

N° 5645⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**sur la réutilisation des informations du secteur public**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION
PUBLIQUE ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE, DES
MEDIA ET DES COMMUNICATIONS**

(16.10.2007)

La Commission se compose de: M. Lucien THIEL, Président-Rapporteur; MM. Félix BRAZ, Emile CALMES, Fernand DIEDERICH, Gaston GIBERYEN, Henri GRETHEN, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS, Gilles ROTH, Patrick SANTER et Roland SCHREINER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 5 décembre 2006 par Monsieur le Ministre d'Etat, Jean-Claude Juncker.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont respectivement publié leur avis les 15 janvier et 3 avril 2007. Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 13 juillet 2007.

Lors de la réunion du 22 janvier 2007, la Commission a désigné M. Lucien Thiel comme rapporteur.

La Commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat au cours de sa réunion du 8 octobre 2007; elle a adopté le présent rapport lors de la réunion du 16 octobre 2007.

*

2. TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2003/98/CE

Le présent projet de loi a comme objectif de transposer en droit national la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation des informations du secteur public.

La directive, publiée le 31 décembre 2003 au Journal Officiel de l'Union européenne, aurait dû être transposée réglementairement et administrativement pour le 1er juillet 2005. Le 22 décembre 2006, la Commission européenne a annoncé qu'elle poursuivra cinq Etats membres devant la Cour de Justice, parmi lesquels le Luxembourg, pour manquement aux règles européennes de réutilisation de l'information du secteur public (ISP).

*

3. OBJECTIF DE LA DIRECTIVE

Les organismes publics produisent, rassemblent et conservent un volume considérable d'informations, qui vont des données financières et météorologiques aux informations sur le tourisme ou sur le trafic routier. La directive 2003/98/CE vise à rendre plus facile la création de services et de produits d'information couvrant toute l'Europe, à partir des données qui émanent du secteur public. On se base ici sur le constat que les informations émanant du secteur public constituent une matière première importante pour les produits et les services de contenu numérique et deviennent une ressource de plus en plus importante sur le plan du contenu au fur et à mesure que les services de contenu sans fil se

développent. Ainsi, l'amélioration des possibilités de réutilisation des informations émanant du secteur public devrait permettre aux entreprises européennes d'exploiter le potentiel de ces informations et contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois. Une étude récente conduite par les autorités britanniques du Bureau de la Concurrence a révélé par exemple qu'une ouverture à l'accessibilité et à la concurrence de l'information du secteur public pourrait rapporter à l'économie du Royaume-Uni environ 1 milliard de livres (1,5 milliard d'euros) par an, tandis qu'une récente étude comparative a estimé que le volume global de ce marché, rien qu'en Europe, se situe quelque part entre 10 et 48 milliards d'euros. Cette dernière étude concluait que la directive a déjà bien amorcé la création d'un contexte favorable au décollage de ce secteur partout en Europe. Ainsi de nombreux organismes publics et industriels en aval du secteur perçoivent cette directive comme un premier pas dans la bonne direction, allant vers un environnement plus ouvert. Cependant, fait est de constater qu'il reste beaucoup à faire pour inscrire cette ouverture dans les faits.

Or, il semble évident que ce potentiel ne peut pas être pleinement exploité puisque les règles et les pratiques des différents Etats membres de l'Union en matière d'exploitation des informations du secteur public divergent. Voilà pourquoi la Commission a jugé qu'un minimum d'harmonisation serait nécessaire dans les cas où ces différences nuisent au bon fonctionnement du marché intérieur et au développement satisfaisant de la société de l'information. La directive encourage par ailleurs les Etats membres à favoriser la mise en place de dispositions pratiques pour faciliter la recherche de documents disponibles à des fins de réutilisations, telles que des listes, consultables de préférence en ligne, des principaux documents et de portails liés à des listes de ressources décentralisées.

*

4. CHAMP D'APPLICATION DU PROJET DE LOI

Il ne s'agit nullement d'imposer par ce projet de loi une législation communautaire uniforme sur l'accès aux documents du secteur public. Le projet de loi n'a d'autre ambition que de se greffer sur la législation relative à l'accès aux documents en vigueur.

Force est de constater qu'actuellement, on ne dispose, au Grand-Duché, que d'une législation sur l'accès aux documents du secteur public en matière d'environnement.¹ Toutefois il y a lieu de relever qu'une législation générale sur l'accès aux documents du secteur public est actuellement en cours d'élaboration.

Il faut également souligner que le projet de loi sous rubrique ne prévoit aucune obligation pour les organismes du secteur public d'autoriser la réutilisation des documents. Les exigences applicables au traitement des demandes de réutilisation, telles que décrites aux articles 4 à 10 du projet de loi s'appliquent uniquement dans l'hypothèse où les organismes du secteur public autorisent la réutilisation. Ainsi, l'intention ici est seulement de fixer la manière selon laquelle la réutilisation des documents doit se faire à partir du moment où les organismes publics autorisent cette dernière. C'est alors que le projet de loi prescrit les principes pour une réutilisation des documents comme le format, le délai, la tarification ou encore la question des accords d'exclusivité.

*

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Comme expliqué plus haut, la directive, et donc le projet de loi, fixent un nombre minimal de règles à respecter pour la réutilisation des documents publics ainsi que les moyens pratiques destinés à faciliter la réutilisation des documents existants détenus par des organismes du secteur public.

Article 2: Champ d'application

N'entrent pas dans le champ d'application du projet de loi, les documents qui:

- ne sont pas propriété du secteur public,

¹ Loi du 25 novembre 2005 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement; loi du 31 juillet 2005 portant approbation de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, fait à Aarhus le 25 juin 1998.

- dont la fourniture ne relève pas de la mission de service public,
- ne sont pas accessibles au public en raison de leur caractère confidentiel,
- sont détenus par les radiodiffuseurs de service public ou par des établissements culturels ou encore des établissements d'enseignement et de recherche.

Il est important de noter que la directive n'affecte pas les règles qui régissent l'accès aux documents du secteur public dans les Etats membres. Elle se contente de fixer un certain nombre de règles pour la réutilisation, lorsque celle-ci est autorisée, des documents du secteur public.

Reste à ajouter que la directive ne modifie en rien les droits et obligations prévus par la législation sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Par ailleurs, les obligations imposées par la présente directive 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.

Comme la directive s'applique à tous les documents pour lesquels les autorités administratives autorisent la réutilisation, il appartient dès lors à ces dernières de déterminer quels documents administratifs seront mis à disposition afin d'être réutilisés. Il faut néanmoins tenir compte du fait que certains documents administratifs sont légalement exclus de toute forme de réutilisation.

Article 3: Définitions

A part des concepts „d'organismes du secteur public“ et „d'organismes de droit public“, tirés de directives relatives aux marchés publics et qui ont été transposés en droit national par la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics et les règlements grand-ducaux y afférents, l'article 3 définit la notion de „document“, qui s'applique à tout contenu quelque soit son support. Finalement est expliqué le concept de „réutilisation“ des documents administratifs, qui consiste en toute utilisation par des personnes physiques ou morales de documents détenus par des organismes du secteur public, à des fins commerciales ou non commerciales, autre que l'objectif initial de la production de ces documents.

Articles 4-10

La directive prévoit également:

- des conditions minimales pour le traitement des demandes, le délai de réponses et les formats disponibles,
- une tarification, les autorités publiques disposant de la possibilité d'exiger une redevance qui toutefois ne peut excéder un certain maximum,
- l'utilisation des licences dans la mesure où elles favorisent la standardisation des conditions de réutilisation,
- une recherche facilitée des documents disponibles en vue d'une réutilisation,
- l'interdiction de discrimination et d'accords d'exclusivité afin de garantir une concurrence loyale.

*

6. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Media et des Communications prend acte de l'avis du Conseil d'Etat du 13 juillet 2007.

Le Conseil d'Etat part de l'hypothèse que „(...) la directive entend régler tant l'accès aux informations en question que leur réutilisation, tout en laissant pour ce qui est du deuxième volet une large marge d'appréciation aux Etats membres“.

Il est important de rappeler que la directive ne règle pas l'accès aux documents du secteur public. Elle règle uniquement les modalités de leur réutilisation.

Or, la plupart des commentaires du Conseil d'Etat partent du constat que tant l'accès que la réutilisation sont visés ici.

De ce fait, plusieurs clarifications s'imposent:

1. L'accès aux documents du secteur public n'est pas réglé au niveau communautaire et le projet de loi sous examen qui transpose la directive sur la réutilisation n'a aucune incidence sur la possibilité qu'ont les Etats membres à déterminer les documents publics accessibles.

2. Au Luxembourg, il n'existe pour l'instant aucune législation sur l'accès aux documents du secteur public, sauf en matière d'environnement. Une législation générale sur l'accès aux documents publics est actuellement en cours d'élaboration au sein du Ministère d'Etat. Il convient de bien distinguer cet accès aux documents publics de l'accès aux dossiers administratifs (procédure administrative non contentieuse – PANC). Le Conseil d'Etat cite la PANC dans son avis sous le commentaire de l'article 2, mais il convient de rappeler ici que la directive, et donc le projet de loi, ne s'appliquent pas aux cas „dans lesquels conformément aux règles d'accès pertinentes, les citoyens ou les entreprises ne peuvent obtenir les documents que s'ils peuvent démontrer un intérêt particulier“ (considérant 9 de la directive). Les hypothèses visées par la PANC ne rentrent pas dans le champ d'application de la directive et du projet de loi. Finalement, dans tous les autres domaines, en l'absence d'une législation généralisée, il appartient pour l'instant à l'organisme public de décider au cas par cas si un document précis est accessible ou non.
3. Même si un document est accessible, il est important de noter que le projet de loi ne contient aucune obligation d'autoriser la réutilisation des documents. En effet, le projet de loi prescrit uniquement la manière dont la réutilisation doit être organisée lorsqu'un organisme du secteur public a décidé d'autoriser ladite réutilisation.

En ce qui concerne les aspects plus techniques de l'avis sous examen, la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Média et des Communications suit les observations du Conseil d'Etat.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Média et des Communications recommande à la Chambre d'adopter le projet de loi 5645 dans la teneur qui suit:

*

7. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

sur la réutilisation des informations du secteur public

Art. 1er. *Objet*

La présente loi fixe un ensemble minimal de règles concernant la réutilisation et les moyens pratiques destinés à faciliter la réutilisation de documents existants détenus par les organismes du secteur public.

Art. 2. *Champ d'application*

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 dont des tiers détiennent les droits de propriété intellectuelle;
- 3) aux documents considérés par les règles d'accès en vigueur comme n'étant pas accessibles;
- 4) aux documents détenus par des radiodiffuseurs de service public et par d'autres organismes pour l'accomplissement d'une mission de radiodiffusion de service public;
- 5) aux documents détenus par des établissements d'enseignement et de recherche;
- 6) aux documents détenus par des établissements culturels.

La présente loi s'appuie sur les règles d'accès en vigueur et ne les affecte en rien. Elle ne s'applique pas aux cas dans lesquels, conformément à ces règles d'accès, les citoyens ou entreprises doivent démontrer un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents.

Art. 3. *Définitions*

Aux fins de la présente loi, on entend par:

- 1) „organismes du secteur public“, l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public;

- 2) „organisme de droit public“, tout organisme:
- a) créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, et
 - b) doté de la personnalité juridique, et
 - c) dont soit l'activité est financée majoritairement par l'Etat, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public, soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'Etat, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public;
- 3) „document“:
- a) tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel);
 - b) toute partie de ce contenu;
- 4) „réutilisation“, l'utilisation par des personnes physiques ou morales de documents détenus par 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. L'échange de documents entre organismes du secteur public aux seules fins de l'exercice de leur mission de service public ne constitue pas une réutilisation.

Art. 4. Délais

Les organismes du secteur public traitent les demandes de réutilisation et mettent le document à la disposition du demandeur en vue de la réutilisation ou, si une licence est nécessaire, présentent au demandeur l'offre de licence définitive dans un délai raisonnable.

En cas de décision négative fondée sur l'article 2, paragraphe 2, 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 organismes du secteur public couverts par l'article 2, paragraphes 4 à 6, ne doivent pas se conformer aux exigences du présent article.

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 sous forme électronique.

Les organismes du secteur public ne sont pas obligés:

- de créer ou d'adapter des documents pour répondre à une demande ou de produire des extraits de documents, lorsque l'effort pour ce faire dépasse la simple manipulation des documents en question;
- de poursuivre la production de documents à la seule fin de la réutilisation de ceux-ci par une ou plusieurs personnes physiques ou personnes morales de droit public ou privé.

Art. 6. Principes de tarification

Lorsque l'organisme du secteur public prélève des redevances, le total des recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation de ces documents ne dépasse pas leur coût de collecte, de production, de reproduction et de diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable. Les tarifs devraient être fixés en fonction des coûts pendant la période comptable appropriée et calculés en concordance avec les principes comptables applicables aux organismes du secteur public concernés.

Art. 7. Licences

Les organismes du secteur public peuvent autoriser la réutilisation des documents sans conditions ou peuvent imposer des conditions, le cas échéant par le biais d'une licence réglant des questions pertinentes. Ces conditions ne limitent pas indûment les possibilités de réutilisation et ne sont pas utilisées pour restreindre la concurrence.

Art. 8. Transparence

Les conditions et les redevances types applicables en matière de réutilisation de documents détenus par les organismes du secteur public sont fixées à l'avance et publiées, dans la mesure du possible et

s'il y a lieu sous forme électronique. Sur demande, l'organisme du secteur public indique la base de calcul utilisée pour la redevance publiée.

L'organisme du secteur public concerné indique également quels facteurs seront pris en compte dans le calcul des redevances pour les cas atypiques.

Art. 9. *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. 10. *Interdiction des accords d'exclusivité*

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 détenteurs des documents et les tiers n'accordent pas de droits d'exclusivité.

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 hypothèse, tous les trois ans, d'un réexamen.

Luxembourg, le 16 octobre 2007

Le Président-Rapporteur,
Lucien THIEL

