

N° 7643¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA DIGITALISATION,
DES MEDIAS ET DES COMMUNICATIONS**

(26.10.2021)

La Commission se compose de M. Guy ARENDT, Président-Rapporteur, Mme Diane ADEHM, 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, M. Serge WILMES, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n°7643 a été déposé par Monsieur le Ministre des Communications et des Médias le 31 juillet 2020.

L'avis du Tribunal administratif a été rendu le 30 juillet 2020.

L'avis de la Cour administrative a été émis le 6 août 2020.

Le projet de loi a été présenté lors de la réunion de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications du 15 septembre 2020.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) date du 20 janvier 2021.

L'avis de la Chambre de commerce a été rendu le 30 avril 2021.

L'avis de la Chambre des métiers date du 26 mai 2021.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 1^{er} juin 2021.

L'avis du Conseil d'Etat a été examiné lors de la réunion de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications du 18 juin 2021. Un amendement parlementaire a été adopté et Monsieur Guy Arendt a été désigné rapporteur du projet de loi lors de cette même réunion.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 12 octobre 2021.

La Commission parlementaire a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et le projet de rapport au cours de sa réunion du 26 octobre 2021.

Le projet de rapport a été adopté au cours de la réunion du 26 octobre 2021.

*

2. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi 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, ci-après « la directive » qui définit le cadre minimal pour les données ouvertes, ci-après « *Open data* », dans l'Union européenne.

L'objectif du présent texte est de faciliter et d'encourager la réutilisation de données ouvertes, qui représentent une ressource importante pour la création de produits et de services innovateurs et pour le développement de nouvelles technologies.

1. Contexte

En 2003, le législateur européen avait introduit une première base légale pour régler l'utilisation et le partage de données ouvertes produites par des organismes du secteur public. La directive 2003/98/EC fut transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public. Cette loi fut alors modifiée en 2016 pour transposer la première refonte de la directive de 2003.

Le 20 juin 2019, le Parlement européen et le Conseil ont publié une deuxième refonte de la directive initiale. L'objectif de la directive (UE) 2019/1024 est de promouvoir la réutilisation des données ouvertes et de contribuer au développement de l'économie numérique. Concrètement, elle entend élargir le champ d'application du régime « *Open data* », définir des catégories de données de forte valeur, introduire une voie de recours et alléger les conditions de réutilisation.

Face à l'envergure considérable des modifications prévues, il s'avère nécessaire d'abroger la loi modifiée du 4 décembre 2007 et de la remplacer par le projet de loi sous rubrique afin de garantir la lisibilité des dispositions légales à transposer.

2. Modifications prévues

Les dispositions de la future loi reprennent en grande partie le texte de la directive (UE) 2019/1024 et s'inscrivent ainsi dans le respect d'une transposition fidèle.

a. *Extension du champ d'application*

Tandis que la directive initiale se limitait aux données ouvertes produites par les organismes du secteur public, la deuxième refonte de la législation européenne prévoit d'élargir le champ d'application du régime « *Open Data* » aux données émises par certaines entreprises publiques ainsi qu'aux données de recherche.

• *Elargissement aux entreprises publiques*

Le législateur européen a comme but de faciliter la réutilisation de documents produits lors de la prestation de services d'intérêt général en élargissant le champ d'application du régime « *Open Data* » aux entreprises publiques. Concrètement, il faut qu'une entreprise remplisse deux critères pour compter parmi les entités visées.

Premièrement, elle doit être soumise à une influence dominante des organismes du secteur public. Cette influence peut résulter soit d'une propriété étatique de l'entreprise, soit d'une participation financière de l'État, soit des règles qui régissent cette entreprise.

Deuxièmement, il faut que l'entreprise publique exerce ses activités dans les domaines :

- de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux définis au Livre III de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ;
- du transport public de voyageurs par chemin de fer et par route pour autant que l'entreprise publique agit en qualité d'opérateur de services publics ;
- du transport aérien remplissant des obligations de service public ;
- du cabotage maritime pour autant que l'entreprise publique agit en qualité d'armateur communautaire remplissant des obligations de service public

Il faut pourtant souligner que le présent projet de loi n'impose aucune obligation aux entreprises publiques d'autoriser la réutilisation de leurs documents produits dans le cadre des domaines d'activité visés. Ainsi, les entreprises qui tombent sous le champ d'application du régime « *Open Data* » peuvent décider elles-mêmes d'autoriser ou non la réutilisation de leurs documents. Une fois la réutilisation décidée, il faut cependant se conformer aux exigences légales de la loi sous rubrique.

• *Elargissement aux données de recherche*

Par donnée de recherche au sens de la directive, il faut comprendre tout document sous forme numérique, qui est recueilli ou produit au cours d'activités de recherche scientifique et utilisé comme élément probant dans le processus de recherche ou dont la communauté scientifique admet communément qu'il est nécessaire pour valider des conclusions et résultats de la recherche.

Le projet de loi vise uniquement les données de recherche qui sont financées au moyen de fonds publics et qui ont déjà été rendues publiques dans une « *archive ouverte institutionnelle ou thématique* ».

Les publications de recherche, donc le résultat de la recherche elle-même, sont toutefois exclues du champ d'application de la loi.

b. Introduction des ensembles de données de forte valeur

En plus de l'élargissement du champ d'application de l'*open data*, la directive (UE) 2019/1024 introduit une liste d'ensembles de données de forte valeur. L'objectif de cette mesure est de faciliter et de promouvoir la réutilisation de documents considérés de forte valeur pour l'économie et pour la société.

À cet effet, les organismes du secteur public et les entreprises publiques qui détiennent des données de forte valeur doivent respecter des conditions de publication et de réutilisation plus strictes. D'un côté, ils ne peuvent pas s'opposer à la mise à disposition de telles données et d'un autre côté, ils doivent les offrir dans des formats spécifiques et à titre gratuit sauf exceptions.

Les données de forte valeur seront classées dans six catégories thématiques, à savoir :

- 1) Géospatiales
- 2) Observation de la terre et environnement
- 3) Météorologiques
- 4) Statistiques
- 5) Entreprises et propriété d'entreprises
- 6) Mobilité

c. Introduction d'une voie de recours

Le régime actuel de l'*Open data* prévoit déjà la possibilité pour une personne d'introduire une demande de réutilisation aux organismes du secteur public.

Le législateur européen a toutefois décidé de donner davantage de pouvoir à la partie demanderesse en introduisant une voie de recours contre des décisions prises. Étant donné qu'il s'agit d'un réexamen impartial, le présent projet de loi vise à conférer compétence au juge administratif statuant comme juge de fond.

d. Allègement des conditions de réutilisation

La nouvelle directive entend alléger les conditions de réutilisation des données ouvertes tout en promouvant la concurrence et la transparence sur le marché de l'information.

Premièrement, elle prévoit que les données dynamiques doivent être mises à disposition pour une réutilisation immédiate aussitôt qu'elles ont été recueillies par l'intermédiaire d'une interface de programme d'application (API). Par données dynamiques il faut comprendre des documents numériques qui font l'objet d'actualisations fréquentes ou en temps réel à cause de leur volatilité ou de leur obsolescence rapide.

Deuxièmement, la directive introduit le principe de gratuité pour la réutilisation de données publiques. Néanmoins, elle autorise le recouvrement des coûts marginaux occasionnés pour reproduire et diffuser les documents, anonymiser les données personnelles et protéger les informations confidentielles à caractère commercial. Au Luxembourg, le principe de gratuité fait d'ores et déjà partie du droit national.

