

## Projet de règlement grand-ducal

**portant fixation de critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances pour la fourniture et les autorisations de réutilisation des documents détenus par les organismes du secteur public et les entreprises publiques**

---

### Avis du Conseil d'État

(1<sup>er</sup> juin 2021)

Par dépêche du 28 juillet 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre des Communications et des Médias.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un résumé, d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis du Tribunal administratif, de la Cour administrative, de la Commission nationale pour la protection des données, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 12 août 2020, 3 février, 7 et 27 mai 2021.

### Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous revue tire sa base légale de l'article 7, paragraphe 3, du projet de loi sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (doc. parl. n° 7643), ci-après le « projet de loi n° 7643 », qui prévoit que :

« Dans les cas visés au paragraphe 2, points 1° et 3°, un règlement grand-ducal détermine les critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances. Le montant total des recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents, calculé sur une année comptable, ne dépasse pas le coût total de collecte, de production, de reproduction, de diffusion et de stockage de données, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable, ainsi que, le cas échéant, d'anonymisation de données à caractère personnel et de mesures prises pour protéger des informations confidentielles à caractère commercial. Les redevances sont calculées conformément aux principes comptables applicables. »

Le règlement grand-ducal en projet vise ainsi à déterminer les critères objectifs, transparents et vérifiables pour calculer le montant total des redevances pouvant être perçues 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 public et les entreprises publiques, ceci en ligne avec le considérant 40 de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public qui prévoit que « [l]es États membres devraient définir les critères de fixation des redevances supérieures aux coûts marginaux. Ils devraient par exemple être en mesure de définir ces critères dans des règles nationales ou de désigner un ou des organismes appropriés, autres que l’organisme du secteur public lui-même, compétents pour définir lesdits critères. [...] ».

Le Conseil d’État note que le dispositif sous revue est largement calqué sur le contenu de la communication de la Commission européenne intitulée « Orientations sur les licences types recommandées, les ensembles de données et la tarification de la réutilisation des documents »<sup>1</sup>.

Le Conseil d’État rappelle que la disposition prévoyant le recours à un règlement grand-ducal pour la détermination des critères objectifs, transparents et vérifiables en fonction desquels est calculé le montant des redevances de réutilisation à percevoir par les organismes du secteur public concernés avait été introduite dans la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public<sup>2</sup> par la loi du 23 mai 2016<sup>3</sup>. À ce jour, seul le règlement grand-ducal du 10 août 2018 - portant fixation des conditions et modalités de consultation et de délivrance de la documentation cadastrale, topographique, cartographique et géodésique gérée par l’administration du cadastre et de la topographie ; et - portant fixation du tarif des taxes à percevoir au profit de l’État pour les travaux de bureau et de terrain exécutés par l’administration du cadastre et de la topographie<sup>4</sup> a été adopté en exécution de la loi précitée du 4 décembre 2007.

Tout en renvoyant aux observations formulées à l’endroit de l’article 7 dans son avis de ce même jour relatif au projet de loi n° 7643, le Conseil d’État rappelle que seuls certains organismes tels que visés à l’article 7, paragraphe 2, du projet de loi n° 7643 sont autorisés à déroger aux principes de la gratuité de la réutilisation voire du recouvrement des coûts marginaux prévus au paragraphe 1<sup>er</sup> du même article. Le règlement grand-ducal en projet vise ainsi à déterminer les critères à prendre en compte pour le calcul des redevances à percevoir par les seuls organismes visés à l’article 7, paragraphe 2, point 1°, du projet de loi n° 7643 et les entreprises publiques, étant donné que seuls ces derniers sont autorisés à imposer des redevances supérieures aux coûts marginaux. Le considérant 36 de la directive (UE) 2019/1024 précitée souligne à cet égard que « [d]ans des cas exceptionnels, 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. [...] Dans de tels cas, les organismes du secteur public et les entreprises publiques devraient donc pouvoir imposer des redevances supérieures aux coûts marginaux. Ces redevances devraient être fixées selon des critères objectifs, transparents et vérifiables, et le total des

---

<sup>1</sup> JO C 240 du 24.7.2014, p. 1–10.

<sup>2</sup> Mém. A – n° 212 du 7 décembre 2007.

<sup>3</sup> Loi du 23 mai 2016 modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public (Mém. A – n° 93 du 26 mai 2016).

<sup>4</sup> Mém. A – n° 786 du 11 septembre 2018.

recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents ne devrait pas dépasser les coûts afférents à la collecte et à la production, y compris l'achat auprès de tiers, à la reproduction, à la maintenance, à la conservation et à la diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable. Le cas échéant, il devrait aussi être possible d'inclure dans le coût éligible les coûts d'anonymisation des données à caractère personnel et les coûts des mesures prises pour protéger la confidentialité des données. [...] ».

Le même considérant précise encore que « [l]es États membres peuvent exiger des organismes du secteur public et des entreprises publiques qu'ils divulguent ces coûts. ». Le Conseil d'État rappelle dans ce contexte que l'article 8 du projet de loi n° 7643 impose, dans le cas de redevances types applicables en matière de réutilisation des documents, la publication des conditions applicables et le montant effectif desdites redevances, y compris la base de calcul utilisée pour lesdites redevances et, dans le cas de redevances applicables en matière de réutilisation autres que les redevances types, l'indication des facteurs qui sont pris en compte dans le calcul desdites redevances ainsi que, sur demande, la manière dont lesdites redevances ont été calculées dans le cadre de la demande particulière de réutilisation.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> a pour objet de déterminer l'objet et le champ d'application du projet de règlement sous revue. Le Conseil d'État note que, contrairement à ce que prévoit l'article 7, paragraphe 3, du projet de loi n° 7643 qui sert de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis, l'article sous revue se réfère de manière générale aux « organismes du secteur public » et non pas 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 » visés à l'article 7, paragraphe 2, point 1<sup>o</sup>, du même projet de loi. Le Conseil d'État se doit de rappeler que seuls les organismes visés à l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi n° 7643 sont autorisés à déroger aux principes de gratuité de la réutilisation et de recouvrement des seuls coûts marginaux prévus au paragraphe 1<sup>er</sup> du même article et que le recours à un règlement grand-ducal pour la détermination des critères pour le calcul des redevances est précisément limité aux cas visés à l'article 7, paragraphe 2, points 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, de la loi en projet précitée. Il résulte de ce qui précède que l'article sous revue n'est pas conforme à la loi qui lui sert de fondement légal en ce qu'il étend, par le recours à la notion d'« organismes du secteur public », le champ d'application du projet de règlement grand-ducal sous revue. Le dispositif sous avis risque dès lors d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État demande dès lors de se référer expressément 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 ».

## Article 2

L'article 2 a pour objet de préciser les coûts pouvant être pris en compte pour le calcul des redevances. Le Conseil d'État constate que les éléments de coûts énoncés à la disposition sous revue correspondent à ceux énumérés à l'endroit du point 4.2.1 de la communication précitée de la Commission européenne.

Au point 2°, le Conseil d'État suggère d'omettre le terme « globalement » qui est superfétatoire et de préciser qu'il s'agit des « coûts liés à la diffusion des données ».

## Article 3

L'article 3 a pour objet de définir la méthode de calcul des coûts éligibles. Dans un souci de précision, il est suggéré de viser les « coûts éligibles prévus à l'article 2 ». Plus encore, il est suggéré de reformuler la disposition en écrivant :

« Le calcul des coûts consiste à faire la somme [...] et de soustraire toute recette [...]. »

Les termes « par exemple les frais ou taxes d'enregistrements » sont quant à eux à supprimer. En effet, une énonciation d'exemples est sans apport normatif.

## Article 4

L'article 4 ne fait que paraphraser la disposition qui figure d'ores et déjà à l'article 2, point 16°, du projet de loi qui en constitue la base légale<sup>5</sup>. L'article 7, paragraphe 3, deuxième phrase, du projet de loi n° 7643 prévoit d'ailleurs que « [l]e montant total des recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation des documents, calculé sur une année comptable, ne dépasse pas le coût total de collecte, de production, de reproduction, de diffusion et de stockage de données, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable, ainsi que, le cas échéant, d'anonymisation de données à caractère personnel et de mesures prises pour protéger des informations confidentielles à caractère commercial. [...] » Dans ce contexte, il convient de noter que les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant, n'ont pas leur place dans les lois et règlements. De telles dispositions ne sont pas seulement superflues, comme faisant double emploi, mais elles dénaturent en plus le texte de la norme supérieure et introduisent la confusion dans l'esprit du lecteur entre les dispositions hiérarchiquement distinctes. Dans ce contexte, il est suggéré d'omettre l'article 4 et de s'inspirer du dispositif belge<sup>6</sup> en complétant l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, sous avis par une disposition précisant que « [c]es coûts peuvent être majorés d'une somme équivalant à un retour sur investissement raisonnable ».

---

<sup>5</sup> « 16° «retour sur investissement raisonnable», un pourcentage de la redevance globale, en sus du montant nécessaire au recouvrement des coûts éligibles, ne dépassant pas de plus de cinq points de pourcentage le taux d'intérêt fixe de la BCE ».

<sup>6</sup> Article 19 de l'arrêté royal du 2 juin 2019 relatif à la réutilisation des informations du secteur public.

## Article 5

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Préambule

Au premier visa, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Au deuxième visa, le projet de règlement grand-ducal sous examen n'ayant pas d'impact sur le budget de l'État, le visa relatif à la fiche financière est à omettre.

Le troisième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu de viser le « Ministre des Communications et des Médias ».

### Article 1<sup>er</sup>

Il convient d'écrire « Le présent règlement [...] ». »

### Article 2

Au point 1<sup>o</sup>, lettre a), il convient, dans un souci de cohérence interne, d'omettre l'article défini « la ».

### Article 3

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, il convient d'écrire « Est soustraite toute recette générée [...] ». ».

### Article 4

Il convient d'écrire « 5 pour cent ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 1<sup>er</sup> juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz