

**par :** Québec Ouvert ([www.quebecouvert.org](http://www.quebecouvert.org))

**date :** 16 mars, 2013

**pour :** La consultation générale ainsi que les auditions publiques sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information : Technologies et vie privée à l'heure des choix de société

## Introduction

L'avènement du numérique a engendré des transformations sociales profondes et a créé de nouvelles attentes de la part des citoyens, qui demandent maintenant plus de transparence et d'interactivité, et non plus une communication unidirectionnelle à laquelle ils ne peuvent prendre part.

Parallèlement, les entreprises, organisations et gouvernements, se sont dotés de systèmes d'information complexes leur permettant de stocker et de traiter l'information qu'ils produisent et accumulent au cours de leurs activités. La masse d'informations qui nous entoure augmente constamment et sa diffusion à large échelle est rendue possible par Internet.

Ces données constituent la matière première pour l'ère numérique, car elles permettent non seulement de mieux comprendre et d'optimiser le fonctionnement des organisations, mais sont également un terreau fertile pour la participation, l'innovation et le développement économique qui en découle.

L'ouverture des données publiques ("open-data" ou "**données ouvertes**") est une approche visant à développer les bénéfices engendrés par le partage de l'information, de manière à créer et entretenir des écosystèmes dynamiques impliquant citoyens, chercheurs, entrepreneurs, élus et fonctionnaires de l'administration.

De nombreux gouvernements ont adopté cette approche. Les grandes villes du Canada, incluant récemment Montréal, ont compris l'importance de ces enjeux et se sont dotées d'une politique de données ouvertes, s'engageant à publier les données qu'elles amassent et produisent. Si la plupart des grands pays se sont dotés (ou se dotent) d'une politique de données ouvertes et d'une équipe de fonctionnaires pour libérer ces données, qu'en est-il du Québec? Nous, Québec Ouvert, pensons que **le Québec devrait publier ses informations en format ouvert sur son portail de données ouvertes.**

*Québec Ouvert* est une initiative citoyenne créée en février 2012 par les membres fondateurs de Montréal Ouvert, Capitale Ouverte (ville de Québec) et Gatineau Ouverte. Québec Ouvert et les autres initiatives citoyennes liées militent pour l'ouverture des données civiques dans leur milieu. *La mission de Québec Ouvert est d'aider à la mise en place d'une politique de données ouvertes au niveau national, de manière à favoriser une meilleure participation citoyenne, d'encourager l'innovation et de stimuler le développement économique dans une perspective d'ouverture et de transparence.*

## **Les données ouvertes**

Les données ouvertes, ou “*Open Data*” en anglais, est une philosophie et une pratique qui prône la mise à disposition d'informations (publiques) afin qu'elles soient accessibles à tous, sans restriction ni mécanisme de contrôle.

La pratique des données ouvertes a ses origines dans les communautés scientifiques qui sont à la fois des utilisateurs et des fournisseurs d'informations, au sens large. Pour appuyer le partage efficace et approprié des données, des renseignements, des expériences et des connaissances factuelles et pour faciliter l'innovation collective et individuelle, il a été déterminé que celles-ci devaient constituer un bien public pour le bénéfice de toute l'humanité.

Cette ligne de pensée se trouve au coeur de plusieurs conventions et déclarations adoptées par les Nations Unies depuis le début des années quatre-vingt-dix, en commençant avec la conférence de Rio sur le développement durable [1].

Depuis maintenant quelques années, plusieurs gouvernements se dotent de politiques sur les données ouvertes afin de légiférer pour un plus grand accès à l'information et éliminer le fossé qui existe entre les citoyens, les élus et les administrateurs publics en matière d'accès à l'information. Dans ce cas, le concept des données ouvertes fait référence à la diffusion pro-active et systématique de toute information publique non-confidentielle que possède un gouvernement. Les principes déterminant la qualité de cette « ouverture » sont identifiés dans la section ci-dessous.

Les données, qu'il s'agisse d'informations budgétaires ou d'informations associées aux services offerts par une entité gouvernementale (municipalité, ministère, institution), sont alors aussi considérées comme un bien public. Les informations générées par la ville et publiées comme “données ouvertes” sont typiquement rendues accessibles pour le bénéfice de tous par l'entremise d'une plateforme Web, qui permet un accès simplifié et

centralisé aux données. On citera notamment l'exemple du portail de données ouvertes de la ville de Montréal <http://donnees.ville.montreal.qc.ca/> et le portail du gouvernement du Québec : <http://donnees.gouv.qc.ca>

Conforme à ces obligations de redevabilité et de transparence envers les contribuables, le gouvernement assume alors la responsabilité de rendre systématiquement accessibles les données auxquelles les citoyens ont un droit d'accès.

