



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.383/2
du 25 septembre 2023

advies 74.383/2
van 25 september 2023

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
4 mai 2016 relative à la
réutilisation des informations
du secteur public’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
4 mei 2016 inzake het
hergebruik van
overheidsinformatie’

Le 24 août 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée et de la Régie des bâtiments, adjoint au Premier Ministre à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 25 septembre 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Patrick RONVAUX et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 septembre 2023.

*

Op 24 augustus 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en de Regie der gebouwen, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 4 mei 2016 inzake het hergebruik van overheidsinformatie'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 25 september 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 september 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Il ressort de l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet que celui-ci a notamment pour objet de transposer 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 (refonte)'.

Cette directive a procédé à la refonte de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 'concernant la réutilisation des informations du secteur public', modifiée par la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013, laquelle a été transposée par la loi du 4 mai 2016 'relative à la réutilisation des informations du secteur public', modifiée par le présent avant-projet.

Les principes de technique législative établis par la section de législation du Conseil d'État invitent les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

« 191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive »¹.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 191.

Sur ce point, il est rappelé que la confection de tels tableaux lors de la transposition d'une ou plusieurs directives est un gage de la qualité de cette transposition et que leur communication à la section de législation, dès l'envoi de la demande d'avis, facilite l'examen de l'avant-projet dans les délais impartis.

Par ailleurs, ces tableaux sont également très utiles pour l'assemblée législative saisie de l'avant-projet ainsi que pour les destinataires des règles dès lors qu'ils permettent :

a) à l'assemblée législative de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur du texte pour atteindre le résultat exigé par les directives ;

b) d'éviter que l'exercice du droit d'amendement n'excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres ;

c) d'éviter que l'assemblée législative n'envisage de compléter la transposition par l'adoption de dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne ou qui relèvent de la compétence d'une autre autorité ;

d) aux destinataires des règles législatives de connaître leur source de droit européen ².

Ces tableaux seront établis et joints au projet lors de son dépôt au Parlement.

Le dossier transmis au Conseil d'État contient un seul « tableau de concordance ». Celui-ci reproduit exclusivement la correspondance entre les articles de la directive (UE) 2019/1024 et ceux de la loi du 4 mai 2016, d'une part, et les articles insérés dans cette loi par l'avant-projet, d'autre part.

En outre, ce tableau est incomplet dans la mesure où il se limite à énumérer les (subdivisions des) articles de la loi du 4 mai 2016, laquelle visait à transposer la directive 2003/98/CE, telle que modifiée par la directive 2013/37/UE. Il omet de préciser que certains des articles de la loi du 4 mai 2016 sont modifiés par l'avant-projet et doit donc être complété sur ce point.

Dans ces conditions, et compte tenu du délai imparti à la section de législation pour donner l'avis, aucune conclusion ne peut être déduite du silence de celui-ci sur l'un ou l'autre point concernant la transposition des directives.

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 193.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort de la notification du Conseil des ministres du 30 juin 2023 que l'avant-projet a été soumis en même temps à l'avis de l'Autorité de protection des données. Selon le délégué du Secrétaire d'État, cette procédure est toujours en cours.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

L'alinéa 2 comporte une référence à la directive (UE) 2019/1024, conformément à l'article 17, paragraphe 1, alinéa 2, de celle-ci.

Cependant, les États membres doivent également préciser que les références faites à la directive abrogée, à savoir la directive 2003/98/CE, modifiée par la directive 2013/37/UE, s'entendent comme faites à la directive (UE) 2019/1024.

Compte tenu du fait que l'avant-projet ne remplace pas la loi du 4 mai 2016 et ne contient que des dispositions modificatives, il convient d'omettre l'alinéa 2 et de remplacer l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 4 mai 2016.

Article 2

L'intitulé de la loi du 4 mai 2016 n'ayant pas fait l'objet de modification, les mots « , modifié par la loi du 7 avril 2019, » doivent être omis.

Article 3

1. L'article 3 modifie le champ d'application de la loi du 4 mai 2016 en insérant, dans son article 2, une nouvelle notion d'« instance publique ».

Cette disposition s'inscrit dans le cadre de la transposition de l'article 1^{er}, paragraphe 1, b), et de l'article 2, 2), de la directive 2019/1024, qui disposent :

« Article premier.

1. Afin de favoriser l'utilisation des données ouvertes et de stimuler l'innovation dans les produits et les services, la présente directive fixe un ensemble de règles minimales concernant la réutilisation et les modalités pratiques destinées à faciliter la réutilisation:

[...]

- b) de documents existants détenus par des entreprises publiques:
- i) exerçant des activités dans les domaines définis dans la directive 2014/25/UE ;
- ii) agissant en qualité d'opérateurs de services publics conformément à l'article 2 du règlement (CE) n° 1370/2007 ;
- iii) agissant en qualité de transporteurs aériens remplissant des obligations de service public conformément à l'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008 ; ou
- iv) agissant en qualité d'armateurs communautaires remplissant des obligations de service public conformément à l'article 4 du règlement (CEE) n° 3577/92 ».

« Article 2.

Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

2) 'organismes de droit public', les organismes présentant toutes les caractéristiques suivantes :

- a) ils ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ;
- b) ils sont dotés de la personnalité juridique ; et
- c) soit ils sont financés majoritairement par l'État, les autorités régionales ou locales ou d'autres organismes de droit public, soit leur gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes, soit leur organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les autorités régionales ou locales ou d'autres organismes de droit public ».

La question se pose de savoir si la notion d'instance publique, énoncée à l'article 2, 1^{er}, telle que modifiée par la disposition en projet, couvre l'ensemble des entreprises publiques visées par l'article 1^{er}, paragraphe 1, b), et l'article 2, 2), de la directive (UE) 2019/1024, en particulier lorsque ces entreprises au sens de la directive ne constituent en droit interne ni des personnes morales de droit public ou des organismes de droit public ni des autorités administratives visées à l'article 14 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'. Tel est le cas d'une personne morale de droit privé qui aurait été créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère industriel ou commercial et qui ne remplirait pas les critères permettant de la qualifier d'autorité administrative au sens de l'article 14 de ces mêmes lois coordonnées.

L'article 3 sera réexaminé à la lumière de cette observation et, le cas échéant, complété.

2. Au 9^o, il convient de remplacer les mots « article 4, alinéa 1^{er} du Règlement » par les mots « article 4, 1), du Règlement ».

Le 9^o sera également complété, *in fine*, par les signes et les mots « (règlement général sur la protection des données) » afin de reproduire de manière complète l'intitulé du règlement européen. La même observation vaut pour l'article 4, 10^o, de l'avant-projet.

3. Au 19°, il convient de remplacer les mots « article 4, alinéa 1^{er}, 5) du Règlement » par les mots « article 4, 5), du Règlement ».

Article 4

Au 7°, les mots « , autres que ceux visés à l'article 2, 14° » ne figurant pas dans le texte modifié, il convient de les omettre.

Article 6

De l'accord du délégué du Secrétaire d'État, à l'article 5, § 1^{er}, en projet, les mots « Par défaut, la réutilisation » seront remplacés par les mots « La réutilisation ».

Articles 9 et suivants

1. Les articles 10, 12, 17, 20, 22, 25, 27, 29, 32, 35 et 37 de l'avant-projet insèrent de nouveaux articles suivis chaque fois du mot « *bis* », après les articles portant les mêmes numéros, abrogés par les articles 9, 11, 16, 19, 21, 24, 26, 28, 31, 34 et 36 de l'avant-projet ³.

Cette manière de procéder ne présente aucune utilité et ne contribue pas à une bonne lisibilité du texte ⁴.

