

Luxembourg, le 30 avril 2021

Objet : Projet de loi n°7643¹ sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public.

Projet de règlement grand-ducal² fixant les critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents. (5567SBE)

*Saisine : Ministre des Communications et des Médias
(21 juillet 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis a pour objet :

- de transposer la directive (UE) 2019/1024 du 20 juin 2019 concernant la réutilisation des informations du secteur public (refonte) (ci-après, la « Directive 2019/1024 ») qui définit le cadre minimal pour les données ouvertes dans l'Union européenne, et
- d'abroger simultanément la loi modifiée du 7 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public ayant transposé la directive 2003/98/CE³.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis complète le projet de loi précité et a pour objet de déterminer les critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances applicables pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents.

Les nouvelles dispositions européennes doivent être transposées dans le droit national pour le 17 juillet 2021 au plus tard⁴.

En bref

- La Chambre de Commerce accueille favorablement les projets de loi et de règlement grand-ducal qui contribueront à favoriser le développement économique.
- S'agissant plus particulièrement du présent projet de loi, elle souligne qu'il s'inscrit dans le respect d'une transposition fidèle de la directive, hormis quelques erreurs ou lacunes.
- Ainsi, la Chambre de Commerce s'étonne que le projet de loi ne prévoit pas une pluralité de voies de recours.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

³ Une modification de la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public est intervenue en 2016 par la transposition de la première refonte de la directive de 2003.

⁴ Article 3 de la Directive 2018/957

Résumé

Les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis s'inscrivent dans un objectif de transposition de la Directive 2019/1024 qui constitue la troisième directive en matière de données ouvertes (ou « Open data »).

La refonte du régime de l'Open data au niveau européen se situe dans un contexte d'augmentation exponentielle de la quantité de données produites en moins de deux décennies, et l'évolution concomitante des techniques de traitement et d'analyse des données. Ces avancées permettent d'envisager de nouveaux usages qui n'étaient pas imaginables auparavant, contribuant ainsi au développement économique et à la création et protection d'emplois de grande qualité, justifiant une révision de la réglementation sur l'ouverture des données publiques.

Eu égard à l'importance toute particulière qu'elle accorde à l'économie numérique et à l'Open data, la Chambre de Commerce accueille favorablement les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis qui contribueront au renforcement du cadre législatif existant dans le sens souhaité.

La Chambre de Commerce salue globalement le travail de transposition de la Directive 2013/37/UE réalisé par les auteurs, même si elle relève à cette occasion quelques erreurs ou lacunes, qui sont plus spécialement commentées dans le commentaire des articles du projet de loi.

Une interrogation majeure de la Chambre de Commerce concerne l'absence de pluralité de voies de recours, qui à ses yeux, n'est pas conforme à la Directive 2019/1024.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord aux projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation du projet de loi et du PRGD :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	++ ⁵
Impact financier sur les entreprises	++ ⁶
Transposition de la directive	+ ⁷
Simplification administrative	- ⁸
Impact sur les finances publiques	0 ⁹
Développement durable	+

⁵ Les documents produits par les organismes du secteur public constituent une réserve de ressources larges et variées, qui permettra aux entreprises de leur trouver de nouveaux usages et de créer de nouveaux produits et services innovants (notamment services de contenu numérique).

⁶ La création de nouveaux produits et services innovants sera source de nouvelles recettes pour les entreprises.

⁷ La Chambre de Commerce salue globalement le travail de transposition réalisé par les auteurs, tout en relevant quelques erreurs ou lacunes mineures.

⁸ La réutilisation des documents induite par le concept de données ouvertes et l'élargissement du champ d'application de la législation relative à l'Open data conduisent à une charge administrative supplémentaire.

⁹ La fiche financière annexée au projet de loi renseigne que le projet de loi n'a pas d'impact sur le budget de l'Etat.

