KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.343/1
VAN 31 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 juni 2007 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het commercieel hergebruik van publieke gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen", heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.343/1
DU 31 JANVIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 28 juin 2007, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la réutilisation commerciale de données publiques de la Banque-Carrefour des Entreprises", a donné l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, heeft de Kruispuntbank van Ondernemingen opgericht met het doel "door de realisatie van het principe van de unieke gegevensinzameling de administratieve verplichtingen opgelegd aan ondernemingen te vereenvoudigen en de werking van de overheidsdiensten efficiënter te organiseren" (artikel 3, tweede lid, van de wet).

In verband met de toegang tot en het gebruik van de gegevens opgenomen in de Kruispuntbank, bepaalt artikel 17 van de wet het volgende:

> "Volgende gegevens, opgenomen in de Kruispuntbank van Ondernemingen, zijn gelet op hun aard, raadpleegbaar zonder voorafgaande machtiging :
>
> 1/ de door de Kruispuntbank van Ondernemingen toegekende ondernemings- en vestigingseenheidnummers;
>
> 2/ alle gegevens die moeten worden bekendgemaakt in uitvoering van:
>
> - het Wetboek van vennootschappen;
> - de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen;
> - de wet van 12 juli 1989 houdende verscheidene maatregelen tot toepassing van de Verordening (EEG) nr. 2137/85 van de Raad van 25 juli 1985 tot instelling van de Europese economische samenwerkingsverbanden;
> - de faillissementswet van 8 augustus 1997;
> - de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen;
>
> 3/ de gegevens die door handels- of ambachtsondernemingen moeten worden medegedeeld in uitvoering van artikel 37;
>
> 4/ de gegevens vereist om na te gaan of een onderneming al dan niet aan de BTW-verplichtingen is onderworpen;
>
> 5/ de bijzondere erkenningen of toelatingen waarover een onderneming beschikt, van zodra deze het voorwerp uitmaken van een verplichte bekendmaking".

Met betrekking tot deze gegevens bepaalt de Koning krachtens artikel 20, eerste lid, van de wet, na advies van het toezichtcomité, welke van die

gegevens, gelet op hun openbaar karakter, vrij mogen worden gecommercialiseerd, en onder welke voorwaarden en waarborgen [(1)].

2. Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt uitvoering te geven aan de machtiging die door artikel 20, eerste lid, van de wet wordt gegeven en vindt grotendeels rechtsgrond in die bepaling.

Voor artikel 6 van het ontwerp, dat voorziet in de aanrekening van een vergoeding aan de licentienemer, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 8 van de wet van 7 maart 2007 tot omzetting van de richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie [(2)], gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Alhoewel het ontwerp handelt over het hergebruik van overheidsinformatie, in dit geval de publieke gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen, wat in beginsel in het toepassingsgebied van de wet van 7 maart 2007 valt, dient als rechtsgrond voor het ontwerp - behoudens wat artikel 6 betreft - geen beroep te worden gedaan op die wet. Dat betekent ook dat de in die wet - die de *lex generalis* is - opgenomen regels niet zonder meer van toepassing zijn voor de in het ontwerp geregelde aangelegenheid [(3)]. Zo bijvoorbeeld dienen de bestuursdocumenten

---

(1) Bij het bepalen van die voorwaarden en waarborgen mag de Koning niet afwijken van de regels vervat in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds opmerkte in advies 33.285/1 van 2 mei 2002 kan uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 december 1992 worden afgeleid dat de toenmalige wetgever een uitgesproken mening had omtrent de verhouding tussen de basisbeginselen vervat in de privacywet en andere, specifieke regelingen: de basisbeginselen gelden voor alle gegevensbanken en specifieke bepalingen mogen niet van de basiswet afwijken (*Parl. St*, Kamer, DOC 50 2058/001, 105).

(2) Artikel 8 stelt bepaalde grenzen aan de prijs die overheden mogen aanrekenen. Zie inzonderheid ook de memorie van toelichting bij dat artikel (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2634/001, 11).

(3) Dit is overigens tijdens de parlementaire behandeling bevestigd door de Staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2634/002, 6).

die voor hergebruik worden vrijgegeven, niet te worden geanonimiseerd: alhoewel artikel 4 van de wet van 7 maart 2007 dit oplegt, geldt dit niet voor de ontworpen regeling die immers wordt uitgewerkt op grond van artikel 20, eerste lid, van de wet van 16 januari 2003, die dergelijke voorwaarde niet bevat en op dit punt dus afwijkt van de wet van 7 maart 2007.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Vooraan in de aanhef zal een verwijzing moeten worden toegevoegd naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2. In het eerste lid van de aanhef (dat het tweede wordt) kan gepreciseerd worden dat artikel 20, eerste lid, van de wet van 16 januari 2003 als rechtsgrond geldt.

3. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, dient een verwijzing te worden toegevoegd naar artikel 8 van de wet van 7 maart 2007.

4. De verwijzing naar de beslissing van de Ministerraad van 14 oktober 2005 dient geschrapt te worden.

Artikel 1

Artikel 1, 2/, van het ontwerp omschrijft 'openbare gegevens' als "de in artikel 17 van de wet vermelde gegevens, met uitzondering van het identificatienummer in het Rijksregister en van het identificatienummer in de Kruispuntbank van de sociale zekerheid". In artikel 17 van de wet van 16 januari 2003 wordt evenwel geen melding gemaakt van voormelde identificatienummers, zodat niet duidelijk is wat de functie is van de toevoeging "met uitzondering van ...".

Artikel 2

De Nederlandse en Franse tekst van artikel 2 van het ontwerp stemmen niet overeen. In de Nederlandse tekst is nu eens sprake van 'doorgeven' van gegevens (§ 1, eerste lid), dan weer van 'meedelen' (§ 2), terwijl in de Franse tekst telkens het woord 'transmettre' wordt gebruikt. In de Nederlandse tekst van artikel 2, § 1, tweede lid, is sprake van het 'verspreiden van gegevens', tegenover 'rediffuser' in de Franse tekst. Aan die discordanties dient te worden verholpen.

Artikel 4

Artikel 4, § 3, tweede lid, van het ontwerp lijkt niet geheel te beantwoorden aan artikel 4, lid 4, van richtlijn 2003/98/EG, volgens welke bepaling in elke afwijzende beslissing dient te worden verwezen naar de rechtsmiddelen die voor de verzoeker openstaan, mocht hij tegen de beslissing in beroep willen gaan. Artikel 2, 4/, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur [(4)] bevat niet de verplichting om dit in de beslissing zelf te vermelden.

Om iedere onduidelijkheid te vermijden is het trouwens wenselijk ook uitdrukkelijk in het ontwerp op te nemen - met verwijzing naar artikel 11 van de wet van 7 maart 2007 om duidelijk te maken dat dit uit de *lex generalis* volgt -, dat beroep kan worden ingesteld bij de federale commissie van het hergebruik van de bestuursdocumenten.

---

(4) Die bepaling luidt: "Met het oog op een duidelijke en objectieve voorlichting van het publiek over het optreden van de federale administratieve overheden: (...) vermeldt elk document waarmee een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking uitgaande van een federale administratieve overheid ter kennis wordt gebracht van een bestuurde, de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen".

Artikel 5

Gelet op het gegeven dat eerst een licentieovereenkomst dient te worden gesloten (zie inzonderheid de artikelen 2, § 3, 4, § 3, en 8, tweede lid, van het ontwerp), kan in artikel 5, § 1, eerste lid, duidelijkheidshalve beter worden geschreven: "... verschaft de beheersdienst deze gegevens, na het sluiten van de licentieovereenkomst, in de gevraagde vorm of het gevraagd formaat".

Artikel 7

Duidelijkheidshalve kan in artikel 7, derde lid, beter worden geschreven: "... in de zin van artikel 18, § 2, derde lid, van de wet, documenten ...".

Artikel 8

Het tweede lid van artikel 8 kan beter worden opgenomen in artikel 2, § 3, van het ontwerp.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. La loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-carrefour des entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions, a créé la Banque-carrefour des entreprises en ayant pour objectif, "en application du principe de collecte unique de données, de permettre de simplifier les procédures administratives s'adressant aux entreprises ainsi que de contribuer à l'organisation plus efficace des services publics" (article 3, alinéa 2, de la loi).

En ce qui concerne l'accès aux données figurant dans la Banque-carrefour et leur utilisation, l'article 17 de la loi dispose ce qui suit:

"Les données suivantes, reprises dans la Banque-carrefour des entreprises, sont par nature accessibles, sans autorisation préalable :

1/ les numéros d'entreprise et d'unité d'établissement attribués par la Banque-carrefour des entreprises;

2/ toutes les données soumises à des dispositions de publicité en application:

- du Code des sociétés;
- de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations;
- de la loi du 12 juillet 1989 portant diverses mesures d'application du Règlement (CEE) n/ 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique;
- la loi du 8 août 1997 sur les faillites;
- la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises;

3/ les données qui doivent être communiquées par les entreprises commerciales et artisanales en exécution de l'article 37;

4/ les données requises pour vérifier si une entreprise est ou non assujettie aux obligations en matière de TVA;

5/ les agréments ou autorisations spécifiques dont doit disposer l'entreprise, dès lors qu'ils sont soumis à des dispositions de publicité obligatoire".

En vertu de l'article 20, alinéa 1er, de la loi, le Roi détermine, après avis du comité de surveillance, lesquelles de ces données peuvent être commercialisées vu leur caractère public, selon quelles modalités et garanties (5).

2.

Le projet soumis pour avis entend mettre en oeuvre l'habilitation conférée par l'article 20, alinéa 1er, de la loi et trouve en grande partie son fondement juridique dans cette disposition.