Troisièmement, le législateur européen exige que la réutilisation des données ouvertes soit équitable et non-discriminatoire. Le présent projet de loi introduit dès lors le principe que la réutilisation n'est

pas soumise à d'autres conditions (licences). Il laisse toutefois la possibilité d'en prévoir dans des cas justifiés par un objectif d'intérêt public.

En règle générale, les accords conclus entre les entités publiques détenant les documents et des tiers ne peuvent attribuer de droits d'exclusivité. Dans les cas exceptionnels où la directive autorise la conclusion de tels accords, leur validité est soumise à un réexamen régulier et des conditions de transparence particulières s'appliquent.

Finalement, le législateur européen oblige les États membres 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.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

4. LES AVIS

1. L'avis du Tribunal administratif

Le Tribunal administratif a émis son avis en date du 30 juillet 2020.

Il marque son accord avec les grandes lignes du projet de loi tout en formulant quelques remarques d'ordre général.

Tout d'abord, il rappelle que le régime « *Open data* » s'appuie sur les règles applicables en matière d'accès aux documents et ne les modifie en rien. Le projet de loi sous revue ne pourra donc s'appliquer qu'aux seuls documents d'ores et déjà rendus accessibles et publics par les entités détentrices. Dans ce contexte, le Tribunal administratif conseille de tirer un premier bilan de l'application de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, qui règle le droit d'accès aux documents publics, avant de poursuivre l'élaboration du présent projet de loi.

Deuxièmement, il doute que l'introduction d'un recours en réformation par-devant deux instances (tribunal administratif et Cour administrative) puisse satisfaire à l'objectif du législateur européen visant à minimiser les délais de la procédure de réexamen. Il estime par ailleurs que l'encombrement du tribunal et les délais d'instruction actuellement en vigueur risquent de priver cette voie de recours de toute effectivité. Il conseille dans ce contexte d'instaurer une voie de recours plus rapide en étendant les missions de la Commission d'accès aux documents. Celle-ci serait alors compétente pour résoudre les problèmes liés à la réutilisation des données publiques.

En dernier lieu, le Tribunal administratif souhaite que les juridictions administratives puissent profiter de l'application de l'article 7 (2) de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, qui prévoit qu'une demande de communication peut être refusée lorsque la demande porte sur un document qui est déjà publié. Il souligne à cet endroit que l'ensemble des décisions juridictionnelles sont d'ores et déjà rendues accessibles et publiées en ligne. Il demande par conséquent d'exempter les juridictions administratives de l'obligation de répondre à des demandes de réutilisation afin d'éviter un double emploi.

2. L'avis de la Cour administrative

La Cour administrative a émis son avis en date du 6 août 2020.

Elle se rallie aux observations formulées par le Tribunal administratif dans son avis du 30 juillet 2020 et souligne que les futures voies de recours en matière de la réutilisation des données devront assurer un juste équilibre entre la rapidité et la qualité de l'évacuation des contentieux. Bien qu'elle approuve la mise en place d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif, elle estime que les impératifs de rapidité prévus par la législation européenne se heurtent ici avec les procédures du droit commun en la matière.

Elle remarque à ce titre que les juridictions administratives ont été les seules qui, depuis leur création en 1997, ont garanti l'accès et la réutilisation des données produites par elles. En effet, toutes les décisions juridictionnelles sont mises à la disposition du public en étant anonymisées et publiées dans le bulletin de jurisprudence administrative.

3. Les avis de la Commission Nationale pour la Protection des Données

a. Premier avis

La Commission Nationale pour la Protection des Données (CNPD) a émis son premier avis en date du 20 janvier 2021.

De manière générale, la CNPD salue que le champ d'application de la directive « *Open Data* » est étendu aux données de recherche ainsi qu'aux données émises par certaines entreprises publiques. Elle ne peut que souscrire aux objectifs du projet de loi qui vise entre autres à fortifier le droit fondamental de l'accès à l'information pour tous les citoyens. Elle souligne toutefois la nécessité de créer un cadre juridique qui permette aussi bien de faciliter la réutilisation des données publiques que de protéger les données à caractère personnel. Il faudrait, aux yeux de la CNPD, absolument trouver un juste équilibre entre la transparence des affaires publiques et la protection de la vie privée.

La CNPD se demande en outre si les règles d'accès à des documents contenant des données à caractère personnel, telles que prévues par le projet de loi sous rubrique, sont en conformité avec celles de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte. Elle s'inquiète ainsi du risque de divulgation de données à caractère personnel dans le cas de règles d'accès ambiguës.

Elle conseille dès lors de revoir les règles d'accès sectorielles pour assurer qu'elles excluent, le cas échéant, l'accès aux documents contenant des données à caractère personnel ou qu'elles prévoient au minimum l'anonymisation des données à caractère personnel.

Lorsque des données à caractère personnel sont néanmoins susceptibles d'être rendues publiques et réutilisables sur la base des règles en vigueur, la CNPD exige que le responsable de traitement fasse une analyse d'impact relative à la protection des données avant de mettre à disposition le document en question. Dans le cas où la communication d'un document représente des risques pour les droits et libertés des personnes concernées, l'organisme détenteur devrait soit s'abstenir de la publication, soit anonymiser le document.

Finalement, la CNPD estime que le recours à des licences dans le cadre de la réutilisation de données à caractère personnel pourrait réduire les risques pour les personnes concernées en imposant des règles supplémentaires à respecter par l'entité souhaitant réutiliser le document.

b. Avis complémentaire

En date du 6 août 2021, la Commission Nationale pour la Protection des Données a émis son avis à l'amendement parlementaire du 18 juin 2021.

Elle rappelle que les règles applicables en matière de protection des données, et notamment les principes prévus à l'article 5 du RGPD, doivent être respectés dans le cadre de l'exploitation du portail unique. Vu que l'amendement parlementaire n'appelle pas d'autres observations de sa part, la Commission nationale est en mesure de marquer son accord avec la version amendée du projet de loi.

4. Les avis de la Chambre du Commerce

a. Premier Avis

La Chambre du Commerce a émis son premier avis en date du 30 avril 2021. Elle marque son accord avec les dispositions prévues tout en formulant quelques remarques ponctuelles.

Tout d'abord, elle souscrit à l'objectif du projet de loi visant à promouvoir la réutilisation de données ouvertes afin de contribuer au développement de l'économie numérique. Elle souligne que les documents produits par les organismes du secteur public constituent des ressources importantes pour la création de produits et services innovateurs.

Elle accueille favorablement que les auteurs du projet de loi ont décidé d'abroger la loi modifiée du 4 décembre 2007 actuellement en vigueur et de la remplacer par une nouvelle loi afin de garantir l'accessibilité et la lisibilité de la législation en la matière. Par ailleurs, la Chambre de Commerce salue que le projet de loi s'inscrit dans le respect d'une transposition fidèle de la directive, hormis quelques erreurs ou lacunes.

