



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

14 juillet 2015

AVIS II/41/2015

relatif au projet de loi modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public (directive 2013/37/UE)

..... AVIS

Par lettre du 7 mai 2015, Monsieur Xavier Bettel, ministre des Communications et des Médias a fait parvenir pour avis à la Chambre des salariés le projet de loi relatif à la réutilisation des informations du secteur public.

1. Le projet de loi s'inscrit dans la stratégie globale « digital Letzebuerg », où le gouvernement œuvre actuellement à la mise en place d'un portail fédérateur « open Data », destiné à faciliter la réutilisation par les citoyens et les entreprises d'une partie des données détenues par les différents acteurs publics.

Concrètement, le présent projet de loi transpose fidèlement en droit national la directive 2013/37/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant la réutilisation des informations du secteur public et opère partant la modification de la loi nationale à ce sujet du 4 décembre 2007.

La directive s'inscrit, comme auparavant, dans le droit national existant concernant l'accès aux informations publiques, la vie privée et la protection des données. Cela signifie qu'elle s'applique seulement à la réutilisation des informations déjà définies comme publiques. Par ailleurs, elle ne rend pas la publication proactive des données obligatoire. Il est également souligné que le présent projet de loi ne tend pas à définir, élargir ou modifier les règles d'accès aux informations détenues par le secteur public, mais se greffe sur les dispositions existantes en matière d'accès et se limite à fixer les conditions de leur réutilisation. Au Luxembourg, le projet de loi n°6540 relatif à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration a récemment été retiré et remplacé par un nouveau texte, soumis également pour avis à la chambre des salariés.

2. Contenu de la directive et partant du projet de loi

Droit d'accès et champ d'application

La directive 2013/37/UE, modifiant la directive originale du 17 novembre 2003, étend le champ d'application de la réutilisation des informations aux bibliothèques dont notamment les bibliothèques universitaires, aux musées et aux archives, organismes disposant de données ouvrant d'immenses possibilités de réutilisation innovante, notamment dans des secteurs comme l'enseignement et le tourisme. Leur matériel s'apprête aussi à une réutilisation dans le cadre de nouveaux produits, tels que par l'intermédiaire d'applications mobiles.

En revanche, des exceptions et des règles moins strictes s'appliquent à ces détenteurs de données.

Le principe général pour la réutilisation des données a été révisé. Alors que l'ancienne version définissait les champs d'application où la réutilisation est autorisée (laissant aux Etats membres et administrations concernées le choix de l'application), la nouvelle directive précise que tout document, entrant dans le champ d'application (légalement public) devrait pouvoir être réutilisable pour des usages commerciaux ou non-commerciaux. Un véritable droit à la réutilisation des informations publiques, non présent dans la version de 2003 a ainsi été introduit. Pour les documents des musées, bibliothèques et archives, les anciennes règles s'appliquent: la réutilisation doit d'abord être autorisée.

Demande d'accès aux informations publiques et droit de recours

La manière dont les citoyens peuvent demander d'accéder aux documents administratifs en vue de leur réutilisation, ou la manière dont les administrations peuvent répondre à ces demandes, restent inchangées ;

La procédure de recours pour les citoyens est néanmoins définie avec plus de détails. Le texte précise que l'une des possibilités de recours doit être de pouvoir faire appel à « une entité impartiale possédant l'expertise appropriée », qui agit « de manière rapide » et qui possède un pouvoir contraignant.

Tarification

La directive précise en outre les modalités de calcul des redevances éventuelles que l'organisme public peut facturer pour une réutilisation de ses données et fixe notamment des plafonds pour ces redevances.

Quand une tarification des données est appliquée, elle devrait être limitée au « coût marginal de reproduction, publication et diffusion », qui est laissé ouvert à l'appréciation des détenteurs de données.

La directive laisse de la place à des exceptions au principe de tarification au coût marginal, notamment pour les établissements publics qui doivent générer des revenus et pour les documents spécifiquement exclus : d'une part, le texte se base une fois de plus sur le concept de service public, d'autre part, une distinction est faite entre les entités qui doivent générer des revenus pour couvrir une part substantielle de leur activité et celles qui sont complètement financées par l'argent public (excepté pour des jeux de données particuliers dont la collecte, production, reproduction ou diffusion doit être couverte pour partie par des revenus).

Les exceptions au coût marginal restent toutefois encadrées par une limite haute, définie dans l'ancienne version de la directive et qui concernent les organismes devant se financer eux-mêmes pour partie. Pour les institutions culturelles, la limite haute du revenu total inclut le coût de collecte, production, préservation, modification des droits, reproduction et diffusion, associé à un retour sur investissement raisonnable ;

La manière dont les coûts sont structurés, définis et utilisés pour justifier une tarification des données doit être établie à l'avance et publiée par l'organisme. Lorsqu'une exclusivité est mentionnée, la tarification et les critères appliqués doivent être établis à l'avance et publiés. Le mode de calcul utilisé doit pouvoir être accessible sur demande (ce qui était la règle générale auparavant).

Licences

La nouvelle version de la directive ne contient aucun changement concernant les licences.

Règles de non-discrimination et droits d'exclusivité

Les règles existantes pour garantir la non-discrimination dans la réutilisation, y compris pour des activités commerciales par le secteur public lui-même, restent inchangées ;

Les accords d'exclusivité ne sont plus autorisés, excepté pour assurer l'intérêt public, ou pour les projets de numérisation des musées, bibliothèques, et archives. Pour les premiers, une réévaluation du contrat est requise tous les 3 ans ; pour les seconds, une réévaluation est requise après les 10 premières années, et ensuite tous les 7 ans. Seulement la durée de l'accord peut être renégociée, pas son existence. En retour de l'exclusivité, l'entité publique se voit obligée de mettre la ressource culturelle à disposition lorsque l'accord se termine.

Formats et standards

Les standards ouverts et les formats lisibles par les machines devraient être utilisés à la fois pour les documents et pour les métadonnées associées, et ce dans la mesure du possible. Autrement, les formats préexistants restent acceptables.

3. Position de la CSL

A titre liminaire, la Chambre des salariés se doit de soulever le lien incontestable du présent projet de loi concernant la réutilisation des informations du secteur public avec le projet de loi relatif à l'accès du citoyen aux documents détenus par les administrations et se permet de renvoyer à cet égard à ses remarques y formulées.

En effet, le présent texte avec le volet « réutilisation » est complémentaire par rapport au volet « accès aux documents » et s'applique aux documents et informations d'ores et déjà rendues accessibles et partant publiques. Si l'accès préalable du citoyen aux données se présente légalement plutôt limité, ce

qui est de nature à suggérer certains problèmes notamment de transparence, la réutilisation des données déclarées ou considérées comme étant (légalement) accessibles est au vu du présent projet de loi caractérisée par un certain esprit d'ouverture, donnant au citoyen une disponibilité élargie sur les informations et données détenues par les services publics.

La Chambre des salariés approuve ainsi le principal objectif politique novateur de la directive et partant de la loi de transposition, introduisant «le principe selon lequel toutes les informations publiques qui ne sont pas explicitement couvertes par une des exceptions peuvent être réutilisables à des fins commerciales ou non commerciales».

Notre chambre professionnelle accueille également favorablement l'effet incitatif à la gratuité et subsidiairement la consécration de la limitation des redevances pouvant être exigées par le secteur public aux «coûts marginaux de reproduction et de diffusion». Ceci pourrait conduire pour ce qui concerne la plupart des données avec contenu numérique, à l'application d'un coût égal à zéro;

De même, l'obligation de transparence en amont dans la tarification des données devrait même dissuader les organismes publics de faire payer leurs justiciables. En effet, l'exigence de rendre les modes de tarifications complètement transparents en amont, c'est-à-dire avant même qu'une demande de réutilisation soit soumise, pourrait avoir des conséquences intéressantes : il est peu probable en effet que les organismes publics iront jusqu'à calculer les coûts marginaux pour tous les jeux de données qu'ils possèdent, cela signifie que les données en cause ne pourront pas être soumises à tarification, puisqu'aucun mode de calcul n'aurait alors été défini, justifié et publié en amont.

Dans la pratique, pour faire valoir ses droits, la CSL craint que malgré les efforts de précision concernant le traitement des demandes, les délais et les voies de recours, le citoyen sera contraint de faire des efforts de longue haleine dont l'issue demeure incertaine. C'est la raison pour laquelle notre Chambre professionnelle suggère d'étendre les missions de la Commission d'accès aux documents, nouvellement créée en tant que instance extrajudiciaire de règlement des litiges concernant l'accès aux documents détenus par les autorités publiques et de prévoir l'attribution d'un rôle supplémentaire à cette Commission également dans le cadre de problèmes pouvant se poser dans le contexte de la réutilisation des données et informations détenues par les administrations. Cette démarche aurait notamment comme effet bénéfique d'un côté de garantir la mise en place d'une interprétation généralement applicable et uniforme du cadre légal entier (accès et réutilisation) et de l'autre côté de prévoir au profit des justiciables pour les litiges potentiels en ce qui concerne la réutilisation également une solution extrajudiciaire rapide et gratuite.

Finalement, notre chambre professionnelle reste dans l'attente de l'avis de la commission nationale protection des données à caractère personnel en ce qui concerne l'appréciation et l'évaluation des garde-fous instaurés par le présent cadre légal au sujet de l'interaction et de la conciliation d'intérêts par nature opposés.

Sous réserve des remarques que la CSL a émises au titre du nouveau projet de loi relatif à l'accès du citoyen aux documents des administrations, notre chambre approuve le présent projet de loi concernant la réutilisation des données, informations et documents accessibles et détenus par les services publics.

Luxembourg, le 14 juillet 2015

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.