Légende :

++	très favorable
+	favorable
0	Neutre
-	Défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

Le concept de « données ouvertes »

Le concept de « données ouvertes » ou « Open data » désigne des données **présentées dans un format ouvert qui peuvent être librement utilisées, réutilisées et partagées par tous, quelle qu'en soit la finalité.**

Il repose sur le fait que le secteur public collecte, produit, reproduit et diffuse un large éventail d'informations dans un grand nombre de domaines d'activité et que ces informations constituent une **matière première importante pour les produits et les services de contenu numérique.**

Néanmoins, et comme le soulignent les auteurs dans l'exposé des motifs, « *un document qui n'est pas accessible, ne peut pas être mis à disposition du public par le biais de l'Open data* ». En effet, la réglementation sur l'ouverture des données publiques (communément appelé « régime de l'Open data ») - qui est définie à l'échelle européenne et décliné dans les Etats membres - ne règle pas la question de l'accès aux documents mais se construit plutôt sur les règles d'accès en vigueur, définies aux niveaux européen et national¹⁰.

En vertu des règles d'accès aux documents précitées, sont donc notamment en dehors du régime de l'Open data¹¹ :

- les documents, tels que les données sensibles et les documents relatifs aux relations extérieures, dont l'accès est exclu pour des motifs de protection de la sécurité nationale, défense ou sécurité publique; de confidentialité des données statistiques; de confidentialité des informations commerciales;
- les 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;
- les documents dont l'accès est limité notamment dans les cas où les citoyens ou les personnes morales doivent justifier d'un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents;
- les documents dont l'accès est exclu ou limité pour des motifs de protection des données à caractère personnel.

¹⁰ Concernant la question de l'accès aux documents, la Chambre de Commerce renvoie à la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (projet de loi n°6810 à propos duquel la Chambre de Commerce a rendu un avis en date du 2 octobre 2015 ainsi qu'un avis complémentaire en date du 13 novembre 2017).

¹¹ Cf. article 1^{er}, paragraphe 2 du projet de loi

Une politique de « données ouvertes » européenne qui évolue

Etant donné que la Directive 2019/1024 est la troisième directive adoptée en matière de réutilisation des informations du secteur public, la Chambre de Commerce juge utile, pour plus de clarté, de revenir rapidement sur l'évolution des cadres légaux européen et national depuis 2003, tels qu'ils sont recensés dans le tableau ci-dessous.

Directives européennes	Transposition en droit national
Directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 (« Directive initiale »)	Loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public ¹²
Directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 (modifie la Directive initiale)	Loi du 23 mai 2016 modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public ¹³ (ci-après la « Loi du 23 mai 2016 »)
Directive (UE) 2019/1024 du 20 juin 2019 (abroge la Directive initiale)	Projet de loi sous avis (abroge la loi modifiée du 4 décembre 2007 ci-dessus)

A l'origine, **la Directive 2003/98/CE** (transposée au Luxembourg par la loi du 4 décembre 2007) a eu pour objectif d'établir les premiers fondements de la réutilisation, à des fins privées ou commerciales, de documents existants détenus par des organismes du secteur public, dans le respect de la législation applicable en matière la protection des données à caractère personnel¹⁴.

Cette première directive a introduit une définition générique du terme « *document* », qui tient compte de l'évolution de la société de l'information. Il s'agit de « *tout contenu quel que soit son support (papier ou forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) ou toute partie de ce contenu* »¹⁵. Par ailleurs, un document détenu par un organisme du secteur public est un document dont cet organisme est habilité à autoriser la réutilisation.

Toutefois, ce cadre législatif minimal s'est avéré insuffisant, notamment en raison du libre choix laissé aux Etats membres d'ouvrir ou pas les données à la réutilisation, d'une part, et de l'exclusion des données culturelles du champ d'application, d'autre part.

C'est pourquoi, afin de faciliter **la généralisation de la disponibilité et de la réutilisation** des données du secteur public et de favoriser la circulation des informations, **la Directive 2013/37/UE** (transposée au Luxembourg par la loi du 23 mai 2016) a modifié la Directive initiale (et loi du 4 décembre 2007) principalement à trois égards :

- en créant un véritable « droit à la réutilisation » opposable aux Etats membres ; ainsi, au Luxembourg, la Loi du 23 mai 2016 a créé une obligation générale à charge de l'Etat d'autoriser la réutilisation à des fins privées ou commerciales de ses informations publiques librement accessibles, sauf dans le cas où celles-ci sont protégées par un droit de propriété intellectuelle au bénéfice d'un tiers et sans préjudice des règles d'accès applicables par ailleurs¹⁶ ;

¹² <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2007/12/04/n1/jo>

¹³ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2016/05/23/n1/jo>

¹⁴ Il s'agissait à l'époque de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

¹⁵ Cf. article 2, point 6) de la Directive (UE) 2019/1024

¹⁶ Cf précédents développements en page 3 sous « Le concept de données ouvertes » selon lesquels certaines catégories de documents sont exclues du champ d'application de l'Open data,

- en incluant les données culturelles ; ainsi, au Luxembourg, la Loi du 23 mai 2016 a élargi l'obligation d'autoriser la réutilisation aux informations publiques détenues par les bibliothèques (y compris les bibliothèques universitaires), les musées et les archives.
- en offrant un meilleur encadrement des conditions financières de réutilisation ; ainsi, au Luxembourg, la Loi du 23 mai 2016 a instauré le principe de la « *tarification aux coûts marginaux* » de reproduction, de mise à disposition et de diffusion lorsqu'une redevance est exigée ; l'ancien principe selon lequel la redevance ne doit pas dépasser « *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* » devenant une exception (notamment en cas de réutilisation des données culturelles).

Quant à la **Directive (UE) 2019/1024**, elle reprend dans leur intégralité les règles générales d'ores et déjà existantes dans la Directive initiale telle que modifiée par la Directive 2013/37/UE et **introduit de nouveaux principes en vue de lever les barrières restantes** à la réutilisation des informations du secteur public. Les changements fondamentaux ainsi apportés consistent dans :

- un élargissement considérable du champ d'application ;
- l'introduction des ensembles de données de forte valeur ;
- l'introduction d'une voie de recours ;
- l'allégement des conditions de réutilisation.

Ces points sont développés dans le cadre de l'examen du projet de loi sous avis, même si certains d'entre eux seulement appellent des commentaires de la part de la Chambre de Commerce.

Concernant le projet de loi sous avis

Compte tenu de l'ampleur des changements législatifs à entreprendre en vue de transposer la Directive (UE) 2019/1024, les auteurs ont fait le choix 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, ce que la Chambre de Commerce salue.

Comme l'indiquent les auteurs dans l'exposé des motifs, « *[p]ar Open data, il faut comprendre les données auxquelles tout le monde peut accéder et que tout le monde peut utiliser et partager. Le législateur européen s'est rendu compte que le secteur public collecte, produit, reproduit et diffuse un large éventail d'informations dans un grand nombre de domaines d'activité (social, politique, économique, juridique, géographique, environnemental, météorologique, sismique ou touristique, ou dans le domaine des affaires, des brevets ou de l'enseignement). Les documents produits par les organismes du secteur public relevant du pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire constituent une réserve de ressources étendue, diversifiée et précieuse, dont peut bénéficier la société. Le fait de mettre à disposition ces informations permet aux citoyens et aux personnes morales de leur trouver de nouveaux usages et de créer de nouveaux produits et services innovants. Ainsi, l'objectif de la loi est de contribuer au développement de l'économie numérique en encourageant la réutilisation des données ouvertes¹⁷ ». Le nouveau régime qui est ainsi introduit par le projet de loi sous avis « *se caractérise surtout par une extension du champ d'application pour augmenter la disponibilité de documents ayant un intérêt général. Les documents visés par la loi doivent être considérés comme matière première pour la création de produits et services innovateurs ainsi qu'une ressource essentielle pour le développement des technologies numériques de pointe, telles que l'intelligence artificielle, les registres distribués et l'internet des objets* ».*

¹⁷ Texte souligné par la Chambre de Commerce.

I. Un champ d'application élargi à deux égards

Si auparavant, l'Open data se concentrait sur la réutilisation de documents existants détenus par les « organismes du secteur public »¹⁸ (c'est-à-dire l'Etat, les communes, les organismes de droit public¹⁹ ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public), le nouveau régime est désormais étendu à certains documents existants détenus par **certaines entreprises publiques** ainsi qu'aux **données de la recherche**.

