



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 66.051/2  
du 20 mai 2019

advies 66.051/2  
van 20 mei 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif  
à la réutilisation des  
informations du secteur public'

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'inzake het hergebruik  
van overheidsinformatie'

Le 25 avril 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, chargé de la Simplification administrative, de la Lutte contre la fraude sociale, de la Protection de la vie privée et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la réutilisation des informations du secteur public'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 20 mai 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, 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 20 mai 2019.

\*

Op 25 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'inzake het hergebruik van overheidsinformatie'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 20 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, 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 20 mei 2019.

\*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

#### IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 17 septembre 2017, la section de législation a donné les avis suivants :

1° l'avis n° 62.033/2 donné sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions de réutilisation des informations du secteur public' ;

2° l'avis n° 62.034/2 donné sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 29 avril 2008 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs' ;

3° l'avis n° 62.035/2 donné sur un projet d'arrêté royal 'fixant la procédure de traitement des demandes de réutilisation des informations du secteur public ainsi que la surveillance de l'obligation de mise à disposition des documents administratifs'.

2. La demande d'avis relative au texte en projet énonce, à ce propos, ce qui suit :

« Un premier projet, reprenant trois avant-projet d'arrêtés royaux exécutant la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public et transposant la Directive 2013/37/UE vous avait déjà été soumis en août 2017.

Cependant, à l'occasion de vos avis du 11 septembre 2017, vous aviez fait état de ce que l'article 7 de la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public ne permettait pas la mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale Open data telle que libellée dans le projet en question, l'article 7 de la loi du 4 mai 2016 n'habilitant le Roi qu'à déterminer l'usage de licences types mais non les modalités de réutilisations avec ou sans conditions des informations du secteur public.

En date du 13 mars 2019, un amendement au projet de loi sur la facturation électronique a été réalisé afin de modifier l'article 7 de la loi du 4 mai 2016 de telle sorte que l'obstacle légal à la mise en place de la stratégie fédérale open data par le biais de l'Arrêté Royal d'exécution n'est plus de mise, l'habilitation au Roi ayant été étendue.

Vous trouverez dès lors en annexe un avant-projet d'Arrêté Royal qui finalisera ainsi la transposition de la directive 2013/37/UE (et qui fusionne les avant-projets d'AR soumis précédemment en un seul, pour la facilité de lecture du texte, sachant que le fond de ce dossier n'a pas été modifié) ».

2. À ce stade, il convient de préciser que le projet d'arrêté ici à l'examen constitue, outre certaines dispositions totalement nouvelles, une fusion des projets examinés dans les avis n<sup>os</sup> 62.033/2 et 62.035/2 et ne contient aucune disposition faisant écho au projet examiné dans l'avis n° 62.034/2.

3. Ceci étant posé, il convient de rappeler que, lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis de la section de législation : en pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, portant sur les dispositions nouvelles.

Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, celle-ci doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces éléments nouveaux.

Eu égard à ce qui précède, il appartient ici à la section de législation d'examiner – et d'examiner seulement – les articles 1<sup>er</sup> à 8, 18 à 23 et 25 du projet.

La demande d'avis est recevable à l'égard de ces seules dispositions.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

Compte tenu des articles 18 à 23 du projet, l'accord du Ministre du Budget est requis en vertu de l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'.

Cet accord n'est pas mentionné au préambule de l'arrêté en projet et ne figure pas au dossier transmis à la section de législation <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir toutefois l'observation particulière formulée ci-après sous les articles 18 à 23.

## EXAMEN DU PROJET

### OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

#### PRÉAMBULE

1. L'alinéa 2 sera rédigé comme suit :

« Vu la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public, l'article 7, § 2, remplacé par la loi du 4 avril 2019, l'article 10, §§ 2 et 5, et l'article 13 ; ».

2. L'alinéa 4 devra mentionner, non seulement le présent avis portant le numéro 66.051/2, mais également les avis n<sup>os</sup> 62.033/2 et 62.035/2 donnés le 11 septembre 2017 par la section de législation.

Cet alinéa sera complété en conséquence.

#### DISPOSITIF

##### Article 7

Au 2<sup>o</sup>, il convient de remplacer les mots « visée à l'article 8, § 1, de la loi » par les mots « visée à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi ».

##### Articles 18 à 23

Dans son avis n<sup>o</sup> 62.033/2, la section de législation a observé que

« [...] 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' ».

Contrairement à son article 7, l'article 8 de la loi du 4 mai 2016 n'a pas été modifié par la loi du 7 avril 2019.