Par conséquent, au lieu d'abroger les articles 7, 8, 10 et 11 à 18 de la loi du 4 mai 2016 et d'y insérer les articles *7bis*, *8bis*, *10bis*, *11bis*, *12bis*, *13bis*, *14bis*, *15bis*, *16bis*, *17bis* et *18bis*, mieux vaut remplacer les articles 7, 8, 10 et 11 à 18 de la loi du 4 mai 2016.

2. À l'article 9, il convient de remplacer les mots « L'article 7 de la même loi » par les mots « L'article 7 de la même loi, remplacé par la loi du 7 avril 2019, » ⁵.

Article 17

L'article *10bis* en projet vise à transposer :

– d'une part, le paragraphe 1, alinéa 1^{er}, de l'article 14 de la directive (UE) 2019/1024, selon lequel la Commission européenne adopte un règlement d'exécution dressant « une liste d'ensembles de données de forte valeur » (paragraphe 3 en projet) ;

³ À la différence des articles de l'avant-projet énumérés ci-avant, les articles 7 et 8 de l'avant-projet visent à abroger l'article 6 qui figure au chapitre 4 de la loi et à insérer un article *6bis* dans le chapitre 5 de la loi.

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 123 à 123.2.

⁵ *Ibidem*, recommandation n^o 113.

– d'autre part, le paragraphe 5 du même article de la directive, selon lequel « les États membres peuvent exempter ces organismes de l'obligation de mettre à disposition ces ensembles de données de forte valeur à titre gratuit pour une durée n'excédant pas deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'acte d'exécution correspondant adopté conformément au paragraphe 1 » (paragraphe 2, deuxième tiret, en projet).

Conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/1024, une liste des ensembles de données de forte valeur a été dressée par le règlement d'exécution (UE) 2023/138 de la Commission du 21 décembre 2022 'établissant une liste d'ensembles de données de forte valeur spécifiques et les modalités de leur publication et de leur réutilisation'.

Or, il n'y a pas lieu de transposer une disposition de la directive européenne chargeant la Commission européenne d'adopter des actes d'exécution et d'habiliter le Roi à adopter un « acte d'exécution [...] pris en exécution » d'un règlement d'exécution de la Commission européenne, lequel est directement applicable dans les ordres juridiques internes des États membres de l'Union européenne.

Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne, un tel procédé pouvant « [créer] une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur »⁶.

Par conséquent, il convient :

– au paragraphe 2, deuxième tiret, de l'article 10*bis* en projet, de remplacer les mots « l'acte d'exécution pris par le Roi en exécution de l'article 10, § 3 » par les mots « l'acte d'exécution adopté par la Commission européenne » ;

– d'omettre le paragraphe 3 du même article.

Article 20

L'article 11*bis* en projet porte sur la demande de réutilisation.

Selon l'exposé des motifs, l'objectif poursuivi consiste à procéder à un alignement sur la législation applicable en matière d'accès aux documents administratifs, afin d'assurer une meilleure compréhension et application de la loi par les différents acteurs concernés

L'article 5, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' dispose :

⁶ C.J.C.E., arrêt *Commission c. Italie*, 7 février 1973, C-39/72, § 17. Voir également et notamment : C.J.C.E., arrêt *Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne*, 10 octobre 1973, C-34/73, § 11 ; arrêt *Fratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, 31 janvier 1978, C-94/77, §§ 24 à 26.

« Lorsque la demande de consultation, d'explications ou de communication sous forme de copie est adressée à une autorité administrative fédérale qui n'est pas en possession du document administratif, celle-ci en informe sans délai le demandeur et lui communique la dénomination et l'adresse de l'autorité qui, selon les informations dont elle dispose, est détentrice du document ».

L'article 6, § 4, de la même loi dispose :

« Lorsque, en application des §§ 1^{er} à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante ».

Or, l'avant-projet ne prévoit pas de dispositions comparables pour la demande de réutilisation.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Article 22

1. L'article 12*bis* en projet n'est pas subdivisé en paragraphes. Dès lors, les mots « § 1^{er} » seront omis.

2. L'alinéa 3 de l'article 12*bis* en projet précise que l'instance publique « communique sa décision [...] dans un délai de quarante-cinq jours ouvrables à compter de la demande ».

