

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Martial de Montmollin Un long chemin vers la liberté... des données

Rappel

L'activité de l'administration nécessite la collection et la création de nombreuses données publiques (p.e. géographiques, statistiques, environnementales, météorologiques, etc). Ces données représentent un potentiel non exploité de transparence, d'innovation et de rationalisation si elles sont librement consultables, téléchargeables et utilisables.

Au niveau de la transparence, elles renforcent la compréhension du travail de l'administration et vont dans le sens tant de la loi sur l'information que des projets de services en ligne.

La possibilité de télécharger les données a un potentiel d'innovation en donnant naissance à de nouveaux services.

Actuellement, les géodonnées, par exemple, sont facturées généralement à un tarif de 100.-/Mb plus une taxe de base et la TVA. Ce qui les rend prohibitives pour les citoyens, alors même que leur diffusion revêt un intérêt public et que leur acquisition a déjà été financée par l'impôt dans le cadre d'une tâche imposée.

La Confédération et plusieurs cantons (notamment Genève, Berne et Zürich) ont décidé d'adopter les principes de l'Open Government Data et ont mis en place des stratégies afin de mettre à disposition leurs données au grand public. C'est pourquoi, je prie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

- 1. Combien rapporte et combien coûte à l'Etat la vente de données qui lui appartiennent ?*
- 2. Quelles données appartenant à l'Etat pourraient être mises librement à disposition sans contrevenir à une disposition légale, notamment la protection des données ?*
- 3. Le Conseil d'Etat va-t-il adopter les principes de l'Open Government Data ? Si oui, dans quel délai ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Comme le rappelle justement l'interpellateur, toute administration publique produit, traite et collecte des données dans le cadre de ses activités visant à répondre aux besoins de la population. L'accessibilité aux informations publiques n'est pas une thématique récente, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclamait en effet déjà que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. En plus de s'inscrire dans cette logique de redevabilité à l'égard de la population, l'accessibilité aux données d'une administration contribue à la transparence de l'action publique consacrée dans les prescriptions légales concernant l'information sur

les activités des autorités, et donc à la bonne gouvernance.

Ces dernières années, la question de l'accessibilité aux données publiques a toutefois pris une dimension nouvelle avec le développement des technologies de l'information et de la communication, et en particulier d'internet. Ces données sont désormais considérées comme un "gisement de richesses", pour reprendre la terminologie utilisée dans la Stratégie en matière de libre accès aux données publiques en Suisse pour les années 2014 à 2018 approuvée du 16 avril 2014 par le Conseil fédéral : utilisées de manière originale, ces données permettent en effet de développer de nouveaux services numériques au bénéfice de la population, contribuant ainsi à l'innovation, à la création d'emplois et à la croissance économique

Né en Californie en 2007 de la culture de l'*Open Source*[1], le mouvement de l'*Open Government Data* prône ainsi l' "ouverture" des données publiques, à savoir de les rendre, par défaut, accessibles librement et gratuitement en ligne, dans un format permettant leur réutilisation. Ce mouvement a été très rapidement consacré par l'administration Obama, puisque le jour même de sa prise de fonction à la Maison Blanche en janvier 2009, le président américain a lancé l'*Open Government Initiative*, dont la transparence et la mise à disposition de données constituent les piliers.

[1] qui consiste en la mise à disposition du public du code source d'un logiciel et qui repose sur le principe de collaboration.

En Europe, certains gouvernements ont lancé des démarches similaires et une directive du Parlement européen et du Conseil, adoptée le 26 juin 2013, "impose aux Etats membres une obligation de rendre tous les documents réutilisables, à moins que des règles nationales relatives à l'accès aux documents ne limitent ou n'excluent cet accès et sous réserve des autres exceptions prévues par la présente directive "[2]. On peut relever que cette directive européenne de 2013 n'exclut pas que la mise à disposition de données fasse l'objet de redevances mais précise que "ces redevances devraient en principe, être limitées aux coûts marginaux". La directive relève toutefois la "nécessité de ne pas entraver le fonctionnement normal des organismes du secteur public qui sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir une partie substantielle de leurs coûts liés à l'exécution de leurs missions de service public, ou des coûts afférents à la collecte, à la production, à la reproduction et à la diffusion de certains documents mis à disposition à des fins de réutilisation. Dans de tels cas, les organismes de secteur public devraient pouvoir imposer des redevances supérieures aux coûts marginaux."

[2] Sont par exemple exclus du champ d'application de la directive, certaines catégories d'établissements culturels tels que les orchestres, les opéras, les ballets et les théâtres) y compris les archives faisant partie de ces établissements, en raison de leur spécificité de spectacle vivant.

La France qui figure dans les premières places des classements mondiaux en matière d'Open Data, a mis en place la mission Etalab, placée sous l'autorité du Premier ministre, afin de coordonner l'action des services de l'Etat et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation des informations publiques. Etalab administre notamment le www.data.gouv.fr par l'intermédiaire duquel plus de 350'000 données sont mises à disposition du public. Ces données portent par exemple sur le recensement de la population, la liste et la localisation des musées de France ou des équipements sportifs, sur les accidents de la circulation, la consommation de médicaments, les dépenses d'assurance maladie, etc. En automne 2015, le gouvernement français a mis en discussion à l'Assemblée nationale et au Sénat un projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public pour transposer la directive européenne : les débats ont montré la complexité de ce type de démarche, notamment en matière de protection des données personnelles, de propriété intellectuelle ou de finances publiques, compte tenu de l'exigence posée à certains organismes publics d'assurer une partie du financement de leurs activités.

Ces mêmes questions doivent également être analysées et résolues en Suisse : le Conseil fédéral l'a

indiqué dans sa stratégie de 2014, pour valoriser le potentiel des données publiques, il s'agit prioritairement de " *définir quelles données doivent être accessibles et comment garantir la sécurité des données, et déterminer si les fondements juridiques nécessaires existent ou s'il faut les créer*". Concernant la gratuité des données mises à disposition, on peut relever que le Conseil fédéral précise que le terme "*Open Government Data(OGD)*" renvoie à un modèle visant à garantir le libre accès aux données produites par l'administration " *dans le cadre de l'action administrative normale*" et que " *les données élaborées ou mises à disposition sur demande spécifique d'une personne ou d'une entreprise ne sont donc pas des OGD et leur mise à disposition doit continuer de faire l'objet d'une rétribution versée à l'Etat pour le service fourni*".

A noter que le Conseil fédéral qui envisageait de mettre à disposition de tous gratuitement les données météorologiques et climatiques dont dispose la Confédération a indiqué fin novembre 2015 dans le rapport explicatif sur la procédure de consultation sur son programme de stabilisation 2017 – 2019 qu'il entend renoncer à ce projet, pour éviter des baisses de recettes (estimées à 4 millions de francs par an).

Par ailleurs, la Confédération a mis en place un portail pilote des *Open Government Data*(<http://opendata.admin.ch/fr>) ouvert : 1'849 jeux de données étaient accessibles fin novembre 2015, dont 1'697 provenant de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Parmi les données accessibles sur le portail pilote de la Confédération figuraient des données que le canton de Zürich rend publiques dans le cadre d'un projet pilote (soit 57 jeux de données sélectionnées provenant de son Office de la statistique et de son système d'information géographique). Le portail pilote de la Confédération a été déconnecté fin 2015, et sera remplacé par le portail suisse pour les données publiques à accès libres opendata.swiss, dont le lancement, repoussé afin que le portail puisse utiliser le nom de domaine .swiss, est prévue pour le début février 2016. Les archives fédérales suisses assureront la maintenance de cette plateforme.

Le canton de Genève, quant à lui, s'est référé à la démarche d'*Open Data* en juillet 2013 lorsqu'il a ouvert " *la possibilité, dans le cadre du système d'information du territoire, de mettre à disposition de tout un chacun... les données géographiques numériques qui sont susceptibles d'être rendues publiques, sans mettre en péril la protection des données personnelles ou la sécurité des biens et services*".

En Suisse, ce sont donc actuellement essentiellement des données provenant des offices statistiques et, dans une moindre mesure, de l'information sur le territoire (géodonnées) qui sont actuellement mises à disposition du public lorsque la législation le permet, dans le cadre de démarches d'*Open Government Data*.

