

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Auditorat

Décision n° 2013-PK-32-AUD du 30 août 2013

Affaire CONC-P/K-05/0007: Infobase / Coface Euro DB

I. Procédure

Le Conseil de la concurrence a enregistré le 16 février 2005 sous les références CONC-P/K-05/0007 une plainte émanant de Infobase Europe SA, à l'encontre de Coface Euro DB SA.

II. Parties concernées

2.1. Plaignant

Infobase Europe SA (ci- après Infobase) est une société luxembourgeoise dont le siège social se situe rue J-B Neuens 8, L- 7553 Mersch au Grand-Duché de Luxembourg.

Infobase est exploitante de la base de données juridiques, commerciales et financière Infobase.

2.2. Entreprise faisant l'objet de la plainte

Coface Euro DB (ci-après Coface) est une société de droit belge dont le siège social se situe Place de l'Université, 16 à 1348 Louvain-la-Neuve.

Coface gère trois pôles d'activités B2B : informations marketing, enseignements commerciaux et financiers, et recouvrement.

III. Le cadre réglementaire

La loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréées et portant diverses dispositions (ci-après Loi BCE) crée au sein du SPF Economie, P.M.E., Classes-moyennes et Energie, un Registre dénommé Banque-Carrefour des Entreprises (ci-après BCE).

La BCE est opérationnelle depuis le 1er juillet 2003 et a pour ambition de simplifier les procédures administratives qui s'adressent aux entreprises et de contribuer à une organisation plus efficace des Services publics

La BCE est chargée de l'enregistrement, de la sauvegarde, de la gestion et de la mise à disposition d'informations portant sur l'identification des entreprises.

Les personnes morales de droit belge, les établissements, organismes et services de droit belge qui effectuent des missions d'intérêt général ou liées à l'ordre public et qui disposent d'une autonomie financière et comptable distincte de celles de la personne morale de droit belge dont elles relèvent, les personnes morales de droit étranger ou international qui disposent d'un siège en Belgique ou qui doivent se faire enregistrer en exécution d'une obligation imposée par la législation belge, les associations sans personnalité juridique qui doivent se faire enregistrer en exécution d'une obligation imposée par la législation belge, les personnes physiques qui, comme entité autonome exerce une activité économique et professionnelle en Belgique, de manière habituelle, à titre principal ou complémentaire,

VERSION PUBLIQUE

les personnes physiques qui comme entité autonome doit se faire enregistrer en exécution d'une obligation imposée par la législation belge, et toutes les unités d'établissement de ces entreprises doivent être inscrites dans la BCE¹.

Les grandes lignes du fonctionnement de la BCE sont reprises dans la loi BCE. Le titre III de la loi «*Inscription des entreprises commerciales et artisanales*» (articles 33 à 41 inclus) traite spécifiquement des procédures relatives à l'ancien Registre du Commerce.

L'article 6 de la loi BCE modifié par l'article 3 de la loi du 20 mars 2009² dresse la liste des données reprises lors de chaque inscription (entreprise ou unité d'établissement) à la BCE. Ces données comprennent:

- la dénomination de l'entreprise et des unités d'établissements;
- l'adresse du siège social de l'entreprise et des unités d'établissement;
- la forme juridique de l'entreprise;
- la situation juridique de l'entreprise;
- la date de création et la date de cessation de l'entreprise et des unités d'établissements;
- les données d'identification des fondateurs, mandataires et fondés de pouvoir de l'entreprise;
- les activités économiques exercées par l'entreprise;
- les autres données d'identification de base qui doivent être fournies au moment de la création de la personne morale ou en application du Titre III de la loi BCE;
- la mention des autorisations et licences dont dispose l'entreprise ou les qualités pour lesquelles cette dernière est connue auprès des différentes autorités, administrations et services;
- Les liens vers les données mises à disposition par les services ainsi que les références aux documents concernant les personnes morales déposés aux greffes des tribunaux.

L'accès et l'utilisation des données reprises dans la BCE est réglé dans le chapitre 4 de la loi BCE (articles 17 à 21)

L'article 17 de la loi BCE détermine, parmi ces données, lesquelles sont accessibles par nature sans autorisation préalable.

Les modalités pour l'accès à la BCE sont définies par l'article 18 § 1 de la loi BCE et son arrêté royal d'exécution du 19 juin 2003 portant sur les modalités d'accès à la BCE.

Ce dernier prévoit notamment en son article 7 § 1er qu'un accès est accordé gratuitement, via Internet, à tous les citoyens et les entreprises à certaines données de la BCE. Il s'agit des données suivantes :

- le numéro d'entreprise et le numéro d'unité d'établissement;
- la dénomination de l'entreprise et des unités d'établissements ;
- l'adresse du siège social de l'entreprise et des unités d'établissement ;
- la forme juridique de l'entreprise ;
- les activités économiques exercées par l'entreprise ou par son unité d'établissement ;
- le numéro de téléphone et l'adresse e-mail de l'entreprise ou de son unité d'établissement;
- les agréments, les autorisations ou enregistrements dont l'entreprise dispose, pour autant que ceux-ci présentent un intérêt pour des tiers ;
- les dates d'origine de ces renseignements.

La consultation de ces données est seulement possible par entreprise.

¹ Article 4 § 1^{er} de 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 modifié par l'article 2 de la loi modifiant 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 du 20 mars 2009.

² Loi modifiant 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 du 20 mars 2009.

VERSION PUBLIQUE

Par ailleurs, la loi BCE prévoit en son article 21 une autre modalité d'accès aux données de la BCE relatives aux entreprises commerciales et artisanales et ce, par le biais des guichets d'entreprise : « (...) toute personne peut prendre connaissance des données du registre du commerce concernant une entreprise commerciale ou artisanale déterminée, auprès d'un guichet d'entreprise et se faire délivrer copie ou extrait intégral ou partiel du registre, dans les conditions fixées par le Roi. »

En vertu de cette disposition, a été pris l'Arrêté royal du 4 juillet 2004 concernant la consultation, la copie et les extraits des données dans la Banque-Carrefour des Entreprises, ainsi que l'accès à ces données, autrement que par internet.

L'article 2 de cet Arrêté stipule que ces extraits comportent toutes les données citées à l'article 6 de la loi BCE qui, en vertu de l'article 17 de cette même loi, peuvent être consultées sans autorisation préalable, à l'exception des données visées à l'article 21, § 3 de la loi BCE.

En ce qui concerne les entreprises commerciales et artisanales, en comparaison avec l'accès via Internet, l'accès via les guichets d'entreprise permet d'obtenir non seulement les données accessibles via Internet mais aussi :

- la situation juridique de l'entreprise;
- la date éventuelle de la cessation de l'entreprise ou de l'unité d'établissement;
- les données d'identification des fondateurs, mandataires et fondés de pouvoir;
- le numéro de compte bancaire;
- les références aux comptes annuels et à certains documents déposés aux greffes des tribunaux.

Cette consultation se fait moyennant paiement d'une indemnité.

La personne qui se rend au guichet d'entreprise peut également choisir d'utiliser le matériel informatique du guichet d'entreprise pour consulter elle-même les données relatives à une entreprise déterminée. Quelle que soit sa forme (extrait ou consultation informatique), la consultation se fait moyennant paiement d'une indemnité de 5 euros, TVA comprise.

Concernant la commercialisation des données publiques de la BCE, l'article 20 de la loi BCE prévoit que les données de la BCE énumérées à l'article 17 qui peuvent être commercialisées vu leur caractère public, le sont selon certaines modalités et garanties déterminés par le Roi.

Cet article précise également que seul le service de gestion peut délivrer ces données aux entreprises.

En vertu de cette disposition, a été pris l'Arrêté royal du 18 juillet 2008 relatif à la réutilisation commerciale des données publiques de la B.C.E.

Les données de l'article 17 de la loi BCE peuvent être commercialisés à l'exception du numéro de registre national et du numéro d'identification dans la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (article 2 § 2 de l'Arrêté)

Les conditions particulières pour la réutilisation commerciale sont déterminées dans le contrat de licence conclu entre le preneur de licence et l'Etat belge (article 2 §3 de l'Arrêté).

La demande de réutilisation commerciale est adressée par écrit au service de gestion (Service du SPF Economie) au moyen du formulaire mis à disposition à cette fin par le service de gestion (article 3§1^{er} de l'Arrêté)

La vérification de la recevabilité de la demande est effectuée par le service de gestion qui examine si la demande est raisonnable et complète et si les données demandées à des fins de réutilisation commerciale peuvent être mises à disposition en application des dispositions du présent Arrêté. (article 4 §1^{er} de l'Arrêté)

Lorsque la demande est déclarée recevable par le service de gestion, ce dernier transmet au demandeur, dans les délais prévus à l'article 4 § 2 de l'arrêté, une proposition de contrat de licence. (article 4§3 de l'Arrêté)

VERSION PUBLIQUE

Le service de gestion peut, à tout moment et de manière unilatérale, mettre fin à la licence, sans donner droit à un quelconque dédommagement, si le preneur de licence ne respecte pas une ou plusieurs conditions de la licence. (article 9 de l'Arrêté)

Le contrat de licence est conclu pour une année (voir article 9 du contrat type de licence).

Une redevance de 100 000 euros (voir l'annexe 5 du contrat type de licence) est due par le preneur de licence pour la réutilisation commerciale des données de la BCE énumérées à l'Annexe 1 du contrat de licence.

IV. Résumé des faits

Le 30 mars 1988 et suite à la reprise des activités de l'Office Régional de l'Informatique (ORI), Coface devient le gestionnaire exclusif des données du Registre Central du Commerce et de l'Artisanat (RCCA) en vertu d'un contrat de concession du 16 juin 1987 et trois avenants du 16 septembre 1993, du 5 août 1996 et du 12 octobre 2001 conclus avec l'Etat belge.

Par ce dernier avenant, le contrat de concession est conclu pour une période de deux ans à partir du 17 juin 2002 et est renouvelable par tacite reconduction de deux ans en deux ans. Le préavis doit être notifié 8 mois avant la fin de chaque période de deux années.

Ce contrat de concession imposait à Coface la publication régulière de certaines données du registre de commerce. Les autres données devaient être communiquées à la demande de tout consultant. Ces données émanaient des 30 greffes des tribunaux de commerce belges.

Le 26 novembre 2002, dans le cadre de la constitution de la Banque Carrefour des Entreprises, l'Etat belge et Coface signent un contrat qui prévoit la fourniture par Coface à l'Etat Belge de la base de données du Registre Central du Commerce portant sur toutes les personnes physiques et morales inscrites au Registre du Commerce. Ce contrat prévoit également en son point 2.2 que Coface assurera jusqu'à la fin de la Convention qui lie Coface à l'Etat fédéral la commercialisation des données sur les commerçants, en ce compris le numéro unique.

Au point 2.3, est prévu que le marché relatif à la redistribution des données de la BCE (et donc, y compris celles relatives aux entreprises commerciales et artisanales) sera dans le futur attribué par appel d'offres. Est également stipulé que ce marché sera opérationnel au plus tôt au 1^{er} juillet 2004³.

Suite à la loi BCE du 16 janvier 2003 sont notamment pris un Arrêté royal du 16 juin 2003⁴ entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003, qui intègre le Registre du Commerce ou de l'Artisanat dans la BCE et un Arrêté royal du 26 juin 2003⁵ entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003 qui désigne le Service Public Fédéral Economie, P.M.E, Classes Moyennes et Energie (ci-après SPF Economie) comme gestionnaire de données pour les données relatives à l'inscription des entreprises commerciales et artisanales.

³ Voir doc. réponse Coface 22/04/05, annexe 6.

⁴ Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 21 octobre 1998 portant exécution du Chapitre Ier du Titre II de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 76 à 81 de 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

⁵ Arrêté royal 26 juin 2003 portant désignation des autorités, administrations et services chargés, en ce qui concerne certaines catégories d'entreprises, de la collecte unique et de la tenue à jour des données visées à l'article 6 de 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, MB du 27/06/2003.

VERSION PUBLIQUE

Le 28 août 2003, le Ministre compétent notifie à Coface sa décision de mettre fin à la convention de 1987 à la prochaine échéance, à savoir le 17 juin 2004 .

Le 3 septembre 2003, Infobase envoie une lettre de mise en demeure au Ministre de l'Economie, de l'Energie, du Commerce extérieur et la Politique scientifique pour exiger de sa part qu'il lui accorde un accès immédiat aux données de la BCE et ce, conformément aux dispositions légales .

Le 9 octobre 2003, une lettre de rappel est envoyée .

Le 22 octobre 2003, Infobase cite l'Etat belge en référé devant le Tribunal de première instance de Bruxelles afin de demander, sous le bénéfice de l'urgence, d'une part un accès direct, personnel et immédiat, sans déplacement, à l'ensemble des données « de base » visées à l'article 7, §1er de l'AR du 19 juin 2003 et d'autre part, un accès direct, personnel et effectif à l'ensemble des données visées à l'article 17 de la loi BCE .

L'accès direct, personnel et immédiat, sans déplacement aux données « de base » visées à l'article 7, § 1er de l'AR du 19 juin 2003 consiste en un accès via le site Internet du SPF Economie. Toutefois, à cette époque, les données dont l'accès est prévu légalement ne sont pas toutes disponibles . La BCE explique cette indisponibilité par la nécessité de « phaser » l'accès aux données pour des raisons techniques .

Le 13 novembre 2003, le Ministre de l'Economie répond par courrier à la mise en demeure d'Infobase.

Le Ministre reconnaît qu'en raison des difficultés techniques de démarrage et de fonctionnement, la procédure d'accès à la BCE via Internet n'est pas encore opérationnelle. Il ajoute toutefois que tous les efforts sont actuellement mis en œuvre pour résoudre les difficultés rencontrées.

Par ailleurs, selon le Ministre, le fait que la consultation de ces données ne puisse se faire que par entreprise se justifie par des impératifs techniques, à savoir éviter une utilisation abusive du système qui mettrait en péril le fonctionnement de ses applications essentielles .

Par une Ordonnance du Tribunal de première instance de Bruxelles du 17 mai 2004 , le Tribunal ordonne à titre provisoire à l'Etat belge d'accorder à Infobase un accès direct, personnel et immédiat, sans déplacement à l'ensemble des données « de base » visées à l'article 7, § 1er de l'AR du 19 juin 2003, étant entendu que la consultation des données ne pourra avoir lieu que par entreprise. Par contre, il déboute Infobase concernant sa demande d'accès direct, personnel et effectif à l'ensemble des données visées à l'article 17 de la loi BCE.

Suite à cette ordonnance, Infobase bénéficie désormais d'un accès privilégié à toutes les données dont l'accès est prévu légalement via Internet alors que ces données ne sont pas toutes disponibles pour les autres utilisateurs.

Le 29 juin 2004, l'Etat belge et Coface signent une convention qui stipule que la durée du préavis de la convention de 1987 notifié le 28 août 2003 est prolongée jusqu'au jour où la commercialisation des données de la BCE est effective, et ce en application de l'article 20 de la loi BCE. La date à laquelle cette commercialisation est effective sera notifiée à Coface moyennant respect d'un préavis ne pouvant être inférieur à un mois .

Infobase reproche principalement à Coface de mettre gratuitement à la disposition d'un des exploitants de bases de données juridico-commerciales (à savoir Coface elle-même) les données publiques de la BCE relatives aux entreprises commerciales et artisanales dont elle détient le monopole, alors qu'une telle mise à disposition est payante vis-à-vis des autres exploitants de base de données juridico-commerciales.

VERSION PUBLIQUE

Selon Infobase, Coface, monopoleur, disposerait de facilités essentielles sur le marché des données du registre de commerce et données de la BCE et accorderait sur le marché des bases de données juridico-commerciales un accès à ses concurrents à des conditions moins favorables que celles dont Coface lui-même bénéficie.

Le 13 avril 2005, le SPF Economie prend la décision de suspendre l'accès Internet à Infobase en raison du nombre de consultations réalisées.

Infobase avait en effet mis en place un plan de récupération des données manquantes suite à la création de la BCE. Le SPF Economie a estimé que les modalités de la consultation à laquelle Infobase procède ne sont pas conformes aux termes de l'ordonnance prononcée le 17 mai 2004 par le Tribunal de Première Instance de Bruxelles, laquelle prévoit notamment que « *la consultation des données ne pourra avoir lieu que par entreprise* ». Il considère que le fait de télécharger entreprise par entreprise, par séquences numériques, de manière systématique et continue, ne peut être assimilé à une consultation ponctuelle visée par l'article 7 de l'AR du 19 juin 2003.

Le 18 mai 2005, l'accès Internet est rétabli au bénéfice d'Infobase et ce, à certaines conditions qu'Infobase conteste dans son courrier du 1^{er} août 2005.

Actuellement et depuis courant 2006, l'ensemble des données visées à l'article 7 §1er de l'Arrêté royal du 19 juin 2003 portant sur les modalités d'accès à la BCE sont accessibles gratuitement via le site internet de la BCE.

Par ailleurs, suite à l'Arrêté royal du 18 juillet 2008 relatif à la réutilisation commerciale des données publiques de la B.C.E., cette réutilisation est déterminée et conditionnée dans le contrat de licence standard qui doit être conclu entre le preneur de licence et l'Etat belge. Il n'existe donc plus aucun accord d'exclusivité.

V. En droit

5.1 Recevabilité

La plainte en question est dirigée contre Coface Services Belgium SA. Cette société anonyme est une entreprise au sens de l'article 1er de la loi. Il s'agit en effet d'une personne morale poursuivant de manière durable un but économique, en l'espèce la commercialisation des données publiques de la BCE relatives aux entreprises commerciales et artisanales et l'exploitation d'une base de données juridico-commerciales.

Le plaignant Infobase Europe SA, étant exploitant d'une base de données juridiques, commerciales et financières, dispose d'un intérêt direct et actuel à agir tel que requis par l'article 44§1^{er}, 2 de la loi sur la protection de la concurrence économique, coordonnée le 15 septembre 2006 (M.B. du 29 septembre 2006, ci-après LPCE).

La plainte est donc recevable.

5.2 Classement

Le 1^{er} octobre 2006, la LPCE est entrée en vigueur. L'article 94, § 2 de la LPCE prévoit que les actes de procédure effectués conformément à la loi sur la protection de la concurrence économique, coordonnée le 1^{er} juillet 1999 (ci-après l'ancienne loi) continuent à produire leurs effets en application de la LPCE.

VERSION PUBLIQUE

L'article 88, § 1^{er} de la LPCE (art. 48 de l'ancienne loi) stipule que l'instruction ne peut porter que sur des faits ne remontant pas à plus de cinq ans. Ce délai se compte à partir de la date de la décision de l'Auditorat de procéder à une instruction d'office ou de la date de la saisine de l'Auditorat conformément à l'article 44, § 1^{er} de la LPCE.

L'article 88, § 2 prévoit que le délai de prescription en ce qui concerne la procédure d'instruction et de décision est de cinq ans à partir de la date visée au § 1^{er}. Le délai de prescription n'est interrompu que par des actes d'instruction ou de décision faits dans le délai déterminé ci-avant ou par une demande motivée adressée au Conseil par le plaignant ou le demandeur; ces actes font courir un nouveau délai d'égale durée.

Il résulte de l'examen du dossier que le dernier acte d'instruction date du 2 mai 2006.

Par ailleurs, suite à l'arrêté royal du 18 juillet 2008, il n'existe plus aucun accord d'exclusivité, la réutilisation commerciale des données publiques est subordonnée à la conclusion d'un contrat de licence entre le preneur de licence et l'Etat belge.

Par ces motifs,

L'Auditorat,

Constate que la plainte dans l'affaire CONC-P/K-05/0007 est recevable et la prescription est acquise et en ordonne le classement conformément à l'article 45, § 2 de la LPCE.

Fait à Bruxelles, le 30 août 2013.

Pour l'Auditorat,

Benjamin Matagne
Auditeur

Patrick Marchand
Auditeur

Bert Stulens
Auditeur général