Selon le commentaire de l'article, ce délai ne peut pas, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/1024, dépasser 45 jours ouvrables.

Or, ce dernier article prévoit un délai plus court, à savoir 20 jours ouvrables. Ce délai peut être prolongé de 20 jours ouvrables supplémentaires pour des demandes importantes ou complexes.

L'alinéa 3 de l'article 12*bis* en projet sera dès lors revu.

Article 27

L'article 14*bis*, § 1^{er}, en projet prévoit un délai de trente jours après la réception de la décision de l'instance publique pour introduire une demande de reconsidération et un recours.

À lire le commentaire de l'article, ce délai semble également s'appliquer aux autres situations où le demandeur rencontre des difficultés, soit en cas d'absence de réponse, de documents administratifs incomplets ou de mauvaise qualité, ou de format inapproprié, sans cependant que la disposition précise à quel moment le délai devrait prendre cours.

L'article 27 du projet sera dès lors revu.

Article 32

1. Au paragraphe 2, alinéa 3, de l'article 16bis en projet, il convient de remplacer les mots « visé au § 2, alinéa premier^r » par les mots « visé à l'alinéa 1^{er} ».
2. De l'accord du délégué du Secrétaire d'État, au paragraphe 5, alinéa 2, du même article, les mots « en vigueur le 16 juillet 2019 » et les mots « au plus tard le 18 juillet 2043 » seront respectivement remplacés par les mots « en vigueur le 16 juillet 2019 qui ne relèvent pas d'une exception visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 » et les mots « au plus tard le 17 juillet 2049 ».

Article 35

1. Dans la version française de l'article 17bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, il convient de remplacer le mot « envoie » par le mot « renvoie ».
2. Au paragraphe 3 du même article, il convient de remplacer les mots « à l'article 17bis, § 1^{er}, » et les mots « de l'article 17bis, § 2 » respectivement par les mots « au paragraphe 1^{er} » et les mots « de l'application du paragraphe 2 ».

Article 39

L'article 39 prévoit que la loi en projet « entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 3, 6^o[,] qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024 ».

Comme il ressort du commentaire de l'article, l'auteur de l'avant-projet a l'intention de faire entrer en vigueur l'article 3, 6^o, de la loi en projet à la même date que le projet de loi « modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes ».

Or, dans le projet de loi déposé à la Chambre des représentants et adopté par la commission compétente, la date d'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} avril 2024 ⁷.

Par conséquent, il convient de remplacer les mots « 1^{er} janvier 2024 » par les mots « 1^{er} avril 2024 ».

*

⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3217/001, p. 56, et n° 55-3217/007, p. 9.

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

Uit artikel 1, tweede lid, van het voorontwerp blijkt dat dit voorontwerp inzonderheid strekt tot omzetting van richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (herschikking)’.

Bij die richtlijn is overgegaan tot de herschikking van richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 ‘inzake het hergebruik van overheidsinformatie’, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/37/EU van 26 juni 2013, die omgezet is bij de wet van 4 mei 2016 ‘inzake het hergebruik van overheidsinformatie’, welke wet bij voorliggend voorontwerp gewijzigd wordt.

In de *Beginselen van de wetgevingstechniek*, opgesteld door de afdeling Wetgeving van de Raad van State, worden de stellers van ontwerpen verzocht om bij de omzetting van richtlijnen omzettingstabellen op te maken:

“191. Maak twee omzettingstabellen op.

191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:

a) de artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de [onderdelen van de] artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;

b) de artikelen van de richtlijn die [nog] door een andere instantie (...) moeten worden omgezet.

191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn.”¹

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 191.

In dat verband wordt eraan herinnerd dat het opmaken van dergelijke tabellen tijdens de omzetting van een of meer richtlijnen een waarborg is voor de kwaliteit van die omzetting en dat het voor de afdeling Wetgeving makkelijker is om het voorontwerp binnen de gestelde termijnen te onderzoeken indien die tabellen samen met de adviesaanvraag aan haar toegezonden worden.

Die tabellen zijn voorts ook heel nuttig voor de wetgevende vergadering die het voorontwerp behandelt, alsook voor degenen voor wie die regelgeving bestemd is, aangezien:

a) de wetgevende vergadering zich dan met kennis van zaken kan uitspreken over de keuze van de middelen die de steller van de tekst wenst aan te wenden om het door de richtlijnen vereiste resultaat te verkrijgen;

b) die tabellen ervoor kunnen zorgen dat de uitoefening van het amenderingsrecht de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid die het Europees recht aan de lidstaten toekent, niet te buiten gaat;

c) ze eveneens kunnen verhinderen dat de wetgevende vergadering naar aanleiding van de omzetting zou overwegen bepalingen toe te voegen die reeds bestaan in de interne rechtsorde of die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoren;

d) degenen voor wie de wetgevende regels bestemd zijn, aldus de oorsprong ervan kunnen nagaan.²

Die tabellen moeten opgesteld worden en dienen bij het ontwerp gevoegd te worden wanneer dat bij het Parlement ingediend wordt.

Het dossier dat aan de Raad van State bezorgd is, bevat een enkele “tableau de concordance”. In die tabel wordt alleen voor de artikelen van richtlijn (EU) 2019/1024 aangegeven welke artikelen van de wet van 4 mei 2016, enerzijds, en welke artikelen die bij dit voorontwerp in die wet ingevoegd worden, anderzijds, daarmee overeenstemmen.

Die tabel is bovendien onvolledig, aangezien ze alleen een lijst bevat van de (onderdelen) van de artikelen van de wet van 4 mei 2016, die strekte tot omzetting van richtlijn 2003/98/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/37/EU. In de tabel wordt niet vermeld dat bepaalde artikelen van de wet van 4 mei 2016 bij het voorontwerp gewijzigd worden, zodat de tabel op dat punt aangevuld moet worden.

In de gegeven omstandigheden, en gelet op de termijn waarover de afdeling Wetgeving beschikt om het advies te verstrekken, kan geen enkele conclusie worden getrokken uit het feit dat in dit advies niets gezegd wordt over een of ander punt betreffende de omzetting van de richtlijnen.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 193.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit de notificatie van de Ministerraad d.d. 30 juni 2023 blijkt dat het voorontwerp gelijktijdig om advies voorgelegd is aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. Volgens de gemachtigde van de Staatssecretaris is die procedure nog steeds aan de gang.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en die niet eveneens voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

In het tweede lid wordt verwezen naar richtlijn (EU) 2019/1024, overeenkomstig artikel 17, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn.

De lidstaten moeten echter eveneens vermelden dat de verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn, namelijk richtlijn 2003/98/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/37/EU, gelden als verwijzingen naar richtlijn (EU) 2019/1024.

Gelet op het feit dat het voorontwerp niet strekt tot vervanging van de wet van 4 mei 2016 en alleen wijzigingsbepalingen bevat, dient het tweede lid weggelaten te worden en dient artikel 1, tweede lid, van de wet van 4 mei 2016 vervangen te worden.

Artikel 2

Aangezien het opschrift van de wet van 4 mei 2016 geen wijziging ondergaan heeft, moeten de woorden “, gewijzigd bij de wet van 7 april 2019,” weggelaten worden.

Artikel 3

1. Bij artikel 3 wordt het toepassingsgebied van de wet van 4 mei 2016 gewijzigd door in artikel 2 van die wet een nieuw begrip in te voegen, namelijk “overheidsinstantie”.

Die bepaling past in het kader van de omzetting van artikel 1, lid 1, b), en van artikel 2, 2), van richtlijn 2019/1024, die als volgt luiden:

“Artikel 1.

