



Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications

Procès-verbal de la réunion du 18 juin 2021

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 11 décembre 2020, 26 février, 2 mars, 9 mars, 19 mars, 20 avril, 4 mai et 11 mai 2021.
2. 7643 Projet de loi sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'amendements parlementaires
 - Désignation d'un Rapporteur
3. 7632 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État
 - Rapporteur : Monsieur Pim Knaff
 - Approbation d'un projet de lettre d'amendements parlementaires
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt épouse Kemp (remplaçant M. Serge Wilmes), M. Carlo Back, Mme Djuna Bernard, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, M. Pim Knaff, M. Marc Lies, Mme Octavie Modert, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding

Mme Anne Blau, Mme Laure Bourguignon, M. Thierry Zeien, Service des Médias et des Communications

Mme Cristel Sousa, Mme Sarah Brock, M. Tun Loutsch, M. Micael Borges, Administration parlementaire

Mme Lynn Strasser, Groupe politique DP

Excusés : M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Guy Arendt, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 11 décembre 2020, 26 février, 2 mars, 9 mars, 19 mars, 20 avril, 4 mai et 11 mai 2021.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications approuve unanimement les projets de procès-verbal cités ci-avant.

2. 7643 Projet de loi sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public

Monsieur Guy Arendt (DP) est nommé rapporteur du projet de loi 7643.

*

Les membres de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications passent en revue l'avis du Conseil d'État rendu en date du 1^{er} juin 2021.

Ad article 1^{er} :

L'article 1^{er} définit le champ d'application et l'objet du projet de loi. Le paragraphe 1^{er} précise que le projet de loi s'applique à des documents détenus par les organismes du secteur public. Une nouveauté du présent projet de loi réside dans le fait que le champ d'application a été élargi aux entreprises publiques actives dans certains domaines énumérés au paragraphe 1^{er}, point 2^o.

Dans ce contexte, le Conseil d'État estime qu'au paragraphe 1^{er}, point 2^o, lettre b), il y a lieu de se référer, dans un souci de précision, à « l'article 2, lettre d), du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil ».

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre les suggestions du Conseil d'État relatives au paragraphe 1^{er}, point 2^o.

Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} énumère les cas où le présent projet de loi ne s'appliquera pas.

Le Conseil d'État note qu'au paragraphe 2, point 4^o, sont ajoutés par rapport au texte de la directive à transposer, les termes « et les documents relatifs aux relations extérieures ». Le Conseil d'État souligne que les règles d'accès sont en partie déterminées par la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte qui se réfère, en son article 1^{er}, paragraphe 2, point 1, au titre des documents exclus du droit d'accès à ceux relatifs « aux relations extérieures ». Par conséquent, le Conseil d'État estime que cet ajout est superfétatoire et peut être supprimé.

Un représentant du Service des Médias et des Communications (SMC) explique que le bout de phrase « et les documents relatifs aux relations extérieures » a été ajouté à la suite d'une

consultation interministérielle, à la demande du Ministère des Affaires étrangères et européennes. Le représentant rejoint toutefois les observations du Conseil d'État indiquant que la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente couvre déjà ce type de document.

Suite aux remarques du Conseil d'État relatives au paragraphe 2, point 4°, la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de supprimer la partie de phrase « et les documents relatifs aux relations extérieures ».

Le paragraphe 2, point 6°, de l'article sous revue prévoit que la loi ne s'applique pas « aux documents dont l'accès est limité conformément aux règles d'accès en vigueur, notamment dans les cas où les citoyens ou les personnes morales doivent justifier d'un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents; »

Dans ce contexte, le Conseil d'État donne à considérer que le cas de figure « où les citoyens ou les personnes morales doivent justifier d'un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents » n'est prévu ni par la loi précitée du 14 septembre 2018 ni par la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Le Conseil d'État s'interroge par conséquent sur la signification de la notion « d'intérêt particulier » dans le cadre du présent projet de loi et sur les cas de figure qui seraient en l'occurrence couverts par cette disposition. Bien que les termes en question soient repris de la directive à transposer, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu soit de préciser les cas de figure visés par la disposition en question, soit, à défaut de cas de figure applicable en droit national, d'omettre la partie de phrase « notamment dans les cas où les citoyens ou les personnes morales doivent justifier d'un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents ».

Madame la Députée Viviane Reding (CSV) estime qu'il serait judicieux, dans ce cas de figure, de maintenir le bout de phrase que le Conseil d'État suggère de supprimer. Tout en affirmant que cette suppression pourrait éventuellement donner lieu à un nombre d'abus, l'oratrice préconise de maintenir la disposition dans l'état tel que déposé tout en précisant les situations qui seraient visées par ce type de disposition.

