CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.259/2
du 2 mai 2017

sur

une proposition de loi 'relative à l'introduction, dans le Code civil, du domicile numérique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n^{os} 54-2112/001 et 54-2112/002)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.259/2
van 2 mei 2017

over

een wetsvoorstel 'tot invoeging in het Burgerlijk Wetboek van de digitale woonplaats' (*Parl.St.*, Kamer, 2016-2017, nrs. 54-2112/001 en 54-2112/002)

‡LW-BIFRMAEFG-GBCFJMW‡

Le 31 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'relative à l'introduction, dans le Code civil, du domicile numérique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n^{os} 54-2112/001 et 54-2112/002).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre les 26 avril et 2 mai 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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 2 mai 2017.

*

Op 31 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot invoeging in het Burgerlijk Wetboek van de digitale woonplaats' (*Parl.St.*, Kamer, 2016-2017, nrs. 54-2112/001 et 54-2112/002).

Het wetsvoorstel is door de tweede kamer onderzocht op 26 april en 2 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 2 mei 2017.

*

‡LW-BIFRMAEFG-GBCFJMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition (*), 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, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. L'article 102/1 du Code civil proposé est rédigé de manière défectueuse, de telle sorte qu'il traduit de manière peu intelligible et ambiguë l'intention de ses auteurs.

Ainsi l'alinéa 1er, qui prévoit que « toute personne qui y consent peut communiquer avec les pouvoirs et services publics de manière électronique au moyen du domicile numérique en lieu et place de la communication par courrier », semble indiquer qu'il entend permettre à toute personne d'utiliser le courrier électronique, en lieu et place du courrier ordinaire, lorsqu'il s'adresse aux pouvoirs et services publics, sans distinction.

Deux questions se posent à cet égard.

La première concerne l'effet et l'étendue de ce consentement : signifie-t-il qu'une fois donné l'intéressé ne pourrait plus communiquer avec les pouvoirs et services publics que par la voie électronique ?

On apercevrait mal la nécessité de pareille interprétation. Le fait qu'une communication spontanée d'un administré atteigne l'administration destinataire par la voie ordinaire ou par la voie électronique importe en effet peu : il suffit pour l'un comme pour l'autre que la communication ait eu lieu.

La deuxième question invite à se demander si les pouvoirs et services publics avertis du consentement de l'administré à communiquer de manière électronique peuvent encore lui imposer d'utiliser un mode de communication non-électronique.

Dans cette interprétation, toutefois, les mots « qui y consent » seraient superflus car il va de soi que la personne qui s'adresse aux pouvoirs et services publics de manière électronique consent à le faire.

Quant à l'alinéa 2, dont la rédaction doit en tout état de cause être revue pour que le texte soit compréhensible [1], le domicile numérique y est défini comme le point de contact

(*) S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Dans le syntagme « à la condition que la personne ait explicitement accepté que lui soient adressés toute communication ou document venant des pouvoirs et services publics », il manque un renvoi au domicile numérique. En outre, le texte devrait être rédigé comme énonçant comme tel l'objet de la disposition, à savoir l'organisation d'une communication entre les administrés et l'administration, et non comme une « condition » incidente à une « acceptation explicite ». C'est au contraire cette dernière qui doit être la condition de la possibilité de « communication », s'agissant en tout cas de celle venant des pouvoirs et services publics à l'intention des administrés.

‡LW-BIFRMAEFG-GBCFJMW‡

électronique « entre toute personne et *l'État* » (italiques ajoutés) au début de la phrase, alors qu'à la fin de cette même phrase le domicile numérique y est défini comme le point de contact électronique « par lequel toute personne peut communiquer avec les *pouvoirs et services publics* » (italiques ajoutés). Quant à la « condition » exprimée au milieu de la phrase, elle semble indiquer que le « domicile numérique » est celui où la personne accepte « que lui soient adressés toute communication ou document venant des pouvoirs publics et services publics ».

La disposition proposée devrait donc en tout état de cause être revue pour que la fonction exacte du « domicile numérique » soit mieux circonscrite.

2. Il convient toutefois de relever d'emblée que, si la disposition devait avoir pour effet de créer pour toute personne qui le souhaite le droit de s'adresser au moyen d'une communication électronique en lieu et place de la communication par courrier à n'importe quel pouvoir ou service public, en ce compris ceux relevant des communautés et des régions, avec corrélativement l'obligation pour ces pouvoirs et services publics de ne plus exiger, en aucune hypothèse, que la personne ayant un domicile numérique s'adresse à eux autrement que par communication électronique, elle violerait le principe de proportionnalité que doit respecter chaque entité fédérale et fédérée dans l'exercice de ses compétences.

En instituant le « domicile numérique » comme attribut de la personne, à l'instar du domicile visé à l'article 102 du Code civil, l'État fédéral exercerait sa compétence résiduelle en matière d'état des personnes mais, en posant le principe que tout pouvoir ou service public doit accepter que les personnes ayant un tel domicile numérique ne communiquent exclusivement avec lui qu'au moyen de ce « point de contact » électronique, la disposition serait en effet de nature à rendre exagérément difficile l'exercice par les communautés et régions de leurs compétences.

Une disposition qui se bornerait à imposer à tout pouvoir ou service public fédéral de ne plus communiquer qu'électroniquement, au moyen d'un point contact reconnu par l'État (fédéral), avec les personnes qui auraient consenti à ce mode de communication, permettrait certes de rencontrer la difficulté qui vient d'être soulevée mais la question se poserait alors de savoir si le siège adéquat d'une telle disposition serait bien le Code civil, en particulier le livre I^{er} (« Des personnes »), qui a vocation à établir des règles relatives au statut des personnes en général et non de régler les modes de relation entre les pouvoirs publics fédéraux et les personnes.

‡LW-BIFRMAEFG-GBCFJMW‡

3. Si la disposition a pour vocation que soit attachée à toute personne qui y consent un « point de contact électronique » ou « une adresse électronique », pouvant être reconnu par les pouvoirs et les services publics, et où une personne aurait accepté que lui soit adressé tout document venant « des pouvoirs et services publics », de telle sorte que toute notification légalement ou réglementairement requise pourrait lui être faite à cette adresse électronique et équivaudrait à une notification faite à son domicile par courrier, sans avoir pour autant comme conséquence qu'une communication électronique à cette adresse soit le seul mode possible de notification aux personnes qui y ont consenti, la disposition pourrait certes avoir sa place dans le livre I^er^ du Code civil mais l'attention du législateur est alors attirée sur le fait que d'autres textes qu'il a adopté récemment ont une finalité analogue, même si leur champ d'application est différent.

Ainsi l'article 32 du Code judiciaire, tel que modifié par la loi du 4 mai 2016, a institué « l'adresse judiciaire électronique », étant « l'adresse unique de courrier électronique, attribuée par l'autorité compétente à une personne physique ou morale », et « l'adresse d'élection de domicile électronique », étant « toute autre adresse électronique à laquelle une signification peut être effectuée conformément à l'article 32*quater*/1 suite au consentement exprès et préalable du destinataire pour chaque signification en question ».

Parallèlement, l'article 3, alinéa 1^er^, 17°, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques', inséré par la loi du 9 novembre 2015, dispose que sont enregistrées et conservées par le Registre national,

> « le cas échéant, les coordonnées communiquées uniquement sur une base volontaire par les citoyens, telles que déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres ; le Roi détermine également les modalités de communication de ces données aux services du Registre national des personnes physiques et de modification de ces données par le citoyen ».

Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition qu'elle visait à permettre notamment l'enregistrement centralisé des adresses électroniques des personnes inscrites dans le registre national en vue « de favoriser et de développer les échanges électroniques d'informations avec les citoyens » [2].

Le législateur devra être attentif à coordonner ses initiatives. En effet, la loi proposée manquerait son objectif de « domiciliation numérique », ce qui suppose un « point de contact électronique» unique, si devaient coexister divers registres centralisant sans coordination les adresses électroniques de personnes.

[2] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-1298/001, p. 21.

‡LW-BIFRMAEFG-GBCFJMW‡

4. En outre, il conviendra en tout état de cause de prévoir la possibilité, pour la personne qui a consenti à communiquer avec les pouvoirs et services publics de manière électronique, à y renoncer [3]. La possibilité de renonciation est d'autant plus indispensable que l'article 103 du Code civil permet le changement de domicile et qu'un tel changement pourrait amener la personne à ne plus disposer d'une connexion internet.

*

[3] Voir en ce sens l'avis 58.416/2-3 donné le 11 décembre 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 4 mai 2016 'relative à l'internement et à diverses dispositions en matière de Justice' (loi dite « pot-pourri III »), *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1590/001, pp. 295 et 296.

‡LW-BIFRMAEFG-GBCFJMW‡

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

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

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. Het voorgestelde artikel 102/1 van het Burgerlijk Wetboek is gebrekkig gesteld, zodat de bedoeling van de stellers ervan daarin onduidelijk en ambigu weergegeven wordt.

Zo wordt in het eerste lid, waarin bepaald wordt dat "[e]enieder die daarmee instemt, (…) met de overheden en de overheidsdiensten elektronisch [kan] communiceren door middel van de digitale woonplaats, ter vervanging van de communicatie via brievenpost", blijkbaar aangegeven dat het de bedoeling is dat iedereen zonder onderscheid de elektronische post in plaats van de gewone post kan gebruiken wanneer hij zich tot de overheden en de overheidsdiensten wendt.

In dat verband rijzen twee vragen.

De eerste vraag heeft betrekking op het gevolg en de draagwijdte van die instemming: houdt ze in dat de betrokkene, zodra hij zijn instemming verleend heeft alleen nog via elektronische weg met de overheden en de overheidsdiensten kan communiceren ?

Dat het noodzakelijk zou zijn die instemming in die zin te interpreteren, valt moeilijk in te zien. Of een spontaan bericht van een bestuurde de overheid waarnaar het gezonden is via de gewone weg dan wel via de elektronische weg bereikt, heeft immers weinig belang: in beide gevallen volstaat het dat de communicatie plaatsgevonden heeft.

Ten tweede rijst de vraag of de overheden en de overheidsdiensten die in kennis zijn gesteld van de instemming van de bestuurde om elektronisch te communiceren, de bestuurde nog kunnen verplichten op niet-elektronische wijze te communiceren.

Volgens die interpretatie zouden de woorden "die daarmee instemt" echter overbodig zijn, aangezien het vanzelf spreekt dat wie zich via elektronische weg tot de overheden en de overheidsdiensten wendt, ermee instemt dat te doen.

(*)Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BIFRMAEFG-GBCFJMW‡

In het tweede lid, waarvan de redactie hoe dan ook herzien moet worden om de tekst begrijpelijk te maken,[1] wordt de digitale woonplaats in het begin van de zin gedefinieerd als het elektronisch contactpunt "tussen elke persoon en *de Staat*" (eigen cursivering) maar op het einde van diezelfde zin als het elektronisch contactpunt "waarmee iedere persoon met *de overheden en de overheidsdiensten* kan communiceren" (eigen cursivering). De "voorwaarde" die in het midden van de zin uitgedrukt wordt, lijkt, harerzijds, aan te geven dat de "digitale woonplaats" de woonplaats is waarvan de betrokkene aanvaardt "dat elke communicatie of elk document van de overheden en de overheidsdiensten hem/haar [daar] wordt toegezonden".

De voorgestelde bepaling zou dus hoe dan ook herzien moeten worden opdat de precieze functie van de "digitale woonplaats" beter wordt omschreven.

2. Evenwel dient meteen opgemerkt te worden dat het evenredigheidsbeginsel dat elke federale en deelstatelijke overheid in de uitoefening van haar bevoegdheden moet naleven, door deze bepaling geschonden zou worden indien ze ertoe zou leiden dat voor iedereen die dat wenst het recht ontstaat om zich via de elektronische weg in plaats van per brief te richten tot welke overheid of overheidsdienst ook, met inbegrip van die welke onder de gemeenschappen en de gewesten ressorteren en dat het die overheden en overheidsdiensten tegelijk verboden wordt om in enig enkel geval te eisen dat de persoon die over een digitale woonplaats beschikt zich anders dan via de elektronische weg tot hen richt.

Doordat bij deze bepaling de "digitale woonplaats" ingevoerd wordt als attribuut van de persoon, naar het voorbeeld van de woonplaats waarvan sprake is in artikel 102 van het Burgerlijk Wetboek, zou de federale Staat zijn residuaire bevoegdheid inzake de staat van personen uitoefenen, maar doordat daarbij het principe gehuldigd wordt dat elke overheid of overheidsdienst moet aanvaarden dat personen die over een dergelijke digitale woonplaats beschikken uitsluitend via dat elektronisch "contactpunt" met hen communiceren, zou ze het voor de gemeenschappen en de gewesten immers overdreven moeilijk kunnen maken om hun eigen bevoegdheden uit te oefenen.

Een bepaling waarbij aan elke federale overheid of overheidsdienst louter de verplichting opgelegd zou worden om alleen nog maar elektronisch te communiceren, via een contactpunt dat door de (federale) Staat erkend is, met de personen die met die communicatiewijze ingestemd hebben, zou de zopas aangehaalde moeilijkheid weliswaar ondervangen, maar dan zou de vraag rijzen of een dergelijke bepaling wel in het Burgerlijk Wetboek thuishoort, in het bijzonder in boek I ("Personen"), waarvan het de bedoeling is dat daarin regels betreffende de staat van personen in het algemeen vastgesteld worden, en niet dat daarbij geregeld wordt op welke wijze de federale overheden en personen met elkaar in contact kunnen treden.

[1] In de bijzin "op voorwaarde dat de betrokkene uitdrukkelijk heeft aanvaard dat elke communicatie of elk document van de overheden en de overheidsdiensten hem/haar wordt toegezonden" ontbreekt een verwijzing naar de digitale woonplaats. Bovendien zou de tekst aldus geredigeerd moeten worden dat de strekking van de bepaling, namelijk het organiseren van communicatie tussen de bestuurden en het bestuur, als zodanig verwoord wordt in plaats van als een bijkomende "voorwaarde" voor een "uitdrukkelijke aanvaarding". Het is integendeel die uitdrukkelijke aanvaarding die een voorwaarde moet zijn opdat "communicatie", in elk geval van de overheden en de overheidsdiensten gericht aan de bestuurden, mogelijk is.

‡LW-BIFRMAEFG-GBCFJMW‡

3. De bepaling zou weliswaar in boek I van het Burgerlijk Wetboek kunnen thuishoren indien ze ertoe strekt dat eenieder die daarmee instemt, over een "elektronisch contactpunt" of "een elektronisch adres" beschikt dat door de overheden en de overheidsdiensten erkend kan worden, en waarvan de betrokkene aanvaard zou hebben dat elk document afkomstig van "de overheden en de overheidsdiensten" hem daar wordt toegezonden, zodat elke wettelijk of reglementair vereiste kennisgeving hem op dat elektronisch adres kan worden toegezonden en dezelfde waarde zou hebben als een kennisgeving per post op zijn woonplaats, zonder dat zulks evenwel meebrengt dat een aan dat adres gerichte elektronische mededeling de enige wijze zou zijn waarop een kennisgeving aan personen die daarmee ingestemd hebben mogelijk is. De wetgever wordt er in dat geval echter op gewezen dat andere teksten die hij recent aangenomen heeft een soortgelijke doelstelling nastreven, hoewel ze een andere werkingssfeer hebben.

Zo is bij artikel 32 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals dat artikel gewijzigd is bij de wet van 4 mei 2016, het "gerechtelijk elektronisch adres" ingevoerd, dat "het unieke, door de bevoegde overheid aan een natuurlijk persoon of rechtspersoon toegekende elektronisch adres" is, en het "adres van elektronische woonstkeuze", dat "elk ander elektronisch adres [is] waarop een betekening overeenkomstig artikel 32*quater*/1 kan gebeuren na de uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming door de geadresseerde telkens voor die bepaalde betekening".

Parallel daarmee wordt in artikel 3, eerste lid, 17°, van de wet van 8 augustus 1983 'tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen', ingevoegd bij de wet van 9 november 2015 bepaald, dat in het Rijksregister opgenomen en bewaard worden

> "in voorkomend geval de contactgegevens van de burgers, die enkel op vrijwillige basis worden meegedeeld, zoals bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad; de Koning bepaalt eveneens de nadere regels van de mededeling van deze gegevens aan de diensten van het Rijksregister van de natuurlijke personen en de nadere regels van de wijziging van deze gegevens door de burger".

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat ze er inzonderheid toe strekte de centrale registratie mogelijk te maken van de elektronische adressen van de in het Rijksregister opgenomen personen, om "de elektronische informatie-uitwisseling met de burgers tot stand te brengen en te bevorderen".[2]

De wetgever dient erop toe te zien dat hij zijn initiatieven op elkaar afstemt. De voorgestelde wet zou haar doel van toewijzing van een "digitale woonplaats", die een uniek "elektronisch contactpunt" veronderstelt, immers missen indien verschillende registers waarin de elektronische adressen van personen gecentraliseerd worden zonder enige coördinatie naast elkaar zouden bestaan.

4. Bovendien moet hoe dan ook worden bepaald dat wie ermee heeft ingestemd om elektronisch te communiceren met de overheden en de overheidsdiensten, de mogelijkheid heeft daarvan af te zien.[3] De mogelijkheid om daarvan af te zien is des te noodzakelijker daar volgens

[2] *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1298/001, 21.

[3] Zie in die zin advies 58.416/2-3, dat op 11 december 2015 gegeven is over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 4 mei 2016 'houdende internering en diverse bepalingen inzake Justitie' (de zogenaamde "potpourri III-wet"), Parl.St. Kamer 2015-16, nr. 54-1590/001, 295 en 296.

‡LW-BIFRMAEFG-GBCFJMW‡

artikel 103 van het Burgerlijk Wetboek verandering van woonplaats mogelijk is en daar die verandering voor de betrokkene tot gevolg zou kunnen hebben dat hij niet meer over een internetverbinding beschikt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Pierre VANDERNOOT

‡LW-BIFRMAEFG-GBCFJMW‡