Elle s'étonne toutefois que la loi en projet ne prévoit pas une pluralité de voies de recours contre les décisions de réutilisation des organismes du secteur public. Elle se demande en outre pourquoi les auteurs n'ont pas envisagé de faire porter le recours devant le Conseil de la concurrence, la Commission d'accès aux documents (CAD) ou la Commission nationale pour la protection des données (CNPD). Une telle procédure est prévue dans la seconde phrase de l'article 4, paragraphe 4 de la Directive (UE) 2019/1024. Elle remarque en outre que l'instauration d'une voie de recours auprès de la CAD aurait le triple avantage d'être rapide et gratuite et de réduire le nombre de recours en justice. Afin de respecter une transposition fidèle de la directive 2019/1024, la Chambre de Commerce est d'avis que le projet de loi devrait nommer expressément une pluralité de voies de recours en incluant, par exemple, la CAD ou la CNPD.

b. Avis complémentaire

En date du 5 août 2021, la Chambre de Commerce a émis son avis à l'amendement parlementaire du 18 juin 2021.

Elle salue que les auteurs du projet de loi ont suivi le Conseil d'État en ajoutant un paragraphe 5 dans l'article 4 du texte initial prévoyant des « *dispositions pratiques ayant pour objet de garantir l'accès aux ensembles de données tombant sous le champ d'application de ladite directive* ». Vu que l'amendement parlementaire n'appelle pas d'observations particulières de sa part, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord avec la version amendée du projet de loi.

5. L'avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers a émis son avis en date du 26 mai 2021.

Elle salue que le projet de loi s'inscrit dans une transposition fidèle de la directive (UE) 2019/1024 et félicite les auteurs pour leurs efforts en vue de promouvoir la réutilisation des données ouvertes. Elle n'a aucune observation particulière à formuler relativement aux articles lui soumis pour avis, de sorte qu'elle marque son accord avec les dispositions prévues.

6. Les avis du Conseil d'Etat

a. Premier avis

La Haute Corporation a émis son premier avis en date du 1^{er} juin 2021.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat regrette que le législateur national n'ait pas procédé à une coordination entre les dispositions du projet de loi et celles de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte. Elle estime que les règles relatives à la réutilisation des informations du secteur public auraient dû être alignées avec celles en matière d'accès aux documents pour garantir la cohérence entre les deux dispositifs en question. Elle rappelle que la directive qu'il s'agit de transposer « s'appuie sur les règles d'accès en vigueur dans les États membres et ne modifie pas les règles nationales en matière d'accès aux documents ».

Dans son examen de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 1^o, le Conseil d'État relève que la notion de « mission de service public » n'a pas de base légale en droit luxembourgeois.

Il estime dès lors que l'application pratique de cette notion, qui est censée déterminer le champ d'application du projet de loi, risque d'être source de difficultés.

En outre, le Conseil d'État demande de supprimer une disposition superfétatoire au niveau du point 4^o du paragraphe 2 du même article et de préciser les cas de figure visés par la disposition du point 6^o.

La Haute Corporation constate que l'article 4, paragraphe 5, de la directive (UE) 2019/1024, qui prévoit que « les États membres établissent des dispositions pratiques visant à faciliter une réutilisation efficace des documents », n'a pas été transposé dans le texte sous rubrique. Les auteurs du projet de loi n'envisagent pas non plus de recourir à un règlement grand-ducal pour la détermination de telles dispositions pratiques. Afin de garantir une transposition fidèle et complète de la législation européenne, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que les dispositions manquantes soient correctement transposées dans la loi en projet.

Par la suite, il relève une différence de terminologie entre le texte de l'article 4, paragraphe 5, du projet de loi sous avis et le texte de la directive à transposer, de sorte qu'il émet une deuxième opposition formelle à ce niveau.

En ce qui concerne l'article 5 du projet de loi, 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. Il rappelle dans ce contexte que le considérant 42 de la directive prévoit que « [l]a procédure de réexamen devrait être courte, et répondre ainsi aux besoins d'un marché en rapide évolution ». À son avis, l'introduction d'un recours devant le juge administratif n'est toutefois pas de nature à satisfaire à ces critères, de sorte qu'il serait judicieux de prévoir une voie de recours alternative. Il renvoie à cet effet aux observations formulées par le Tribunal administratif dans son avis du 30 juillet 2020 concernant une éventuelle extension des missions de la Commission d'accès aux documents. Le Conseil d'État est d'avis qu'il faudrait prévoir une procédure comparable à celle prévue par la loi du 14 septembre 2018, ceci afin de garantir un parallélisme entre les procédures applicables au niveau de l'accès aux documents et celles au niveau de la réutilisation de ces mêmes documents.

Au niveau de l'article 7, paragraphe 3, du projet de loi, le Conseil d'État remarque que le libellé de la deuxième phrase diffère de celui de la disposition correspondante de la directive (UE) 2019/1024. Puisque cette différence terminologique entraîne une transposition incorrecte de la directive, il demande, sous peine d'opposition formelle, de corriger le libellé en question.

Finalement, la Haute Corporation relève une dernière transposition incorrecte au niveau de l'article 12 du projet de loi. Tandis que la directive se réfère aux « accords d'exclusivité conclus le 16 juillet 2019 ou après cette date », la disposition sous revue renvoie aux « accords d'exclusivité conclus après le 16 juillet 2019 ». Par conséquent, elle suggère, sous peine d'opposition formelle, de se référer aux « accords d'exclusivité conclus à partir du 16 juillet 2019 ».

b. L'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 12 octobre 2021, la Haute Corporation constate que la commission parlementaire a, dans une large mesure, tenu compte des observations et propositions du Conseil d'Etat. Elle se voit en mesure de lever les oppositions formelles émises à l'endroit des articles 4, 7 et 12.

*

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation générale

Le Conseil d'Etat estime que les intitulés des groupements d'articles, tels que les chapitres, se terminent sans points finaux. La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre le Conseil d'Etat sur ce point.

Ad article 1^{er}

L'article reprend avec des modifications mineures l'article 1^{er} de 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 et définit son champ d'application ainsi que son objet.

Dans son avis du 1^{er} juin 2021, le Conseil d'Etat propose un certain nombre de modifications d'ordre rédactionnel que la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications fait siennes.

Le paragraphe 2 énonce les documents exclus du champ d'application.

Le point 1^o exclut du champ d'application les documents produits par les organismes du secteur public dans le cadre des activités qui ne relèvent pas de leur mission de service public.

Au paragraphe 2, point 1^o, le Conseil d'État relève que la notion de « mission de service public » est une notion centrale étant donné qu'elle permet de déterminer le champ d'application de la loi en projet qui manque cependant d'une définition légale en droit luxembourgeois.

Le point 2^o exclut du champ d'application les documents produits par les entreprises publiques en dehors de leur fourniture de service d'intérêt général.

Le point 3° concerne les documents dont les droits de propriété intellectuelle n'appartiennent pas aux organismes du secteur public, aux entreprises publiques et aux acteurs de la recherche visés par le projet de loi.

Les points 4°, 5°, 6° et 8° excluent de la réutilisation les documents considérés par les règles d'accès aux documents comme non accessibles.

Suite aux remarques du Conseil d'Etat 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 ».

En ce qui concerne le paragraphe 2, point 6°, le Conseil d'État s'interroge sur la signification de la notion « d'intérêt particulier » et sur les cas de figure qui seraient en l'occurrence couverts par cette disposition.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de supprimer au paragraphe 2, point 6°, 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 ».

Le point 7° exclut du champ d'application les logos, armoiries et insignes.

Le point 9° exclut les radiodiffuseurs de service public du champ d'application de la loi. Cette exclusion résulte de leur statut particulier.

Le point 10° exclut du champ d'application les établissements culturels qui ne sont pas des bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, musées et archives. Ces types d'établissements culturels (orchestres, opéras, ballets, théâtres et leurs archives) sont exclus en raison de leur spécificité d'«arts de la scène» et du fait que la quasi-totalité de leur matériel est soumise à des droits de propriété intellectuelle de tiers.

Etant donné que les données de la recherche sont incluses dans le champ d'application de la nouvelle loi, les points 11° et 12° excluent du champ d'application les autres types de documents détenus par les entités touchées par une activité de recherche.

Le paragraphe 3 précise que « la présente loi s'appuie sur les règles d'accès en vigueur et ne les affecte en rien ». Cette précision rappelle que la réutilisation ne remplace pas les règles d'accès mais qu'elle se construit sur base de ces règles. Il n'y aura point de réutilisation sans accès.

Le paragraphe 4 précise que la législation, nationale et européenne, en matière de protection des données à caractère personnel prévalent au présent projet de loi.

Le paragraphe 5 précise que le présent texte n'affecte pas l'existence ou la titularité de droit de propriété intellectuelle, de même qu'il ne restreint en aucune manière l'exercice de ces droits en dehors des limites qu'il fixe.

Le paragraphe 6 exclut pour les organismes du secteur public la possibilité de recourir au droit *sui generis* pour le producteur d'une base de données sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données. Ce droit autorise en principe le producteur d'une base de données d'interdire la réutilisation de la totalité ou d'une partie substantielle, évaluée de façon qualitative ou quantitative, du contenu de cette base de données.

Le paragraphe 7 clarifie l'interaction entre 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 et le présent projet de loi.

Ad article 2

L'article reprend littéralement les définitions de la directive et n'appelle que peu de commentaires.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre les observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat relatives à cet article.

Ad article 3

Le paragraphe 1^{er} consacre le principe que les documents qui tombent sous le champ d'application du présent projet de loi peuvent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales. Il rajoute que la réutilisation doit dès lors respecter les dispositions des chapitres 3 et 4.

Le paragraphe 2 consacre le principe que le présent projet de loi ne contient aucune obligation générale d'autoriser la réutilisation de documents produits par des entreprises publiques ou des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et des archives détenteurs des droits de propriété intellectuelle.

Ad article 4

Le paragraphe 1^{er} de l'article dispose que le délai raisonnable correspond au délai de réponse applicable aux demandes d'accès aux documents.

Le paragraphe 2 prévoit une solution de repli pour les cas où le paragraphe premier ne trouve pas application. Ainsi la réponse doit être donnée « dès que possible » et au plus tard « dans les vingt jours ouvrables à compter de la réception de la demande ». Ce délai peut être prolongé de vingt jours pour les demandes complexes. Le demandeur doit cependant être informé de cette prolongation au plus tard trois semaines après la réception de la demande.

Le paragraphe 3 consacre les informations que l'organisme du secteur public est tenu à inclure dans sa réponse négative.

Le Conseil d'État estime qu'il convient de remplacer au paragraphe 3 la référence aux « règles d'accès en vigueur » par un renvoi précis aux lois applicables en l'espèce.

Le paragraphe 4 ajoute que toute décision, négative ou positive, inclut les voies de recours.

Au niveau de l'article 4, paragraphe 5, le Conseil d'État rappelle que la transposition d'une directive doit être fidèle et complète par rapport au texte de la directive. Il relève 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.

Il constate par ailleurs à la lecture du projet de loi que les auteurs n'entendent pas recourir à un règlement grand-ducal pour la détermination de telles dispositions pratiques étant donné que la loi en projet se limite à prévoir le recours à un règlement grand-ducal pour la seule détermination des critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances.

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 initialement prévue.

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.

S'inspirant de la législation belge du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public, la disposition proposée par la commission parlementaire prévoit la création d'un portail unique qui donnera accès à tous les documents qui sont mis à disposition à des fins de réutilisation.

Le Conseil d'Etat donne à considérer que le terme de « rétribution » proposé par la commission parlementaire n'apparaît ni à l'endroit des autres dispositions du projet de loi sous revue ni dans le texte de la directive qu'il s'agit de transposer.

L'article 7 du projet de loi qui a trait aux principes de tarification se réfère quant à lui aux « redevances », terme que le Conseil d'État avait jugé inapproprié dans ce contexte.

La commission parlementaire n'a cependant pas apporté de modifications sur ce point. Il convient de rappeler que le coût de la réutilisation est en principe nul (voir article 7, paragraphe 1^{er}, du projet de loi), seul le recouvrement des coûts marginaux étant autorisé. Dans la mesure où la « rétribution » visée à l'article sous revue ne peut que correspondre à la « redevance » définie à l'article 7, paragraphe 3, de la loi en projet et étant donné que le terme « rétribution » est associé, dans le contexte constitutionnel luxembourgeois, à la matière fiscale (article 102 de la Constitution), le Conseil d'État demande de remplacer le terme « rétribution » par celui de « redevance ».

La Commission parlementaire est d'accord avec cette proposition.

Dans son avis complémentaire du 12 octobre 2021, le Conseil d'État relève encore que la loi belge prévoit la publication des documents assortis des métadonnées pertinentes et charge le Roi de fixer les règles relatives au contrôle et à la surveillance du paragraphe 2. La disposition proposée par la commission parlementaire ne prévoit ni la mise à disposition des métadonnées pourtant centrales dans le cadre de la réutilisation ni l'adoption d'un règlement grand-ducal réglementant le contrôle et la surveillance de la publication des documents, avec le risque que la mise en œuvre pratique des dispositions de la directive tombe finalement en deçà des exigences. Le Conseil d'État propose, par conséquent, de reprendre, à l'endroit de l'article sous avis, la disposition qui figure à l'heure actuelle à l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public¹.

La Commission parlementaire décide de garder le texte intact, étant donné que la disposition visée figure déjà dans l'article 6 paragraphe 1^{er} du présent projet de loi.

Le nouveau paragraphe 6 (paragraphe 5 initial) précise que les entreprises publiques ainsi que les établissements d'enseignement, les organismes exerçant une activité de recherche et les organisations finançant une activité de recherche ne sont pas tenus de se conformer aux règles applicables au traitement des demandes.

Le Conseil d'État note qu'il y a une différence terminologique entre le texte du projet de loi sous avis et le texte de la directive à transposer. 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 :

« (S6) 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 transpose la seconde phrase du paragraphe 4 de l'article 4 de la directive qui prévoit que toute décision relative à la réutilisation doit pouvoir faire l'objet d'un réexamen réalisé par un organisme de réexamen impartial.

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 Conseil d'État se rallie aux observations formulées par le Tribunal administratif quant à la rapidité des moyens de réexamen d'une décision. Il estime que l'introduction d'un recours devant le juge administratif n'est pas de nature à satisfaire au requis de la directive en ce qui concerne l'introduction d'une procédure de réexamen courte. De l'avis du Conseil d'État, il y aurait lieu de veiller au parallélisme des procédures applicables tant au niveau de l'accès aux documents qu'au niveau de la réutilisation de ces mêmes documents.

Ad article 6

L'article reprend l'article 6 de la directive à l'exception de son paragraphe 2 qui correspond à une mesure de mise en œuvre pratique.

Le paragraphe 1^{er} consacre le principe que les organismes du secteur public mettent leurs documents à disposition du public dans le format et dans la langue qu'il existe. Dans la mesure du possible et s'il y a lieu, les organismes du secteur public mettent leurs documents à disposition sous une forme électronique dans des formats ouverts, lisibles par machine, accessibles, traçables et réutilisables, en les accompagnant de leurs métadonnées.

¹ « Art. 5. Formats disponibles

Les organismes du secteur public mettent leurs documents à la disposition du public dans tout format ou toute langue préexistants, si possible et s'il y a lieu dans un format ouvert et lisible par machine, en les accompagnant de leurs métadonnées. Tant le format que les métadonnées répondent, autant que possible, à des normes formelles ouvertes. [...] »

Le paragraphe 2 précise que le projet de loi n'oblige pas les organismes du secteur public d'adapter les formats existants pour se conformer au présent article si cette adaptation demanderait un effet disproportionné qui va au-delà d'une simple manipulation.

Le paragraphe 3 prévoit par ailleurs que le projet de loi n'oblige pas la continuation de conservation ou de production à des fins de réutilisation si les organismes du secteur public décident de ne plus produire ou de conserver certains documents.

Les paragraphes 4 et 5 traitent des formats applicables aux données dynamiques qui doivent répondre à des formats particuliers vu leur valeur économique.

Le paragraphe 7 précise que les ensembles de données de forte valeur que le présent projet de loi adresse dans l'article 13 répondent à des formats spécifiques à savoir qu'ils doivent être mis à disposition dans des formats lisibles par machine, en recourant à des API appropriées et, le cas échéant, sous la forme d'un téléchargement de masse.

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

Le paragraphe 1^{er} consacre le principe de gratuité de la réutilisation.

Le premier alinéa du paragraphe 1 admet pourtant le recouvrement des coûts marginaux encourus d'activités particulièrement coûteuses liées par exemple au format spécifique de certains types de documents ou encore à une recherche particulièrement approfondie portant sur les documents demandés.

Le paragraphe 2 prévoit trois dérogations au principe de gratuité.

Certains organismes peuvent demander des redevances supérieures aux simples coûts marginaux, à savoir :

- les organismes du secteur public tenus, en vertu de la loi, de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public,
- les bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, aux musées et aux archives,
- les entreprises publiques.

Le paragraphe 3 concerne les redevances que peuvent imposer les organismes du secteur public tenus, en vertu de la loi, de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public ainsi que les entreprises publiques. Le texte prévoit que ces redevances soient calculées sur base de critères objectifs, transparents et vérifiables fixés par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe 3 de l'article 6 de la directive (UE) 2019/1024, qui n'est pas transposé en l'occurrence, précise que « [I]es États membres publient une liste des organismes du secteur public visés au paragraphe 2, point a) », à savoir les organismes du secteur public tenus, en vertu de la loi, de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public. Le Conseil d'Etat constate que lesdits organismes ne sont ni définis dans la loi en projet ni dans le règlement grand-ducal prévu au paragraphe 3 de l'article sous revue. Il renvoie dans ce contexte aux observations formulées dans son avis du même jour relatif 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.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que l'utilisation du terme « redevance » n'est pas appropriée dans ce contexte.

Au paragraphe 3 de l'article 7 sous revue, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive, de reprendre le libellé de la disposition correspondante de la directive. La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications donne raison au Conseil d'Etat.

Au paragraphe 4 de l'article sous revue, le Conseil d'Etat note que la disposition précisant que « [I]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^o et 3^o. Étant donné que le paragraphe 4 a trait au cas de figure visé au paragraphe 2, point 2^o, 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 paragraphe 5 précise que certains types de documents sont toujours gratuits, peu importe l'organisme qui les détient. Il s'agit notamment des données de la recherche ainsi que des ensembles de données de forte valeur. Les exceptions au principe de gratuité pour les ensembles de données de forte valeur sont énoncées à l'article 13, paragraphes 2 et 3 nouveaux (paragraphes 3 et 4 initiaux).

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^o, après les termes « données de forte valeur » les termes « , dont la liste est établie conformément à l'article 13, paragraphe 1^{er} ».

Ad article 8

L'article 8 du projet de loi reprend le texte de l'article 7 de la directive, à l'exception de son paragraphe 3 qui prévoit une mesure pratique qui figure parmi les bonnes pratiques des organismes du secteur public.

Ad article 9

Cet article prévoit qu'en principe, la réutilisation des documents n'est pas soumise à condition.

Ad article 10

L'article prévoit les conditions déterminant si les données de la recherche sont réutilisables.

L'article 10 du projet de loi reprend le texte de l'article 10 de la directive, à l'exception de son paragraphe 1^{er}.

Ad article 11

L'article 11 de la loi reprend le texte de l'article 11 de la directive, à l'exception de son paragraphe 1^{er}. Cet article vise à assurer que les conditions de réutilisation soient non discriminatoires pour les catégories comparables de réutilisation.

Ad article 12

L'article 12 du projet de loi reprend le texte de l'article 12 de la directive.

Le paragraphe 1^{er} énonce le principe suivant lequel les organismes du secteur public devraient respecter les règles applicables en matière de concurrence lorsqu'ils définissent les principes de réutilisation de documents, en évitant autant que possible de conclure entre eux et avec des partenaires privés des accords d'exclusivité.

Le paragraphe 2 prévoit une dérogation de ce principe car dans le cadre d'une prestation de service d'intérêt général, il peut parfois s'avérer nécessaire d'accorder un droit d'exclusivité pour la réutilisation de certains documents du secteur public.

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 répondre à son opposition formelle.

Le paragraphe 3 prévoit une autre dérogation au principe énoncé au paragraphe 1^{er} concernant les ressources culturelles.

Le paragraphe 4 prévoit que les actes qui ne sont pas en soi un accord d'exclusivité mais qui visent tout de même à restreindre la disponibilité de documents à des fins de réutilisation par des entités autres que le tiers qui fait partie du dispositif, ou qui peuvent raisonnablement être considérés comme susceptibles de la restreindre doivent être publiés deux mois avant leur entrée en vigueur et doivent faire l'objet d'un réexamen régulier.

Pour les deux dérogations fixées au paragraphe 2 et 3, le projet de loi prévoit au paragraphe 5 du présent article des dates d'échéance pour les contrats d'exclusivité, à savoir au plus tard le 18 juillet 2043 pour les accords en place le 17 juillet 2013 ainsi que le 17 juillet 2049 pour les accords en place le 16 juillet 2019.

Ad article 13

L'article 13 du projet de loi reprend l'article 14 de la directive à l'exception des parties consistant en des mesures techniques applicables aux actes européens à adopter par la Commission européenne.

Le paragraphe 1^{er} prévoit les conditions spécifiques que les ensembles spécifiques de données de forte valeur détenus par les organismes du secteur public et les entreprises publiques doivent remplir.

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

Les dérogations au principe de gratuité des ensembles spécifiques de données de forte valeur sont décrites aux paragraphes suivants.

Dans son avis, le Conseil d'Etat estime toutefois que ce même paragraphe 2 ne requiert pas de transposition dans la mesure où il a spécifiquement traité aux actes d'exécution qui relèvent de la compétence de la Commission européenne. La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre la suggestion du Conseil d'Etat et supprime le paragraphe 2 de l'article 13. Les paragraphes suivants sont renumérotés par conséquent.

Le paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 initial) prévoit que les bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, les musées et les archives ne doivent pas mettre à disposition gratuitement les ensembles spécifiques de données de forte valeur.

Le paragraphe 3 nouveau (paragraphe 4 initial) prévoit une exonération temporaire au principe de gratuité des ensembles spécifiques de données de forte valeur pour les organismes du secteur public qui sont tenus, en vertu de la loi, de générer des recettes destinées à couvrir une partie substantielle de leurs coûts liés à l'exécution de leurs missions de service public si la mise à disposition gratuite a une incidence importante sur le budget des organismes concernés. Cette dérogation est cependant limitée à deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'acte d'exécution correspondant adopté par la Commission européenne, et doit servir comme période transitoire pour permettre aux acteurs de s'accommoder au régime de gratuité.

Au nouveau paragraphe 3 (paragraphe 4 initial), le Conseil d'Etat estime qu'il convient de reprendre les termes manquants de la disposition correspondante de la directive. La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de suivre la suggestion du Conseil d'Etat et ajoute au paragraphe 3 de l'article sous revue, les termes « adopté conformément au paragraphe 1^{er} » après le terme « correspondant ».

Ad article 14

L'article 14 du projet de loi abroge la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public.

*

6. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit :

*

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

Chapitre 1^{er} – Dispositions générales

Art. 1^{er}. Objet et champ d'application

(1) Afin de favoriser l'utilisation des données ouvertes et de stimuler l'innovation dans les produits et les services, la présente loi fixe un ensemble de règles concernant la réutilisation et les modalités pratiques destinées à faciliter la réutilisation :

- 1° de documents existants détenus par des organismes du secteur public ;
- 2° de documents existants détenus par des entreprises publiques :
 - a) exerçant des activités dans les domaines définis dans le livre III de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ;
 - b) agissant en qualité d'opérateurs de services publics conformément 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 ;
 - c) agissant en qualité de transporteurs aériens remplissant des obligations de service public conformément à l'article 16 du règlement (CE) n°1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte) ; ou
 - d) agissant en qualité d'armateurs communautaires remplissant des obligations de service public conformément à l'article 4 du règlement (CEE) n°3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) ;
- 3° de données de la recherche, conformément aux conditions définies à l'article 10.

(2) La présente loi ne s'applique pas :

- 1° aux documents dont la fourniture est une activité qui ne relève pas de la mission de service public dévolue aux organismes du secteur public concernés ;
- 2° aux documents détenus par des entreprises publiques :
 - a) dont la production ne relève pas de la fourniture de services d'intérêt général ;
 - b) relatifs aux activités directement exposées à la concurrence et qui par conséquent, conformément à l'article 115 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, ne sont pas soumises aux règles relatives à la passation des marchés ;
- 3° aux documents dont des tiers détiennent les droits de propriété intellectuelle ;
- 4° aux documents, tels que les données sensibles, dont l'accès est exclu conformément aux règles d'accès en vigueur, y compris pour des motifs :
 - a) de protection de la sécurité nationale, défense ou sécurité publique ;
 - b) de confidentialité des données statistiques ;
 - c) de confidentialité des informations commerciales ;
- 5° aux documents dont l'accès est exclu ou limité pour des motifs d'informations sensibles relatives à la protection des infrastructures critiques au sens de l'article 3, point d) du Règlement grand-ducal du 12 mars 2012 portant application de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection ;
- 6° aux documents dont l'accès est limité conformément aux règles d'accès en vigueur ;
- 7° aux logos, aux armoiries ou aux insignes ;
- 8° aux documents dont l'accès est exclu ou limité en application de règles d'accès pour des motifs de protection des données à caractère personnel, et aux parties de documents accessibles en vertu desdites règles qui contiennent des données à caractère personnel dont la réutilisation a été définie

par la loi comme étant incompatible avec la législation concernant la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ou comme portant atteinte à la protection de la vie privée et de l'intégrité de la personne concernée ;

- 9° aux documents détenus par des radiodiffuseurs de service public et leurs filiales et par d'autres organismes ou leurs filiales pour l'accomplissement d'une mission de radiodiffusion de service public ;
- 10° aux documents détenus par des établissements culturels autres que des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et des archives ;
- 11° aux documents détenus par des établissements d'enseignement de niveau secondaire et au-dessous et, dans le cas de tous les autres établissements d'enseignement, aux documents autres que ceux visés au paragraphe 1^{er}, point 3°;
- 12° aux documents autres que ceux visés au paragraphe 1^{er}, point 3°, détenus par des organismes exerçant une activité de recherche et des organisations finançant une activité de recherche, y compris des organisations créées pour le transfert des résultats de la recherche.

(3) La présente loi s'appuie sur les règles d'accès en vigueur et ne les affecte en rien.

(4) La présente loi est sans préjudice des dispositions de droit sur la protection des données à caractère personnel.

(5) Les obligations imposées conformément à la présente loi ne s'appliquent que dans la mesure où elles sont compatibles avec les dispositions des accords internationaux sur la protection des droits de propriété intellectuelle, notamment la convention de Berne, l'accord TRIPS et le traité de l'OMPI sur le droit d'auteur.

(6) Les organismes du secteur public n'exercent pas le droit prévu à l'article 67, paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données aux fins d'empêcher la réutilisation de documents ou de limiter celle-ci au-delà des limites fixées par la présente loi.

(7) La présente 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.

Art. 2. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- 1° «organismes du secteur public» : 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;
- 2° «organismes de droit public» : les organismes présentant toutes les caractéristiques suivantes:
 - a) ils ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ;
 - b) ils sont dotés de la personnalité juridique ; et
 - c) soit ils sont financés majoritairement par l'État, les communes ou d'autres organismes de droit public, soit leur gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes, soit leur organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les communes ou d'autres organismes de droit public ;
- 3° «entreprise publique»: toute entreprise active dans les domaines visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 2°, et sur laquelle les organismes du secteur public peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété de l'entreprise, de la participation financière qu'ils y détiennent ou des règles qui la régissent. Une influence dominante des organismes du secteur public sur l'entreprise est présumée dans tous les cas suivants lorsque ces organismes, directement ou indirectement :
 - a) détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise ;

