

# INTERNATIONAL JOURNAL OF OPEN GOVERNMENTS

---

## REVUE INTERNATIONALE DES GOUVERNEMENTS OUVERTS

Vol. 6 - 2017



ISSN 2553-6869

**International Journal of Open Governments**  
**Revue internationale des gouvernements ouverts**

**Direction :**  
**Irène Bouhadana & William Gilles**

ISSN : 2553-6869

**IMODEV**  
49 rue Brancion 75015 Paris – France  
[www.imodev.org](http://www.imodev.org)  
[ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org)

*Les propos publiés dans cet article  
n'engagent que leur auteur.*

*The statements published in this article  
are the sole responsibility of the author.*

**Droits d'utilisation et de réutilisation**

Licence Creative Commons – Creative Commons License -



Attribution

Pas d'utilisation commerciale – Non Commercial

Pas de modification – No Derivatives

## À PROPOS DE NOUS

La **Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ the International Journal of Open Governments** est une revue universitaire créée et dirigée par Irène Bouhadana et William Gilles au sein de l'IMODEV, l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, docteur en droit, est maître de conférences en droit du numérique et droit des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où elle dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts au sein de l'École de droit de la Sorbonne. Elle est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Elle est aussi fondatrice et Secrétaire générale de l'IMODEV.

**William Gilles**, docteur en droit, est maître de conférences (HDR) en droit du numérique et en droit des gouvernements ouverts, habilité à diriger les recherches, à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où il dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts. Il est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Il est aussi fondateur et Président de l'IMODEV.

**IMODEV** est une organisation scientifique internationale, indépendante et à but non lucratif créée en 2009 qui agit pour la promotion de la bonne gouvernance publique dans le cadre de la société de l'information et du numérique. Ce réseau rassemble des experts et des chercheurs du monde entier qui par leurs travaux et leurs actions contribuent à une meilleure connaissance et appréhension de la société numérique au niveau local, national ou international en analysant d'une part, les actions des pouvoirs publics dans le cadre de la régulation de la société des données et de l'économie numérique et d'autre part, les modalités de mise en œuvre des politiques publiques numériques au sein des administrations publiques et des gouvernements ouverts.

IMODEV organise régulièrement des colloques sur ces thématiques, et notamment chaque année en novembre les *Journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique / Academic days on open government and digital issues*, dont les sessions sont publiées en ligne [ISSN : 2553-6931].

IMODEV publie deux revues disponibles en open source ([ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org)) afin de promouvoir une science ouverte sous licence Creative commons **CC-BY-NC-ND** :

- 1) la *Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ International Journal of Open Governments* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) la *Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/ International Journal of Digital and Data Law* [ISSN 2553-6893].

## ABOUT US

The **International Journal of Open Governments / Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)** is an academic journal created and edited by Irène Bouhadana and William Gilles at IMODEV, the Institut du monde et du développement pour la bonne gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, PhD in Law, is an Associate professor in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where she is the director of the master's degree in data law, digital administrations, and open governments at the Sorbonne Law School. She is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). She is also the founder and Secretary General of IMODEV.

**William Gilles**, PhD in Law, is an Associate professor (HDR) in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where he is the director of the master's degree in data law, digital administration and open government. He is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). He is also founder and President of IMODEV.

**IMODEV** is an international, independent, non-profit scientific organization created in 2009 that promotes good public governance in the context of the information and digital society. This network brings together experts and researchers from around the world who, through their work and actions, contribute to a better knowledge and understanding of the digital society at the local, national or international level by analyzing, on the one hand, the actions of public authorities in the context of the regulation of the data society and the digital economy and, on the other hand, the ways in which digital public policies are implemented within public administrations and open governments.

IMODEV regularly organizes conferences and symposiums on these topics, and in particular every year in November the Academic days on open government and digital issues, whose sessions are published online [ISSN: 2553-6931].

IMODEV publishes two academic journals available in open source at [ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org) to promote open science under the Creative commons license **CC-BY-NC-ND**:

1) the *International Journal of Open Governments / la Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)* [ISSN 2553-6869] ;

and 2) the *International Journal of Digital and Data Law / la Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)* [ISSN 2553-6893].

## LE PARLEMENT OUVERT ET L'ACCÈS AU DROIT

par **Névine LAHLOU**, Doctorante à l'Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne.

---

**L**a notion de Parlements ouverts ou d'ouverture des Parlements (respectivement « open parliament » et « opening parliament ») est une conception protéiforme, qui pose de vraies questions en termes de démocratie et d'effectivité des droits.

Ainsi, toute ouverture présuppose un accès. En France, le principe de publicité des débats du Parlement, qui permet l'accès au Parlement par le public a été consacré par l'article 33 de la Constitution du 4 octobre 1958 selon lequel « Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel ».

Néanmoins, un tel accès ne signifie pas que les citoyens ont connaissance des débats, sont associés à la rédaction des lois, en quelque mesure d'y participer ou de se sentir investi dans cette mission. En effet, la simple publication au Journal officiel des débats ne leur garantit pas une connaissance par le citoyen, notamment au regard de leur densité.

En conséquence, avec l'avènement des nouvelles technologies, il est apparu nécessaire pour le Parlement de s'ouvrir, c'est-à-dire de communiquer et de rendre publiques ses activités auprès des citoyens, de manière plus complète. Le développement des sites internet des parlements a en conséquence été un premier pas dans leur communication auprès des citoyens, cette communication devant être renforcée pour permettre une véritable appropriation de l'information par le citoyen.

Cette ouverture matérialise un des aspects du droit d'accès à l'information publique pour les citoyens. Ce droit d'accès est en effet reconnu depuis 1789, au sein des articles 10, 11 et 15. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) précise en effet que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » tandis que les articles 10 et 11 de la DDHC posent le principe de la liberté d'expression et de la libre communication des pensées et des opinions. Le citoyen a donc le droit de connaître des activités de ses représentants.

Dans cette même logique, la Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire a précisé qu'une telle ouverture devait permettre de « Promouvoir une culture d'ouverture : L'information parlementaire appartient au public. Toute information parlementaire doit pouvoir être réutilisée ou

republiée par les citoyens sauf exceptions strictement encadrées par la loi»<sup>1</sup>. Les autres enjeux d'une telle ouverture seraient également le fait de «Rendre l'information parlementaire transparente [...] Faciliter l'accès à l'information parlementaire [...] Assurer la communication électronique de l'information parlementaire»<sup>2</sup>.

En outre, cette ouverture du Parlement français se place dans la lignée des objectifs affirmés dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert («PGO» ou «OGP» qui signifie «Open Government Partnership») rejoint par la France en 2014, «qui regroupe aujourd'hui 75 pays et des centaines d'organisations de la société civile qui agissent à travers le monde pour la transparence de l'action publique, pour sa co-construction avec la société civile et les citoyens et pour l'innovation démocratique»<sup>3</sup>. L'effort de transparence se veut ainsi mondial.

Cette exigence de transparence découle en effet directement des pouvoirs dont les représentants du peuple sont investis de par leur élection.

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose en effet que «la Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation».

Les lois sont ainsi créées, selon une fiction juridique bien connue<sup>4</sup>, par le peuple et pour le peuple. Elles ne peuvent être réalisées dans l'ombre et sans contrôle, au risque de créer une forme de désaffection des citoyens à leur égard.

En outre, des textes internationaux ont pu poser et confirmer les «droits des citoyens de participer à la gouvernance et d'avoir un accès à l'information parlementaire»<sup>5</sup>. L'alinéa 1 de l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme a précisé que «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis».

Le véritable enjeu est donc la conception démocratique et l'État de droit en lui-même.

La circulation de l'information, accrue par les nouvelles technologies de la société de l'information, s'agissant notamment

---

<sup>1</sup> Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire :

<https://www.openingparliament.org/static/pdfs/francais.pdf>.

Pour une analyse de cette convention et son articulation avec d'autres conventions internationales, cf. notamment I. BOUHADANA, «The Right of Access to Public Information: An Analysis of International Conventions», *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts / International Journal of Open Governments*, 2, 2016, pp. 1-10, accessible à :

<http://ojs.imodev.org/index.php/RIGO/article/view/1/67>.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Etalab, «Le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert ("PGO", ou Open Government Partnership – "OGP")», Le blog d'Etalab :

<https://www.etalab.gouv.fr/ogp>

<sup>4</sup> L'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 précise que le principe de la République est «gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple».

<sup>5</sup> Ces droits sont posés dans le Préambule de la Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire.

de la conception des lois, peut servir au renforcement de l'accès au droit (conçu sous sa forme la plus large dite du « Droit au Droit »).