L'article 6 du projet, qui prévoit la possibilité de facturer une redevance au preneur de licence, peut trouver un fondement juridique dans l'article 8 de la loi du 7 mars 2007 transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (6), combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Bien que le projet traite de la réutilisation des informations du secteur public, en l'occurrence les données publiques de la Banque-carrefour des entreprises, qui entre en principe dans le champ d'application de la loi du 7 mars 2007, le projet - sauf en ce qui concerne son article 6 - ne doit pas rechercher de fondement juridique dans cette loi. Cela implique également que les dispositions de cette loi - qui est la *lex*

---

(5) Pour définir ces modalités et garanties, le Roi ne peut pas déroger aux règles inscrites dans la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé dans son avis 33.285/1 du 2 mai 2002, il peut être déduit des travaux parlementaires relatifs à la loi du 8 décembre 1992 que le législateur d'alors avait une opinion tranchée quant à la relation qui devait exister entre les principes fondamentaux inscrits dans la loi relative à la protection de la vie privée et d'autres réglementations spécifiques: les principes généraux s'imposent à toutes les banques de données et les dispositions spécifiques ne peuvent pas s'écarter de cette législation de base (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 50 2058/001, 105).

(6) L'article 8 fixe certaines limites aux tarifs que les autorités peuvent réclamer. Voir également, notamment, l'exposé des motifs concernant cet article (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2634/001, 11).

generalis - ne sont pas applicables sans plus à la matière réglée par le projet [(7)]. Ainsi, par exemple, les documents administratifs délivrés aux fins de réutilisation ne doivent pas être dépersonnalisés: bien que l'article 4 de la loi du 7 mars 2007 l'impose, les dispositions en projet ne sont pas soumises à cette obligation dès lors qu'elles sont adoptées en vertu de l'article 20, alinéa 1er, de la loi du 16 janvier 2003, qui ne prévoit pas cette condition et déroge donc, sur ce point, à la loi du 7 mars 2007.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1.

Au début du préambule, on insérera une référence à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

2.

Au premier alinéa du préambule (qui devient le deuxième alinéa), on pourrait préciser que c'est l'article 20, alinéa 1er, de la loi du 16 janvier 2003, qui procure un fondement juridique.

3.

Compte tenu de l'observation formulée sur le fondement juridique, on ajoutera une référence à l'article 8 de la loi du 7 mars 2007.

4.

On supprimera la référence à la décision du Conseil des ministres du 14 octobre 2005.

---

(7) Ce qu'a confirmé, au demeurant, le Secrétaire d'État à la Simplification administrative, dans le cadre des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2634/002, 6).

Article 1er

L'article 1er, 2/, du projet, définit les 'données publiques' comme "les données visées à l'article 17 de la loi, à l'exclusion du numéro d'identification du Registre national et du numéro d'identification dans la Banque-carrefour de la sécurité sociale". Toutefois, l'article 17 de la loi du 16 janvier 2003 ne mentionne pas les numéros d'identification précités, si bien qu'on n'aperçoit pas la portée de l'ajout "à l'exclusion du ...".

Article 2

Les textes français et néerlandais de l'article 2 du projet présentent des discordances. Alors qu'il est toujours question de 'transmettre' les données, dans le texte français, on utilise tantôt le terme 'doorgeven' (§ 1er, alinéa 1er), tantôt 'meedelen' (§ 2), dans le texte néerlandais. À l'article 2, § 1er, alinéa 2, 'rediffuser', dans le texte français, a pour équivalent 'verspreiden van gegevens' dans le texte néerlandais. Il y a lieu de remédier à ces discordances.

Article 4

L'article 4, § 3, alinéa 2, du projet, ne paraît pas entièrement conforme à l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2003/98/CE, selon lequel toute décision négative doit faire mention des voies de recours dont dispose le demandeur s'il souhaite la contester. L'article 2, 4/, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration [8] n'emporte pas l'obligation d'en faire mention dans la décision proprement dite.

---

[8] Cette disposition s'énonce comme suit: "Afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des autorités administratives fédérales: (...) tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative fédérale est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter".

D'ailleurs, afin de lever toute équivoque, il est souhaitable de mentionner aussi expressément dans le projet - par une référence à l'article 11 de la loi du 7 mars 2007, afin de préciser qu'il s'agit d'une implication de la *lex generalis* - qu'un recours peut être formé devant la commission fédérale de réutilisation des documents administratifs.

Article 5

Compte tenu du fait qu'il faut d'abord conclure un contrat de licence (voir notamment les articles 2, § 3, 4, § 3, et 8, alinéa 2, du projet), il serait préférable, par souci de clarté, d'écrire à l'article 5, § 1er, alinéa 1er : "... le service de gestion fournit ces données, après conclusion du contrat de licence, sous la forme ou dans le format demandés".

Article 7

Par souci de précision, il serait préférable d'écrire à l'article 7, alinéa 3: "... au sens de l'article 18, § 2, alinéa 3, de la loi, réutilise des documents ...".

Article 8

Mieux vaudrait insérer l'alinéa 2 de l'article 8 à l'article 2, § 3, du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden, conseillers d'État,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving, assesseur de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	griffier, greffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. BAERT.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. BAERT.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME