



Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 01 février 2016

Ordre du jour :

1. 6811 Projet de loi modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

2. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Martine Hansen, M. Claude Lamberty remplaçant M. Eugène Berger, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis
M. David Wagner, observateur

Mme Laure Bourguignon, M. Jean-Paul Zens, du Ministère d'Etat, Service des Médias et des Communications

Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

*

Présidence : Mme Simone Beissel, Président de la Commission

*

1. 6811 **Projet de loi modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public**

- **Désignation d'un rapporteur**

Les membres de la Commission désignent M. André Bauler comme rapporteur du projet de loi.

- **Présentation du projet de loi**

Les représentants ministériels présentent les grandes lignes du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi transpose la directive 2013/37/UE modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public dont le Luxembourg est en retard de transposition. Le délai de transposition a expiré le 18 juillet 2015, et une mise en demeure a été envoyée le 7 octobre 2015.

Dans le cadre de leur mission publique, de nombreuses administrations collectent et conservent des données qui peuvent être d'intérêt pour l'économie numérique ou les citoyens, telles que:

- les données géo-spatiales: points adresse, plans cadastraux, cartes topographiques, etc. ;
- les données environnementales: météorologie, qualité de l'eau, consommation d'énergie, niveaux d'émission, etc. ;
- les données routières: horaires des transports publics (tous modes de transport), travaux routiers, informations sur le trafic, etc. ;
- les données statistiques nationales avec principaux indicateurs démographiques et économiques (produit intérieur brut, âge, santé, chômage, revenu, formation, etc.) ;
- les données de santé publique: surveillance sentinelle de la grippe, pollens, registre morphologique des tumeurs, rapports sur la qualité de l'eau, etc.

Le projet de loi introduit des modalités techniques dans le but de faciliter et d'inciter la réutilisation de données accessibles. Il fixe ainsi les conditions de réutilisation telles que les formats disponibles, les principes de tarification, et les licences.

Par ailleurs, afin d'encourager davantage la réutilisation d'informations publiques et l' « Open Data » dans l'esprit de la directive précitée, le Gouvernement œuvre actuellement, dans le cadre de sa stratégie « Digital Lëtzebuerg », à la mise en place d'un portail fédérateur « Open Data » qui facilitera la réutilisation par les citoyens et les entreprises d'une partie des données détenues par les différents acteurs publics.

Par rapport à la directive 2003/98/CE, la directive 2013/37/UE étend le champ d'application aux bibliothèques, y compris aux bibliothèques universitaires, aux musées et aux archives. Ces collections et les métadonnées qui y sont associées constituent une base potentielle de développement de produits et services à contenu numérique et présentent des possibilités de réutilisation innovante dans des secteurs tels que l'enseignement et le tourisme.

Il convient de rappeler que le projet de loi ne tend pas à définir, élargir ou modifier les règles d'accès aux informations détenues par le secteur public, qui seront introduites dans l'ordre juridique national à travers le projet de loi relative à une administration transparente et ouverte (doc. parl. 6810), mais est destiné à s'appliquer là où un tel droit à l'accès existe déjà ou sera instauré.

Vu les liens intrinsèques entre les deux projets de loi, la question de l'opportunité d'un renvoi du projet de loi 6810 de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace, voire d'une réunion jointe des deux Commissions, est

soulevée. Il est décidé de soumettre cette proposition à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Puisque le Conseil d'Etat n'a pas encore avisé le projet de loi relative à une administration transparente et ouverte, le représentant ministériel signale qu'il faudra, le moment venu, éventuellement clarifier ou aligner la terminologie du projet de loi sous rubrique.

- **Examen de l'avis du Conseil d'Etat**

Article 1^{er}

L'article sous rubrique vise à transposer l'article 1^{er}, paragraphe 3 de la directive 2013/37/UE, modifiant l'article 3 de la directive 2003/98/CE, intitulé « Principe général ». Le dispositif précise davantage l'objet du texte, et est partant intégré dans l'article 1^{er} de la loi modifiée.

Dans son avis du 24 novembre 2014, le Conseil d'Etat constate qu'alors que la directive originaire laissait aux détenteurs de données publiques un pouvoir discrétionnaire pour apprécier l'opportunité de la mise à disposition à des fins de réutilisation, la directive révisée invite désormais les États membres à veiller à ce que les documents auxquels elle s'applique puissent être réutilisés.

Les auteurs du projet ont inséré le principe selon lequel « *les documents auxquels s'applique la présente loi peuvent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales* », dans un nouveau paragraphe 2 ajouté à l'article 1^{er} de la loi précitée du 4 décembre 2007. La loi consacre ainsi un véritable droit à la réutilisation des documents administratifs, droit qui ne s'applique cependant qu'aux documents qui tombent dans le champ d'application de la loi.

Le nouveau paragraphe 3 concerne quant à lui les documents des bibliothèques, des musées et des archives, dont la réutilisation obéit à un régime fondamentalement différent, puisqu'elle reste sujette à autorisation.

Du point de vue de l'ordre légistique, le Conseil d'Etat signale qu'il convient d'écrire « A l'article 1^{er} » (et non « premier »). Comme le projet de loi sous rubrique insère deux nouveaux paragraphes, il y a lieu d'écrire « sont ajoutés des paragraphes 2 et 3, rédigés comme suit : »

Il est rappelé que selon les règles de la légistique formelle, les paragraphes sont représentés par des chiffres arabes placés entre parenthèses. Il y a dès lors lieu de rédiger l'article sous revue comme suit :

- « ...
(2) Sous réserve du paragraphe 3, ...
(3) Les documents ... ».

Au vu de la teneur de l'article 1^{er} modifié, il serait opportun de modifier son titre en « Objet et principes ».

La Commission décide de donner suite à ces observations d'ordre légistique. Elle propose par ailleurs, pour des raisons grammaticales, de modifier le paragraphe 3 de l'article sous rubrique comme suit :

« (3) 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, peuvent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales conformément aux conditions définies aux articles 5 à 10, sous à condition que la réutilisation de ces documents est soit autorisée. »

Article 2

L'article sous rubrique complète la liste de documents auxquels la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public ne s'applique pas.

Ceci est le cas notamment pour les documents dont l'accès est exclu ou limité en vertu des règles d'accès en vigueur. Le texte de loi ne contient aucune obligation d'autoriser la réutilisation de documents. Les motifs de refus peuvent être de nature diverse tel que la protection de la sécurité nationale, la défense ou la sécurité publique, la confidentialité des données statistiques ou la confidentialité des informations commerciales. Cette liste n'est pas exhaustive et les règles d'accès, sur lesquelles se greffe la présente loi, sont libres de déterminer tout autre motif de refus.

Les documents détenus par les organisations créées pour le transfert des résultats de la recherche, les écoles et universités, sont exclus du champ d'application de la loi.

Par contre, le champ d'application de la loi est étendu aux documents détenus par les bibliothèques (y compris les bibliothèques universitaires), les musées et les archives. Sous condition que la réutilisation de ces documents est autorisée, elle doit se faire conformément aux conditions définies aux articles 5 à 10 de la loi modifiée.

Dans son avis du 24 novembre 2015, le Conseil d'Etat constate que l'article 2 de la loi précitée du 4 décembre 2007 exclut une série de documents du champ d'application de la loi. L'article sous rubrique a pour objet d'adapter cette liste à la teneur de la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 portant révision de la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, couramment appelée « directive ISP » (Informations du secteur public).

Tout comme il l'a fait dans son avis du 13 juillet 2007 (doc. parl. n° 5645³), le Conseil d'Etat doit constater qu'il y a une discordance entre l'intitulé de cet article (« Champ d'application ») et sa teneur effective (l'énoncé d'une série d'exceptions).

L'article 2 n'est par ailleurs plus adapté au nouveau libellé de l'article 1^{er} de la loi tel qu'il résultera du projet. Concrètement, la proclamation que « les documents auxquels s'applique la présente loi peuvent être réutilisés » nouvellement insérée à l'article 1^{er} ne repose sur rien dès lors qu'on ne trouve nulle part dans la loi une définition de ce champ d'application. Pour appréhender le champ d'application du texte sous examen, il faut combiner les dispositions des articles 1^{er}, 2 et 3. Or, il n'est guère satisfaisant que le citoyen soit contraint de déduire l'étendue de ses droits de la lecture combinée, parfois même *a contrario*, de plusieurs articles.

Pour y remédier, le Conseil d'Etat propose de faire débiter l'article sous rubrique par un nouveau paragraphe 1^{er}, comportant un énoncé positif du champ d'application de la loi :

Texte du projet	Proposition de texte du Conseil d'Etat
(néant)	(1) La présente loi s'applique aux documents détenus par les organismes du

	secteur public qui ont été produits aux fins de leurs missions de service public.
--	---

Le Conseil d'Etat a opté pour une proposition de texte concordante avec les formulations employées ailleurs à l'article 2 – en reprenant notamment la référence aux documents « détenus » - et avec la définition de la notion de « réutilisation » qui figure à l'article 3 et qui est issue de la directive. Le Conseil d'Etat a également pris en compte le considérant n° 10 de la directive 2013/37/UE.

Il faut cependant noter d'ores et déjà que le texte proposé par le Conseil d'Etat devra vraisemblablement être adapté à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à une administration transparente et ouverte. Cette future loi doit en effet s'appliquer aux documents qui « correspondent à une activité administrative » simplement détenus par l'administration, voire même par des personnes morales de droit privé (article 1^{er}, paragraphe 2 du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte). Le Conseil d'Etat n'a pas voulu anticiper ici cette possible évolution législative et s'est tenu à une proposition cohérente dans le contexte du projet sous rubrique.

Le libellé de l'article sous rubrique pourrait, sous réserve des observations suivantes formulées par le Conseil d'Etat, former le paragraphe 2 de l'article, sauf le point 1) qui deviendrait redondant au vu du nouveau paragraphe 1^{er} proposé par la Haute Corporation.