(i) Elargissement de l'Open data à certaines entreprises publiques²⁰

Le projet de loi sous avis prévoit qu'une entreprise publique²¹ tombe dans le champ d'application de la législation sur l'Open data à la double condition que :

- d'une part, peut s'exercer au sein de l'entreprise une influence dominante directe ou indirecte de l'Etat (du fait de la propriété de l'entreprise, de la participation financière qu'ils y détiennent ou des règles qui la régissent)²² et
- d'autre part, cette entreprise : exerce des activités dans les domaines définis dans le Livre III de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics (eau, énergie, transports et services postaux); agisse en qualité d'opérateur de service public de transport de voyageurs par chemin de fer et par route; agisse en qualité de transporteur aérien remplissant des obligations de service public; ou agisse en qualité d'armateur communautaire remplissant des obligations de service public (cabotage maritime).

Si une entreprise publique tombe sous le champ d'application de l'Open data, elle doit considérer d'autoriser la réutilisation de ses documents, étant précisé qu'il ne s'agit évidemment que des documents générés dans le cadre des domaines d'activités visés. Tout document généré par l'entreprise publique à côté de sa mission d'intérêt général ne tombe pas sous le champ d'application de l'Open data. Il en va de même pour les activités directement exposées à la concurrence qui ne sont pas soumises aux règles relatives à la passation des marchés.

Le projet de loi sous avis ne contient aucune obligation générale d'autoriser la réutilisation de documents produits par des entreprises publiques. Il convient de laisser la décision d'autoriser

¹⁸ L'article 2, point 1° du projet de loi sous avis définit les organismes du secteur public comme « *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* ».

¹⁹ L'article 2, point 2° du projet de loi sous avis définit les organismes de droit public comme « *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 ».

²⁰ Selon l'article 1er, paragraphe 3 du projet de loi, « *La présente loi ne s'applique pas : (...) 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 »

²¹ Par « entreprise publique » au sens de la Directive (UE) 2019/1024 et du projet de loi, il faut comprendre toute entreprise 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.

²² 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.

ou non la réutilisation à l'appréciation de l'entreprise publique concernée. Une fois la réutilisation décidée, il faut cependant se conformer à certaines exigences.

(ii) Elargissement de l'Open data aux « données de la recherche »²³

Le projet de loi sous avis prévoit que les données de la recherche sont réutilisables à des fins commerciales ou non commerciales dans la mesure où elles sont financées par des fonds publics et où ces données ont déjà été rendues publiques par l'intermédiaire d'une archive ouverte institutionnelle ou thématique. Le cas échéant, ces données doivent être mises à disposition gratuitement et en respectant les conditions de réutilisation.

II. Introduction des ensembles de données de forte valeur

Afin de mettre en place des conditions propices à la réutilisation de documents à laquelle se rattachent d'importants avantages socio-économiques d'une valeur particulièrement élevée pour l'économie et la société, certains ensembles de données de forte valeur – dont la liste figure à l'annexe 1 de la Directive (UE) 2019/1024 – sont introduits dans le champ d'application de l'Open data, sous certaines conditions précisées à l'article 11 du projet de loi sous avis.

Conformément à l'annexe 1 précitée, il s'agit des catégories thématiques suivantes :

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

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres commentaires que ceux faits sous le commentaire des articles ci-après, à l'endroit de l'article 13.

III. Introduction de voie(s) de recours contre les décisions de réutilisation des « organismes du secteur public »²⁴

Alors que 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 décidé d'aller plus loin (article 4, paragraphe 4 de la Directive (UE) 2019/1024) en prévoyant que :

« Toute décision relative à la réutilisation²⁵ fait mention des voies de recours dont dispose le demandeur s'il souhaite contester cette décision. Ces voies de recours incluent la possibilité d'un réexamen réalisé par un organisme de réexamen impartial doté des compétences appropriées, telle que l'autorité nationale de la concurrence, l'autorité pertinente d'accès aux documents, l'autorité de

²³ L'article 2, point 9° du projet de loi sous avis définit les données de la recherche comme « 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 ».

²⁴ Cf. notes de bas de page 18 et 19 pour une définition des « organismes du secteur public » et des « organismes de droit public »

²⁵ Selon le considérant 42 de la Directive (UE) 2019/1024 : « (...) Les voies de recours devraient inclure la possibilité d'un réexamen des décisions négatives, mais aussi des décisions qui, bien qu'autorisant la réutilisation, pourraient cependant affecter les demandeurs pour d'autres raisons, en particulier du fait des règles de tarification appliquées ».

contrôle établie conformément au règlement (UE) 2016/679 ou une autorité judiciaire nationale, dont les décisions sont contraignantes pour l'organisme du secteur public concerné »²⁶.