Par ailleurs, les modifications apportées à l'article 7 de cette loi sont étrangères aux redevances de réutilisation : d'une part, le texte de l'article 7, tel que remplacé par la loi du 7 avril 2019, ne mentionne pas ces redevances ; d'autre part, les développements de l'amendement à l'origine de cette disposition, qui décrivent la portée de l'habilitation conférée au Roi par cette nouvelle disposition, ne font pas non plus mention des redevances <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ces développements portent le texte suivant :

« Via cet article le Roi est ainsi habilité à définir les modalités entourant la réutilisation avec ou sans conditions c'est-à-dire notamment l'obligation de motiver la décision pour les administrations, d'imposer des conditions de réutilisation ainsi que la surveillance de l'obligation de mise à disposition des documents administratifs. Toutefois, cette habilitation ne concerne que les documents qui peuvent être réutilisés en vertu de l'article 3 de la loi, en

Il en résulte que la loi du 7 avril 2019 n'a apporté aucune modification en ce qui concerne la fixation des redevances, de sorte que la seule habilitation dont dispose le Roi porte toujours uniquement sur la désignation d'une instance chargée de fixer « les critères pour les redevances qui excèdent les coûts marginaux ».

Les articles 18 à 23 du projet sont donc dépourvus de fondement légal exprès <sup>3</sup>.

Par ailleurs, les règles qu'ils prévoient dépassent le pouvoir général d'exécution des lois attribué au Roi par l'article 108 de la Constitution.

Ces dispositions seront omises.

\*

---

excluant donc les documents à caractère personnel ou qui ne peuvent être rendus accessibles » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3538/002, pp. 4 et 5).

<sup>3</sup> Voir, en ce sens, l'avis de l'Inspecteur des Finances du 2 avril 2019.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

#### GEDEELTELIJKE NIET-ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 17 september 2017 heeft de afdeling Wetgeving de volgende adviezen gegeven:

1° advies 62.033/2 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de voorwaarden voor het hergebruik van overheidsinformatie’;

2° advies 62.034/2 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 april 2008 betreffende de samenstelling en werkwijze van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten’;

3° advies 62.035/2 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de behandelingsprocedure voor een aanvraag voor hergebruik van overheidsinformatie alsook het toezicht op de verplichting om bestuursdocumenten beschikbaar te stellen’.

2. In de adviesaanvraag in verband met de ontworpen tekst staat dienaangaande het volgende:

“Un premier projet, reprenant trois avant-projet[s] d’arrêtés royaux exécutant la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public et transposant la Directive 2013/37/UE vous avait déjà été soumis en août 2017.

Cependant, à l’occasion de vos avis du 11 septembre 2017, vous aviez fait état de ce que l’article 7 de la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public ne permettait pas la mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale Open data telle que libellée dans le projet en question, l’article 7 de la loi du 4 mai 2016 n’habilitant le Roi qu’à déterminer l’usage de licences types mais non les modalités de réutilisations avec ou sans conditions des informations du secteur public.

En date du 13 mars 2019, un amendement au projet de loi sur la facturation électronique a été réalisé afin de modifier l'article 7 de la loi du 4 mai 2016 de telle sorte que l'obstacle légal à la mise en place de la stratégie fédérale open data par le biais de l'Arrêté Royal d'exécution n'est plus de mise, l'habilitation au Roi ayant été étendue.

Vous trouverez dès lors en annexe un avant-projet d'Arrêté Royal qui finalisera ainsi la transposition de la directive 2013/37/UE (et qui fusionne les avant-projets d'AR soumis précédemment en un seul, pour la facilité de lecture du texte, sachant que le fond de ce dossier n'a pas été modifié)."

2. In dit stadium dient gepreciseerd te worden dat het voorliggende ontwerpbesluit, afgezien van sommige volledig nieuwe bepalingen, een samenvoeging is van de ontwerpen die onderzocht zijn in de adviezen 62.033/2 en 62.035/2 en geen enkele bepaling bevat die refereert aan het ontwerp dat onderzocht is in advies 62.034/2.

3. Dit gezegd zijnde dient eraan herinnerd te worden dat, wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, ze de bevoegdheid heeft opgebruikt die ze krachtens de wet heeft en het haar derhalve niet toekomt om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven.

Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die door de afdeling Wetgeving in het eerste advies zijn gemaakt of gedaan: in zo'n geval moet de afdeling Wetgeving weer worden geraadpleegd over de nieuwe bepalingen.

Dat geldt ook niet wanneer na het eerste advies nieuwe juridische gegevens opduiken die kunnen rechtvaardigen dat de tekst door de afdeling Wetgeving wederom wordt onderzocht: in zo'n geval moeten de bepalingen van de tekst waarvoor die nieuwe gegevens consequenties hebben, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

Gelet op hetgeen voorafgaat, dient de afdeling Wetgeving enkel en alleen de artikelen 1 tot 8, 18 tot 23 en 25 van het ontwerp te onderzoeken.

De adviesaanvraag is alleen ontvankelijk met betrekking tot die bepalingen.

### VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Gelet op de artikelen 18 tot 23 van het ontwerp is krachtens artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 'betreffende de administratieve en Begrotingscontrole' de akkoordbevinding van de Minister van Begroting vereist.

Die akkoordbevinding wordt niet vermeld in de aanhef het ontwerpbesluit en bevindt zich niet in het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zie evenwel de bijzondere opmerking hieronder in verband met de artikelen 18 tot 23.

## ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

### BIJZONDERE OPMERKINGEN

#### AANHEF

1. Het tweede lid moet gesteld worden als volgt:

“Gelet op de wet van 4 mei 2016 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, artikel 7, § 2, vervangen bij de wet van 4 april 2019, artikel 10, § 2 en § 5, en artikel 13;”.

2. In het vierde lid behoort niet enkel dit advies met nummer 66.051/2 vermeld te worden, maar eveneens de adviezen 62.033/2 en 62.035/2, die op 11 september 2017 door de afdeling Wetgeving gegeven zijn.

Dit lid moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

#### DISPOSITIEF

##### Artikel 7

In punt 2° dienen de woorden “vermeld in artikel 8, § 1, van de wet” vervangen te worden door de woorden “vermeld in artikel 8, § 1, tweede lid, van de wet”.

##### Artikelen 18 tot 23

In advies 62.033/2 heeft de afdeling Wetgeving opgemerkt dat

“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 [bevat], die betrekking heeft op de aanwijzing van de instelling belast met de vaststelling van de ‘criteria voor vergoedingen die de marginale kosten overstijgen’”.

In tegenstelling tot artikel 7 van de wet van 4 mei 2016 is artikel 8 van die wet niet gewijzigd bij de wet van 7 april 2019.

Bovendien hebben de wijzigingen die aangebracht zijn in artikel 7 van die wet niets van doen met de vergoedingen voor het hergebruik: enerzijds wordt in de tekst van artikel 7, zoals dat vervangen is bij de wet van 7 april 2019, geen gewag gemaakt van die vergoedingen; anderzijds wordt in de verantwoording bij het amendement dat aan de basis ligt van die bepaling, waarin de draagwijdte wordt toegelicht van de machtiging die bij die nieuwe bepaling aan de Koning verleend wordt, evenmin gewag gemaakt van de vergoedingen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Die verantwoording luidt als volgt:

“Via dit artikel wordt de koning dus gemachtigd om de nadere regels voor het hergebruik vast te leggen met of zonder voorwaarden, dit wil onder meer zeggen, de verplichting voor de besturen om de beslissing te motiveren, om hergebruiksvoorwaarden op te leggen alsook het toezicht op de verplichting om de bestuursdocumenten ter

Daaruit volgt dat bij de wet van 7 april 2019 geen wijziging aangebracht is in verband met de vaststelling van de vergoedingen, zodat de enige machtiging waarover de Koning beschikt nog altijd alleen betrekking heeft op de aanwijzing van de instelling belast met de vaststelling van de “criteria voor vergoedingen die de marginale kosten overstijgen”.

De artikelen 18 tot 23 van het ontwerp hebben dus geen uitdrukkelijke rechtsgrond.<sup>3</sup>

Bovendien reiken de regels die daarin zijn opgenomen verder dan de algemene bevoegdheid om wetten uit te voeren die bij artikel 108 van de Grondwet aan de Koning verleend wordt.

Deze bepalingen moeten weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

---

beschikking te stellen. Deze machtiging heeft echter alleen betrekking op de documenten die kunnen worden hergebruikt op grond van artikel 3 van de wet, waardoor documenten van persoonlijke aard of documenten die niet toegankelijk kunnen worden gemaakt, dus worden uitgesloten” (*Parl.St.* Kamer, 2018-19, nr. 3538/002, 4 en 5).

<sup>3</sup> Zie in die zin het advies van de inspecteur van Financiën van 2 april 2019.