1. Om het gebruik van open data te bevorderen en innovatie in producten en diensten te stimuleren, stelt deze richtlijn een pakket minimumvoorschriften vast voor het hergebruik en de praktische regelingen om het hergebruik te faciliteren van:

(...)

b) bestaande documenten van overheidsondernemingen die:

i) actief zijn op de in Richtlijn 2014/25/EU gedefinieerde gebieden;

ii) optreden als exploitant van openbare diensten op grond van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1370/2007;

iii) als luchtvaartmaatschappij openbardienstverplichtingen vervullen op grond van artikel 16 van Verordening (EG) nr. 1008/2008; of

iv) als reder openbare diensten verrichten op grond van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 3577/92”.

“Artikel 2.

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

(...)

2) ‘publiekrechtelijke instellingen’: instellingen die voldoen aan alle volgende kenmerken:

a) zij zijn opgericht voor het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard;

b) zij bezitten rechtspersoonlijkheid, en

c) zij worden merendeels door de staats-, regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen gefinancierd, of hun beheer staat onder toezicht van deze instanties of instellingen, of zij hebben een bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan waarvan de leden voor meer dan de helft door de staat, de regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen”.

De vraag rijst of het begrip “overheidsinstantie” vermeld in artikel 2, 1°, zoals dat bij de ontworpen bepaling gewijzigd wordt, alle overheidsondernemingen omvat bedoeld in artikel 1, lid 1, b), en in artikel 2, 2), van richtlijn (EU) 2019/1024, in het bijzonder wanneer die ondernemingen in de zin van de richtlijn internrechtelijk noch publiekrechtelijke rechtspersonen of publiekrechtelijke instellingen vormen, noch administratieve overheden in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’. Dat is het geval met een privaatrechtelijke rechtspersoon die opgericht zou zijn om specifiek te voorzien in behoeften van algemeen belang die van industriële of commerciële aard zijn en die niet zou voldoen aan de criteria op grond waarvan hij bestempeld zou kunnen worden als een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van diezelfde gecoördineerde wetten.

Artikel 3 moet in het licht van deze opmerking opnieuw onderzocht worden en moet, in voorkomend geval, aangevuld worden.

2. In de bepaling onder 9° dienen de woorden “artikel 4, 1° lid van Verordening” vervangen te worden door de woorden “artikel 4, 1), van Verordening”.

De bepaling onder 9° moet *in fine* tevens aangevuld worden met de tekst “(algemene verordening gegevensbescherming)” zodat het opschrift van de Europese verordening volledig overgenomen wordt. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 4, 10°, van het voorontwerp.

3. In de bepaling onder 19° dienen de woorden “artikel 4, 1^e lid, 5) van Verordening” vervangen te worden door de woorden “artikel 4, 5), van Verordening”.

Artikel 4

Aangezien de woorden “, autres que ceux visés à l'article 2, 14°” in de bepaling onder 7° niet voorkomen in de tekst die gewijzigd wordt, dienen ze weggelaten te worden.

Artikel 6

De gemachtigde van de Staatssecretaris is het ermee eens dat het ontworpen artikel 5, § 1, als volgt gesteld moet worden:

“Het hergebruik van bestuursdocumenten is gratis en mag niet aan voorwaarden onderworpen worden.”

Artikelen 9 en volgende

1. Bij de artikelen 10, 12, 17, 20, 22, 25, 27, 29, 32, 35 en 37 van het voorontwerp worden na de artikelen met hetzelfde nummer die opgeheven worden bij de artikelen 9, 11, 16, 19, 21, 24, 26, 28, 31, 34 en 36 van het voorontwerp, nieuwe artikelen ingevoegd die telkens gevolgd worden door het woord “*bis*”.³

Die werkwijze heeft geen enkel nut en draagt niet bij tot een goede leesbaarheid van de tekst.⁴

In plaats van de artikelen 7, 8, 10 en 11 tot 18 van de wet van 4 mei 2016 op te heffen en de artikelen *7bis*, *8bis*, *10bis*, *11bis*, *12bis*, *13bis*, *14bis*, *15bis*, *16bis*, *17bis* en *18bis* in diezelfde wet in te voegen, verdient het bijgevolg aanbeveling om de artikelen 7, 8, 10 en 11 tot 18 van de wet van 4 mei 2016 te vervangen.

2. In artikel 9 dienen de woorden “Artikel 7 van dezelfde wet” vervangen te worden door de woorden “Artikel 7 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 7 april 2019”.⁵

³ In tegenstelling tot de hierboven opgesomde artikelen van het voorontwerp, strekken de artikelen 7 en 8 van het voorontwerp tot de opheffing van artikel 6, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 4 van de wet, en tot invoeging van een artikel *6bis* in hoofdstuk 5 van de wet.

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 123 tot 123.2.

⁵ *Ibidem*, aanbeveling 113.

Artikel 17

Het ontworpen artikel 10*bis* strekt tot de omzetting van:

– enerzijds, artikel 14, lid 1, eerste alinea, van richtlijn (EU) 2019/1024, naar luid waarvan de Europese Commissie door middel van een uitvoeringsverordening, een lijst met specifieke hoogwaardige datasets vaststelt (ontworpen paragraaf 3);

– anderzijds, lid 5 van hetzelfde artikel van de richtlijn, naar luid waarvan “de lidstaten die lichamen (mogen) vrijstellen van de vereiste om die hoogwaardige datasets kosteloos beschikbaar te stellen voor een maximale duur van twee jaar na de inwerkingtreding van de relevante uitvoeringshandeling die overeenkomstig lid 1 is vastgesteld” (ontworpen paragraaf 2, tweede streepje).

Overeenkomstig artikel 14, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1024 is een lijst van specifieke hoogwaardige datasets opgesteld bij uitvoeringsverordening (EU) 2023/138 van de Commissie van 21 december 2022 ‘tot vaststelling van een lijst met specifieke hoogwaardige datasets en de regelingen voor publicatie en hergebruik van die gegevens’.

Er bestaat evenwel geen grond om een bepaling van deze Europese richtlijn om te zetten waarbij de Europese Commissie gelast wordt uitvoeringshandelingen vast te stellen noch om de Koning te machtigen tot het vaststellen van een “uitvoeringshandeling (...) ter uitvoering van” een uitvoeringsverordening van de Europese Commissie, die rechtsreeks toepasselijk is in de interne rechtsorde van de lidstaten van de Europese Unie.

Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie houdt de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen het verbod in verordeningen in nationaal recht om te zetten, omdat een dergelijke procedure “(...) verwarring kan doen ontstaan over zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van de inwerkingtreding ervan”.⁶

Bijgevolg:

– dienen in paragraaf 2, tweede streepje, van het ontworpen artikel 10*bis*, de woorden “de uitvoeringshandeling van de Koning ter uitvoering van artikel 10, §3” vervangen te worden door de woorden “de uitvoeringshandeling vastgesteld door de Europese Commissie”;

– dient paragraaf 3 van datzelfde artikel weggelaten te worden.

⁶ HvJ 7 februari 1973, *Commissie v. Italië*, C-39/72, § 17. Zie ook en met name HvJ 10 oktober 1973, *Fratelli Variola S.p.A. v. Italiaanse Belastingdienst*, C-34/73, § 11; HvJ 31 januari 1978, *Fratelli Zerbone Snc v. Amministrazione delle finanze dello Stato*, C-94/77, §§ 24-26.

Artikel 20

Het ontworpen artikel 11*bis* heeft betrekking op de aanvraag voor hergebruik.

Volgens de memorie van toelichting is het de bedoeling de tekst af te stemmen op de toepasselijke wetgeving op het vlak van toegang tot bestuursdocumenten teneinde een beter begrip en een betere toepassing van de wet door de verschillende betrokken actoren te waarborgen.

Artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ luidt als volgt:

“Wanneer de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift is gericht tot een federale administratieve overheid die het bestuursdocument niet onder zich heeft, stelt deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis en deelt hem de benaming en het adres mede van de administratieve overheid die naar haar informatie het document onder zich heeft.”

Artikel 6, § 4 van dezelfde wet luidt als volgt:

“Wanneer in toepassing van de §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, wordt de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel beperkt.”

Het voorontwerp voorziet evenwel niet in vergelijkbare bepalingen wat de aanvraag voor hergebruik betreft.

De bepaling moet in het licht van deze opmerking opnieuw onderzocht worden.

Artikel 22

1. Het ontworpen artikel 12*bis* is niet ingedeeld in paragrafen. Derhalve dient de vermelding “§1.” weggelaten te worden.

2. In het derde lid van het ontworpen artikel 12*bis* staat dat de overheidsinstantie “haar (...) beslissing mee[deelt] (...) binnen een termijn van vijfenveertig werkdagen na de aanvraag”.

Volgens de bespreking van dit artikel mag die termijn, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van richtlijn (EU) 2019/1024, niet langer duren dan 45 werkdagen.

Dat artikel 4 voorziet evenwel in een kortere termijn, namelijk 20 werkdagen. Die termijn kan met 20 werkdagen verlengd worden voor uitgebreide of ingewikkelde verzoeken.

Het derde lid van het ontworpen artikel 12*bis* dient derhalve herzien te worden.

Artikel 27

Het ontworpen artikel 14*bis*, § 1, voorziet in een termijn van dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de overheidsinstantie om een aanvraag tot heroverweging in te dienen en beroep in te stellen.

Volgens de bespreking van dit artikel lijkt die termijn eveneens van toepassing te zijn in de andere gevallen waarbij de aanvrager moeilijkheden ondervindt, namelijk ingeval er geen antwoord komt, het om onvolledige of kwalitatief slechte bestuursdocumenten of om een ongeschikt formaat gaat, zonder dat in die bepaling evenwel gepreciseerd wordt wanneer die termijn zou moeten ingaan.

Artikel 27 van het ontwerp moet dan ook herzien worden.

Artikel 32

1. In paragraaf 2, derde lid, van het ontworpen artikel 16*bis*, dienen de woorden “in § 2, eerste lid bedoeld” vervangen te worden door de woorden “in het eerste lid bedoeld”.
2. De gemachtigde van de Staatssecretaris is het ermee eens dat in paragraaf 5, tweede lid, van datzelfde artikel de woorden “die al bestaan op 16 juli 2019” en de woorden “uiterlijk op 18 juli 2043” respectievelijk vervangen moeten worden door de woorden “die al bestaan op 16 juli 2019 en die niet vallen onder een uitzonderingsgrond bedoeld in paragraaf 1, tweede lid” en de woorden “uiterlijk op 17 juli 2049”.

Artikel 35

1. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 17*bis*, § 1, eerste lid, dient het woord “*envoie*” vervangen te worden door het woord “*renvoie*”.
2. In paragraaf 3 van datzelfde artikel moeten de woorden “in art. 17*bis*, § 1,” en de woorden “op 17*bis*, § 2” respectievelijk vervangen worden door de woorden “in paragraaf 1” en de woorden “op de toepassing van paragraaf 2”.

Artikel 39

Luidens artikel 39 “treedt [deze wet] in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, met uitzondering van artikel 3, 6° [,] dat in werking treedt op 1 januari 2024”.

Zoals uit de bespreking van het artikel blijkt, is het de bedoeling van de steller van het voorontwerp om artikel 3, 6°, van de ontworpen wet in werking te doen treden op dezelfde dag als het wetsontwerp “tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten”.

In het wetsontwerp dat in de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend is en door de bevoegde commissie aangenomen is, wordt evenwel bepaald dat die ontworpen wet in werking treedt op 1 april 2024.⁷

Bijgevolg dienen de woorden “1 januari 2024” vervangen te worden door de woorden “1 april 2024”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET

⁷ Parl.St. Kamer 2022-23, nr. 55-3217/001, 56 en nr. 55-3217/007, 9.