Dès lors que la loi énonce le principe que « les documents auxquels s'applique la présente loi peuvent être réutilisés », la formulation précise et exhaustive des exceptions devient essentielle. Or, le Conseil d'Etat doit constater que les nouveaux points 3), 3*bis*) et 8) se contentent de références à des exclusions et prohibitions découlant de « règles d'accès en vigueur » non autrement spécifiées. Tout comme il l'avait fait dans son avis précité du 13 juillet 2007, le Conseil d'Etat considère que de tels renvois n'ont aucune valeur normative du fait de la terminologie vague qui a été retenue. Le Conseil d'Etat s'interroge d'ailleurs sur la nécessité d'exclure du champ d'application de la réutilisation des documents qui sont déjà inaccessibles en vertu des « règles d'accès en vigueur ». Ne s'agit-il pas plutôt de régler le cas des documents qui sont accessibles, mais qui ne peuvent malgré tout pas être réutilisés ?

Du point de vue de l'ordre légistique, le Conseil d'Etat signale que l'emploi de tirets au point 1 de l'article sous rubrique est à éviter, la référence aux dispositions qu'ils introduisent étant malaisée, tout spécialement à la suite d'ajouts ou de suppressions de tirets ou de signes à l'occasion de modifications ultérieures. Comme il s'agit d'une énumération, il y a lieu de remplacer ces tirets par une suite alphabétique en utilisant dans le cas présent des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...)

Les virgules ainsi que le point-virgule *in fine* de chaque énumération sont à supprimer.

Quant au point 2, le Conseil d'Etat signale qu'il s'agit d'ajouter un double-point derrière le terme « suit ».

Au lieu d'inclure à une énumération existante un point nouveau, appelé « 3*bis* », il aurait été plus correct de procéder à la renumérotation de celle-ci, et d'adapter le reste du texte en conséquence. Or, les auteurs ont choisi d'ajouter un point 3*bis*, certainement afin d'éviter de devoir modifier d'autres dispositions de la loi précitée du 4 décembre 2007 et qui ne sont pas concernées par la transposition de la directive précitée.

Quant au point 3, le Conseil d'Etat estime qu'il est plus élégant d'écrire « est ajouté le bout de phrase suivant », au lieu de « sont insérés les mots suivants ». La même observation vaut pour le point 4.

Au point 6, il convient d'ajouter un point-final *in fine* du libellé du point 8.

La Commission décide de donner suite à ces observations d'ordre légistique et d'accepter la proposition de texte visant à introduire nouveau paragraphe 1^{er} à l'article sous rubrique.

Echange de vues

Il est précisé que la liste des documents exclus du champ d'application du présent projet de loi et énumérés au point 1 de l'article sous rubrique pourrait le cas échéant connaître des modifications, ceci en vue de l'évolution des débats autour du projet de loi 6810. Ce sont en effet les dispositions du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte qui définissent quels documents sont rendus accessibles, et non le projet de loi sous rubrique, qui fixe les conditions de réutilisation, à savoir les formats disponibles, les principes de tarification, et les licences, ceci dans le but de faciliter et d'inciter la réutilisation de données accessibles.

La représentante du groupe politique CSV soulève la remarque du Conseil d'Etat relative au manque de valeur normative des termes « règles d'accès en vigueur ». Les représentants ministériels expliquent que ces termes devraient être précisés ultérieurement, suite à l'entrée en vigueur du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte.

Il est précisé que même si les documents détenus par les organisations créées pour le transfert des résultats de la recherche, les écoles et universités, sont exclus du champ d'application de la loi, il est libre aux centres de recherche, aux écoles et aux universités de demander accès à des informations du secteur public détenues par d'autres administrations. En effet, le projet de loi sous rubrique ne fait pas de distinction quant à la personne ou à l'institution dont émane la demande.

Article 3

L'article sous rubrique ajoute à l'article 3 de la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public, les définitions introduites par l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la directive.

Un document devrait être considéré comme présenté sous un format lisible par machine s'il se présente dans un format de fichier, structuré de telle manière que des applications logicielles puissent facilement identifier et reconnaître des données spécifiques qu'il contient et les en extraire. Les données encodées présentes dans des fichiers qui sont structurés dans un format lisible par machine sont des données lisibles par machine. Les formats lisibles par machine peuvent être ouverts ou propriétaires ; il peut s'agir de normes formelles ou non. Les documents encodés dans un format de fichier qui limite le traitement automatique, en raison du fait que les données ne peuvent pas, ou ne peuvent pas facilement, être extraites de ces documents, ne devraient pas être considérés comme des documents dans des formats lisibles par machine.

Les expressions « format lisible par machine », « format ouvert » et « norme formelle ouverte », trouvent notamment leur application à l'article 5 de la loi modifiée.

L'article sous rubrique n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 24 novembre 2015. La Haute Corporation signale pourtant qu'il conviendra d'assurer la

concordance des textes au moment de l'examen du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte.

Article 4

L'article sous rubrique prévoit une modification de l'intitulé de l'article 4 de la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public, pour mieux circonscrire l'étendue du texte. En effet, l'article 4, tel que modifié, ne se cantonne pas à prévoir le délai de réponse pour les demandes en réutilisation, mais également la manière dont le refus doit être justifié.

Dans son avis du 24 novembre 2015, le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi sous rubrique proposent de remplacer à l'alinéa 1^{er} de l'article 4 de la loi précitée du 4 décembre 2007 la référence à un délai de traitement « raisonnable » par une règle selon laquelle les organismes du secteur public doivent traiter les demandes de réutilisation dans un délai « qui correspond au délai de réponse applicable aux demandes d'accès aux documents ». Si cette modification va dans le sens des demandes que le Conseil d'Etat avait formulées dans son avis du 13 juillet 2007, il se demande cependant quels sont le ou les délais auxquels il est ainsi renvoyé ? A terme, la réponse à cette question devrait être fournie par la future loi relative à une administration transparente et ouverte.

Echange de vues

Plusieurs intervenants soulèvent la question des délais dans lesquels les documents devraient être rendus accessibles aux requérants. Le représentant ministériel explique que cette question devrait être abordée dans le cadre des débats au sujet du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte. L'orateur estime par ailleurs que dans le cadre de la stratégie « Open Data », le Gouvernement entend inciter les administrations à mettre en ligne d'office les données fréquemment requises, de sorte qu'à l'avenir, la question des délais se pose dans une moindre mesure.

Article 5

Le présent article n'introduit pas une obligation pour les organismes du secteur public d'adapter les formats existants. Néanmoins, afin de faciliter la réutilisation, les organismes du secteur public peuvent, si possible, mettre les documents à disposition dans des formats ouverts et lisibles par machine et en les présentant accompagnés de leur métadonnées.

Dans son avis du 24 novembre 2015, le Conseil d'Etat exprime son regret à l'égard de l'imprécision de certaines formulations reprises de la directive à transposer. Il soulève notamment la question de la force normative d'une disposition invitant les organismes du secteur public à mettre les documents à disposition du public dans un format ouvert et lisible par machines « si possible et s'il y a lieu ». Il s'interroge par ailleurs sur la signification de la règle selon laquelle le format et les métadonnées doivent répondre « autant que possible » à des normes ouvertes.

Du point de vue de l'ordre légistique, le Conseil d'Etat constate qu'il a été omis d'ajouter au liminaire qu'il s'agit « de la même loi ».

Quant au point 2 de l'article sous rubrique, la Haute Corporation estime que les auteurs pourraient saisir l'occasion qu'est donnée par la modification de l'article 5 de la loi précitée du 4 décembre 2007 pour remplacer les tirets par des lettres de l'alphabet, et ce pour les mêmes raisons déjà évoquées à l'endroit de l'article 2 du projet de loi sous rubrique. Il faudra ensuite viser le « point b) » de l'alinéa 2, et non plus le « deuxième tiret ».

La Commission décide de donner suite à ces observations d'ordre légistique.

Echange de vues

Le représentant ministériel explique que l'imprécision de certaines formulations que le Conseil d'Etat soulève dans son avis est due au fait que la Commission européenne n'a pas voulu imposer aux Etats membres une charge supplémentaire, en les obligeant à mettre les documents à disposition dans des formats ouverts et lisibles par machine.

Article 6

L'article sous rubrique prévoit de limiter aux coûts marginaux, les redevances prélevées le cas échéant par des organismes du secteur public pour la réutilisation de documents. Sont à considérer comme des coûts marginaux les coûts directement liés et nécessaires à la reproduction d'un exemplaire supplémentaire d'un document et à sa mise à la disposition des ré-utilisateurs.

Cependant, il convient de tenir compte de la nécessité de ne pas entraver le fonctionnement normal des organismes du secteur public qui sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir une partie substantielle de leurs coûts liés à l'exécution de leurs missions de service public ou des coûts afférents à la collecte, à la production, à la reproduction et à la diffusion de certains documents mis à disposition à des fins de réutilisation. Dans de tels cas, les organismes du secteur public peuvent imposer des redevances supérieures aux coûts marginaux. Le total des recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents ne devrait pas dépasser les coûts afférents à la collecte, à la production, à la reproduction et à la diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable. L'obligation de générer des recettes destinées à couvrir une partie substantielle des coûts des organismes du secteur public liés à l'exécution de leurs missions de service public ou des coûts afférents à la collecte, à la production, à la reproduction et à la diffusion de certains documents, ne doit pas nécessairement être inscrite dans la loi et peut résulter, par exemple, des pratiques administratives en vigueur.

Afin de ne pas entraver leur bon fonctionnement, les bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, les musées et les archives ne sont pas soumises à l'obligation d'appliquer la méthode des coûts marginaux. Le calcul du total des recettes peut comprendre deux éléments supplémentaires : le coût de conservation des données et le coût d'acquisition des droits. Cela est justifié par le rôle particulier du secteur culturel, lequel a notamment la responsabilité de préserver le patrimoine. Les coûts directs et indirects de maintenance et de stockage des données, et le coût de l'identification des tiers détenteurs de droits, à l'exception du coût réel de l'octroi d'autorisations, devraient être considérés comme éligibles. En outre, lorsqu'elles calculent un retour sur investissement raisonnable, ces institutions peuvent s'inspirer des tarifs pratiqués par le secteur privé pour la réutilisation de documents identiques ou similaires.

Dans son avis du 24 novembre 2015, le Conseil d'Etat constate que la directive 2003/98/CE avait adopté sur la question des principes de tarification applicables en matière de réutilisation des informations du secteur public une position relativement souple, autorisant le recouvrement intégral des frais de production et autres frais connexes déboursés par les organismes publics concernés pour la production des documents et même un rendement. La directive 2013/37/UE entend introduire dans les législations des Etats membres le principe d'une tarification de la réutilisation au coût marginal, c'est-à-dire limitée aux frais de reproduction, de mise à disposition et de diffusion des données. Dans la plupart des cas, en effet, « l'information est chère à produire, mais pas à reproduire ». Les principes de

tarification précédemment applicables continueront cependant à trouver application, à titre d'exception au principe, dans les cas visés au paragraphe 2.

Le Conseil d'Etat est amené, comme il l'a déjà fait dans son avis du 13 juillet 2007 (doc. parl. n° 5645³), à poser la question si ces « redevances » ne sont pas en réalité des taxes.

Tout en renvoyant aux développements circonstanciés contenus dans son avis du 18 novembre 2014 à propos du projet de loi relatif à la mise en œuvre du paquet d'avenir (doc. parl. n° 6722³), le Conseil d'Etat voudrait rappeler que les redevances ont la nature d'impôt lorsqu'elles procurent à l'autorité gestionnaire un bénéfice qui dépasse la simple rémunération du service rendu aux usagers. Un impôt est, en effet, une contribution forcée aux dépenses générales des pouvoirs publics et ne trouve plus une contrepartie directe dans une prestation fournie.

Du point de vue de l'ordre légistique, le Conseil d'Etat signale qu'il n'y a pas lieu de souligner la référence à l' « Art. 6. ».

Par ailleurs, l'observation d'ordre légistique concernant les paragraphes faite à l'endroit de l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique vaut également à cet endroit. Il convient dès lors d'écrire :

- « ...
(1) Lorsque la ...
(2) Le paragraphe 1^{er}
(3) Dans les cas visés
(4) Lorsque des redevances ... »

La Commission décide d'adopter ces observations d'ordre légistique.

Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe sous rubrique introduit dans la loi luxembourgeoise le principe selon lequel les redevances qui pourront être réclamées lors de la réutilisation de documents du secteur public ne doivent pas dépasser les coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion.

Le Conseil d'Etat admet que, puisque le prix à payer est limité au coût du service presté, il s'agit de redevances au sens propre du terme, qui ne relèvent pas de la matière fiscale que la Constitution réserve à la loi.

Le paragraphe 1^{er} du texte soumis au Conseil d'Etat est cependant présenté sous forme hypothétique puisqu'il n'est destiné à s'appliquer que « lorsque la réutilisation de documents est soumise à des redevances » sans indiquer quand des redevances sont dues, ni quelle est l'autorité habilitée à en décider.

Dès lors, le Conseil d'Etat demande que le texte soit complété. Il propose à cet effet la formulation qui suit :

Texte du projet	Proposition de texte du Conseil d'Etat
(1) Lorsque la réutilisation de documents est soumise à des redevances, lesdites redevances sont limitées aux coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion.	(1) La réutilisation de documents est en principe gratuite. Lorsque les organismes du secteur public soumettent la réutilisation de documents au paiement de redevances de réutilisation, lesdites redevances sont limitées aux coûts marginaux de

	reproduction, de mise à disposition et de diffusion.
--	--

Pour ce qui est du principe de la gratuité, le Conseil d'Etat croit bon de suivre les orientations du projet de loi français, qui sont notamment fondées sur la considération que « la gratuité pour la réutilisation des données à titre commercial favorise l'innovation et les nouveaux usages ». Le Conseil d'Etat donne aussi à considérer que, dans la plupart des cas, le calcul et le recouvrement de la redevance risquent de générer un coût supplémentaire au montant de la redevance collectée.

La terminologie « redevance de réutilisation » est également issue du projet de loi français.

Le Conseil d'Etat signale par ailleurs que le dispositif sous rubrique devra être réexaminé à l'occasion de l'étude du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte, qui prévoit la possibilité d'une redevance au moment de la délivrance du document. Même si les deux opérations peuvent être juridiquement différenciées, il faut se demander si la redevance payable à la délivrance du document ne fait pas double emploi avec celle due au moment de la réutilisation.

La Commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Paragraphe 2

Le Conseil d'Etat constate que le principe de la tarification à la marge prévu par le paragraphe 1^{er} ne s'applique pas aux organismes publics « qui sont tenus de réaliser des recettes en vue de financer une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leur mission », ni aux documents « pour lesquels l'organisme public concerné est tenu de générer des recettes pour couvrir les coûts liés à leur collecte, production, reproduction et diffusion », ni encore « aux bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, aux musées et aux archives ».

La Haute Corporation constate que le projet de loi sous rubrique ne précise pas de quelle manière s'apprécie l'existence des contraintes de financement dont il est question aux points a) et b) du paragraphe 2. Elle ne partage pas la position des auteurs du texte qui considèrent que « l'obligation de générer des recettes destinées à couvrir une partie substantielle des coûts des organismes du secteur public liés à l'exécution de leurs missions de service public ou des coûts afférents à la collecte, à la production, à la reproduction et à la diffusion de certains documents, ne doit pas nécessairement être inscrite dans la loi et peut résulter, par exemple, des pratiques administratives en vigueur ».

Selon le Conseil d'Etat, l'obligation pour un organisme public d'assurer lui-même une partie de son financement doit obligatoirement résulter de la loi.