La Chambre de Commerce relève que, pour leur part, les auteurs du projet de loi sous avis ont fait le choix de transposer les deux phrases de l'article 4, paragraphe 4 de la Directive (UE) 2019/1024 (reproduit ci-dessus) en deux endroits différents du projet de loi :

- d'une part, en reproduisant telle quelle la première phrase de celui-ci: « *Toute décision relative à la réutilisation fait mention des voies de recours dont dispose le demandeur s'il souhaite contester cette décision* » sous l'article 4, paragraphe 4 du projet de loi ;
- d'autre part, en créant un article spécifique intitulé « *Recours contre une décision relative à la réutilisation* » selon lequel « *[l]e 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* » (article 5 du projet de loi).

Face à la dualité de dispositions qui semblent indiquer qu'il s'agit d'un choix alternatif – *quod non* – en mentionnant à la fois « *des voies de recours* » et la (seule) possibilité de « *former un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond* », la Chambre de Commerce s'interroge quant aux intentions véritables des auteurs.

Pour sa part, la Chambre de Commerce est d'avis que ce sont bien plusieurs voies de recours - successives - qui devraient être mises en place.

Cette position est confortée par la teneur d'un autre article de la Directive (UE) 2019/1024 - relatif à la transparence des conditions et montant des redevances - selon lequel « *[l]es organismes du secteur public veillent à ce que les demandeurs de réutilisation de documents soient informés des voies de recours*²⁷ dont ils disposent pour contester des décisions ou des pratiques qui les concernent »²⁸.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce se demande pourquoi les auteurs semblent avoir fait le choix de faire porter (uniquement) le recours devant le juge administratif - statuant comme juge de fond - alors qu'il était possible d'envisager (par ailleurs) un recours auprès du Conseil de la concurrence, de la Commission d'accès aux documents (CAD) ou de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) conformément à la seconde phrase de l'article 4, paragraphe 4 de la Directive (UE) 2019/1024.

Ainsi, par exemple, s'agissant de la CAD - qui a été créée par la loi du 14 septembre 2018 la loi relative à une administration transparente et ouverte et qui est chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents dans les conditions prévues par ladite loi -, la Chambre de Commerce rappelle que toute personne qui se voit opposer un refus de communication d'un document par un des organismes visés par la loi peut contester ce refus en saisissant la CAD par écrit dans le mois de la notification de la décision litigieuse. Si cette saisine reste facultative et n'est pas un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours en réformation devant le tribunal administratif contre la décision de refus de l'organisme, cette voie de recours présente le triple avantage d'être rapide et gratuite et permettre la réduction du nombre de recours en justice.

Pour toutes ces raisons et puisque la Directive indique que « *[l]a procédure de réexamen devrait être courte, et répondre ainsi aux besoins d'un marché en rapide évolution* »²⁹, **la Chambre**

²⁶ Texte souligné par la Chambre de Commerce

²⁷ Texte souligné par la Chambre de Commerce

²⁸ Cf. article 7, paragraphe 3 de la Directive (UE) 2019/1024

²⁹ Cf. considérant 42 de la Directive (UE) 2019/1024

de Commerce est d'avis que le projet de loi sous avis devrait prévoir expressément une pluralité de voies de recours en incluant, par exemple, la CAD ou la CNPD.

Enfin, la Chambre de Commerce relève que l'article 7, paragraphe 3 de la Directive (UE) 2019/1024 - relatif à la transparence des conditions et montant des redevances – qui dispose que « [l]es organismes du secteur public veillent à ce que les demandeurs de réutilisation de documents soient informés des voies de recours dont ils disposent pour contester des décisions ou des pratiques qui les concernent » n'a pas été transposé par le projet de loi sous avis, ce à quoi il devrait être remédié.

IV. Allègement des conditions de réutilisation

A l'instar de la Directive 2019/1024, le projet de loi sous avis allège les conditions de réutilisation des données ouvertes.

Cet allègement passe notamment par de nouveaux principes de tarification, à savoir la gratuité tout en autorisant le recouvrement des taux marginaux occasionnés pour reproduire et diffuser les documents, anonymiser les données personnelles et protéger les informations confidentielles à caractère commercial (article 7 du projet de loi). De même, de façon exceptionnelle, les institutions culturelles, les entreprises publiques³⁰ et certains organismes du secteur public³¹ peuvent facturer la mise à disposition des informations, au-delà du principe général par défaut, afin de recouvrir les coûts éligibles. A cet égard, la Chambre de Commerce renvoie à ses développements ci-après concernant le projet de règlement grand-ducal sous avis qui - sur le fondement de l'article 7 du projet de loi - a pour objet de déterminer les critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances dues le cas échéant.

Le projet de loi introduit également le principe que la réutilisation n'est pas soumise à d'autres conditions (article 9 du projet de loi « licences types »). Il laisse cependant la possibilité d'en prévoir, dans des cas justifiés par un objectif d'intérêt public. Le cas échéant, les conditions pour la réutilisation par le bénéficiaire de la licence traitent notamment de la responsabilité, la protection des données à caractère personnel, la bonne utilisation des documents, la garantie de non-modification et l'indication de la source. Ces conditions doivent être objectives, proportionnées et non discriminatoires et ne pas avoir pour objectif de restreindre la concurrence.

De même, lorsque des accords d'exclusivité sont nécessaires pour la prestation d'un service d'intérêt général ou concernent la numérisation de ressources culturelles, l'article 12 du projet de loi prévoit qu'ils doivent être transparents et rendus publics.

Commentaires des articles

Concernant l'article 1^{er} (« Objet et champ d'application »)

Afin d'assurer la transposition fidèle de l'article 1^{er}, paragraphe 2, lettre c, point iii) de la Directive (UE) 2019/1024, il y a lieu de compléter le paragraphe (2), point 4°, lettre c) du projet de loi (qui vise des motifs où l'accès aux documents est exclu) de manière à lire : « ***de confidentialité des informations commerciales (notamment secret des affaires, secret professionnel ou secret d'entreprise)*** ; »

³⁰ Pour le surplus, la Chambre de Commerce souligne que selon l'article 6, paragraphe 3 de la Directive 2019/1024 « Les Etat membres publient une liste des organismes du secteur public visés » et note que, pour le Luxembourg, cette liste est disponible sur le site officiel national www.data.public.lu via le lien suivant: <https://data.public.lu/fr/datasets/liste-dadministrations-et-dorganismes-de-letat-luxembourgeois-en-francais-allemand-anglais-et-ou-luxembourgeois/>

³¹ Pour autant qu'elles remplissent les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 2 du projet de loi.

Sous le paragraphe (2), point 5°, il y a lieu de redresser deux erreurs matérielles en ajoutant le mot « du » et en écrivant le mot « Règlement » sans majuscule de manière à lire « (...) au sens de l'article 3, point d) du Règlement grand-ducal (...) ».

Sous le paragraphe (7), il y a lieu de supprimer les mots « des Etats membres ».

Concernant l'article 2 (« Définitions »)

Afin d'assurer la transposition fidèle de l'article 2, point 6° de la Directive (UE) 2019/1024, il y a lieu de compléter le point 6° de l'article 2 du projet de loi qui fournit la définition du mot « document », la lettre a) de manière à lire : « *tout contenu quel que soit son support (papier ou forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) ; ou* ».

Concernant l'article 6 (« Formats disponibles »)

Afin d'assurer la transposition fidèle du paragraphe (1) de l'article 5 de la Directive (UE) 2019/1024, il y a lieu de compléter le paragraphe (1) de l'article 6 du projet de loi en ajoutant les mots « et les entreprises publiques » de manière à lire : « (...) *les organismes du secteur public et les entreprises publiques mettent leurs documents à disposition dans tout format ou toute langue préexistant (...)* ».

Concernant l'article 7 (« Principe de tarification »)

Afin d'assurer la transposition complète de l'article 6, paragraphe (6) de la Directive (UE) 2019/1024, il y a lieu de compléter le paragraphe (4) de l'article 7 du projet de loi par l'alinéa suivant : « **Les redevances sont calculées conformément aux principes comptables applicables** ».