- b) disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ;
- c) peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise ;
- 4° «université» : un organisme du secteur public dispensant un enseignement supérieur post-secondaire sanctionné par des diplômes universitaires;
- 5° «licence type» : une série de conditions de réutilisation prédéfinies dans un format numérique, de préférence compatible avec des licences publiques normalisées disponibles en ligne;
- 6° «document» :
 - a) tout contenu quel que soit son support ; ou
 - b) toute partie de ce contenu ;
- 7° «anonymisation» : le processus de transformation des documents en documents anonymes ne permettant pas de remonter à une personne physique identifiée ou identifiable, ou le processus consistant à rendre anonymes des données à caractère personnel de telle sorte que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable;
- 8° «données dynamiques» : des documents se présentant sous forme numérique et faisant l'objet d'actualisations fréquentes ou en temps réel, notamment à cause de leur volatilité ou de leur obsolescence rapide; les données émanant de capteurs sont typiquement considérées comme étant des données dynamiques;
- 9° «données de la recherche» : des documents se présentant sous forme numérique, autres que des publications scientifiques, qui sont recueillis ou produits au cours d'activités de recherche scientifique et utilisés comme éléments probants dans le processus de recherche, ou dont la communauté scientifique admet communément qu'ils sont nécessaires pour valider des conclusions et résultats de la recherche ;
- 10° «ensembles de données de forte valeur» : des documents dont la réutilisation est associée à d'importantes retombées positives au niveau de la société, de l'environnement et de l'économie, en particulier parce qu'ils se prêtent à la création de services possédant une valeur ajoutée, d'applications et de nouveaux emplois décents et de grande qualité, ainsi qu'en raison du nombre de bénéficiaires potentiels des services et applications à valeur ajoutée fondés sur ces ensembles de données;
- 11° «réutilisation» : l'utilisation par des personnes physiques ou morales de documents détenus par :
 - a) des organismes du secteur public, à des fins commerciales ou non commerciales autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents ont été produits, à l'exception de l'échange de documents entre des organismes du secteur public aux seules fins de l'exercice de leur mission de service public ; ou
 - b) des entreprises publiques, à des fins commerciales ou non commerciales autres que l'objectif initial de fournir les services d'intérêt général pour lequel les documents ont été produits, à l'exception de l'échange de documents entre des entreprises publiques et des organismes du secteur public aux seules fins de l'exercice de leur mission de service public;
- 12° «données à caractère personnel» : les données à caractère personnel telles qu'elles sont définies à l'article 4, point 1), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ;
- 13° «format lisible par machine» : un format de fichier structuré de telle manière que des applications logicielles puissent facilement identifier, reconnaître et extraire des données spécifiques, notamment chaque énoncé d'un fait et sa structure interne ;
- 14° «format ouvert» : un format de fichier indépendant des plates-formes utilisées et mis à la disposition du public sans restriction empêchant la réutilisation des documents ;
- 15° «norme formelle ouverte»: une norme établie par écrit, précisant en détail les exigences relatives à la manière d'assurer l'interopérabilité des logiciels ;
- 16° «retour sur investissement raisonnable» : un pourcentage de la redevance globale, en sus du montant nécessaire au recouvrement des coûts éligibles, ne dépassant pas de plus de cinq points de pourcentage le taux d'intérêt fixe de la Banque centrale européenne;

17° «tiers» : toute personne physique ou morale autre qu'un organisme du secteur public ou une entreprise publique qui détient les données.

Art. 3. Principe général

(1) Sous réserve du paragraphe 2, les documents auxquels s'applique la présente loi peuvent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales, conformément aux chapitres 3 et 4.

(2) Les documents à l'égard desquels des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et des archives sont titulaires de droits de propriété intellectuelle et les documents détenus par des entreprises publiques, lorsque la réutilisation de ces documents est autorisée, peuvent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales conformément aux chapitres 3 et 4.

Chapitre 2 – Demandes de réutilisation

Art. 4. Traitement des demandes de réutilisation

(1) Les organismes du secteur public traitent les demandes de réutilisation et mettent le document à la disposition du demandeur en vue de la réutilisation, si possible et s'il y a lieu sous forme électronique, ou, si une licence est nécessaire, présentent au demandeur l'offre de licence définitive dans un délai qui correspond au délai de réponse applicable aux demandes d'accès aux documents.

(2) Dans les cas où il n'est pas prévu de limite dans le temps ou d'autres règles régissant la mise à disposition des documents dans les délais prévus, les organismes du secteur public traitent la demande et fournissent le document au demandeur en vue de la réutilisation ou, si une licence est nécessaire, présentent au demandeur l'offre de licence définitive dès que possible, et en tout état de cause dans les vingt jours ouvrables à compter de la réception de la demande. Ce délai peut être prolongé de vingt jours ouvrables supplémentaires pour les demandes importantes ou complexes. En pareil cas, dès que possible et, en tout état de cause, dans les trois semaines qui suivent la demande initiale, le demandeur est informé de la nécessité d'un délai supplémentaire pour traiter la demande, ainsi que des raisons qui justifient ce délai.

(3) En cas de décision négative, les organismes du secteur public communiquent au demandeur les raisons du refus fondé sur les règles d'accès en vigueur ou sur la présente loi. En cas de décision négative fondée sur l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 3°, l'organisme du secteur public fait mention de la personne physique ou morale titulaire des droits, si elle est connue, ou, à défaut, du donneur de licence auprès duquel il a obtenu le document en question. Les bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, les musées et les archives ne sont pas tenus d'indiquer cette mention.

(4) Toute décision relative à la réutilisation fait mention des voies de recours dont dispose le demandeur s'il souhaite contester cette décision.

(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 redevances éventuelles de cette réutilisation sont répertoriés et publiés sur le portail.

(6) Les entités suivantes 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.

Art. 5. Recours contre une décision relative à la réutilisation

Le demandeur qui souhaite contester une décision relative à la réutilisation prise par un organisme du secteur public peut, dans les trois mois de la notification de la décision, former un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Chapitre 3 – Conditions de réutilisation

Art. 6. Formats disponibles

(1) Sans préjudice du chapitre 5, les organismes du secteur public mettent leurs documents à disposition dans tout format ou toute langue préexistants et, si possible et s'il y a lieu, sous forme électronique, dans des formats qui sont ouverts, lisibles par machine, accessibles, traçables et réutilisables, en les accompagnant de leurs métadonnées. Tant le format que les métadonnées répondent, autant que possible, à des normes formelles ouvertes.

(2) Le paragraphe 1^{er} n'emporte pas l'obligation pour les organismes du secteur public de créer ou d'adapter des documents ni de fournir des extraits pour se conformer audit paragraphe, lorsque cela entraîne des efforts disproportionnés dépassant le stade de la simple manipulation.

(3) Les organismes du secteur public ne sont pas tenus de poursuivre la production et la conservation d'un certain type de documents en vue de leur réutilisation par une organisation du secteur privé ou public.

(4) Les organismes du secteur public mettent les données dynamiques à disposition aux fins de réutilisation aussitôt qu'elles ont été recueillies, en recourant à des interfaces de programme d'application (API) appropriées et, le cas échéant, sous la forme d'un téléchargement de masse.

(5) Lorsque la mise à disposition des données dynamiques aux fins de réutilisation immédiatement après la collecte, comme prévu au paragraphe 4, excéderait les capacités financières et techniques de l'organisme du secteur public, en imposant de ce fait un effort disproportionné, ces données dynamiques sont mises à disposition aux fins de réutilisation dans un délai ou avec des restrictions techniques temporaires qui ne portent pas indûment atteinte à l'exploitation de leur potentiel économique et social.

(6) Les paragraphes 1^{er} à 5 s'appliquent à des documents existants détenus par des entreprises publiques qui sont disponibles aux fins de réutilisation.

(7) Les ensembles de données de forte valeur, dont la liste est établie conformément à l'article 13, paragraphe 1^{er}, sont mis à disposition à des fins de réutilisation dans des formats lisibles par machine, en recourant à des API appropriées et, le cas échéant, sous la forme d'un téléchargement de masse.

Art. 7. Principes de tarification

(1) Le coût de la réutilisation de documents est nul.

Toutefois, le recouvrement des coûts marginaux occasionnés par la reproduction, la mise à disposition et la diffusion de documents, ainsi que par l'anonymisation de données à caractère personnel et les mesures prises pour protéger des informations confidentielles à caractère commercial, est autorisé.

(2) Par dérogation, le paragraphe 1^{er} ne s'applique pas :

- 1° aux organismes du secteur public tenus, en vertu de la loi, de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public ;
- 2° aux bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, aux musées et aux archives;
- 3° aux entreprises publiques.

(3) Dans les cas visés au paragraphe 2, points 1° et 3°, un règlement grand-ducal détermine les critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances.

Le total des recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents, calculé sur une année comptable, ne dépasse pas le coût total de leur collecte, de leur production, de leur reproduction, de leur diffusion et du stockage de données, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable, ainsi que, le cas échéant, d'anonymisation de données à caractère personnel et de mesures prises pour protéger des informations confidentielles à caractère commercial.

Les redevances sont calculées conformément aux principes comptables applicables.

(4) Lorsque des redevances sont appliquées par les organismes du secteur public visés au paragraphe 2, point 2°, le total des recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents, calculé sur une année comptable, ne dépasse pas le coût de collecte, de production, de reproduction, de diffusion, de stockage de données, de conservation et d'acquisition des droits, ainsi que, le cas échéant, d'anonymisation de données à caractère personnel et de mesures prises pour protéger des informations confidentielles à caractère commercial tout en permettant un retour sur investissement raisonnable.

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

(5) La réutilisation des éléments suivantes est gratuite pour l'utilisateur :

1° sous réserve de l'article 13, paragraphes 2 et 3, les ensembles de données de forte valeur, dont la liste est établie conformément à l'article 13, paragraphe 1^{er} ;

2° les données de la recherche visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 3°.

Art. 8. Transparence

(1) Dans le cas de redevances types applicables en matière de réutilisation des documents, les conditions applicables et le montant effectif desdites redevances, y compris la base de calcul utilisée pour lesdites redevances, sont fixés à l'avance et publiés, dans la mesure du possible et s'il y a lieu, sous forme électronique.

(2) Dans le cas de redevances applicables en matière de réutilisation autres que celles visées au paragraphe 1^{er}, les facteurs qui sont pris en compte dans le calcul desdites redevances sont indiqués d'emblée. Sur demande, le détenteur des documents concernés indique également la manière dont lesdites redevances ont été calculées dans le cadre de la demande particulière de réutilisation.

Art. 9. Licences types

La réutilisation de documents peut être soumise à conditions pour autant que celles-ci soient objectives, proportionnées, non discriminatoires et justifiées sur la base d'un objectif d'intérêt général.

Lorsque la réutilisation est soumise à conditions, ces conditions ne limitent pas indûment les possibilités de réutilisation et ne sont pas utilisées pour restreindre la concurrence.

Art. 10. Données de la recherche

Sans préjudice de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 3°, les données de la recherche sont réutilisables à des fins commerciales ou non commerciales, conformément aux chapitres 3 et 4, dans la mesure où elles sont financées au moyen de fonds publics et où des chercheurs, des organismes exerçant une activité de recherche ou des organisations finançant une activité de recherche les ont déjà rendues publiques par l'intermédiaire d'une archive ouverte institutionnelle ou thématique. À cette fin, il est tenu compte des intérêts commerciaux légitimes, des activités de transmission des connaissances et des droits de propriété intellectuelle préexistants.

Chapitre 4 – Non-discrimination et commerce équitable

Art. 11. Non-discrimination

Lorsqu'un organisme du secteur public réutilise des documents dans le cadre de ses activités commerciales étrangères à sa mission de service public, les conditions tarifaires et autres applicables à la fourniture des documents destinés à ces activités sont les mêmes que pour les autres utilisateurs.

Art. 12. Interdiction des accords d'exclusivité

(1) La réutilisation des documents est ouverte à tous les acteurs potentiels du marché, même si un ou plusieurs d'entre eux exploitent déjà des produits à valeur ajoutée basés sur ces documents. Les contrats ou autres accords conclus entre les organismes du secteur public ou entreprises publiques détenteurs des documents et les tiers n'accordent pas de droits d'exclusivité.

(2) Cependant, lorsqu'un droit d'exclusivité est nécessaire pour la prestation d'un service d'intérêt général, le bien-fondé de l'octroi de ce droit d'exclusivité fait l'objet régulièrement et, en toute hypo-

thèse, tous les trois ans, d'un réexamen. Les accords d'exclusivité conclus à partir du 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 public en ligne.

Le présent paragraphe ne s'applique pas à la numérisation des ressources culturelles.

(3) Nonobstant le paragraphe 1^{er}, lorsqu'un droit d'exclusivité concerne la numérisation de ressources culturelles, la période d'exclusivité ne dépasse pas, en général, dix ans. Lorsque ladite durée est supérieure à dix ans, elle fait l'objet d'un réexamen au cours de la onzième année et ensuite, le cas échéant, tous les sept ans.

Les accords d'exclusivité visés à l'alinéa 1^{er} sont transparents et sont rendus publics.

Dans le cas d'un droit d'exclusivité visé à l'alinéa 1^{er}, une copie des ressources culturelles numérisées est adressée gratuitement à l'organisme du secteur public dans le cadre des accords conclus. A l'expiration de la période d'exclusivité, ladite copie est mise à disposition à des fins de réutilisation.

(4) Les dispositifs juridiques ou pratiques qui, sans accorder expressément de droit d'exclusivité, visent à restreindre la disponibilité de documents à des fins de réutilisation par des entités autres que le tiers partie au dispositif, ou qui peuvent raisonnablement être considérés comme susceptible de la restreindre, sont rendus publics en ligne au moins deux mois avant leur entrée en vigueur. L'effet de tels dispositifs juridiques ou pratiques sur la disponibilité des données à des fins de réutilisation fait l'objet régulièrement et, en toute hypothèse, tous les trois ans, d'un réexamen. Les termes définitifs de ces accords sont transparents et sont rendus publics en ligne.

(5) Les accords d'exclusivité en place le 17 juillet 2013 qui ne relèvent pas des exceptions énoncées aux paragraphes 2 et 3 et qui ont été passés par des organismes du secteur public prennent fin à la date d'échéance du contrat et en tout état de cause au plus tard le 18 juillet 2043.

Les accords d'exclusivité en place le 16 juillet 2019, qui ne relèvent pas des exceptions énoncées aux paragraphes 2 et 3, et qui ont été passés par des organismes du secteur public prennent fin à la date d'échéance du contrat et en tout état de cause au plus tard le 17 juillet 2049.

Chapitre 5 – Ensembles de données de forte valeur

Art. 13. Ensembles de données spécifiques de forte valeur et modalités de publication et de réutilisation

(1) Les ensembles spécifiques de données de forte valeur tels que définis par la Commission européenne dans les actes d'exécution pris conformément à 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), relevant des catégories figurant à l'annexe I de la directive (UE) 2019/1024 précitée et détenus par des organismes du secteur public et des entreprises publiques

1° sont mis à disposition gratuitement, sous réserve des paragraphes 2 et 3 ;

2° sont lisibles par machine ;

3° sont fournis en recourant à des API ; et

4° sont fournis sous la forme d'un téléchargement de masse, le cas échéant.

(2) L'exigence de mise à disposition d'ensembles de données de forte valeur à titre gratuit conformément au paragraphe 1^{er}, point 1°, ne s'applique pas aux bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, aux musées et aux archives.

(3) Si la mise à disposition d'ensembles de données de forte valeur à titre gratuit par des organismes du secteur public qui sont tenus, en vertu de la loi, de générer des recettes destinées à couvrir une partie substantielle de leurs coûts liés à l'exécution de leurs missions de service public a une incidence importante sur le budget des organismes concernés, ces organismes sont exemptés de l'obligation de mettre à disposition ces ensembles de données de forte valeur à titre gratuit pour une durée n'excédant pas deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'acte d'exécution correspondant adopté conformément au paragraphe 1^{er}.

Chapitre 6 – Disposition abrogatoire

Art. 14. Abrogation de la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public

La loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public est abrogée.

Luxembourg, le 26 octobre 2021

Le Président-Rapporteur,
Guy ARENDT