Il s'ajoute, concernant les exigences en matière de financement dont il est question au point b), que la directive 2003/98/CE, telle que modifiée, prévoit à l'article 6, paragraphe 2, point b), qu'elles doivent être « définies par la loi ou par d'autres règles contraignantes en vigueur dans l'Etat membre et à l'article 7, paragraphe 3, qu'elles doivent être « fixées à l'avance » et être « publiées par la voie électronique ». Il est vrai qu'à défaut de loi ou de règlement, l'article 6 de la directive se rabat sur les « pratiques administratives courantes dans l'Etat membre », mais le droit interne luxembourgeois n'autorise pas de telles pratiques en matière de finances publiques.

Le Conseil d'Etat souhaiterait donc voir les points a) et b) du paragraphe complétés par une référence à la loi, et il propose à cette fin la modification qui suit :

Texte du projet	Proposition de texte du Conseil d'Etat
2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas : a) aux organismes du secteur public tenus de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public ; b) aux documents pour lesquels l'organisme du secteur public concerné doit générer des recettes suffisantes pour couvrir une part substantielle des coûts afférents à leur collecte, à leur production, à leur reproduction et à leur diffusion ; (...)	(2) Le paragraphe 1 ^{er} ne s'applique pas : a) aux organismes du secteur public tenus, <u>en vertu de la loi</u> , de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public ; b) aux documents pour lesquels l'organisme du secteur public concerné doit, <u>en vertu de la loi</u> , générer des recettes suffisantes pour couvrir une part substantielle des coûts afférents à leur collecte, à leur production, à leur reproduction et à leur diffusion ; (...)

Le point c) ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 24 novembre 2015.

Du point de vue de l'ordre légistique, la Haute Corporation signale qu'il échet d'écrire « paragraphe 1^{er} » et non « *paragraphe 1* », et à la lettre b) de ce même point, le point-final en fin de phrase est à remplacer par un point-virgule.

La Commission se rallie à la recommandation de la Haute Corporation pour ce qui est des modifications à apporter au paragraphe sous rubrique.

Paragraphe 3

La Haute Corporation constate que les organismes concernés par les exceptions figurant au points a) et b) du paragraphe 2 de l'article sous rubrique sont tenus de « calculer le montant total des redevances en fonction de critères objectifs, transparents et vérifiables ». Le texte ne précise pas quels sont ces critères, ce qui constitue une transposition incomplète de la directive, car l'article 6, paragraphe 3 (nouveau) de la directive fait obligation aux Etats membres de les définir.

Il s'ajoute que les redevances dont la perception est envisagée doivent permettre de couvrir les frais de fonctionnement généraux des organismes concernés. Il ne s'agit donc pas de redevances au sens propre du terme, mais de taxes rémunératoires, plus précisément de taxes de quotité. Le Conseil d'Etat renvoie à ce propos à son avis du 13 juillet 2007 (doc. parl. n° 5645³).

Le Conseil d'Etat a régulièrement dans le passé assimilé des taxes ayant le caractère d'un impôt à une matière réservée à la loi formelle (voir l'avis du 18 novembre 2014 (doc. parl. n° 6720²)).

Le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, que le texte du projet de loi soit complété. Il propose au législateur, comme il l'avait déjà fait dans son avis précité du 13 juillet 2007, de tracer les principes essentiels de la tarification dans la loi et de régler les détails dans un acte réglementaire.

Texte du projet	Proposition de texte du Conseil d'Etat
(3) Dans les cas visés au paragraphe 2, points a) et b), les organismes du secteur public concernés calculent le montant total	(3) Dans les cas visés au paragraphe 2, points a) et b), les organismes du secteur public concernés sont autorisés à percevoir

<p>des redevances en fonction de critères objectifs, transparents et vérifiables. Le total des recettes desdits organismes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents pendant la période comptable appropriée ne dépasse pas le coût de collecte, de production, de reproduction et de diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable. Les redevances sont calculées conformément aux organismes du secteur public concernés.</p>	<p>des redevances de réutilisation tenant compte du coût de collecte, de production, de reproduction et de diffusion.</p> <p>Les critères objectifs, transparents et vérifiables en fonction desquels est calculé le montant des redevances de réutilisation sont déterminés par règlement grand-ducal.</p> <p>Le montant total des recettes desdits organismes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents, calculé sur une année comptable, ne doit pas dépasser le coût total de collecte, de production, de reproduction et de diffusion encouru durant la même période, augmenté d'un retour sur investissement raisonnable.</p>
---	--

Les auteurs des règlements prévus à l'alinéa 2 du texte proposé par le Conseil d'Etat pourront préciser les éléments de coût mentionnés en suivant les orientations de la Commission européenne et le cas échéant en fonction des spécificités de l'autorité concernée.

La directive ne précise pas comment l'organisme doit réagir en cas de dépassement ; il semble au Conseil d'Etat qu'il tombe sous le sens que le calcul des redevances de réutilisation doit alors être adapté pour éviter que cela se reproduise lors de la prochaine période.

Le Conseil d'Etat a enfin omis à dessein la dernière phrase du paragraphe tel qu'il figure dans le projet de loi au motif qu'il est superfétatoire. Les règles comptables régissant l'organisme concerné sont en effet applicables de plein droit.

La Commission fait sienne les recommandations de la Haute Corporations pour ce qui est des modifications à apporter au paragraphe sous rubrique.

Paragraphe 4

Le Conseil d'Etat note que le principe du recouvrement des coûts encourus s'applique également aux bibliothèques, aux musées et aux archives, organismes visés par la troisième exception du paragraphe 2. La directive ajoute cependant des catégories de coûts spécifiques aux organismes culturels qui sont susceptibles d'entrer en ligne de compte pour le calcul des redevances.

A la différence de ce qui est prévu pour les organismes tenus de contribuer à leur financement, la directive n'impose pas aux Etats membres de « définir » les critères appliqués par les institutions culturelles lors de la fixation des redevances de réutilisation. La directive « leur reconnaît une ample liberté tarifaire propre à embrasser les réalités contrastées de leur financement, de la taille des collections, des contraintes économiques liées à la numérisation et à la sauvegarde des contenus digitaux ».

Il semble cependant indiqué au Conseil d'Etat d'aligner le texte de ce paragraphe sur celui du paragraphe précédent.

Texte du projet	Proposition de texte du Conseil d'Etat
------------------------	---

<p>(4) Lorsque des redevances sont appliquées par les organismes du secteur public visés au paragraphe 2, point c), le total des recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents pendant la période comptable appropriée ne dépasse pas le coût de collecte, de production, de reproduction, de diffusion, de conservation et d'acquisition des droits, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable. Les redevances sont calculées conformément aux principes comptables applicables aux organismes du secteur public concernés.</p>	<p>(4) Les organismes du secteur public visés au paragraphe 2, point c), sont autorisés de percevoir des redevances de réutilisation tenant compte du coût de collecte, de production, de reproduction, de diffusion, de conservation et d'acquisition des droits.</p> <p>Les critères objectifs, transparents et vérifiables en fonction desquels est calculé le montant des redevances de réutilisation sont déterminés par règlement grand-ducal.</p> <p>Le montant total des recettes desdits organismes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents, calculé sur une période comptable à déterminer dans le règlement visé à l'alinéa précédent, ne doit pas dépasser le coût total de collecte, de production, de reproduction, de diffusion, de conservation et d'acquisition des droits encouru durant la même période, augmenté d'un retour sur investissement raisonnable.</p>
--	---

Le Conseil d'Etat renvoie pour le surplus aux observations faites à l'encontre du paragraphe 3 de l'article sous rubrique.

La Commission adopte cette proposition de texte.

Echange de vues

Les représentants ministériels expliquent qu'en inscrivant dans le projet de loi la gratuité de principe et le paiement de redevances comme exception, les administrations seraient incitées à mettre à disposition gratuitement les documents réutilisables, ce qui correspond aux objectifs poursuivis par le Gouvernement dans le cadre de l'initiative « Digital Lëtzebuerg » et du portail « Open Data ».

D'après l'orateur, la gratuité de la réutilisation des données favorise l'innovation, puisque la pleine exploitation du potentiel du « Big Data » repose sur l'accessibilité de données pertinentes.

Toutefois, l'inscription de la gratuité de principe n'aurait pas comme conséquence d'enlever toute possibilité de percevoir des redevances dans des cas de figure précis. Un règlement grand-ducal doit préciser « les critères objectifs, transparents et vérifiables en fonction desquels est calculé le montant des redevances de réutilisation ». Le représentant ministériel explique qu'il n'est pas prévu d'établir une liste exhaustive des documents dont la réutilisation serait sujette à redevance. Il incombe plutôt à l'organisme public concerné de présenter les motifs qui justifieraient la perception d'une redevance.

Il est convenu que le règlement grand-ducal précité sera présenté à la Commission lors d'une prochaine réunion.

Article 7

En vue de la transposition fidèle de la directive, l'article sous rubrique procède à la suppression des termes « réglant des questions pertinentes » à la fin de la première phrase de l'article 7 de la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public. Il va de soi qu'une licence règle les questions pertinentes. Partant cette partie de phrase peut être supprimée.

Dans son avis du 24 novembre 2015, le Conseil d'Etat constate que les auteurs ont choisi d'écrire la majuscule « À » avec un accent grave. Or, ils n'ont pas fait de même dans le reste du projet, comme par exemple aux endroits des articles 4 et 5. Du point de vue de l'ordre légistique, il convient de veiller à la cohérence au sein du projet et par rapport au texte de loi actuel.

Par ailleurs, et pour des raisons de style et de précision, il y a lieu de rédiger le liminaire de la manière qui suit :

« [A] l'article 7 de la même loi, *in fine* de la première phrase, les termes „réglant des questions pertinentes” sont supprimés ».

La Commission donne suite à cette observation.

Article 8

L'article sous rubrique remplace le libellé de l'article 8 de la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public. Lorsque la réutilisation de documents est soumise à des redevances, la loi exige que les informations suivantes soient fixées à l'avance et publiées, dans la mesure du possible, par voie électronique :

- a) les conditions applicables, la base de calcul et le montant des redevances types (c'est-à-dire des redevances qui peuvent être appliquées automatiquement aux documents ou aux ensembles de documents prédéfinis et qui n'exigent pas d'examen au cas par cas) ;
- b) les facteurs à prendre en compte dans le calcul des redevances autres que les redevances types.

Dans son avis du 24 novembre 2015, le Conseil d'Etat s'en réfère à la Commission européenne qui définit les redevances type comme étant celles « qui peuvent être appliquées automatiquement aux documents ou aux ensembles de documents prédéfinis et qui n'exigent pas d'examen au cas par cas ». La Haute Corporation constate cependant que la possibilité de percevoir des redevances type n'est prévue nulle part dans le texte sous rubrique. L'article 6, qui traite des « Principes de tarification », semble au contraire privilégier une détermination des redevances au cas par cas, en fonction des « coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion » ou « en fonction de critères objectifs, transparents et vérifiables ». Le texte du projet gagnerait à être complété sur ce point.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer dans les deux paragraphes le terme de « redevance » par ceux de « redevance de réutilisation ».

Le Conseil d'Etat constate ensuite que les auteurs du projet ont choisi de ne pas transposer intégralement l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la directive 2013/37/UE. Le projet de loi ne tient en effet pas compte de la modification du paragraphe 3 de l'article 7 de la directive 2003/98/CE, qui impose la fixation à l'avance et la publication « par voie électronique, dans la mesure du possible et s'il y a lieu » des exigences en matière de financement visées à l'article 6, paragraphe 2, point b), de la directive et du projet. Le Conseil d'Etat rappelle que c'est notamment pour satisfaire à cette exigence qu'il demande, sous peine d'opposition formelle, à voir compléter l'article 6, paragraphe 2, point b), par une référence à la loi.

Du point de vue de l'ordre légistique, la Haute Corporation signale qu'il a été omis d'ajouter au liminaire qu'il s'agit « de la même loi ». De même, la référence à l'« Art. 8. » n'est pas à souligner. L'observation d'ordre légistique concernant les paragraphes faite à l'endroit de l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique vaut également à cet endroit. Au paragraphe 2, il échet de renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non au « *paragraphe 1* ».

La Commission décide de donner suite à ces recommandations d'ordre légistique et d'adopter la proposition du Conseil d'Etat quant au remplacement du terme « redevance » par ceux de « redevance de réutilisation ».

Article 9

L'article sous rubrique modifie le libellé de l'article 10 de la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public. 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. Ce cas peut se produire, entre autres, si aucun éditeur commercial n'est disposé à publier l'information sans disposer d'un tel droit d'exclusivité. Afin de prendre cet aspect en compte, la loi autorise, sous réserve d'un réexamen régulier, la conclusion d'accords d'exclusivité, lorsqu'un droit d'exclusivité est nécessaire pour la prestation d'un service d'intérêt général.

D'autant plus, lorsqu'un droit d'exclusivité concerne la numérisation de ressources culturelles, une certaine période d'exclusivité pourrait s'avérer nécessaire afin de donner au partenaire privé la possibilité d'amortir son investissement. Cette période devrait, toutefois, être limitée dans le temps et être aussi courte que possible afin de respecter le principe selon lequel le matériel relevant du domaine public doit rester dans le domaine public, une fois numérisé. La durée du droit d'exclusivité pour la numérisation de ressources culturelles ne devrait, en général, pas dépasser dix ans. Toute période d'exclusivité supérieure à dix ans devrait être soumise à réexamen, compte tenu des évolutions technologiques, financières et administratives intervenues dans l'environnement général depuis la conclusion de l'accord. En outre, les partenariats public-privé concernant la numérisation de ressources culturelles devraient conférer à l'établissement culturel partenaire des droits pleins et entiers pour ce qui est de l'utilisation des ressources culturelles numérisées après l'expiration des partenariats.

Dans son avis du 24 novembre 2014, le Conseil d'Etat constate que la directive et la loi interdisent en principe de réserver l'accès aux données administratives à certains acteurs économiques sur la base d'accords d'exclusivité.

Par exception, la loi précitée du 4 décembre 2007 admet cependant déjà l'attribution d'un droit d'exclusivité pour les besoins de l'exécution d'un service d'intérêt général, en imposant cependant un réexamen de la nécessité de l'exclusivité au moins tous les trois ans.

Le Conseil d'Etat se demande si la formule « Les accords d'exclusivité visés au premier alinéa sont transparents et sont rendus publics » ne pourrait pas être simplifiée en ne mentionnant que la publication. Il conviendrait également de préciser le mode de publication de ce type de conventions.

Du point de vue de l'ordre légistique, la Haute Corporation signale qu'il a été omis d'ajouter au liminaire qu'il s'agit « de la même loi ». L'observation d'ordre légistique concernant les paragraphes faite à l'endroit de l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique vaut également à cet endroit. Il échet par ailleurs de renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non au « *paragraphe 1* ». A la dernière phrase du texte proposé pour le nouveau paragraphe 3, les auteurs ont choisi d'ajouter un accent grave sur la majuscule « A ». La même observation faite par le

Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 7 du projet de loi sous rubrique vaut également pour l'article sous revue.

La Commission fait siennes ces recommandations d'ordre légistique.

Echange de vues

La représentante du groupe politique CSV soulève la remarque du Conseil d'Etat relative à la publication des accords d'exclusivité prévus à l'article sous rubrique. Le représentant ministériel estime que cette question devrait être abordée dans le cadre du débat au sujet du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte.

2. Divers

Aucun point divers n'a été abordé. La prochaine réunion est fixée au 22 février 2016.

Luxembourg, le 1 février 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Joëlle Merges

Le Président,
Simone Beissel