Au paragraphe (5) de l'article 7 du projet de loi, il convient de corriger une erreur matérielle et de supprimer le « e » du mot « suivantes » de manière à lire : « *La réutilisation des éléments suivantes (...)* ».

Concernant l'article 11 (« Non-discrimination »)

Afin d'assurer la transposition complète de l'article 11, paragraphe (1) de la Directive (UE) 2019/1024, il y a lieu de compléter l'article 11 du projet de loi par l'alinéa suivant : « **Toute condition applicable en matière de réutilisation des documents est non discriminatoire pour des catégories comparables de réutilisation, y compris la réutilisation transfrontalière.** »

Concernant l'article 12 (« Interdiction des accords d'exclusivité »)

La Chambre de Commerce relève que l'intitulé de l'article 12 du projet de loi) est erroné (étant donné que les accords d'exclusivité ne sont pas interdits) et qu'à l'instar de l'intitulé de l'article 12 de la Directive (UE) 2019/1024, il devrait être libellé comme suit : « **Art. 12. Interdiction des Accords d'exclusivité** ».

Afin d'assurer la transposition complète de l'article 12, paragraphe (2) deuxième phrase de la Directive (UE) 2019/1024, il y a lieu de modifier la deuxième phrase du paragraphe (2) de l'article

12 du projet de loi comme suit : « *Les accords d'exclusivité conclus après le 16 juillet 2019 ou après cette date sont rendus publics en ligne au moins deux mois avant leur prise d'effet.* »

Concernant l'article 13 (« Ensembles de données spécifiques de forte valeur et modalités de publication et de réutilisation »)

Au paragraphe (1) de l'article 13 du projet de loi, le mot « définit » devrait être écrit avec un « s » de manière à lire « *Les ensembles spécifiques de données de forte valeur tels que définis (...)*».

Concernant le projet de règlement grand-ducal sous avis

Le projet de règlement grand-ducal sous avis, qui trouve sa base légale dans l'article 7 du projet de loi sous avis, a pour objet de déterminer les critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances applicables par :

- 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, ainsi que
- les entreprises publiques pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents.

Il est rappelé à cet égard que, selon l'article 7 du projet de loi sous avis relatif aux principes de tarification, par principe : « *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.* » (paragraphe 1^{er}).

« *Par dérogation, le paragraphe 1^{er} [ci-dessus] 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.* »

Ce rappel étant fait, la Chambre de Commerce entend commenter plus particulièrement l'article 2 du projet de règlement-grand-ducal qui dresse la liste des coûts pris en compte pour le calcul des redevances, en distinguant entre « 1° coûts liés à la création des données » et « 2° coûts liés globalement à la diffusion ».

Dans la première catégorie, sont cités les coûts de : a) production, b) collecte et c) anonymisation. Puis le point 1°, lettre c) précise ce que recouvre l' « anonymisation » en ces termes : « anonymisation: suppression, obscurcissement, appauvrissement des bases de données³². »

La Chambre de Commerce est d'avis que cet alinéa - qui détaille les différentes actions que semble recouvrir l'anonymisation (suppression, obscurcissement, appauvrissement) - manque de précision.

³² Texte souligné par la Chambre de Commerce.

Rappelant que l'anonymisation « *consiste à utiliser un ensemble de techniques de manière à rendre impossible, en pratique, toute identification de la personne³³ par quelque moyen que ce soit et ce de manière irréversible³⁴ »³⁵, la Chambre de Commerce considère que cette action concerne uniquement les « données à caractère personnel » et non les « bases de données » et propose partant que l'alinéa soit adapté en conséquence (remplacement des termes « bases de données » par les termes « données à caractère personnel »).*

Par ailleurs, elle se demande si les actions d' « obscurcissement » et d' « appauvrissement » sont des techniques d' « anonymisation » (donc rendant impossible toute identification d'une personne physique de manière irréversible) ou bien s'il ne s'agit pas plutôt de « *mesures prises pour protéger des informations confidentielles à caractère commercial* » visées à l'article 7, paragraphe (1) du projet de loi et cité ci-avant.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord aux projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

SBE/DJI

³³ Texte souligné par la Chambre de Commerce.

³⁴ Texte souligné par la Chambre de Commerce.

³⁵ <https://www.cnil.fr/fr/lanonymisation-de-donnees-personnelles>