Réponses aux questions

Question 1 Combien rapporte et combien coûte à l'Etat la vente de données qui lui appartiennent ?

Comme indiqué en préambule, dans le cadre des activités qu'elle déploie pour répondre aux besoins de la population, une administration publique est amenée à produire, traiter ou collecter des données. L'administration cantonale vaudoise dispose donc de données qui lui sont nécessaires pour l'accomplissement de ses missions légales et pour la concrétisation de la mise en œuvre des politiques publiques dont elle est chargée. Le Conseil d'Etat relève qu'il n'est pas possible d'isoler les " coûts de production " de la collecte ou du traitement de données qui font par ailleurs l'objet d'une vente par des services de l'Etat.

Le Conseil d'Etat relève également que certaines données détenues par l'administration ont un statut particulier leur donnant une valeur spéciale, par exemple celles pourvues de la foi publique comme le sont les données du registre foncier. Le Grand Conseil vaudois a d'ailleurs refusé d'octroyer la gratuité d'accès au registre foncier en 2014, notamment pour ce motif. De même, l'administration dispose de

données dont la mise à disposition gratuite peut avoir des conséquences indirectes potentiellement porteuses de difficultés et demander un accompagnement particulier. Le Conseil d'Etat vaudois l'a notamment rappelé lors de la consultation menée par la Confédération sur la mise à disposition gratuite des données de Météosuisse en 2014, le corollaire de la mise à disposition gratuite de ces données peut être l'apparition de sites " non officiels " émettant des avis d'alarme météo ; Le Conseil d'Etat a ainsi souligné dans sa prise de position la nécessité de renforcer le principe du " Single Official Voice " pour éviter la transmission de messages qui pourraient être divergents, avec les risques que cela comporte pour la population.

Cela étant, le Conseil d'Etat rappelle que de nombreuses données détenues par l'administration sont gratuitement mises à disposition sur le site de l'Administration cantonale vaudoise : c'est en particulier le cas de données statistiques publiées sur le site de Statistique Vaud www.scris.vd.ch/. L'utilisation et la reproduction des résultats statistiques à des fins non lucratives sont libres pour autant que leur source, à savoir STATVD, et leur origine, telle qu'elle est indiquée sur le site, soient indiquées. En revanche, l'utilisation à des fins lucratives des résultats statistiques figurant sur le site doit faire l'objet d'une autorisation préalable de Statistique Vaud, assortie de modalités financières. En effet, ces données qui se fondent notamment sur des informations provenant d'offices fédéraux (par exemple Office fédéral de la statistique, Office fédéral de la santé publique, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ou de communes notamment pour la statistique de la construction) font l'objet d'un travail préalable de remise en forme, avant leur diffusion dans un format exploitable (excel) sur le site de Stat VD. D'autres prestations de Statistique Vaud font l'objet d'une facturation, c'est par exemple le cas de travaux menés sur demande si leur exécution exige un quart d'heure ou plus. Conformément à la loi du 15 septembre 1999 sur la statistique cantonale, le Conseil d'Etat a précisé ces différents éléments dans le règlement fixant les tarifs pour les prestations du Service cantonal de recherche et d'information statistique du 18 juin 2001. Les recettes provenant de la vente de données statistiques varient d'une année à l'autre. A titre informatif, elles ont été 'environ 27'000 francs en 2014.

S'agissant des géodonnées, le Conseil d'Etat rappelle que le canton de Vaud a anticipé l'orientation contenue dans la loi fédérale sur la géoinformation (LGéo, entrée en vigueur le 1er janvier 2008) et la loi d'application cantonale (LGéo-VD, entrée en vigueur le 1er janvier 2013) qui visent à favoriser l'accès et l'utilisation des géodonnées. Il a ainsi mis en place une infrastructure de diffusion des géodonnées depuis plus d'une dizaine d'années, qui comprend aujourd'hui :

- Un guichet cartographique tout public et gratuit : www.geo.vd.ch
- Un géoservice de consultation public et gratuit (publication de données sous forme d'images pour les systèmes d'information géographique des communes)
- Une plateforme de commande de géodonnées par téléchargement, par l'intermédiaire du guichet de l'association pour le système d'information du territoire vaudois ASIT-VD, qui permet également de commander des données provenant d'autres fournisseurs ; à noter que la plupart des géodonnées téléchargées par l'intermédiaire de cette plateforme sont soumises à émoluments.

Le Conseil d'Etat rappelle que la question de la gratuité totale des géodonnées s'est posée dans le cadre des travaux liés à la LGéo-VD en 2012 : le Grand Conseil avait alors décidé de confirmer la pratique consistant à couvrir, par la perception d'émoluments, la moitié du coût permettant de mettre ces données à disposition, l'autre moitié étant prise en charge par l'Etat pour ses propres besoins internes. Le Conseil d'Etat rappelle également que cette pratique dite du " coût marginal ", qui est spécifiquement prévue par la directive européenne de 2013 sur la réutilisation des informations du secteur public, correspond à celle choisie par la Confédération après qu'elle a également étudié deux autres options (perception d'émoluments permettant un retour sur investissement et gratuité totale des données). Cette solution cantonale répond aussi aux préoccupations des communes qui ont souhaité pouvoir continuer de facturer tout ou partie des géodonnées sous gestion communale. Par ailleurs,

toutes les géodonnées dont dispose le canton ne peuvent être rendues publiques sans un travail préalable de mise en forme pour assurer leur intégration dans l'infrastructure cantonale de diffusion, justifiant la perception d'émoluments : c'est le cas par exemple des données altimétriques brutes acquises grâce à la technologie de télémétrie laser LiDAR (*Light Detection And Ranging*) qui nécessitent d'être traitées afin d'être disponibles pour leur diffusion. Par ailleurs, l'émolument permet d'assurer le support aux utilisateurs de géodonnées.

Le Conseil d'Etat s'inscrit toutefois dans une logique d'ouverture progressive des données : depuis l'adoption de la LGéo-VD, les géodonnées détenues par l'Etat sont gratuitement mises à disposition des communes pour l'accomplissement de leurs missions légales et des institutions de formation, sur demande de leur part. Une forte augmentation du nombre de commandes de données passées par les communes a été constatée après l'abandon de la perception d'un émolument pour l'échange de données entre autorités cantonale et communales. Des travaux sont en cours pour simplifier l'infrastructure cantonale de données géographiques et pour accroître la transparence des tarifs de mise à disposition des géodonnées. A noter que dans le Plan de mesures de la Stratégie de la mensuration officielle pour les années 2016 à 2019 de l'Office fédéral de topographie swisstopo rendu public en août 2015, il est prévu qu'un argumentaire sur la diffusion gratuite des données de la mensuration officielle soit élaboré au niveau fédéral, sur lequel les cantons seront appelés à se pencher dès 2017. A noter qu'en 2014, cinq cantons (Argovie, Glaris, Schaffhouse, Schwytz et Uri) ne perçoivent plus aucun émolument pour la mise à disposition de la plupart de leurs géodonnées. Le canton de Vaud, dont les recettes provenant de la diffusion de géodonnées s'établissent généralement entre 600'000 et 700'000 francs par an, se situe dans la moyenne suisse.

Question 2 Quelles données appartenant à l'Etat pourraient être mises librement à disposition sans contrevenir à une disposition légale, notamment la protection des données ?

Comme indiqué plus haut, à l'heure actuelle, la question de la mise à disposition de données est réglée de manière sectorielle, dans des bases légales dont certaines sont de rang fédéral et d'autres également de rang cantonal. La Confédération a ainsi prévu dans le cadre de sa stratégie en matière de libre utilisation des données, d'identifier les lois concernées pour déterminer s'il convient ou non de les modifier. En effet, si l'accès aux documents officiels est prévu par la législation sur l'information, avec pour objectif de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique, le mouvement de l'*Open Data Government* va plus loin puisqu'il postule que, par défaut, toutes les données détenues par une collectivité publique devraient être librement accessibles dans un format permettant leur réutilisation. Or toutes les données ne peuvent être rendues publiques, soit en raison de la nécessaire protection de la sphère privée, soit parce que leur publication porterait atteinte à des intérêts publics prépondérants.