Monsieur le Député Sven Clement (Piraten) indique ne pas être d'accord avec la proposition de Madame Reding et estime qu'il faudrait plutôt omettre la partie de phrase « notamment dans les cas où les citoyens ou les personnes morales doivent justifier d'un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents ». Aux yeux de l'orateur, le point 6° est déjà assez clair étant donné qu'il fait référence aux « règles d'accès en vigueur », c'est-à-dire en l'occurrence à la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente. La suppression de ce bout de phrase joue en faveur d'une cohérence légale.

Les membres de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications passent au vote et décident à 8 voix contre 4 (3 abstentions) de supprimer la partie de phrase « notamment dans les cas où les citoyens ou les personnes morales doivent justifier d'un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents ».

Toujours à l'article 1^{er}, le paragraphe 7 prévoit que le projet de loi régit la réutilisation des documents existants détenus par les organismes du secteur public et les entreprises publiques, y compris des documents auxquels s'applique la loi modifiée du 26 juillet 2010 portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national.

Dans son avis, le Conseil d'État suggère de supprimer la référence aux « États membres ».

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre l'observation du Conseil d'État relative au paragraphe 7.

Ad article 4 :

Le Conseil d'État constate, pour ce qui est du traitement des demandes de réutilisation, que l'article 4, paragraphe 5, de la directive (UE) 2019/1024 n'est pas transposé en l'espèce. L'article 4, paragraphe 5, précité prévoit que « [a]ux fins du présent article, les États membres établissent des dispositions pratiques visant à faciliter une réutilisation efficace des documents ». Le Conseil d'État rappelle toutefois dans son avis que la transposition d'une directive doit être fidèle et complète par rapport au texte de la directive. Il se doit de relever que le texte en projet néglige de prévoir des dispositions pratiques ayant pour objet de garantir l'accès aux ensembles de données tombant sous le champ d'application de la directive.

Le paragraphe 5 de l'article 4 de la directive n'ayant pas été transposé, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à la disposition sous examen pour transposition incomplète de la directive.

Le représentant du SMC explique que les auteurs du texte ont estimé que cette disposition relèverait d'un aspect pratique et aurait pu, par conséquent, être clarifiée sans avoir recours à la législation. Il indique qu'il sera envisagé de mettre en place un portail sur internet qui mettra à disposition du public les données destinées à la réutilisation. Ce portail existe déjà au Luxembourg étant donné que la directive transposée par le présent projet de loi constitue déjà la deuxième refonte d'une directive européenne qui a été publiée en 2004.

A la lumière de l'opposition formelle soulevée par le Conseil d'État, la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide d'amender l'article 4 du projet de loi en y insérant un nouveau paragraphe 5, ayant la teneur suivante :

« (5) Un portail unique donne accès à tous les documents qui sont mis à disposition à des fins de réutilisation. »

Les documents disponibles en vue d'une réutilisation, les conditions éventuelles dont les licences types ainsi que les rétributions éventuelles de cette réutilisation sont répertoriés et publiés sur le portail. »

Le paragraphe suivant est renuméroté par conséquent.

Le Conseil d'État note ensuite au nouveau paragraphe 6 (paragraphe 5 initial) qu'il y a une différence terminologique entre le texte du projet de loi sous avis et le texte de la directive à transposer. L'article sous revue précise que « [l]es entités suivantes ne doivent pas se conformer aux exigences du présent article » alors que l'article correspondant de la directive (UE) 2019/1024 prévoit que « [l]es entités suivantes ne sont pas tenues de se conformer au présent article: ». De l'avis du Conseil d'État, l'emploi des termes « ne doivent pas se conformer » correspond à une interdiction de faire alors que les termes employés par le législateur européen renvoient à une faculté de ne pas faire. Cette différence terminologique entraîne une transposition incorrecte de la directive et le Conseil d'État doit dès lors s'y opposer formellement.

Afin de rendre compte de l'opposition formelle soulevée par le Conseil d'État, la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre la proposition du Conseil d'État et apporte les modifications suivantes au paragraphe sous revue :

« (56) Les entités suivantes ~~ne doivent pas~~ ne sont pas tenues de se conformer aux exigences du présent article:

- 1° les entreprises publiques;
- 2° les établissements d'enseignement, les organismes exerçant une activité de recherche et les organisations finançant une activité de recherche. »

Ad article 5 :

L'article 5 prévoit les modalités de recours contre une décision relative à la réutilisation.

Dans ce contexte, le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi ont choisi d'attribuer la compétence en matière de réexamen d'une décision relative à une demande de réutilisation au tribunal administratif. Le considérant 42 de la directive (UE) 2019/1024 indique à ce sujet que « [l]es voies de recours devraient comporter la possibilité d'un réexamen réalisé par un organisme de réexamen impartial. ». Plus fondamentalement, et toujours d'après le considérant 42 de la directive(UE) 2019/1024 précitée, « [l]a procédure de réexamen devrait être courte, et répondre ainsi aux besoins d'un marché en rapide évolution ». Le Tribunal administratif a souligné, dans son avis du 30 juillet 2020, qu'« 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 » et a estimé qu'« [i]l 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 Conseil d'État se rallie aux observations formulées par le Tribunal administratif sur ce point.

Madame la Député Lydia Mutsch (LSAP) rejoint l'approche préconisée par le Tribunal administratif et aimerait par conséquent savoir ce qui a motivé les auteurs de plutôt choisir la voie de recours devant le tribunal administratif.

Le représentant du SMC répond que cette disposition a fait l'objet d'une discussion entre le Ministre de la Communication et des Médias et la Ministre de la Justice qui sont tous les deux venus à conclusion que le tribunal administratif formerait la voie de recours la plus appropriée. La Commission d'accès aux documents, citée par le Tribunal administratif, n'a en effet qu'un rôle consultatif et ne pourra donc pas donner d'avis contraignant pour ce type de situation. La directive européenne prévoit que l'instance de recours doit avoir un pouvoir décisionnel contraignant.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de maintenir, à l'article 5, le recours devant le tribunal administratif.

Ad article 6 :

Le paragraphe 7 de l'article sous revue traite des données de forte valeur. Afin de mettre en place des conditions propices à la réutilisation de documents à laquelle se rattachent d'importants avantages d'une valeur particulièrement élevée pour l'économie et la société, le législateur européen a décidé d'introduire ce concept qui cible les catégories suivantes:

- Géospatiales
- Observation de la terre et environnement
- Météorologiques

- Statistiques
- Entreprises et propriété d'entreprises
- Mobilité

Pour ces types de documents, certaines des conditions de réutilisation sont écartées. Ainsi par exemple, les entreprises publiques qui détiennent de telles données ne peuvent plus s'opposer à la mise à disposition. Ces données sont, à quelques rares exceptions, gratuites. Il faut encore que ces données respectent des conditions plus sévères quant aux formats disponibles.

Le Conseil d'État note pour le paragraphe 7 que les termes « dont la liste est établie conformément à l'article 14, paragraphe 1 » de l'article correspondant de la directive n'ont pas été repris. Le Conseil d'État recommande, dans un souci de précision, de reformuler la disposition sous avis en ajoutant une référence à l'article 13, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous rubrique.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre la proposition du Conseil et ajoute à l'article 6, paragraphe 7, entre les termes « données de forte valeur » et « sont mis à disposition » les termes « dont la liste est établie conformément à l'article 13, paragraphe 1^{er} ».

Ad article 7 :

L'article 7 règle les principes de tarification.

Au paragraphe 3 de l'article sous revue, le Conseil d'État constate que le libellé de la deuxième phrase diffère de celui de la disposition correspondante de la directive (UE) 2019/1024. En effet, les auteurs du projet de loi ont opté pour les termes « montant total des recettes » et « coût total de collecte, de production, de reproduction, de diffusion et de stockage de données » alors que la directive se réfère au « total des recettes » et au « coût de leur collecte, de leur production, de leur reproduction, de leur diffusion et du stockage de données ». Le Conseil d'État estime, pour sa part, que l'emploi des termes précités a pour effet de conférer à la disposition sous revue un sens différent de celui prévu par le législateur européen entraînant ainsi une transposition incorrecte de la directive (UE) 2019/1024. Il demande, par voie de conséquence, et sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive, de reprendre le libellé de la disposition correspondante de la directive.

Afin de remédier à l'opposition formelle du Conseil d'État, la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de reprendre à l'article 7, paragraphe 3, du projet de loi, le libellé de la disposition correspondante de la directive.

Au paragraphe 4 de l'article sous revue, le Conseil d'État note que la disposition précisant que « [l]es redevances sont calculées conformément aux principes comptables applicables aux organismes du secteur public concernés » figurant au paragraphe 5 de l'article 6 de la directive à transposer n'est pas reprise. Si cette disposition figure en effet déjà au paragraphe 3 de l'article sous revue, celle-ci concerne toutefois spécifiquement le cas de figure envisagé par le paragraphe en question, à savoir dans les cas visés au paragraphe 2, points 1° et 3°. Étant donné que le paragraphe 4 a trait au cas de figure visé au paragraphe 2, point 2°, le Conseil d'État estime nécessaire de reprendre, ici aussi, la disposition correspondante de la directive.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre la suggestion du Conseil d'État et ajoute à la suite de l'article 7, paragraphe 4, du projet de loi, l'alinéa suivant :

« Les redevances sont calculées conformément aux principes comptables applicables aux organismes du secteur public concernés. »

Le Conseil d'État note qu'au paragraphe 5, les termes « dont la liste est établie conformément au paragraphe 1 dudit article » figurant à la disposition correspondante de la directive à transposer ne sont pas repris à la disposition sous avis. Le Conseil d'État demande ainsi de compléter, dans un souci de précision, la disposition sous avis par une référence à l'article 13, paragraphe 1^{er}, tel que suggéré à l'endroit de l'article 6, paragraphe 7.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre la proposition du Conseil d'État et ajoute à l'article 7, paragraphe 5, point 1°, après les termes « données de forte valeur » les termes « , dont la liste est établie conformément à l'article 13, paragraphe 1^{er} ».

Ad article 12 :

L'article 12 du projet de loi traite, de manière générale, sur l'interdiction des accords d'exclusivité et fixe quelques exceptions dans le cadre desquelles un tel accord est possible.

Sous sa forme actuelle, le paragraphe 2 précise que « Les accords d'exclusivité conclus après le 16 juillet 2019 sont rendus publics en ligne au moins deux mois avant leur prise d'effet. Les termes définitifs de ces accords sont transparents et sont rendus publics en ligne. ».

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la directive se réfère aux « accords d'exclusivité conclus le 16 juillet 2019 ou après cette date » alors que la disposition sous revue renvoie aux « accords d'exclusivité conclus après le 16 juillet 2019 ». Dans un souci de transposition correcte de la directive, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de se référer aux « accords d'exclusivité conclus à partir du 16 juillet 2019 ».

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de reprendre la formulation proposée par le Conseil d'État afin de remédier à son opposition formelle.

Ad article 13 :

Le Conseil d'État soulève pour le paragraphe 1^{er}, que les auteurs du projet de loi utilisent le verbe « devoir » alors que la directive emploie le présent de l'indicatif du verbe « être ». Le Conseil d'État estime ainsi qu'il convient de s'en tenir au libellé de la directive.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre les propositions du Conseil d'État relatives à l'article 13, paragraphe 1^{er}, du projet de loi.

Dans son avis, le Conseil d'État estime que le paragraphe 2 ne requiert pas de transposition dans la mesure où il a spécifiquement trait aux actes d'exécution qui relèvent de la compétence de la Commission européenne. En effet, le Conseil d'État rappelle qu'il est juridiquement contestable de recopier dans des textes nationaux des dispositions figurant dans des directives, qui se limitent à conférer des compétences ou à imposer des obligations aux seules autorités de l'Union de même que celles déterminant la méthode dont ces autorités exercent leurs compétences. Le paragraphe en question est ainsi à supprimer.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre la suggestion du Conseil d'État et supprime le paragraphe 2 de l'article 13. Les paragraphes suivants sont renumérotés par conséquent.

Suite à ces modifications, il convient également de modifier à l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 1°, les références aux paragraphes « 2, 3 et 4 ». Il sera donc fait uniquement référence aux nouveaux paragraphes « 2 et 3 ».

Au nouveau paragraphe 3 (paragraphe 4 initial), le Conseil d'État estime qu'il convient de reprendre les termes manquants de la disposition correspondante de la directive en précisant qu'il s'agit de « l'acte d'exécution correspondant adopté conformément au paragraphe 1^{er} ».

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre la suggestion du Conseil d'État et ajoute au paragraphe 3 de l'article sous revue, les termes « adopté conformément au paragraphe 1^{er} » après le terme « correspondant ».

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide enfin de suivre toutes les observations d'ordre légistiques du Conseil d'État.

Le projet de lettre à l'attention du Conseil d'État, proposant l'amendement parlementaire à l'article 4 du projet de loi (tel qu'exposé ci-avant), a été unanimement approuvé par les membres de la commission parlementaire.

*

Madame la Députée Diane Adehm (CSV) relève que la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) a fait appel à la prudence quant à la mise à disposition de données à caractère personnel au vu du risque de réutilisation à des fins non compatibles par des tiers. L'oratrice aimerait par conséquent savoir ce que le SMC envisage de faire pour garantir la protection des données personnelles.

Aux propos de Madame Adehm, le représentant du SMC indique que le SMC est en contact avec le Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État pour voir comment gérer la problématique liée aux données personnelles le plus efficacement possible. Des formations seront également offertes visant à sensibiliser les entités et à leur montrer comment procéder à une anonymisation selon les règles de l'art. La CNPD estime que le recours à des licences, dans la mesure où elles porteraient également sur les conditions de réutilisation des données à caractère personnel contenues dans un document, pourrait permettre de réduire indirectement les risques pour les personnes concernées en imposant des garanties supplémentaires à prévoir par l'entité souhaitant réutiliser le document. L'orateur indique que le SMC rejoint les propositions de la CNPD relatives aux licences.

3. 7632 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2018/172 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de reporter ce point à une prochaine séance.

4. Divers

Aucun point « divers » n'a été abordé.

Luxembourg, le 20 juillet 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Cristel Sousa

Le Président de la Commission de la Digitalisation, des
Médias et des Communications,
Guy Arendt