

N° 7643<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROJET DE LOI****sur les données ouvertes et la réutilisation des informations  
du secteur public**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

page

*Avis des autorités judiciaires sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal portant fixation de critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents détenus par les organismes du secteur public et les entreprises publiques*

1) Avis de la Cour administrative	
– Dépêche du Président de la Cour administrative au Ministre de la Justice ( 6.8.2020).....	1
2) Avis du Tribunal administratif	
– Dépêche du Président du Tribunal administratif au Président de la Cour administrative (30.7.2020).....	2
– Dépêche du Président du Tribunal administratif au Ministre de la Justice (30.7.2020).....	2

\*

**AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE**

**sur le Projet de loi et le Projet de règlement grand-ducal portant fixation de critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents détenus par les organismes du secteur public et les entreprises publiques**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA COUR ADMINISTRATIVE  
AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(6.8.2020)

Madame la Ministre,

J'ai l'avantage de vous faire parvenir en annexe l'avis de Monsieur le Président du tribunal administratif concernant les projets de loi et de règlement grand-ducal visés sous rubrique.

Je peux me rallier entièrement à ces avis.

Il est entendu, tel que le président du tribunal ne met en exergue à bon escient, qu'il s'agit de trouver un juste équilibre, au niveau du projet de loi en question, entre les exigences d'efficacité, d'un côté, comportant les impératifs de rapidité consacrés à travers la législation européenne pertinente, et l'idée réaliste d'une évacuation de qualité du contentieux nouvellement prévu par le projet en question.

S'il y a lieu d'approuver entièrement la mise en place d'un recours en réformation, l'instauration d'une itérative procédure d'exception comportant des délais en partie exceptionnels heurte ici encore les exigences de la généralité et de recherche, autant que possible, d'un droit commun en la matière.

La Cour est essentiellement sensible au volet de la réutilisation des données concernant les décisions juridictionnelles, arrêts et jugements des juridictions administratives. Les juridictions administratives ont été les seules, qui, depuis leur création en 1997, ont mis à la disposition du public l'ensemble des décisions juridictionnelles par elles produites, sans exception ni restriction.

Il faut éviter à ce niveau tout effet pervers allant dans le sens que le projet de loi puisse finalement avoir pour effet d'empirer la situation à la fois pour les auteurs des décisions juridictionnelles, et leurs utilisateurs. Le système actuel répond *a priori* à toutes les exigences d'accès et de réutilisation, toutes les décisions étant anonymisées par les soins des juridictions elles-mêmes. Il s'y ajoute la publication de ces décisions à travers leurs passages essentiels dans le bulletin de jurisprudence administrative, paraissent dans le cadre de la pasicrisie luxembourgeoise, qui, depuis 1997 accompagne la vie des magistrats de l'ordre administratif en ce que ce bulletin est essentiellement l'oeuvre de ceux-ci.

D'ailleurs, le bulletin 2020 regroupant la jurisprudence jusqu'au 31 décembre 2019 vient de paraître.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma très haute considération.

*Le président de la Cour administrative,*  
Francis DELAPORTE

\*

## AVIS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

### DEPECHE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF AU PRESIDENT DE LA COUR ADMINISTRATIVE

(30.7.2020)

**Conc. : Projet de loi sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public**  
**Projet de règlement grand-ducal portant fixation de critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents détenus par les organismes du secteur public et les entreprises publiques**

**Brm** : Soit l'avis en annexe aux fins de communication à Madame la Ministre de la Justice

*Le président du tribunal administratif,*  
Marc SÜNNEN

\*

### DEPECHE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(30.7.2020)

Madame la Ministre,

**Conc. : Projet de loi sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public**  
**Projet de règlement grand-ducal portant fixation de critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents détenus par les organismes du secteur public et les entreprises publiques**

J'accuse bonne réception des courriers du ministre des Communications et des Médias du 15 juillet 2020 sollicitant l'avis du tribunal administratif par rapport, d'une part, au projet de loi sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public ainsi que, d'autre part, par rapport au projet de règlement grand-ducal portant fixation de critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents détenus par les organismes du secteur public et les entreprises publiques.

J'ai pris bonne connaissance du projet de loi sous rubrique, qui vise à transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (refonte) (« directive données ouvertes » ou « *open data* »). Cette directive constitue une refonte de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (« directive européenne sur l'Information du Secteur Public ou directive ISP »).

Au niveau national, la directive ISP avait été transposée par la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public ; le projet de loi sous analyse entend remplacer et abroger cette loi du 4 décembre 2007.

La directive *open data*, et partant le projet de loi sous analyse qui la transpose, énonce des règles minimales concernant la réutilisation et les modalités pratiques destinées à faciliter la réutilisation de données détenues par le secteur public. Elle ne s'applique pas aux documents dont la fourniture est une activité qui ne relève pas de la mission de service public dévolue aux organismes du secteur public ; elle prohibe, en principe, la tarification de la réutilisation des documents, mais permet le recouvrement des coûts marginaux occasionnés par, notamment, la reproduction ou l'anonymisation des données à caractère personnel. Elle interdit enfin les accords d'exclusivité et les pratiques discriminatoires.

Compte tenu des limites imposées par les articles 67 et 23 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, je n'entends toutefois pas émettre d'avis circonstancié par rapport au contenu général du projet de loi mais je me limiterai aux considérations d'ordre général suivantes :

- Il y a d'abord lieu de souligner qu'il existe un lien direct entre le présent projet de loi et la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte. En effet, le volet « réutilisation », traité par le présent projet de loi, repose intimement sur le volet « accès aux documents » régi par la loi du 14 septembre 2018 précitée et s'applique aux documents et informations d'ores et déjà rendues accessibles et partant publiques, le projet de loi précisant d'ailleurs en son article 1 (3) que « *La présente loi s'appuie sur les règles d'accès en vigueur et ne les affecte en rien* ».

Or, si l'accès préalable du citoyen aux données est limité, ou soumis à des obstacles, la réutilisation des données déclarées ou considérées comme étant légalement accessibles au vu du présent projet de loi, demeurera très largement théorique.

Il conviendrait dès lors, avant de poursuivre l'élaboration du présent projet de loi, de vérifier l'existence, de manière générale et effective, d'un droit d'accès, et ce au-delà du cadre théorique tracé par la loi du 14 septembre 2018, diverses expériences recueillies au niveau contentieux par le tribunal administratif tendant en effet plutôt à constater une relative ineffectivité de cette loi, respectivement une frilosité de la part de certaines administrations à respecter le droit d'accès consacré notamment par cette loi. Il ne serait pas inutile de tirer d'abord un premier bilan de l'application de la loi du 14 septembre 2018, notamment en collaboration avec la Commission d'accès aux documents instaurée par cette même loi.

- Le tribunal note que le projet de loi prévoit, en tant qu'innovation par rapport à la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public, cette fois-ci explicitement une voie de recours, à savoir un recours en réformation devant le tribunal administratif, à introduire endéans un délai de trois mois de la notification de la décision opposée à une demande de réutilisation.

Il convient de noter que la directive *open data* préconise à cet égard, dans son considérant 42 que « *la procédure de réexamen devrait être courte, et répondre ainsi aux besoins d'un marché en rapide évolution* », tandis que le projet de loi lui-même prévoit en son article 4 (2) un délai de traitement des demandes de vingt jours ouvrables : il est douteux que la prévision d'un recours en réformation par-devant deux instances (tribunal administratif et Cour administrative) constitue à cet égard un recours rapide tel que voulu par le législateur européen.

Le soussigné renvoie à cet égard à son avis relatif au projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte :

« (...) Une telle voie de recours risque toutefois, compte tenu des délais d'instruction prévus par la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et des délais de fixation actuels, résultant notamment de l'encombrement du tribunal, de priver purement et simplement ledit projet de loi de toute effectivité, puisqu'un administré, désireux d'obtenir la communication d'un document administratif, devra, outre les délais inhérents à la procédure administrative

*telle que projetée, de l'ordre de plusieurs mois, attendre près d'un an avant d'obtenir un jugement de première instance. Or, devoir attendre plus d'un an pour obtenir éventuellement gain de cause et se voir accorder la communication d'un document déterminé risque fort de vider le projet de loi, qui poursuit l'objectif d'une « mise en oeuvre d'une politique d'ouverture aux citoyens des documents » administratifs de tout sens, un éventuel jugement de réformation – sans parler de l'hypothèse d'un appel – intervenant au terme d'un tel délai risquant d'être tardif, dans le sens que les documents ou informations sollicitées auront entretemps perdu toute pertinence, respectivement que la demande aura perdu tout objet, les informations ayant entretemps été diffusées publiquement.*

*S'il est vrai que la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives prévoit théoriquement, notamment lorsqu'une affaire n'est pas en état d'être plaidée à brève échéance, de saisir le président du tribunal en vue de l'instauration d'une mesure de sauvegarde, une telle possibilité ne se conçoit toutefois pas en la matière d'accès aux documents administratifs, le juge du provisoire ne pouvant pas, sous peine d'épuiser le fond, accorder à titre provisoire un tel accès ou une telle communication .*

*Il conviendrait dès lors, afin de conférer une quelconque effectivité aux voies de recours, d'instaurer, tel que préconisé par la Haute Corporation, une voie de recours plus rapide, sans nécessairement s'inspirer des dispositions de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, lesquelles se sont avérées en pratique incohérentes et difficilement applicables, ne serait-ce que du fait de l'absence de procédure d'appel simplifiée et accélérée ».*

Il conviendrait, afin de répondre du moins partiellement à l'objectif de rapidité voulu par le législateur européen, d'étendre les missions de la Commission d'accès aux documents et de prévoir l'attribution d'un rôle supplémentaire à cette Commission également dans le cadre de problèmes pouvant se poser dans le contexte de la réutilisation des données et informations détenues par les administrations.

- Le tribunal administratif a pris bonne note que le projet de loi sous analyse vise à travers son article 2 (1) les « *organismes du secteur public* », définis comme étant l'État, les communes, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public : son application concerne partant également les juridictions administratives, appelées, conformément aux articles 3 (1), 4 (1) et 6 (1), à mettre sur demande leur jurisprudence à la disposition d'un demandeur en vue de la réutilisation, si possible et s'il y a lieu sous forme électronique, « *dans des formats qui sont ouverts, lisibles par machine, accessibles, tracables et réutilisables, en les accompagnant de leurs métadonnées* ».

Cette obligation risque toutefois de faire double emploi avec la publication en ligne de la jurisprudence administrative, d'ores et déjà effectuée par les juridictions administratives depuis des années<sup>1</sup> ; les juridictions administratives ne sont par ailleurs pas outillées pour répondre à de multiples demandes de communication et de réutilisation : il conviendra ici d'appliquer l'article 7 (2) de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, aux termes duquel une demande de communication peut être refusée lorsque la demande porte sur un document qui est déjà publié.

- Enfin, il conviendrait, dans l'intérêt de sa lisibilité, de préciser l'article 13, intitulé « *Ensembles de données spécifiques de forte valeur et modalités de publication et de réutilisation* » en définissant les « *ensembles spécifiques de données de forte valeur* », la référence à des actes d'exécution de la Commission européenne, non autrement déterminés, étant insatisfaisante.
- Le projet de règlement grand-ducal portant fixation de critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents détenus par les organismes du secteur public et les entreprises publiques n'appelle, pour sa part, pas de commentaires, les autorités judiciaires en général et les juridictions administratives en général n'étant pas, conformément à l'article 7 (1) et (2) du projet de loi, censés soumettre la réutilisation de leurs données à une redevance.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma haute considération.

*Le président du tribunal administratif,*  
Marc SÜNNEN

<sup>1</sup> <http://www.jurad.etat.lu/>