## Critères

Si le processus d'ouverture des données a pour objectif principal de rendre les données publiques accessibles aux citoyens, il doit aussi répondre à des critères spécifiques qui déterminent la qualité de cette accessibilité. L'ouverture des données publiques par le Québec devrait se faire en respectant un ensemble de critères qui caractérisent les données ouvertes. Chacun de ces six critères a son importance, et l'absence de l'un ou l'autre rendrait l'ouverture des données par le Québec incomplète.

**1. Format ouvert:** Les données publiques se doivent d'être mises à disposition dans un format ouvert et manipulable directement par un programme. Les formats recommandés sont CSV, XML, JSON et SQL. Les formats à éviter sont les formats PDF, texte brut, Word, Excel (et tout autre format propriétaire) et images (à moins qu'il ne s'agisse de photographies).

**2. Données brutes:** Les données publiques ne doivent pas être diffusées de manière agrégée ou transformée. En effet, l'agrégation ou la transformation implique une perte d'informations et de détails qui rend bien souvent la réutilisation des données difficile;

**3. Standardisée:** Les données publiques doivent être diffusées dans un format standardisé qui permet facilement de croiser des données de différents types. Par exemple, deux ensembles de données relatives au travail et aux professions devraient utiliser exactement les mêmes codes de profession pour faciliter le croisement de ces deux ensembles;

**4. Centralisées:** Les données publiques doivent être mises à la disposition de tous dans un catalogue en ligne fournissant un point d'entrée unique pour que chacun puisse aisément trouver les données qu'ils recherchent. Dans le cas de la ville de Montréal, et dans la continuité de ce qui s'est fait ailleurs dans le monde, ce catalogue pourrait être [donnees.gouv.qc.ca](http://donnees.gouv.qc.ca);

**5. Permanentes:** Les données publiques doivent être mises à disposition de manière permanente pour que les services et applications qui les utilisent puissent continuer à fonctionner convenablement. En effet, si les données disparaissent, changent de format ou d'adresse, tous les services et applications qui en dépendent seront affectés par ce changement;

**6. Licence ouverte:** Les données publiques doivent être publiées sous une licence ouverte, qui permet la réutilisation, le traitement et la redistribution des données. Cette licence doit également être permanente, c'est-à-dire qu'il n'est pas possible de changer la licence une fois les données publiées (mais celle-ci pourrait changer une fois les données mises à jour). Nous recommandons la licence Open Government utilisée par le Royaume-Uni et la province de la Colombie-Britannique.

### Données ouvertes et Loi sur l'accès à l'information

Dans un monde où la quantité d'information disponible augmente constamment, la rapidité et la facilité d'accès à celles-ci sont essentielles. Présentement, conformément à l'application des lois sur l'accès à l'information, un citoyen peut demander l'accès à de l'information détenue par le gouvernement.

Toutefois, même si ces lois permettent d'avoir éventuellement l'information, c'est au prix de démarches administratives parfois lourdes, et d'un temps d'attente pouvant aller jusqu'à plusieurs mois. Plutôt que d'adopter une attitude proactive par rapport à la publication de l'information, le gouvernement demande ici aux citoyens de justifier leurs requêtes pour accéder à une information qui est de nature publique.

Ainsi, dans une perspective d'ouverture et de transparence, le gouvernement devrait adopter l'attitude inverse: publier les données par défaut et justifier les raisons pour lesquelles certaines données ne le seraient pas (ex.: respect de la vie privée, confidentialité, sécurité).

Le but ultime du mouvement des données ouvertes est de transformer notre gouvernement fermé par défaut à un gouvernement ouvert par défaut. Avec la création de plus en plus d'informations par le gouvernement, il devient essentiel de mettre en place une politique de données ouvertes qui s'applique à toutes les instances du gouvernement pour améliorer l'efficacité de l'accès à l'information par les citoyens et entreprises.

Il faut toutefois s'assurer que les lois d'accès à l'information restent en place et se bonifient

pour permettre aux citoyens d'obtenir des informations que le gouvernement ne souhaite pas publier.

Le gouvernement du Québec offre déjà de l'information librement consultable par Internet, mais certaines barrières empêchent sa diffusion et son exploitation. Présentement le Québec accepte des requêtes d'accès à l'information par courriel sans frais, mais il n'existe aucun site web unique où les demandes d'accès à l'information et les réponses sont diffusées.

**Exemple:** L'accès à l'information au Royaume-Uni

*Au Royaume-Uni, la société MySociety gère le site web *What Do they Know*, où les personnes peuvent consulter plus de 110 715 demandes d'accès à l'information. *What Do they know* traite maintenant près de 10 % de toutes les demandes d'accès à l'information au Royaume-Uni.*

Au niveau fédéral canadien, les demandes d'accès à l'information requièrent l'envoi d'un chèque de cinq dollars envoyé par courrier. Tout est effectué en format papier et le gouvernement répond parfois avec des envois de CD, engendrant ainsi des frais supplémentaires. En 2008, le Conseil du Trésor a indiqué à des militants en matière d'accès à l'information qu'il n'avait aucune intention d'accepter des demandes par courriel. Il y a présentement plus de 250 organismes gouvernementaux pour effectuer des demandes d'accès à l'information, chacun avec leur propre système, méthodologie et technologie. Il est donc extrêmement laborieux d'obtenir de l'information à propos du gouvernement fédéral.

La province de la Colombie-Britannique utilise la licence Open Government ([hyperlien](#)) dont nous recommandons l'utilisation pour les données du Québec.

David Eaves, un militant pour les données ouvertes, déclare :

So rather than replace or converge with FOI systems, I hope open data will, for the short to medium term actually divert information out of the FOI, not because it competes, but because it offers a simpler and more efficient means of sharing (for both government and citizens) certain types of information. That said, open data initiatives offer none of the protections or rights of FOI and so this legislation will continue to serve as the fail safe mechanism should a government choose to stop sharing data. Moreover, FOI will continue to be a necessary tool for documents and information that - for all sorts of reasons (privacy, security, cabinet confidence, etc...) cannot fall under the rubric of an open data initiative. So convergence... not for now.

Nous ne proposons pas de remplacer les lois et systèmes d'accès à l'information par une politique de données ouvertes, mais plutôt d'inclure la publication proactive des données visées par les lois d'accès à l'information. Cette complémentarité des systèmes pourrait permettre d'économiser du temps au sein du gouvernement, d'améliorer la confiance de la population dans son gouvernement et de stimuler l'engagement citoyen.

## Mise en oeuvre

## Recommandations

Les données ouvertes sont un élément essentiel d'une société démocratique du 21<sup>e</sup> siècle. Les données non nominatives recueillies par les différents organismes gouvernementaux sont une **richesse collective** pouvant être réutilisée infiniment pour stimuler l'innovation et l'engagement citoyen.

L'ouverture des données est une approche visant à maximiser les retombées du partage de l'information, de manière à créer des bénéfices économiques et sociaux pour l'ensemble de la collectivité. Par contre, l'absence d'engagement à l'ouverture des données désavantagera les Québécois et Québécoises, qui perdront un avantage compétitif vis-à-vis des autres provinces qui procéderont dans cette direction.

### Recommandations déjà faites par la Commission

Le gouvernement québécois pense et parle de l'ouverture des données civiques depuis de nombreuses années, mais l'action ne suit pas les mots. Si l'État québécois n'est pas propriétaire des données civiques, il en est toutefois responsable et à ce titre, il doit créer les conditions propices à ce changement culturel important. L'approche est visionnaire, certes, mais elle illustre clairement ce que doit être une gouvernance qui embrasse le changement numérique, jouant ainsi pleinement son rôle de gouvernement contemporain, agent d'innovation sociale et économique.

En 2006, il y a sept ans, dans le document Résultats de la révision du régime de l'accès à l'information, les auteurs constataient que :

Les organismes publics assujettis à la Loi sur l'accès, à l'exception de certains d'entre eux, devront diffuser, dans un site Internet, les documents ou renseignements accessibles en vertu de la loi qui auront été identifiés par

règlement du gouvernement. Ils devront aussi mettre en œuvre d'autres mesures favorisant l'accès à l'information édictées par ce règlement. [Source](#).

En décembre 2011, la Commission d'accès à l'information du Québec a déclaré très clairement :

## **2.1 Le passage de la transparence au gouvernement ouvert**

### **2.1.6 Une application pour le Québec**

Sur le fond et aux fins de discussion, la Commission propose que l'ouverture englobe les données et les documents produits ou reçus par un organisme public dans l'exercice de ses missions de service public.

Cela comprendrait notamment :

- tout ce qui présente un intérêt pour la compréhension des missions de l'État et des services offerts par l'Administration;
- tout ce qui permet aux citoyens de comprendre ce qui motive les décisions prises pour les pouvoirs publics; et
- tout ce qui permet d'exercer un suivi des dépenses effectuées par l'État.

**Recommandation 12** : La Commission recommande que l'application du Règlement sur la diffusion soit élargie aux organismes publics actuellement exemptés.

**Recommandation 13** : La Commission recommande que les organismes publics soient assujettis à un régime élargi d'ouverture des données publiques qui permette l'accès libre à l'ensemble de l'information gouvernementale utile aux citoyens.

**Recommandation 14** : La Commission recommande qu'un débat public regroupant l'ensemble des partenaires (parlementaires, citoyens, associations, experts) soit instauré afin d'établir un modèle pour l'ouverture du gouvernement québécois fondé sur la participation et la collaboration.

