

LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE EN ITALIE FACE AU DÉFI DE L'*OPEN DATA*

Giorgio Mancosu

La Constitution italienne ne mentionne pas la transparence, même si depuis longtemps la doctrine et la jurisprudence la considèrent comme un principe incontournable à l'appui de l'architecture démocratique toute entière : « en phase (ascendante) de délégation et légitimation à l'exercice du pouvoir, comme en phase (descendante) de contrôle sur les formes et sur les résultats de cet exercice » (Donati, 2008 : 129). En effet, la notion de transparence exprime une exigence de « clarté et de compréhensibilité d'une structure (dans notre cas, l'administration publique) et de son action, afin de garantir la confiance des citoyens et d'autres organisations publiques et privées dans le respect [...] de la légalité substantielle, c'est-à-dire de la légalité-justice et non seulement de la légalité-légitimité » (Marrama, 1991 : 56). Ce qui fait de la transparence le fondement constitutionnel de la relation administration-citoyen (Arena, 2006 : 5946), ancrée avant tout sur les valeurs d'égalité substantielle et de participation (art. 3, Const.). Il faudra quand même attendre la loi fondamentale sur la procédure administrative non contentieuse (loi du 7 août 1990, n° 241) pour que la publicité, d'abord, et la transparence, ensuite (loi du 11 février 2005 n° 15), acquièrent formellement la dignité de critères de l'activité administrative, à côté de l'économicité, l'efficacité et l'impartialité. D'après la Cour Constitutionnelle « la publicité de l'action administrative a assumé [...] la valeur d'un principe général, qui réalise les canons constitutionnels d'impartialité et bonne gestion (*buon andamento*) de l'administration (art. 97, al. 1, Const.) ainsi que la sauvegarde d'autres intérêts protégés par la Constitution, comme le droit de défense vis-à-vis de l'administration (art. 24 et 113, Const.) » (Corte Cost., 17 mars 2006, n° 104).

Le champ de la transparence administrative est le résultat de la combinaison de l'offre d'information d'initiative publique et de la demande citoyenne de connaissances supplémentaires; cette relation communicative se sert de dispositifs spécifiques adoptés par chaque système juridique. En Italie l'évolution du principe de transparence procède de manière déséquilibrée dans le sillon des obligations de diffusion d'informations (OECD, 2011 : 142), alors que la deuxième voie évolutive reste fermée : celle de l'accès à l'information publique d'initiative citoyenne (Ponti, 2011 : 306). En effet, la loi n° 241/1990 conçoit le droit d'accès comme un dispositif de sauvegarde de l'« intérêt direct, concret et actuel » du requérant et exclut « des demandes d'accès visant un contrôle généralisé des actes des administrations publiques ». Le système juridique italien ne prévoit l'accès général que dans certains domaines, comme l'accès aux documents des collectivités territoriales (décret législatif – d.lgs. - du 18 août 2000, n° 267) et l'accès à l'information environnementale (d.lgs. du 19 août 2005, n° 195).

Une telle conception « égoïste » de l'accès (récemment confirmée par Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 avril 2012, n° 7) n'a pas non plus été remise en cause par la dernière réforme de l'administration publique italienne (d.lgs. du 27 octobre 2009, n° 150), même si cette réforme a encadré pour la première fois la transparence dans les niveaux essentiels des prestations que toute administration publique doit assurer (*ex art. 117, al. 2°, lettre m, Const.*). Le législateur de 2009 définit la transparence comme « accessibilité totale », à savoir la diffusion sur les sites *web* institutionnels des informations concernant l'organisation et la gestion administrative « dans le but de favoriser le contrôle diffus du respect des principes de bonne gestion (*buon andamento*) et d'impartialité » (Carloni, 2011 : 13). La réforme de 2009 confirme le lien étroit entre l'informatique publique et la transparence administrative ; lien qui a été établi tout d'abord par la loi du 12 février 1993, n° 39 (portant sur les systèmes informatiques des administrations publiques) et qui a ensuite été renforcé par la loi du 7 juin 2000, n°

150 (régissant les activités d'information et de communication publique) et, surtout, par le d.lgs. du 7 mars 2005, n° 82 (Code de l'administration numérique – CAD).

Au cours de la dernière décennie le développement des technologies informatiques et télématiques de traitement et de diffusion de l'information sous forme numérique a entraîné le passage de la « logique du document » à la « logique de la donnée » et il a transformé les sites *web* des administrations publiques en plateformes avancées d'accès aux données et aux services publics. C'est pourquoi la démarche de la diffusion de l'information a été de plus en plus intégrée par celle de la réutilisation, afin d'en retirer une nouvelle valeur économique et sociale. Pour harmoniser les conditions de réutilisation des informations du secteur public (*PSI*) et limiter les distorsions de concurrence sur le marché communautaire, l'Union européenne a adopté la directive 2003/98/CE (actuellement, en phase de révision), transposée en Italie par le d.lgs du 24 janvier 2006, n° 36. En même temps est né aux Etats-Unis un mouvement culturel qui exalte les potentialités sociales de la réutilisation des données publiques (*open government data*) pour le développement d'un modèle d'administration axé sur la collaboration avec les citoyens (*open government*). La « Déclaration » des principes *open government* (transparence, participation et collaboration) est considérée comme le *Mémorandum Transparency and Open Government* signé le 21 janvier 2009 par le Président Obama, tandis qu'on doit le cahier des charges *open government data* aux activistes de l'*Open Government Working Group*, réunis en décembre 2007 à Sebastopol – Californie (Di Donato, 2010 : 15).

Pour être considérées ouvertes les données des administrations publiques doivent respecter les principes suivants: 1) complètes - toutes les données sont mises à disposition. Les données publiques sont celles qui ne sont pas sujettes à des limitations valables concernant la vie privée, la sécurité ou des privilèges d'accès ; 2) primaires - elles sont collectées à la source, avec la plus grande granularité possible et non pas sous des formes agrégées ou modifiées ; 3) à jour - elles sont mises à disposition le plus rapidement possible pour préserver leur valeur ; 4) accessibles - elles sont accessibles au plus grand nombre d'utilisateurs possible et pour des usages aussi divers que possible ; 5) lisibles par des machines - elles sont structurées pour permettre leur traitement automatisé ; 6) non discriminatoires - elles sont accessibles à quiconque, sans aucune inscription préalable ; 7) non propriétaires - elles sont accessibles dans un format sur lequel personne ne dispose d'un contrôle exclusif ; 8) libres de droits - elles ne sont pas soumises au droit d'auteur, à un brevet, au droit des marques ou au secret commercial. Des règles raisonnables de confidentialité, de sécurité et de privilèges d'accès peuvent être admises (*8 Principles of Open Government Data*, 2007). En 2010 la *Sunlight Foundation* (organisation non gouvernementale basée à Washington, DC) a mis à jour cette liste de principes et en a ajouté deux autres : 9) permanentes – elles sont disponibles de façon pérenne, même par le biais d'archives en ligne; 10) frais d'utilisation minimales : elles sont disponibles sans frais ou à des coûts minimales (*Ten Principles for Opening Up Government Information*, 2010).

Le modèle *open data* déplace le cœur de la relation communicative administration-citoyen du document (dont la valeur informative est placée sous le contrôle de l'administration) à la donnée (dont la valeur informative dépend des formes inédites de réutilisation commerciale et non commerciale) et impose aux systèmes juridiques une révision des dispositifs mis à l'appui de la transparence. L'Italie ne pouvait pas rester insensible à ces impulsions de renouvellement, quoique qu'elle ait dû faire face en seulement deux décennies au passage radical des actes secrets en papier à la « libération » des données sous forme numérique (I). Tout ceci, dans un contexte social et culturel qui sollicite une gestion de plus en plus participative de la *res publica* et exige une administration alliée et non plus antagoniste du citoyen (II).

I. LE DEBUT DU MODÈLE *OPEN DATA*

La consécration juridique récente du modèle *open data* dans le système italien représente un franchissement courageux de la logique « propriétaire » de la donnée publique (A). Néanmoins, une

mise à jour soignée des dispositifs et des rôles associés au « cycle de production » de la transparence s'impose, ce qui pourra favoriser l'épanouissement de la philosophie *open* (B).

A. L'*open data* en ordre de marche

Le d.lgs. n° 36/2006 (portant sur la réutilisation des données publiques) établit le pouvoir discrétionnaire de chaque administration concernant la réutilisabilité des données contenues dans les documents qu'elle détient. Si l'administration titulaire de la donnée en accorde la réutilisation, elle doit prévoir des licences standard « tout en respectant la discipline sur la protection des données personnelles et (sans) constituer obstacle à la concurrence ». Cette approche est bien différente de celle choisie, par exemple, en France, où la directive 2003/98/CE a été transposée par l'ordonnance n° 2005-650, du 6 juin 2005, qui a intégré la loi n° 78-753, du 17 juillet 1978, portant sur le droit d'accès aux documents administratifs. La loi n° 78-753 conçoit la réutilisation comme un « essor naturel » de l'accès général : « Les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus [...] » (Sucevic, 2008 : 113).

Au terme d'une phase d'expérimentations (pratiques et normatives) conduites au niveau local (Mancosu, 2012 : 19), le 18 octobre 2011 l'Italie inaugure son propre portail *open data* (<http://www.dati.gov.it/>) et l'année suivante le décret-loi (d.l.) du 18 octobre 2012, n° 179 (converti avec des modifications par la loi du 17 décembre 2012, n° 221) ouvre au nouveau modèle les portes du CAD. Le nouvel art. 52, al. 2°, CAD, prévoit que : « les données et les documents que les administrations titulaires publient sous quelque forme que ce soit, sans l'adoption d'une licence explicite dont à l'art. 2, al. 1, lettre h), du d.lgs. 36/2006, s'entendent délivrées comme données de type ouvert selon l'art. 68, al. 3°, du présent Code. L'adoption éventuelle d'une licence selon l'article 2, alinéa 1, lettre h, cité, est justifiée conformément aux directives nationales dont à l'alinéa 7° ».

