CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.033/2/V
du 11 septembre 2017

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions de réutilisation des informations du secteur public'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.033/2/V
van 11 september 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de voorwaarden voor het hergebruik van overheidsinformatie'

‡LW-CAJRJBFCA-GCADDVT‡

Le 2 août 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 18 septembre 2017, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions de réutilisation des informations du secteur public'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 11 septembre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 septembre 2017.

*

Op 2 augustus 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 18 september 2017 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de voorwaarden voor het hergebruik van overheidsinformatie'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 11 september 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 september 2017.

*

‡LW-CAJRJBFCA-GCADDVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'accord de la Ministre du Budget est donné sous conditions.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Pour les motifs exposés dans l'observation formulée sous les articles 2 à 7, le préambule sera complété par un alinéa 1er nouveau visant l'article 108 de la Constitution.

Par ailleurs, comme le relève l'Inspecteur des Finances dans son avis du 16 mai 2017, il n'y a pas lieu de mentionner au préambule la portée de la règle que contient la disposition législative à laquelle l'arrêté en projet entend porter exécution.

Les actuels alinéas 2 à 4 du préambule seront donc remplacés par le visa de l'article 7 de la loi du 4 mai 2016 'relatif [*sic*] [1] à la réutilisation des informations du secteur public'.

2. À l'alinéa 6, devenant l'alinéa 5, du préambule, il convient de mentionner l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2° (et non 1°), des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Cet alinéa sera revu en conséquence.

DISPOSITIF

Article 1er

Comme le relève l'Inspecteur des Finances dans son avis du 16 mai 2017, la notion d'« autorité publique » est déjà définie à l'article 2 de la loi du 4 mai 2016.

Cette notion ne doit dès lors pas être définie par l'arrêté en projet.

[1] Intitulé de la loi telle que publiée au *Moniteur belge* du 3 juin 2016.

‡LW-CAJRJBFCA-GCADDVT‡

La définition qui figure à l'article 1er, 2°, sera donc omise et l'article 1er sera revu en conséquence.

Articles 2 à 7

1. L'article 7 de la loi du 4 mai 2016, que l'arrêté en projet se donne pour fondement légal, est rédigé comme suit :

> « § 1er. Les autorités publiques peuvent sans condition de réutilisation mettre des documents administratifs à disposition, ou soumettre la réutilisation des documents administratifs à des conditions. Les conditions de réutilisation ne peuvent pas inutilement limiter les possibilités de réutilisation ni être utilisées pour restreindre la concurrence.
>
> § 2. Le Roi détermine des licences types qui contiennent les conditions de réutilisation.
>
> Les licences types mentionnées au premier alinéa sont au moins communiquées par voie électronique et contiennent si possible une version lisible par machine.
>
> § 3. Le Roi détermine les cas où les autorités publiques font usage des licences types, les cas où les autorités publiques peuvent déroger à une licence type donnée ainsi que les cas où de telles dérogations doivent être motivées.
>
> Si pour des raisons juridiques, techniques ou autres motifs bien fondées, l'utilisation des licences types n'est pas possible, des licences spécifiques peuvent être imposées ».

Seuls les paragraphes 2 et 3 de cette disposition confèrent des habilitations au Roi.

Par ailleurs, l'article 8 de la loi du 4 mai 2016, relatif aux redevances d'utilisation, ne comporte qu'une seule habilitation au Roi, portant sur la désignation de l'instance chargée de fixer « les critères pour les redevances qui excèdent les coûts marginaux ».

2. Le projet s'inscrit malaisément et en tout cas de manière incomplète dans le régime mis en place par la loi du 4 mai 2016, notamment dans les habilitations au Roi qu'elle prévoit.

Certes, l'article 2 peut être admis au titre du pouvoir général d'exécution du Roi prévu par l'article 108 de la Constitution, combiné à l'article 7 de la loi, mais à la condition que les mots « Par défaut » soient remplacés par les mots « En règle ».

Quant à l'article 5, il se borne à rappeler, partiellement et par paraphrase, le principe qui résulte déjà de l'article 7, § 3, alinéa 2, de la loi du 4 mai 2016.

L'article 6 paraît opérer une confusion entre les alinéas 1er et 2 de l'article 7, § 3, de la loi du 4 mai 2016.

Seuls les articles 4 et 7 tendent à s'inscrire dans l'habilitation faite au Roi par le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi du 4 mai 2016, tout en ne procurant pas une exécution correcte à cette disposition dès lors que les articles 4 et 7 ne déterminent pas à proprement parler la « licence type » mais certains éléments qui doivent y figurer.

‡LW-CAJRJBFCA-GCADDVT‡

Enfin, comme le relève l'Inspecteur des Finances dans son avis du 16 mai 2007, le projet n'exécute pas l'article 7, § 3, alinéa 1er, de la loi, aux termes duquel « le Roi détermine les cas où les autorités publiques font usage des licences types, les cas où les autorités peuvent déroger à une licence type donnée, et les cas où de telles dérogations doivent être motivées ».

Par conséquent, il appartient à l'auteur du projet de revoir fondamentalement celui-ci de sorte qu'il s'inscrive rigoureusement dans le cadre fixé par le législateur.

*

‡LW-CAJRJBFCA-GCADDVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt gevestigd op het feit dat de Minister van Begroting het ontwerp slechts onder voorwaarden akkoord heeft bevonden.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Om de redenen die worden uiteengezet in de opmerking betreffende de artikelen 2 tot 7, dient de aanhef te worden aangevuld met een nieuw eerste lid waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

Bovendien is er, zoals de inspecteur van Financiën in zijn advies van 16 mei 2017 opmerkt, geen reden om in de aanhef de draagwijdte te vermelden van de regel die vervat is in de wettelijke bepaling tot uitvoering waarvan het ontworpen besluit strekt.

Het huidige tweede tot vierde lid van de aanhef dienen bijgevolg te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 7 van de wet van 4 mei 2016 'inzake het hergebruik van overheidsinformatie'.

2. In het zesde lid van de aanhef, dat het vijfde lid wordt, behoort melding te worden gemaakt van artikel 84, § 1, eerste lid, 2° (en niet 1°), van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Dat lid behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Zoals de inspecteur van Financiën in zijn advies van 16 mei 2017 opmerkt, wordt het begrip "overheid" al gedefinieerd in artikel 2 van de wet van 4 mei 2016.

Dat begrip dient bijgevolg niet te worden gedefinieerd in het ontworpen besluit.

‡LW-CAJRJBFCA-GCADDVT‡

De definitie in artikel 1, 2°, dient dus te worden weggelaten en artikel 1 dient dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikelen 2 tot 7

1. Artikel 7 van de wet van 4 mei 2016, dat als rechtsgrond van het ontworpen besluit wordt opgegeven, is gesteld als volgt:

> "§ 1er. Overheden kunnen bestuursdocumenten zonder voorwaarden voor hergebruik ter beschikking stellen, of het hergebruik van bestuursdocumenten aan voorwaarden onderwerpen. De voorwaarden voor hergebruik mogen de mogelijkheden van hergebruik niet nodeloos beperken noch gebruikt worden om de mededinging aan banden te leggen.
>
> § 2. De Koning bepaalt standaardlicenties die de voorwaarden bevatten voor het hergebruik.
>
> De standaardlicenties, vermeld in het eerste lid, worden minstens op elektronische wijze beschikbaar gesteld en bevatten waar mogelijk een machinaal leesbare versie.
>
> § 3. De Koning bepaalt de gevallen waarin de standaardlicenties door overheden worden gebruikt, de gevallen waarin door overheden van een bepaalde standaardlicentie kan worden afgeweken, alsook de gevallen waarin dergelijke afwijking dient te worden gemotiveerd.
>
> Indien het gebruik van standaardlicenties om juridische, technische of andere gegronde redenen niet mogelijk is, kunnen specifieke licenties worden opgelegd.".

Enkel bij de paragrafen 2 en 3 van die bepaling worden machtigingen verleend aan de Koning.

Voorts bevat artikel 8 van de wet van 4 mei 2016, dat verband houdt met de vergoedingen voor het gebruik, slechts een enkele machtiging aan de Koning, die betrekking heeft op de aanwijzing van de instelling belast met de vaststelling van de "criteria voor vergoedingen die de marginale kosten overstijgen".

2. Het ontwerp sluit niet helemaal aan bij de regeling ingevoerd bij de wet van 4 mei 2016 en legt die regeling ook slechts op onvolledige wijze ten uitvoer. Dat geldt met name voor wat betreft de machtigingen aan de Koning waarin de genoemde wet voorziet.

Artikel 2 is weliswaar aanvaarbaar in het licht van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning vastgelegd in artikel 108 van de Grondwet, *juncto* artikel 7 van de wet, maar op voorwaarde dat het woord "Standaard" wordt vervangen door de woorden "In de regel".

Artikel 5 is slechts een gedeeltelijke en geparafraseerde herhaling van het beginsel dat reeds volgt uit artikel 7, § 3, tweede lid, van de wet van 4 mei 2016.

Artikel 6 lijkt op een verhaspeling van het eerste en het tweede lid van artikel 7, § 3, van de wet van 4 mei 2016.

‡LW-CAJRJBFCA-GCADDVT‡

Enkel de artikelen 4 en 7 lijken te stroken met de machtiging die bij paragraaf 2 van artikel 7 van de wet van 4 mei 2016 aan de Koning wordt verleend, maar geven geen correcte uitvoering aan die bepaling aangezien ze strikt genomen niet de "standaardlicentie" vaststellen maar wel sommige elementen die erin opgenomen dienen te zijn.

Ten slotte wordt bij het ontwerp, zoals de inspecteur van Financiën in zijn advies van 16 mei 2007 opmerkt, geen uitvoering gegeven aan artikel 7, § 3, eerste lid, van de wet, dat luidt als volgt: "De Koning bepaalt de gevallen waarin de standaardlicenties door overheden worden gebruikt, de gevallen waarin door overheden van een bepaalde standaardlicentie kan worden afgeweken, alsook de gevallen waarin dergelijke afwijking dient te worden gemotiveerd.".

De steller dient het ontwerp dan ook grondig en aldus te herzien dat het strikt past in het door de wetgever vastgelegde raamwerk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-CAJRJBFCA-GCADDVT‡