten inzien en zelfs in bepaalde gevallen procedures via de netwerken starten.

Deze 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 computercommunicatiesystemen werken met niet-vrije software die men gemakkelijk in de winkel vindt. Deze software doet 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 effectieve recht op de toegang tot de gegevens. Het bestuur is ook afhankelijk van de bedrijven die in werkelijkheid en door het effect van de platforms nagenoeg een monopolie hebben.

Het goede beheer van het overheidsgeld en de veiligheid van de openbare netwerken komen daardoor in het gedrang. Het gebruik van de niet-vrije software is immers onderworpen aan de voorwaarden bepaald

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

9 AVRIL 2003

Proposition de loi relative à l'utilisation de logiciels libres dans les administrations fédérales

(Déposée par M. Jean-François Istasse)

DÉVELOPPEMENTS

L'usage des techniques informatiques dans les rapports entre le citoyen et l'administration connaît un développement rapide depuis quelques années. Outre l'obtention d'informations générales émanant de différents services, il est désormais possible de consulter des documents administratifs, voire même initier des procédures par le biais des réseaux.

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 des problèmes d'accessibilité et de dépendance.

Dépendance du citoyen à l'égard des choix commerciaux des administrations, sous peine de perdre son droit réel à l'accessibilité des données. Dépendance aussi de l'administration à l'égard des sociétés qui dans la réalité et par l'effet des plateformes 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

in de gebruikslicentie. De gebruiker kan nooit de volledige inhoud van de programma's kennen, omdat hij doorgaans geen toegang heeft tot de broncodes. Of zoals een voormalige minister van Cultuur, in Frankrijk, mevrouw Trautman, gezegd heeft: « *La maîtrise des technologies entraîne nécessairement la maîtrise des contenus.* » (De controle over de technologie leidt onvermijdelijk tot de controle over de inhoud.)

Als gevolg van deze specifieke problemen zijn er allereerst in de wetenschappelijke wereld enkele initiatieven genomen om vrije software te ontwikkelen en te verspreiden (*free software* in het Engels). Vrije software staat voor programma's die de gebruiker een echte gebruiksvrijheid aanbieden:

- de vrijheid om het programma voor alle doeleinden te gebruiken;
- de vrijheid om de werking ervan te bestuderen en met het oog daarop de toegang tot de broncode (dat wil zeggen het programma geschreven in een gebruikelijke computertaal en niet in de versie uitvoerbaar in machinetaal);
- de vrijheid om kopieën van het programma te verspreiden;
- de vrijheid om het programma aan te passen en deze aanpassingen te verspreiden.

Enkele verenigingen hebben via openbare licenties (bijvoorbeeld GNU) deze kenmerken voor elke software willen garanderen. Er bestaat natuurlijk ook nog vrije software die niet onder deze openbare licenties valt.

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

Dankzij deze software kan het bestuur offertes vragen tegen concurrerende prijzen. Het bestuur krijgt ook kennis van de volledige inhoud van het programma en kan instaan voor de veiligheid van de informatie die over zijn net doorgegeven wordt. De burger krijgt een gegarandeerde toegang en hangt niet meer af van de keuzes van het bestuur. Dat zijn de voordelen van de vrije software voor de contacten tussen de burger en het bestuur.

Die voordelen sporen de overheid in Europa maar ook in Amerika ertoe aan om steeds meer gebruik te maken van dergelijke software. Ten gevolge van parlementaire initiatieven hebben de centrale overheidsdiensten in Frankrijk, Duitsland en Engeland de

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. Or, comme le rappelait une ancienne ministre de la Culture, en France, Mme Trautman, « la maîtrise des technologies entraîne nécessairement la maîtrise des contenus ».

Devant ces problèmes spécifiques et de par la volonté de plusieurs acteurs, d'abord au sein de la communauté scientifique, sont nées des initiatives de création et de promotion de logiciels libres (*free software* en anglais). 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.

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. Elle 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 se prémunir ainsi de tous les risques quant 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.

Ces avantages amènent les pouvoirs publics en Europe mais aussi en Amérique à adopter de plus en plus fréquemment de tels logiciels. Suite à des initiatives parlementaires, les administrations centrales en France, en Allemagne et en Angleterre ont entamé les

eerste stappen gezet met het oog op de overschakeling naar vrije software. Dat is ook het geval in het ministerie van Financiën van het federale België. In het Franse parlement worden thans twee voorstellen besproken om een wetgevend kader te scheppen voor dergelijke initiatieven. De *Bundestag* overweegt eveneens een dergelijke keuze voor zijn diensten. Het Europees Parlement heeft een proefproject lopen op basis van vrije software voor het opstellen en het doorsturen van de officiële notulen.

Ons wetsvoorstel gaat in dezelfde richting en sluit aan bij het voorstel van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie dat wordt overgenomen. Wij hebben de verschillende bestaande openbare licenties en garanties niet verder in detail willen bespreken. Deze niet-dwingende normen worden vooral uitgevaardigd door verenigingen en zijn enkel richtinggevend. Men kan zich daar niet toe beperken.

De vrije software en de noodzakelijkerwijze open formaten die daarbij horen, beantwoorden 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 plooiën naar de commerciële keuzes die deze overheidsdiensten 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° het voortbestaan van de formaten: de documenten die gearchiveerd worden onder open formaten kunnen steeds worden geconverteerd. Hun toegankelijkheid hangt dus niet af van het economisch overleven van een bepaald bedrijf;

4° een echte concurrentie bij de openbare aanbesteding van softwarecontracten die opgevat zijn als dienstencontracten (aanpassing van de software aan de specifieke behoeften van het overheidsbestuur, onderhoud, begeleiding, opleiding, enz.) waarvoor de kleine en middelgrote ondernemingen nu ook echt in aanmerking komen.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

Dit artikel bevat de meest gangbare definitie die de promotoren van vrije software van hun product geven. De vereisten worden erkend en toegepast in de verschillende systemen van openbare licenties. Deze definitie is ook van toepassing op de vrije software die niet beschermd wordt door dergelijke licenties.

premières démarches en vue du passage au logiciel libre. 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.

C'est dans cette même philosophie que s'inscrit notre proposition de loi à la suite de la proposition de décret de la Commission communautaire française dont elle reprend les termes. 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.

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 du logiciel conçus comme marché de service (adaptation des logiciels aux besoins spécifiques de l'administration, maintenance, accompagnement, formation, etc.) réellement ouverts aux petites et moyennes entreprises.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Art. 2

Cet article reprend la définition la plus commune des promoteurs du logiciel libre tel que reconnue et mise en pratique par les différents systèmes de licences publiques. Cette définition s'applique également aux logiciels libres qui ne sont pas protégés par de tels systèmes.

Art. 3

Dit artikel bepaalt dat de besturen gebruik moeten maken van vrije software wanneer zij in het kader van hun opdrachten gegevens moeten verwerken. Dit geldt voor intern gebruik maar ook als die gegevens voor derden bestemd zijn. Indien er specifieke taken uitgevoerd moeten worden, gaat de Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie (FEDICT) na of er daarvoor vrije software bestaat. Indien dat niet het geval is, krijgt het bestuur de toestemming om gebruik te maken van niet-vrije software. Deze uitzondering wordt gemaakt om de werking van het bestuur niet te verstoren wanneer er geen vrije software beschikbaar is.

Art. 4

Dit artikel strekt ertoe het vrije karakter te garanderen van de software die het bestuur gebruikt. Dit verbod maakt deel uit van de verschillende systemen van openbare licenties. Toch is het nuttig om dit verbod in deze wet te herhalen ingeval er vrije software gebruikt wordt die niet door dit soort licentie beschermd wordt.

Art. 5

De FEDICT wordt ermee belast:

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

2° de burger toegang te verlenen tot deze software door de programma's, de broncodes en de handleidingen gratis ter beschikking te stellen op de sites die hij beheert. Zulks houdt ook in dat deze bestanden zonder 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 software.

*
* *

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. Pour la réalisation de certaines tâches spécifiques, le service fédéral compétent, le FEDICT, vérifie qu'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 des logiciels libres non protégés par ce type de licence.

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.

Jean-François ISTASSE.

*
* *

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^o «vrije software», alle software waarvan de gebruikslicentie de gebruiker de volgende rechten garandeert:

a) het recht om het programma zonder beperkingen te gebruiken;

b) het recht op onbeperkte toegang, analyse en wijziging van de broncode van het programma;

c) het recht om de broncode van het programma en de eventuele wijzigingen ervan onbeperkt te verspreiden;

2^o «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 programma's die in dit formaat gecodeerde gegevens kunnen verwerken;

c) er tenminste een referentie-implementatie bestaat die beschikbaar is als vrije software.

3^o «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 programma's aan de hand waarvan informatie kan worden uitgewisseld via dit protocol;

c) er tenminste een referentie-implementatie bestaat die beschikbaar is als vrije software.

Art. 3

De federale overheidsbesturen maken uitsluitend gebruik van vrije software, open gegevens-formaten en open communicatie-protocollen bij de uitvoering van hun opdracht, met name de verwerving, de verwerking, de archivering, de uitwisseling of de mededeling van computergegevens, met uitzondering van bepaalde specifieke taken waarvoor er geen werkbare oplossingen op basis van dergelijke software bestaan.

PROPOSITION DE LOIArticle 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^o «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^o «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 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^o «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 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

De federale besturen mogen in geen geval het gebruik van de vrije software 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 informaticadienst archiveert en verspreidt de referentiedocumenten en de broncodes van de programma's, van de formaten en van de protocollen die bij de federale overheidsbesturen in gebruik zijn.

Hij vergewist zich van het feit dat het om vrije software en om open formaten gaat in de zin van artikel 2. Hij controleert en integreert eventueel de aanpassingen die door de gemeenschap van gebruikers zijn aangebracht in de programma's. Hij stelt die gratis ter beschikking op de overheidssites die hij beheert.

Art. 6

Voor elk type software dat in de federale overheidsbesturen gebruikt wordt, bepaalt de Koning een maximumtermijn van 3 jaar binnen welke die besturen zich moeten aanpassen aan de bepalingen van deze wet.

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

28 maart 2003.

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 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 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.

Art. 6

Pour chacun des types de logiciels en usage dans l'administration, le Roi fixe un délai de 3 ans maximum endéans lequel l'administration doit se conformer aux dispositions de la présente loi.

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

28 mars 2003.

Jean-François ISTASSE.