Rapport - [Technologie et vie privée à l'heure des choix de société](#).

## Recommandations de Québec Ouvert

**Le Québec peut prendre une position de leadership en intégrant une politique de données ouvertes dans ses lois d'accès à l'information. Pour cela, il faut clairement identifier l'obligation des organismes et ministères de publier toute information et de répondre à des demandes d'accès à l'information en format ouvert.**

Toutes les recommandations ci-dessous devraient s'appliquer à toute institution du gouvernement du Québec, incluant les municipalités et les agences para-gouvernementales (Protecteur du citoyen, la CAI, les TAQ, les commissaires aux plaintes et chaque organisme qui garantit les droits des citoyens).

Nos recommandations pourrait se concrétiser en plusieurs étapes :

Etape 1 :

1. Proactivement rendre disponible toute information non nominative à travers le portail de données ouvertes du gouvernement du Québec ([donnees.gouv.qc.ca](http://donnees.gouv.qc.ca))
2. Adopter la licence Open Government ([lien](#)) pour les données du Québec.
3. Inclure l'obligation de fournir des données brutes si demandées en vertu de la Loi d'accès à l'information. Obliger les ministères et organisations gouvernementales à envoyer des fichiers XML, CSV ou autres formats ouverts si demandés dans la requête.
4. Toute information obtenue à travers une demande d'accès à l'information devrait comprendre une licence Open Government, permettant au demandeur d'utiliser ces informations et de les redistribuer sans contraintes.

Etape 2 :

1. Offrir une liste en format ouvert de toutes les demandes d'accès à l'information au Québec qui ne touchent pas des informations nominatives, organisée par ministères et organisations gouvernementales, temps et réponse.
2. Modifier la loi sur l'accès à l'information pour intégrer ces recommandations et obliger la publication en format numérique et ouvert des demandes et des réponses d'accès à l'information.



Et finalement, pour l'étape 3, nous recommandons :

1. Obliger tous les ministères et organisations gouvernementales à accepter des demandes d'accès à l'information par courriel.
2. Offrir une liste centralisée de tous les courriels de tous les ministères et organisations gouvernementales au Québec où l'on peut faire des demandes d'accès à l'information en format ouvert.
3. Obliger tous les ministères et organisations gouvernementales à répondre par courriel quand l'information n'est pas de nature confidentielle.
4. Modifier l'article 4 du Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels par les ministères. L'article 4 prévoit que " Un organisme public doit diffuser sur un site Internet les documents ou les renseignements suivants, dans la mesure où ils sont accessibles en vertu de la loi ". Ceci devrait être amendé pour déclarer : " Un organisme public doit diffuser sur un site Internet les documents ou les renseignements suivants dans un format ouvert avec une licence Open Government, dans la mesure où ils sont accessibles en vertu de la loi ".

## A propos de Québec Ouvert

Nous sommes une initiative populaire qui a pour but de promouvoir l'accès ouvert aux données civiques du gouvernement du Québec.

Nous croyons que les données ouvertes constituent un changement de fond dans notre société qui, nous en sommes convaincus, permettent de parvenir à une **démocratie plus ouverte, transparente et participative**, où les citoyens peuvent s'impliquer plus directement et aider à résoudre des problèmes de société. Qu'il s'agisse des domaines du transport, de la santé, des finances et de la lutte à la corruption, mais aussi du budget, les données ouvertes ont un large potentiel d'application.

Les données ouvertes ne bénéficient toutefois pas qu'aux citoyens; fonctionnaires et élus peuvent également en récolter les bienfaits. En construisant des ponts entre les organisations, les données ouvertes brisent les silos informationnels et permettent ainsi un meilleur partage de l'information, donc une efficacité accrue dans l'administration. Pour les élus, l'ouverture des données permet plus de transparence, ainsi que l'instauration d'un débat moins partisan et plus objectif, basé sur des faits et des chiffres. Les citoyens s'en trouvent mieux informés, et plus à même de comprendre la complexité des défis à relever.

Fort du succès de Montréal Ouvert (ville de Montréal) et de Capitale Ouverte (ville de Québec), **nous souhaitons que l'administration du gouvernement du Québec adopte une politique de données ouvertes**, de manière à ce que le Québec évolue de manière durable vers un avenir encore plus ouvert et transparent.

### **L'équipe de Québec Ouvert**

Dave Pelletier

Jean-Noé Landry

Jonathan Brun

Michael Lenczner

Sébastien Pierre

L'équipe de Québec Ouvert peut être rejointe à l'adresse suivante :  
[info@quebecouvert.net](mailto:info@quebecouvert.net)

Détails et biographies disponibles ici : <http://quebecouvert.org/a-propos/>