Le plus grand obstacle à l'affirmation du modèle *open data* était le pouvoir discrétionnaire reconnu au titulaire de la donnée en ce qui concerne l'*an*, le *quid* (quelles données) et le *quomodo* (quelles licences - onérosité ou gratuité) de la mise à disposition des données publiques à des fins de réutilisation. Le nouvel art. 52, CAD intervient, d'abord, sur l'*an* et sur le *quid* de la réutilisation, en établissant le principe que toute donnée diffusée sur les sites institutionnels des administrations publiques est réutilisable *by default*. De cette manière la réutilisation devient une prérogative qui enrichit le droit civique à l'information (Marzuoli, 2008 : 64). Sur le plan pratique, cela signifie que les réutilisateurs (potentiels) peuvent d'abord compter sur le matériel informatif déjà présent sur les sites *web* des administrations publiques, en éliminant toute perplexité sur les conditions de réutilisation. L'art. 52, CAD inclut, en outre, dans l'ensemble des données qui font l'objet de la démarche d'ouverture, les données collectées et gérées dans le cadre des marchés publics, sous réserve d'exceptions nécessaires à la protection de la propriété industrielle. En considération de la haute valeur informative des données des marchés publics, la réalisation de cette dernière disposition laisse envisager un enrichissement qualitatif et quantitatif des formes de réutilisation commerciale et non commerciale. Le législateur de 2012 définit aussi le régime applicable *by default* (depuis le 19 mars 2013) à la donnée publique diffusée sur les sites *web* des administrations. Un tel régime (art. 68, al. 3°, CAD) établit: 1) le format de la donnée; 2) son accessibilité; 3) les caractéristiques de la licence; 4) les critères de tarification. On dit ouvert « un format de données rendu public, exhaustivement documenté et neutre par rapport aux outils technologiques nécessaires pour l'utilisation des données elles-mêmes » ; les données sont rendues « accessibles par le biais des TIC, y compris les réseaux télématiques publics et privés [...] elles sont adaptées au traitement automatisé par les logiciels informatiques » ; les données sont aussi pourvues de métadonnées. La licence doit permettre l'utilisation des données « de la part de quiconque, même dans un but lucratif, en format désagrégé » (à l'instar de l'*Italian Open Data License v2.0*, qui prévoit la citation seule de la source de la donnée). Les données sont disponibles gratuitement ou en

prévoyant un tarif correspondant « aux coûts marginaux soutenus pour leur reproduction et diffusion ». Il appartient à l'*Agenzia per l'Italia digitale* (organisme technique national chargé du pilotage de l'agenda numérique italien) de prévoir, sur la base de critères objectifs, transparents et vérifiables, les cas où la donnée est délivrée à un tarif supérieur au coût marginal, tout en respectant les dispositions de la directive 2003/98/CE.

B. Les résistances historiques et le nouveau « Code de la transparence »

Le système juridique italien n'accueille la philosophie de l'*openness by default* que par rapport aux données publiques diffusées (en vertu d'une obligation juridique ou d'un octroi) sur les sites *web* institutionnels. Au contraire, le champ de l'accès reste à l'abri de la « contamination » *open data*: 1) l'accès à fins de réutilisation aux données publiques non diffusées relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration titulaire de la donnée, *ex d.lgs. n° 36/2006*; 2) ne pouvant pas viser le contrôle diffus des actes des administrations publiques, l'accès *uti singuli*, *ex loi n° 241/90*, est consacré uniquement à la sauvegarde de l'intérêt du requérant et il est exclu si les informations ciblées ne sont pas sous forme de document administratif.

Par ailleurs, en Italie la démarche *open data* rencontre d'autres obstacles: 1) l'« éparpillement » des obligations de diffusion de données dans plusieurs textes, ce qui provoque des difficultés d'interprétation et de mise en application de la loi; 2) aucune définition de la situation juridique du citoyen face aux obligations de diffusion mises à la charge des administrations, ce qui crée une incertitude sur la manière d'exiger l'accomplissement de telles obligations (Bonomo, 2012 : 402); 3) le manque de financement destiné à la mise en œuvre du nouveau modèle, ce qui augmente le risque de comportements élusifs comme, par exemple, la diffusion de données incomplètes, non actualisées ou de qualité/utilité insuffisante (Merloni, 2008 : 13).

L'occasion pour franchir les obstacles cités aux points 1) et 2) est offerte par la loi du 6 novembre 2012, n° 190 (dispositions pour la prévention et la répression de la corruption et de l'illégalité dans l'administration publique). La susdite loi augmente d'une part la liste des données qui font l'objet de publication obligatoire et habilite d'autre part le Gouvernement à prendre par décret législatif les mesures législatives nécessaires à la réorganisation de la discipline concernant les obligations de publicité, de transparence et de diffusion des informations de la part des administrations publiques, par la modification et l'intégration des dispositions en vigueur, aussi bien que par la prévision de nouvelles formes de publicité. L'habilitation du Gouvernement est accompagnée d'indications remarquables concernant le format et les licences de distribution: il faut que les actes, les documents et les informations soient publiés en format ouvert afin d'en permettre la réutilisation la plus large, sur la base de licences ne prévoyant pas de restrictions d'usage, de réutilisation ou de diffusion, excepté l'obligation de citer la source et de respecter l'intégrité des données. Il faut que pour chaque publication obligatoire soit établi: la durée, le délai d'actualisation, la responsabilité et la sanction en cas de publication absente, retardée ou inexacte.

Le 14 mars 2013 le Gouvernement adopte un véritable « Code de la transparence » (d.lgs. du 14 marzo 2013, n° 33 – entrée en vigueur : 20 avril 2013) visant à surmonter la fragmentation normative existante en la matière et à consacrer le principe de transparence tel qu'il est issu de l'évolution juridique et technologique récente. La transparence est placée au cœur de l'épanouissement du principe démocratique en tant que préalable à la mise en application de la Constitution elle-même (art 1, al 2°). C'est une transparence édifée sur d'informations sous forme numérique diffusées de manière proactive sur les sites *web* institutionnels et librement réutilisables (art. 7). Toute personne peut exiger d'ores et déjà l'accomplissement des obligations de transparence par le biais d'un nouveau dispositif: l'accès citoyen (art. 5). Ceci consiste en le droit de quiconque en fasse la demande d'obtenir des documents, des informations et des données dont la publication obligatoire a été omise, ce qui assure davantage d'effectivité au dialogue administration-citoyen à des fins de transparence. La demande d'accès citoyen

doit être adressée au « responsable de la transparence » (qui coïncide normalement avec le « responsable de la prévention de la corruption » prévue par la loi n° 190/2012) et elle présente les caractéristiques suivantes : gratuité; aucune motivation requise; un délai de réponse de 30 jours ; une fois ce délai échu, le citoyen peut s'adresser à un fonctionnaire remplaçant (*ex art. 2, al. 9-bis, loi n° 241/1990*) ; une procédure judiciaire simplifiée (*ex art. 116 du Code du procès administratif*), mais pas de recours à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). C'est le résultat auquel aboutit l'initiative citoyenne qui exprime le plus la valeur *uti cives* du dispositif : publication de l'élément d'information sur le site *web* de l'administration concernée, ce qui profite à toute la collectivité.

Le nouveau Code trace parfaitement la physionomie du principe de transparence dans le système juridique italien : une transparence garantie uniquement au sein des catalogues de données prévus par la loi, dont le droit d'accès citoyen constitue un « gardien » privilégié. Ceci marque la différence avec les systèmes s'inspirant du *Freedom of Information Act* américain où l'accès est en mesure d'éclairer davantage les recoins de l'administration publique.

Dans un tel contexte, il reste à établir dans quelles conditions les données ouvertes pourraient favoriser une expression plus consciente et active de la citoyenneté administrative. « La donnée est normalement considérée comme un synonyme de l'information. Mais l'information n'est pas une donnée. Elle est marquée par le fait que l'on donne un sens aux données qui sont à la base de l'information. Une donnée n'a pas de sens en elle-même. C'est seulement l'élément de départ pour créer l'information » (Masucci, 2004 : 749). La donnée n'est donc que la particule élémentaire de l'information qui est capable de se traduire en nouvelle connaissance après un processus relevant de compétences spécialisées. Pour s'opposer à l'émergence de nouvelles « fractures citoyennes » il faut que l'administration publique s'engage directement dans un tel processus en développant des logiciels simplifiés, des modèles de réutilisation et des projets de formation/ sensibilisation en mesure de mener la population vers la « culture des données ». Les dispositifs juridiques et, surtout, technologiques consacrés à la « production » de la transparence sont sujets à une évolution permanente, mais cela ne change pas le rôle que la Constitution attribue à l'administration publique : celui de garantir que les bénéfices soient effectifs et qu'ils profitent au plus grand nombre de citoyens de façon égale et équitable (Arena, 1996 : 147).

II. DÈS DONNÉES OUVERTES AU GOUVERNEMENT OUVERT

La mise en œuvre du modèle *open data* ouvre des perspectives de collaboration entre l'administration et le citoyen, collaboration que le système juridique italien n'est pas encore prêt à garantir pleinement (A). Cependant, nombreux sont les laboratoires technologiques et législatifs où l'on commence à tester les capacités du modèle *open government* (B).

A. Le but participatif et collaboratif

La diffusion des données publiques en format ouvert et la disponibilité croissante de logiciels qui en facilitent l'agrégation et la présentation élargissent la masse d'informations dont le citoyen peut bénéficier, notamment grâce à l'expérimentation de techniques de plus en plus sophistiquées de data-journalisme (Fama, 2011 : 8). Il convient cependant de souligner que « la transparence est une variable qui dépend directement d'une quantité de connaissance qui ne concerne pas tout le patrimoine d'information d'un établissement mais seulement les informations significatives : à l'époque contemporaine, en effet, le surplus d'information, la rumeur peut se traduire par une forme d'opacité » (Carloni, 2008 : 377 ; Lessig, 9 octobre 2009).

La transparence est une qualité de l'administration qui n'exprime pas seulement une valeur relationnelle, mais aussi instrumentale : dès que la relation citoyen-administration est ancrée sur des bases informatives solides et partagées, elle constitue le point de départ d'une gestion des affaires

publiques plus performante. Les textes plus récents (à l'instar de la loi n° 190/2012) visent surtout à enrayer la corruption dans le secteur public par le biais d'obligations de diffusion de l'information de plus en plus étendues et strictes, ce qui constitue un préalable au regain de crédibilité et de productivité. À ce propos, il est intéressant de noter que le d.lgs. n° 33/2013 prévoit, entre autres, la publication obligatoire sur internet en format ouvert de toute mesure d'attribution d'avantages économiques adoptée par les administrations publiques dont le montant dépasse 1000 euros, sous peine d'inefficacité de la mesure elle-même. Sans dire de la très longue liste de données concernant les fonctionnaires et les agents contractuels. Néanmoins, pour profiter pleinement des avantages de l'*open data* il faut aller de l'avant, il faut mener la « transparence numérique » dans la perspective participative et collaborative citoyen-administration.

Le modèle de gouvernement formulé par la doctrine *open government* met en relief la contribution de l'« intelligence collective » (Lévy, 2002 : 34) à l'analyse et à l'interprétation des données publiques pour l'établissement d'une action publique plus efficace et plus proche aux exigences des citoyens. L'ouverture des données publiques constitue une « condition habilitante » pour des formes évoluées de participation citoyenne qui sont en mesure de s'intégrer de plus en plus dans les processus décisionnels de l'administration publique. La démarche de l'*open data* relève de la perspective collaborative, qui oriente chaque étape de sa réalisation : 1) la production des données; 2) la sélection de celles à diffuser (en plus des obligations légales); 3) l'établissement des priorités et 4) des modalités de diffusion; 5) le choix des licences; 6) les initiatives de communication publique visant à faire connaître les projets d'ouverture et à stimuler la réutilisation des données; 7) la mise à disposition d'outils de base facilitant la visualisation des données délivrées et permettant une perception immédiate de leur potentiel informatif. Autrement dit, l'efficacité de la démarche *open data* relève de sa pleine inclusion dans le préambule d'un projet à but collaboratif. Ceci pourrait comporter, par exemple, l'ouverture des données publiques concernant le *back office* (la gestion, les contrôles, les coûts et les résultats des fonctions administratives et des services publics).

Les initiatives *open data* lancées en Italie sont encore trop récentes pour en évaluer l'impact sur l'action et l'organisation administrative. Cependant, on peut s'interroger sur la capacité du cadre juridique actuel de soutenir le développement des projets en cours ou qui vont démarrer. La Constitution italienne prévoit la relation participative et collaborative administration-citoyen dans deux importantes dispositions programmatiques: art. 3, al. 2° : « Il appartient à la République d'éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du Pays »; art. 118, al. 4° : « L'État, les Régions, les Villes métropolitaines, les Provinces et les Communes encouragent l'initiative autonome des citoyens, agissant individuellement ou en tant que membres d'une association, pour l'exercice de toute activité d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité ». La doctrine considère la première disposition comme le fondement de la démocratie participative (Allegretti, 2006 : 154) et la seconde comme la consécration du principe de subsidiarité horizontale (Arena, 2011 : 32). La philosophie *open government* se situe dans l'horizon conceptuel de la démocratie participative et de la subsidiarité horizontale : phénomènes différents, mais rapprochés par la valeur attribuée à l'*empowerment* des citoyens. Visant à l'accroissement de l'efficacité de l'action publique, le modèle *open government* est aussi associé au principe de bonne gestion (*buon andamento*) selon l'art. 97, Const.

Malgré les ancrages constitutionnels, le schéma participatif-collaboratif tarde à se traduire sur le plan législatif, où persiste une conception antagoniste de la relation citoyen-administration. « Dans le cadre du modèle bipolaire l'administration peut se présenter soit comme pouvoir soit comme service public, mais en tout cas le destinataire de son action est un sujet passif, simple destinataire de l'intervention publique » (Arena, 2011 : 5). La participation à l'action administrative régie par la loi n° 241/1990 est assurée de façon procédurale et juridictionnelle uniquement pour la défense du particulier vis-à-vis du pouvoir public (Allegretti, 2007 : 785) mais pas dans le cas où il aurait l'intention de

contribuer au déroulement des activités d'intérêt général. Sur la base d'une telle conception, la loi n° 241/1990 exclut, en principe : la motivation, la participation et le droit d'accès par rapport à la formation des actes administratifs de caractère général (touchant, donc, un nombre indéfini de citoyens).

B. Perspectives et prospective *open government* : entre la performance et l'inclusion sociale.

En Italie l'introduction du modèle *open data* s'est déroulée en trois phases : 1) tests pratiques et juridiques menés spontanément par les gouvernements locaux; 2) sensibilisation au phénomène avec des vadémécums et des feuilles de route de portée nationale; 3) consécration du nouveau modèle dans une loi nationale. C'est le même plan qui est en train de se réaliser dans le domaine de l'*open government*.

En dépit d'un cadre légal inchangé, dès 2010 les valeurs *open government* débarquent dans un nombre croissant de directives, circulaires, avis, recommandations, etc., élaborées par des instances gouvernementales ou des autorités administratives indépendantes (à l'instar de la CiVIT, Commission indépendante pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques, créée par le d.lgs. n° 150/2009 pour diriger et coordonner les fonctions d'évaluation dans le secteur public). L'Italie a donc choisi de se rapprocher graduellement du nouveau modèle d'administration par le biais d'une sorte de « pédagogie » destinée aux agents publics concernant les modalités et les avantages du dialogue citoyen-administration à l'ère du *web 2.0* (O'Reilly, 2005) avant que de telles suggestions deviennent des obligations contraignantes (ex. : *Vademecum, Pubblica Amministrazione e social media*, 2011). Cette approche ne manque pas, d'ailleurs, de soulever quelques questions quant à l'équilibre entre le « droit mou » (*soft law*) et le « droit dur » (*hard law*) dans l'évolution soudaine de phénomènes à haute valeur technologique, relevant d'influences internationales et s'inspirant d'une logique expérimentale perpétuelle (*beta testing*) (Mostacci, 2008 : 39). Sans dire de la dimension pluridisciplinaire du phénomène, ce qui met en cause le rôle (et les limites) du facteur normatif lui-même.

Le 17 avril 2012 l'Italie a rejoint l'*Open Government Partnership* (OGP), un réseau mondial de gouvernements (actuellement 57) mis en place en septembre 2011 pour le rayonnement des principes énoncés dans l'*Open Government Declaration*. Les membres de l'OGP déclarent leur engagement à : 1) la disponibilité accrue d'informations relatives aux activités gouvernementales ; 2) promouvoir la participation civique ; 3) faire appliquer par (leurs propres) administrations les normes les plus strictes d'intégrité professionnelle ; 4) intensifier l'accès aux nouvelles technologies à des fins de transparence et de responsabilisation ; 5) œuvrer en faveur d'une culture mondiale de transparence des gouvernements autonomisant les populations et répondant à leurs besoins, et faisant avancer les idéaux du gouvernement transparent et participatif du XXI^e siècle (*Open Government Declaration*, 2011). Pour sa part, le Gouvernement italien s'exprime en ces termes dans l'Action Plan présenté à l'occasion de son adhésion à l'OGP : « La transparence n'est pas seulement un droit des citoyens et des entreprises, mais c'est aussi une opportunité pour les autorités, qui doivent rendre compte de ce qu'elles font et de comment elles le font, en rendant accessibles les données concernant l'organisation, le personnel, les services, les paiements, les mesures et les évaluations des performances » (*Open Government Partnership, Action Plan italiano*, 2012). Les essais nationaux de *citizens engagement* décrits dans ledit Action Plan se limitent au démarrage de sites *web* et d'applications pour recueillir l'avis des citoyens sur les services publics. Dans ce cadre, à l'intervention publique se joint celle des « militants numériques » qui se consacrent au *crowdmapping*, une sorte de cartographie participative en ligne permettant aux citoyens de veiller sur le territoire et de se prendre soin des biens communs (Coccagna, 2012, 51). Or, cela suscite une double réflexion. Premièrement, l'intervention citoyenne se limitant à l'évaluation d'une prestation publique déjà rendue, le projet de l'action publique ne tient encore qu'aux choix de l'administration. Deuxièmement, la physionomie d'un modèle « interactif » de transparence est en train de se dégager de ces démarches technologiques : au traditionnel « tuyau » de communication descendant, où l'information coule de haut en bas (*top-down*), s'ajoute un « tuyau » de communication ascendant, où l'information coule de bas en haut (*bottom-up*) et est aussi partagée horizontalement entre les citoyens

(Rodotà, 2004 : 86). Par conséquent la diffusion des données publiques, en plus de s'opposer à la pollution de l'information, est en mesure de favoriser la création de plateformes intégrées de connaissance, à l'appui de la planification de l'action publique et d'une meilleure utilisation des services publics.

Le paradigme collaboratif vient de trouver sa première issue juridique nationale par le biais des « communautés intelligentes » (*smart cities*), auxquelles l'agenda numérique italien consacre un chapitre spécial (art. 20, d.l. n° 179/2012). Il s'agit d'un projet de communauté locale où les TIC constituent le *medium* privilégié entre l'homme et le territoire, entre le citoyen et l'administration, afin de favoriser, entre autres, des parcours vertueux de « démocratie continue » (Rodotà, 2004 : 80) et d'innovation sociale. « On entend avec le terme Smart City/Community (SC) l'endroit et/ou le contexte territorial où l'utilisation aménagée et savante des ressources humaines et naturelles, bien gérées et intégrées par le biais des TIC déjà disponibles, permet la création d'un écosystème capable d'exploiter au mieux les ressources et d'offrir des services intégrés et de plus en plus intelligents (c'est-à-dire, dont la valeur est plus grande que la somme des valeurs des parties qui les composent) » (*Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, 2012 : 6). La relation entre le citoyen et la communauté intelligente repose sur les principes d'intégration et d'inclusion. Tout d'abord, les citoyens sont impliqués dans le processus de développement de leur propre communauté : « L'Agence et les administrations locales concernées établissent conjointement les modalités d'une consultation publique périodique visant à l'intégration des besoins des citoyens dans le processus de mise à jour annuelle des objectifs [...] » (art. 20, al. 5°, d.l. n° 179/2012). Grâce à la mise au point de technologies favorisant la participation citoyenne, l'administration publique est en mesure d'« exploiter les informations et les données produites par les gens qui vivent dans la ville et qui utilisent de plus en plus les paradigmes typiques du *web 2.0* pour entretenir leurs réseaux sociaux (*smartness from people participation*) » (*Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, 2012 : 27), et elle peut aussi jouer le rôle de facilitateur d'initiatives provenant de la population (Sifry, 2011 : 139). Les données publiques produites par les communautés vont remplir des catalogues nationaux améliorant l'accès et facilitant la réutilisation (art. 20, al. 11°, lett. a). La communauté intelligente vise à se rendre plus performante aussi bien qu'accessible et inclusive : « l'inclusion intelligente étant la capacité, dans la mesure des connaissances technologiques disponibles, d'offrir des informations ainsi que de concevoir et de distribuer des services sans aucune discrimination à l'égard des groupes vulnérables et défavorisés, et qu'ils soient en même temps fonctionnels à la participation aux activités des communautés intelligentes [...] » (art. 20, al. 16°).

Bien que les grandes villes s'étant lancées dans l'expérimentation ne manquent pas (à l'instar de : Gênes - <http://www.genovasmartcity.it/home.aspx> - et Turin - <http://torinosmartcity.csi.it/>), pour le moment les communautés intelligentes ne sont qu'une « vision juridique » ambitieuse. Le risque que la volonté de réforme ne survive pas au début du projet reste élevé en raison, entre autres, du manque de financements. De plus, on ressent l'absence d'un plan national d'alphabétisation informatique (et civique) capable d'apaiser la tension entre la numérisation de l'action publique et les droits fondamentaux de l'individu.

La crise économique actuelle conduit à se questionner sur la durabilité du modèle traditionnel d'administration se caractérisant par le monopole public de l'intérêt général. La démarche *open data*, en plus de répondre à une exigence démocratique, s'avère un levier privilégié pour mobiliser les compétences sociales en faveur du renouvellement de l'action publique. C'est pourquoi il ne reste plus qu'à mettre en place des passerelles juridiques (et culturelles) plus efficaces pour lier les « entrepôts » de données publiques aux plateformes participatives, sans négliger le rôle des associations dans la diffusion et la vulgarisation de la démarche auprès des citoyens. Seule une vision politique à long terme, soutenue par des financements suffisants, permettra de sortir l'*open data* de son microcosme technologique pour le transformer en véritable dispositif de pointe de citoyenneté active. Ce qui résonne aussi dans les paroles récemment prononcées par Neelie Kroes (vice-présidente de la Commission européenne et

responsabile de l'agenda numérique) : « Les données ouvertes sont une formidable opportunité pour l'Europe. Une chance pour les citoyens de bénéficier de nouveaux produits et services. Une chance pour stimuler de nombreux secteurs de notre société - de la santé à la démocratie elle-même. Et une chance de stimuler notre économie, alimentée par une puissante industrie européenne des données. C'est une révolution: et je veux que l'UE soit en premier » (Kroes, 26 mars 2013).

Bibliographie:

- Agenzia per l'Italia digitale, *Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, 3 octobre 2012, http://www.digitpa.gov.it/sites/default/files/ArchSC_v2.0.pdf.
- ALLEGRETTI Umberto (2006), « Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti », *Democrazia e diritto*, 6, p.151-166.
- ALLEGRETTI Umberto (2007), « Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa », *Diritto amministrativo*, 4, p.779-804.
- ARENA Gregorio (2011), *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Bari, Laterza.
- ARENA Gregorio (2006), voce « Trasparenza amministrativa », in CASSESE Sabino (a cura di) (2006), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. 6, Milano, p.5945-5955
- ARENA Gregorio (1996), « L' "utente sovrano" », in AA.VV. (1996), *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, I, Modena, Mucchi, p.147-166.
- BONOMO Annamaria (2012), *Informazione e pubbliche amministrazioni: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci.
- CARLONI Enrico (2011), « La trasparenza "totale" delle amministrazioni pubbliche: caratteri, finalità, potenzialità », *ASTRID - Rassegna - Rivista elettronica*, 2011, 13.
- CARLONI Enrico (2008), « Gli strumenti della trasparenza nel sistema amministrativo italiano e la sua effettività: forme di conoscibilità, quantità e qualità delle informazioni », in MERLONI Francesco (a cura di) (2008), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, p.349-383.
- COCCAGNA Barbara (2012), « Attivismo digitale: monitoraggio collaborativo e democratizzazione dell'informazione di fonte pubblica », *Cyberspazio e diritto*, 1, p.45-72.
- DI DONATO Francesca (2010), *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, Edizioni ETS.
- DONATI Daniele (2008), « Il principio di trasparenza in Costituzione », in MERLONI Francesco (a cura di) (2008), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, p.83-130.
- FAMA Andrea (2011), *Open Data - Data Journalism. Trasparenza e informazione al servizio delle società nell'era digitale*, Milano, Simplicissimus Book Farm.
- KROES Neelie (2013), Speech at EIT Foundation Annual Innovation Forum /Brussels: *The big data revolution*, 26 mars 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-261_en.pdf.
- LESSIG Lawrence (2009), « Against Transparency », *New Republic.com*, 9 octobre 2009, <http://www.newrepublic.com/article/books-and-arts/against-transparency>.
- LÉVY Pierre (2002), *L'intelligenza collettiva : per un'antropologia del cyberspazio* ; trad. FEROLDI Donata e COLÓ Maria, Milano, Feltrinelli.
- MANCOSU Giorgio (2012), « Trasparenza amministrativa e open data: un binomio in fase di rodaggio », *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 17, <http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?Artid=20793#.UV1OCaLvHIE>.
- MARRAMA Roberto (1991), « La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo », in AA.VV. (1991), *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza, Atti del XXXV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 21-23 settembre 1989*, Milano, Giuffrè, p.53-88.
- MARZUOLI Carlo (2008), « La trasparenza come diritto civico alla pubblicità », in MERLONI Francesco (a cura di) (2008), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, p.45-68.
- MASUCCI Alfonso (2004), « Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina », *Rivista di diritto civile*, 5, p.749-786.

- Memorandum of January 21, 2009, « Transparency and Open Government. Mémorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies », Presidential Documents, Federal Register, vol. 74, n° 15, January 26, 2009, p.4685-86 : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1777.pdf>.
- MERLONI Francesco (2008), « Trasparenza delle istituzioni e principio democratico », in MERLONI Francesco (a cura di) (2008), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, p.3-28.
- Ministero per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione, *Vademecum Pubblica Amministrazione e social media* », décembre 2011, http://www.funzionepubblica.gov.it/media/982042/vademecum_pubblica_amministrazione_e_social_media.pdf.
- MOSTACCI Edmondo (2008), *La soft law nel sistema delle fonti : uno studio comparato*, Padova, Cedam.
- OECD (2011), « Proactive disclosure of information », in *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-44-en (tableau de bord de l'enquête : <http://dx.doi.org/10.1787/888932392153>).
- Open Government Declaration*, septembre 2011, <http://www.opengovpartnership.org/d%C3%A9claration-de-gouvernement-transparent>.
- Open Government Partnership, Action Plan italiano*, 11 avril 2012, <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/968937/piano%2011%20aprile%20%20opengovpartnership%20per%20consultazione.pdf>.
- Open Government Working Group, *8 Principles of Open Government Data*, 8 décembre 2007, https://public.resource.org/8_principles.html.
- O'REILLY Tim (2005), *What Is Web 2.0 : Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>.
- PONTI Benedetto (2011), « Open Data and Transparency: A Paradigm Shift », *Informatica e diritto*, 1-2, p.305-320.
- SUCEVIC Perica (2008), « De l'accès à la réutilisation: le nouveau régime applicable aux données publiques en France », in PONTI Benedetto (a cura di) (2008), *Il regime dei dati pubblici*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, p.111-149.
- Sunlight Foundation, *Ten Principles for Opening Up Government Information*, 11 août 2010, <http://assets.sunlightfoundation.com.s3.amazonaws.com/policy/papers/Ten%20Principles%20for%20Opening%20Up%20Government%20Data.pdf>.
- RODOTÀ Stefano (2004), *Tecnopolitica : la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma, Laterza.
- SIFRY Micah L. (2011), *Oltre WikiLeaks : il futuro del movimento per la trasparenza*, Milano, EGEA.

Jurisprudence:

- Corte Cost., 17 mars 2006, n° 104, in www.cortecostituzionale.it.
- Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 avril 2012, n° 7, in www.giustizia-amministrativa.it.