L'accès à l'information parlementaire permet en effet au citoyen d'avoir connaissance des lois débattues, et de donner corps à l'adage « *nemo censetur ignorare legem* » (« nul n'est censé ignorer la loi »).

L'individu n'est plus conçu comme simple objet passif, mais véritablement actif dans l'appropriation de l'information juridique et la compréhension des enjeux parlementaires et de manière générale, décisionnels.

En permettant l'ouverture des Parlements, le citoyen pourrait ainsi non seulement accéder au contenu normatif, mais également s'en saisir. Une telle ouverture aurait donc une double vertu : permettre l'accès au droit et renforcer la démocratie par une participation accrue du citoyen dans le processus de rédaction de la norme.

En conséquence, l'accès au droit serait favorisé par l'ouverture des Parlements (§ 1). Néanmoins, l'ouverture du parlement est en quête de perfectionnement (§ 2).

## § 1 – L'OUVERTURE DES PARLEMENTS FAVORISANT L'ACCES AU DROIT

L'accès au droit est amélioré par l'ouverture des Parlements, car il permet de favoriser une intelligibilité et une accessibilité accrue à la loi (A) ainsi qu'une meilleure transparence du Parlement et de ses activités (B).

### A) L'accès au droit garanti par une intelligibilité et une accessibilité accrue de la loi

Le citoyen est supposé connaître la norme, selon l'adage « nul n'est censé ignorer la loi ». Cet adage, utilisé comme fiction juridique nécessaire, permet d'assurer la sécurité juridique de notre système normatif<sup>6</sup>.

Portalis considérait ainsi que :

« tout citoyen est présumé avoir accepté les lois de la société dans laquelle il vit, et qu'en s'y soumettant il "traite à son profit en stipulant des conditions qui renforcent la garantie et la sûreté de tous ses droits" »<sup>7</sup>.

Néanmoins, la portée de cet adage est à tempérer, M. G Dereux estimant par exemple que cet adage a le sens d'une « présomption

<sup>6</sup> Cet adage est ainsi défini comme « interdisant à quiconque de se retrancher derrière son ignorance du droit ou sa mauvaise compréhension pour échapper à ses obligations » : Lexique des termes juridiques, Dalloz, 2015-2016, p. 699

<sup>7</sup> PORTALIS cité par Jean-Luc A. CHARTIER, *Portalis, Père du Code civil*, Éditions Fayard, 2004, p. 127.

réfragable»<sup>8</sup>. Selon E. Landeau, l'adage « apporte une confusion, [...] effectue un renversement de la charge de preuve envers le citoyen [...], renversement intolérable dans le cadre de la théorie de la souveraineté »<sup>9</sup>.

Il est en effet impossible de connaître toutes les lois applicables, au regard de l'évolution constante de notre système normatif, mais également de sa complexité, et de la multitude de normes qui le compose.

À cet égard, permettre l'accès au droit du citoyen permet de donner un sens à cet adage, puisque ce dernier aurait dès lors le caractère d'un idéal, vers lequel il serait essentiel de tendre.

Or, cet accès au droit doit être mis en œuvre à différentes étapes de la vie d'une loi, que ce soit de sa conception à sa réception.

S'agissant de sa conception, le Conseil constitutionnel a pu poser la nécessité de répondre à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité du droit dans sa décision du 16 décembre 1999 n° 99-421<sup>10</sup>. Ainsi, le législateur dans son travail de rédaction de la norme devrait faire en sorte de permettre l'édiction d'une loi qui soit compréhensible et accessible.

L'implication du citoyen dans le processus de fabrication de la norme, mais également la garantie que ce dernier puisse accéder à la norme lors de son édicton, pourraient être utilisées pour édicter des lois plus accessibles et plus intelligibles.

De manière générale, le citoyen peut se renseigner sur l'existence des lois débattues en se rendant sur les sites Internet du Sénat et de l'Assemblée nationale. Néanmoins le citoyen sera cantonné à une position d'observateur, et ne jouera pas véritablement de rôle dans la fabrication de la norme, à moins d'y être invité dans le cadre d'une consultation ouverte aux citoyens.

À titre d'exemple, le projet de loi pour une République numérique a fait l'objet d'une consultation publique en 2015. Près de 8492 contributions étaient effectuées, avec 21 410 participants et 146 614 votes s'agissant des contributions réalisées<sup>11</sup>. Le bilan de la consultation faisait ressortir que 95 % des participants étaient des citoyens / personnes physiques<sup>12</sup>.

Cet exemple illustre l'intérêt accru du citoyen pour le processus de conception de la norme et les vertus de recourir à son avis afin

---

<sup>8</sup> M. G. DEREUX, « Étude critique de l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" », *Revue Trimestrielle de droit civil*, 1907, p. 514.

<sup>9</sup> E. LANDEAU, « "Nul n'est censé ignorer la loi" : les difficiles relations entre l'État et le citoyen », *Quaderni*, Utopie II : les territoires de l'utopie, n°41, Été 2000, pp. 27-37.

<sup>10</sup> Cons. Constitutionnel, 16 décembre 1999, déc. n° 99-421 DC, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*. Voir W. BARANES, M. A. FRISON-ROCHE, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *Recueil Dalloz*, 2000, p. 361.

<sup>11</sup>Projet de loi pour une République numérique : <http://www.republique-numerique.fr/projet/projet-de-loi-numerique/consultation/consultation>.

<sup>12</sup> Cap Collectif, *Bilan, Consultation nationale sur le projet de loi pour une république numérique*, décembre 2015, p. 16 :

<http://www.republique-numerique.fr/media/default/0001/02/2377a996950cadd5a093dc9e3a621c0e1f9a19f5.pdf>.

d'édicter une norme plus intelligible et plus accessible. Néanmoins un tel processus d'association du citoyen ordinaire à la conception de la loi ne doit pas demeurer isolé et doit être systématisé.

## **B) L'accès au droit garanti par la transparence des activités des Parlements**

L'ouverture des Parlements est une garantie d'accès au droit lorsqu'il permet la transparence des actes et documents issus de ces Parlements.

En France, la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques reconnaît le droit d'accès à l'information publique. Cette loi institue en particulier la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Le « droit des administrés à l'information » est expressément revendiqué dans l'article 1<sup>er</sup> de ce texte, qui se focalise sur la « liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatifs »<sup>13</sup>. Néanmoins, ce droit à communication « ne s'applique qu'à des documents achevés [...] ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique »<sup>14</sup>. Suivant cette précision, le droit à communication ne trouverait pas à s'appliquer pour bon nombre de données publiques issues du Parlement, si ces dernières étaient issues de documents non achevés ou faisaient l'objet d'une diffusion publique.

À cet égard, on constate le caractère particulier des données publiques produites par le Parlement. En effet, il ne s'agit pas uniquement de permettre une utilisation et une réutilisation des données publiques du Parlement en tant que concrétisation du droit à communication pour l'utilisateur, mais de manière plus profonde de garantir la transparence de la société démocratique et un accès au droit brut par le citoyen.

Le Parlement français a en conséquence dû évoluer en prenant en compte l'exigence de transparence garante d'une démocratie effective.

L'Assemblée nationale a adopté une résolution le 28 novembre 2014 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, et son article 10 indique désormais que « Les travaux des commissions sont publics ».

L'Assemblée nationale poursuivait son effort de transparence en déclarant en 2015 au sein de son plan d'action pour le Partenariat pour un gouvernement ouvert vouloir « renforcer la transparence de la procédure législative et du fonctionnement de l'Assemblée nationale ; renforcer les liens entre les citoyens et leurs représentants ; faire appel à l'avis et l'expertise des citoyens »<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> *Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, 17 juillet 1978, n°78-753.

<sup>14</sup> Art. L311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

<sup>15</sup> Assemblée nationale, *Vers une Assemblée nationale du XXI<sup>e</sup> siècle*, 2015 :

Ainsi, « l'Assemblée nationale a annoncé la mise à disposition d'une vaste série de documents. D'ici fin 2015, ce sont plus de 800 000 documents qui seront ainsi accessibles [...] Outre l'ouverture des données, l'amélioration du suivi de l'activité parlementaire et de l'élaboration de la loi a été facilitée par l'ouverture des outils de gestion de séance de l'Assemblée nationale »<sup>16</sup>.

L'Assemblée nationale organisait un « Hackathon » en novembre 2016 dans cette logique, avec pour objectif de travailler sur l'ouverture de certaines de ses données<sup>17</sup>.

De la même manière, le Sénat s'est investi dans la question de sa transparence, en adoptant notamment en octobre 2016 un plan d'action numérique, présentant ses efforts en matière de dématérialisation des travaux législatifs du Sénat et l'audience de son site Internet, permettant un accès aux citoyens à l'information parlementaire<sup>18</sup>.

Le Sénat et l'Assemblée nationale publient en effet leurs travaux législatifs sur leur site Internet respectif<sup>19</sup>. La mise à disposition des données publiques du Parlement se matérialise quant à elle sur des pages dédiées de leur site Internet<sup>20</sup>. Il en résulte que le citoyen peut consulter les travaux législatifs, mais également réutiliser certaines données publiques comme les données propres aux dossiers législatifs, aux amendements, aux votes, aux débats, aux questions orales et écrits, etc.

La réutilisation de ces données peut être envisagée par les personnes morales ou physiques afin d'aller vers plus de transparence dans la production des normes. Les citoyens sont en mesure de commenter les productions législatives, et d'exprimer leur point de vue, en accord avec les objectifs posés par les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

On peut ainsi observer une participation citoyenne plus active, permettant d'accroître le rôle actif du citoyen dans la compréhension de la norme, mais également dans sa conception et par la même, son accès au droit à l'état de matériau brut.

---

<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20d%E2%80%99action%20de%20l%E2%80%99Assembl%C3%A9e%20Nationale.pdf>.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> « Cet événement sera l'occasion pour les développeurs, les data-scientists et tous les citoyens d'imaginer de nouveaux usages des données de l'Assemblée nationale pour étudier la participation citoyenne aux consultations, la fabrique de la loi, ou tout autre thème en relation avec les données parlementaires [sic] « : Etalab, *#DataCampAN Data Camp à l'Assemblée nationale*, novembre 2016 :

<http://rdv.etalab.gouv.fr/e/13/datacampan-data-camp-a-lassemblee-nationale>.

<sup>18</sup> Sénat, *Plus de numérique pour un Sénat mieux connecté et un dialogue citoyen plus interactif*, sur la proposition de la délégation du bureau en charge des nouvelles technologies numériques, des données ouvertes et d'Internet, octobre 2016 :

[https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/bureau/Plan\\_action\\_Senat\\_PGO.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/bureau/Plan_action_Senat_PGO.pdf).

<sup>19</sup> À savoir : <http://www.senat.fr/> et <http://www.assemblee-nationale.fr/>

<sup>20</sup> Ces pages sont accessibles aux adresses suivantes : <http://data.senat.fr/> et <http://data.assemblee-nationale.fr/>.

## § 2 – L'OUVERTURE DES PARLEMENTS EN QUÊTE DE DEFINITION ET DE PERFECTIONNEMENT

L'ouverture des Parlements permet de favoriser l'accès au droit, mais sa notion est difficile d'appréhension (A). Par ailleurs, certaines difficultés dans sa mise en œuvre demeurent, comme le démontre l'exemple de la nécessité d'avoir des standards ouverts s'agissant des données mises à disposition par les Parlements (B).

### A) Une notion difficile à appréhender

La définition juridique de l'ouverture du ou des Parlements est difficile à établir. En effet, dans les différents systèmes juridiques (européens, anglo-saxons, latino-américains etc.), cette notion se définit uniquement par des grands principes qui doivent être mis en œuvre. Cette approche particulière de la notion par son contenu et ses enjeux n'est pas sans rappeler certaines notions juridiques comme l'ordre public<sup>21</sup>.

La Déclaration de Santiago signée à l'unanimité les 12 et 13 janvier 2012 par le Réseau parlementaire interaméricain pour la transparence, accès à l'information publique et la probité ne définit pas la notion de parlement ouvert<sup>22</sup>. Les signataires se sont contentés de définir les objectifs à atteindre<sup>23</sup>. De même, la

<sup>21</sup> « Cette insaisissabilité conventionnelle est liée aux principaux traits caractéristiques de la notion qui est particulièrement relative, hétérogène, changeante. C'est-à-dire qu'il faut relativiser l'échec des nombreuses tentatives visant à la cerner étroitement » : D. ARCHER, « Impérativité et ordre public en droit communautaire et droit international privé des contrats (étude de conflits de lois) », Thèse pour le Doctorat d'État en droit préparée sous la direction de Monsieur le Professeur Étienne PATAUT, Université de Cergy-Pontoise, 2006, p. 24 [<http://biblioweb.u-cergy.fr/theses/06CERG0290.pdf>].

<sup>22</sup> L'historique de la Déclaration est le suivant : « Lors du Séminaire international sur la « Transparence et probité et au congrès national et dans le système des partis politiques », effectué à Santiago de Chile le 12 et 13 janvier 2012 les parlementaires participants ont signé par unanimité la Déclaration de Santiago, où ils ont se sont engagés à créer un Réseau parlementaire interaméricain pour la transparence, accès à l'information publique et la probité. Cette Déclaration a été appuyée par plusieurs parlements dans les Amériques. En septembre 2015, le réseau s'est incorporé à la structure de gouvernance de ParlAmericas, sous le nom de Réseau pour un parlement ouvert. Il est présentement dirigé par le Sénateur Hernán Larraín du Chili », Voir PARLAMERICAS, *Parlement ouvert, Historique* : <http://www.parlAmericas.org/fr/open-parliament/history.aspx>.

<sup>23</sup> Les objectifs sont les suivants :

1. Renforcer les mécanismes qui assurent que les institutions démocrates soient transparentes et adaptées aux comportements éthiques les plus stricts en politique;
2. Exhorter les Congrès, Assemblées nationales et législatives d'Amérique et des Caraïbes à s'engager dans la lutte contre la corruption à travers l'utilisation de mesures qui représentent les accords mis en place dans les traités internationaux, tels comme ceux de transparence et accès à l'information publique;
3. Renforcer les normes d'éthique parlementaire avec l'établissement des règles claires qui régulent les conflits d'intérêts, les normes de comportement et les comités d'éthique, autant que les participants de la société civile aient une participation active et du contrôle citoyen, entre autres;
4. Encourager les échanges de connaissance et des expériences en relation à la lutte contre la corruption et, spécialement, partager les bonnes pratiques réalisées dans la Région, quand applicables;
5. Mettre en œuvre un cadre légal de redevabilité qui inclut l'évaluation de la gestion, l'accès à l'information publique, la lutte contre la corruption, la prévention de conflits d'intérêts et d'influences, le contrôle local, le financement de la politique, entre autres;
6. Promouvoir le rapprochement avec la citoyenneté à travers les initiatives d'ouverture qui stimulent le dialogue avec la citoyenneté, rédaction collective des normes, formation

Déclaration pour l'Ouverture et la Transparence parlementaire, ayant obtenu le soutien de 76 organisations venues de 53 pays à la date du 29 août 2012, ne définissait pas la notion de Parlement ouvert, se concentrant sur ses objectifs et ses enjeux, qui étaient notamment le fait de « Promouvoir une culture d'ouverture [...] Rendre l'information parlementaire transparente [...] Faciliter l'accès à l'information parlementaire [...] Assurer la communication électronique de l'information parlementaire ».

La définition conceptuelle de la notion de Parlement ouvert est également complexe à déterminer. En effet, la notion de Parlement ouvert implique une certaine transparence et une focalisation sur des priorités comme la communication de l'information. Cependant, chaque État n'a pas la même conception du Parlement ouvert. Par ailleurs, pour les Parlements sud-américains la priorité du Parlement ouvert est la lutte contre la corruption<sup>24</sup> alors que cette lutte est moins mise en avant en France<sup>25</sup>.

Toutes ces difficultés nous poussent vers une question plus globale qui est celle de la reconnaissance d'une définition et d'une conception convergente de la notion de Parlement ouvert à l'échelle internationale. Ainsi, l'adoption d'un texte international contraignant qui prévoirait cette définition convergente et préciserait les Déclarations existantes, semble être une entreprise délicate. Néanmoins la démarche internationale de promotion du Parlement ouvert et de ses bénéfices connaît une dynamique importante, ce qui s'avère encourageant pour cette reconnaissance internationale.

Par ailleurs, le manque de définition et de conceptualisation de la notion est problématique pour permettre sa compréhension par le plus grand nombre des citoyens. L'explication des enjeux de l'ouverture des Parlements est insuffisante en tant que telle pour sensibiliser les citoyens à l'importance de s'impliquer dans un tel processus. Ces derniers ont en effet un besoin accru de recevoir une information juridique qui soit adaptée à leur situation afin de pouvoir la comprendre et s'en saisir.

À cet égard, une étude de l'Association pour la Vulgarisation de l'Information Juridique et l'Éducation au Droit (AVIJED) en date de mai 2014 faisait ressortir que « Le besoin d'accéder à une information juridique vulgarisée est fréquent pour les participants (48 % se renseignent « souvent » sur leurs droits). Pouvoir accéder à une information juridique correspond donc à une réelle nécessité quotidienne pour les citoyens [...] Par ailleurs, la multiplicité des sites d'information et le jargon juridique utilisé

---

d'une agenda sur l'utilisation des nouvelles technologies, de données publiques, et de participation menées par le contrôle citoyen. », *Ibidem*.

<sup>24</sup> Voir la Déclaration de Santiago.

<sup>25</sup> Cependant, si en France la lutte contre la corruption n'est qu'une partie accessoire de la notion de Parlement ouvert, il n'en demeure pas moins que la moralisation de la vie politique est devenue une véritable priorité en France à la suite des élections présidentielles de 2017. Le projet de loi de moralisation de la vie publique présenté en juin 2017 illustre cette évolution. Ainsi il n'est pas exclu que la notion de Parlement ouvert française soit imprégnée de la philosophie sud-américaine.

semblent contribuer à l'inintelligibilité du droit»<sup>26</sup>. Un travail de pédagogie sur l'importance de l'ouverture du Parlement et les possibilités existantes pour chaque citoyen d'intégrer une telle ouverture devrait ainsi être mené.

En conséquence, la notion de Parlement ouvert doit non seulement faire l'objet d'une reconnaissance juridique effective par la mise en œuvre d'un travail de définition et de conception à l'échelle nationale et/ou internationale, mais également d'un travail de vulgarisation de la notion pour qu'elle soit comprise par le plus grand nombre des citoyens.

## **B) Une effectivité parcellaire à renforcer**

Les efforts pour permettre l'ouverture du Parlement français doivent être prolongés pour favoriser un accès du citoyen au droit et une participation accrue de sa part au processus normatif.

L'accès aux données du Parlement est un enjeu démocratique, qui induit l'accès de manière égalitaire par tous les citoyens aux données du Parlement. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le 26 août 1789 a proclamé dans son article 1<sup>er</sup> que «Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits». Cet article est à mettre en corrélation avec l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel «Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution».

Or cet accès égalitaire est un idéal, difficile à atteindre. La question de l'accessibilité des données du Parlement à tous les citoyens dans des standards ouverts démontre bien les problématiques rencontrées. Les formats ouverts sont définis à l'article 4 de la Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique : «On entend par standard ouvert tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre». L'enjeu de l'accès aux données mises en ligne par le parlement est en effet un enjeu technique, mais également juridique.

L'exemple du Parlement européen ouvert permet d'illustrer les enjeux cristallisés par le manque de standards ouverts. Le Parlement européen a adopté le 28 novembre 2001 une réglementation concernant l'accès du public aux documents du Parlement européen. L'article premier de cette réglementation décidait la création du «registre électronique de références», contenant «les références des documents établis ou reçus».

---

<sup>26</sup> AVIJED, *Étude sur l'accès au droit et les besoins en matière d'information juridique en France*, mai 2013 – mai 2014, p. 12 : [https://www.village-justice.com/articles/IMG/pdf\\_enquete\\_vision\\_de\\_l\\_acces\\_au\\_droit\\_avijed\\_mai\\_2015.pdf](https://www.village-justice.com/articles/IMG/pdf_enquete_vision_de_l_acces_au_droit_avijed_mai_2015.pdf).

L'article 2 de cette réglementation ajoutait que l'un des objectifs de ce registre était de permettre «l'accessibilité directe aux documents, notamment législatifs». Dès lors, «tous les documents établis ou reçus par le Parlement européen dans le cadre de la procédure législative doivent être accessibles aux citoyens sous forme électronique»<sup>27</sup>.

Néanmoins la mise en œuvre d'une telle ouverture ne pouvait être réalisée sans rencontrer d'obstacle. Ainsi une pétition était lancée en mars 2008 par les associations OpenForum Europe (OFE), European Software Market Association (ESOMA) et la fondation The Free Software Foundation Europe (FSFE), pour demander l'utilisation de standards ouverts par le Parlement européen<sup>28</sup>.

Eva Lichtenberger, au nom du groupe des Verts/ALE, intervenait lors des débats du Parlement européen du 22 septembre 2008 à Bruxelles s'agissant des pétitions pour déclarer que «les pétitions concernent parfois des objectifs proclamés, mais non réellement poursuivis par l'Union européenne, comme le cas de l'initiative «Parlement ouvert». Cette pétition dit en substance que les citoyens ne devraient pas être obligés d'acheter un logiciel particulier pour pouvoir consulter le matériel diffusé par le Parlement européen ni de répondre dans l'unique format autorisé. Un «Parlement ouvert» implique l'utilisation de standards ouverts. Nous avons une obligation à cet égard et nous devons agir pour qu'elle soit respectée».

Cet exemple est à prendre en compte s'agissant du Parlement français. Les citoyens devraient pouvoir accéder aux données du Parlement sans avoir à recourir à un quelconque logiciel spécialisé.

Par ailleurs, la réutilisation de ces données est réservée à une poignée de citoyens, cette poignée bénéficiant de la connaissance nécessaire pour réutiliser les données, mais également pour les valoriser. L'exemple du Hackathon organisé par l'Assemblée nationale en novembre 2016 est intéressant en ce sens puisque sa description indiquait que «Cet événement sera l'occasion pour les développeurs, les data-scientists et tous les citoyens d'imaginer de nouveaux usages des données de l'Assemblée nationale»<sup>29</sup>. L'ordre d'apparition des personnes susceptibles d'être intéressées (des développeurs, des data-scientists puis les citoyens) démontre la réalité de l'ouverture du Parlement français. Seule une élite de citoyens serait en mesure de jouer un véritable rôle dans l'ouverture des Parlements.

En outre, l'ouverture du Parlement est à prolonger en France car toutes les données produites par le Parlement ne sont pas forcément accessibles.

---

<sup>27</sup> Art. 5.

<sup>28</sup> Th. STEHR, *Pour des standards ouverts au Parlement européen, Pour les formats ouverts!*, 28 mars 2008 : <https://formats-ouverts.org/post/2008/03/28/1546-pour-des-standards-ouverts-au-parlement-europeen>.

<sup>29</sup> Etalab, *op.cit.*

La mise à disposition des données devrait ainsi être réalisée à plus grande échelle, et leurs réutilisations pour développer des initiatives innovantes (des applications permettant de comprendre telle ou telle loi débattue par exemple) systématisées. Ce ne sera en effet qu'au prix de multiples innovations et adaptations au public dans sa large globalité que l'ouverture des Parlements sera effective.

En définitive l'ouverture des Parlements est à l'aube de son existence, et son zénith devrait permettre au citoyen de connaître véritablement la loi.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES

D. ARCHER, *Impérativité et ordre public en droit communautaire et droit international privé des contrats (étude de conflits de lois)*, Thèse, Université de Cergy-Pontoise, 2006, p. 24 : <http://biblioweb.u-cergy.fr/theses/06CERG0290.pdf>.

J.-L. A. CHARTIER, *Portalis, Père du Code civil*, Éditions Fayard, 2004, p. 127.

*Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2015-2016

### ARTICLES

M. G. DEREUX, « Étude critique de l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" », *Revue Trimestrielle de droit civil*, 1907, p. 514

E. LANDEAU, « "Nul n'est censé ignorer la loi" : les difficiles relations entre l'État et le citoyen », *Quaderni*, Utopie II : les territoires de l'utopie, n° 41, Été 2000, pp. 27-37.

W. BARANES, M. A. FRISON-ROCHE, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *Recueil Dalloz*, 2000, p. 361.

### RAPPORTS ÉLECTRONIQUES

AVIJED, *Étude sur l'accès au droit et les besoins en matière d'information juridique en France*, mai 2013 – mai 2014, p. 12 : [https://www.village-justice.com/articles/IMG/pdf/enquete\\_vision\\_de\\_l\\_acces\\_au\\_droit\\_avijed\\_mai\\_2015.pdf](https://www.village-justice.com/articles/IMG/pdf/enquete_vision_de_l_acces_au_droit_avijed_mai_2015.pdf).

ASSEMBLEE NATIONALE, *Vers une Assemblée nationale du XXI<sup>e</sup> siècle*, 2015 : <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20d%E2%80%99action%20de%20l%E2%80%99Assembl%C3%A9e%20Nationale.pdf>.

CAP COLLECTIF, *Bilan, Consultation nationale sur le projet de loi pour une république numérique*, décembre 2015 : <http://www.republique-numerique.fr/media/default/0001/02/2377a996950cadd5a093dc9e3a621c0e1f9a19f5.pdf>.

SENAT, *Plus de numérique pour un Sénat mieux connecté et un dialogue citoyen plus interactif*, sur la proposition de la délégation du bureau en charge des nouvelles technologies numériques, des données ouvertes et d'Internet, octobre 2016 : [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/bureau/Plan\\_action\\_Senat\\_PGO.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/bureau/Plan_action_Senat_PGO.pdf).