En effet, les administrations, pour remplir leurs missions, détiennent des informations se rapportant à des personnes privées : c'est le cas par exemple de l'administration cantonale des impôts qui traite des données sur la situation fiscale des contribuables ou du service de prévoyance et d'aides sociales qui assure des avances sur pensions alimentaires aux créancières et créanciers de pensions alimentaires en situation économique difficile et qui pour ce faire analyse des données concernant la situation familiale et financière des concerné-e-s. Ces données, dont certaines sont considérées comme sensibles, ne peuvent bien évidemment pas en tant que telles être rendues publiques.

De nombreuses bases légales réservent ainsi la législation en matière de protection des données personnelles, ce qui impose une appréciation au cas par cas pour déterminer si la publication d'une donnée respecte les principes et prescriptions en ce domaine.

Ainsi, les principes et prescriptions en vigueur ne permettent pas de dresser une liste des données pouvant être mise librement à disposition : une appréciation au cas par cas s'impose pour déterminer si une donnée peut être rendue publique, notamment pour déterminer si la donnée a été anonymisée de

manière suffisante pour garantir que la ou les personnes concernées ne peuvent être identifiées. Le Conseil d'Etat souligne à cet égard l'importance dans le cadre de cette appréciation de tenir compte du risque, au vu du nombre croissant de données rendues publiques, de voir des données anonymisées acquérir, par leur utilisation croisée et par recoupement un caractère réidentifiant.

De même, la publication d'une donnée ne doit pas porter atteinte à un intérêt public prépondérant – c'est le cas par exemple de certaines géodonnées. La législation dans ce domaine définit trois niveaux d'autorisation d'accès aux géodonnées de base : chaque géodonnée relevant du droit fédéral ou du droit cantonal se voit ainsi attribuer un niveau d'accès figurant dans un catalogue annexé au règlement d'application de la LGéo-VD : pour des raisons évidentes, aucune autorisation d'accès n'est ainsi donnée à l'inventaire de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise.

Question 3 Le Conseil d'Etat va-t-il adopter les principes de l'Open Government Data ? Si oui, dans quel délai ?

Sans avoir adopté formellement les principes de l'Open Government Data, le Conseil d'Etat s'inscrit de facto depuis plusieurs années dans une logique de transparence et d'ouverture des données dont dispose l'administration, ce dans le cadre fixé par les prescriptions légales notamment en matière de protection des données personnelles.

De nouvelles données sont régulièrement mises à disposition du public, c'est par exemple le cas des données concernant les résultats des votations et mises gratuitement à disposition du public sous la forme de tableurs Excel réutilisables, permettant une analyse des résultats détaillés, qui ont été abondamment utilisés par les médias lors des récentes élections fédérales. De même, en décembre 2015, le Grand Conseil a adopté une modification de la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques, sur proposition du Conseil d'Etat, qui prévoit la gratuité d'accès aux données du registre cantonal des entreprises, rendue possible par la nouvelle possibilité de consulter par voie électronique, ce qui va dans le sens du développement de la cyberadministration. Il est prévu que le Conseil d'Etat liste les données publiées, qui figurent déjà dans des registres publics. Pour les autres données, les personnes physiques ou morales devront donner leur accord, ce qui permet de ne pas contrevenir à la législation sur la protection de la personnalité et des droits fondamentaux des personnes physiques et morales qui y figurent.

Le Conseil d'Etat est conscient de la nécessité de faciliter la recherche des informations et prestations mises à disposition du grand public sur le site web de l'Etat. Ainsi, il a proposé au Grand Conseil qui l'a accepté de lui octroyer, dans le cadre de l' " *EMPD accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de 9.45 millions de francs pour financer le renforcement du socle et le déploiement de la cyberadministration*" le financement nécessaire à l'unification des points d'accès internet de l'Etat : il s'agit là de procéder à l'indispensable modernisation de la plateforme web de l'Etat et à sa mise en conformité avec les standards de consultation des informations et prestations en ligne. Cette étape s'inscrivant dans le déploiement de la cyberadministration constitue un préalable à toute stratégie d'Open Government Data. Cette unification des points d'accès permettra de valoriser ultérieurement les nombreuses données, notamment statistiques, d'ores et déjà rendues publiques par l'Etat de Vaud et contribuera à la dynamique d'ouverture et de transparence voulue par le Conseil d'Etat.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 janvier 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean