



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.469/4
du 13 juin 2022

advies 71.469/4
van 13 juni 2022

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
27 février 2019 relative à
l'échange électronique de
messages par le biais de
l'eBox et modifiant
diverses lois'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
27 februari 2019 Inzake
elektronische uitwisseling van
berichten via de eBox en tot
wijziging van diverse wetten'

Le 6 mai 2022, 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, de la Régie des bâtiments et des Institutions culturelles fédérales, adjoint au Premier Ministre à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox et modifiant diverses lois'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 juin 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 juin 2022.

*

Op 6 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy, de Regie der gebouwen en de Federale Culturele Instellingen, 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 27 februari 2019 inzake elektronische uitwisseling van berichten via de eBox en tot wijziging van diverse wetten'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juni 2022.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le délégué du Secrétaire d'État a indiqué avoir, concomitamment à la demande d'avis introduite auprès de la section de législation, demandé l'avis du Conseil national du Travail et de l'Autorité de protection des données.

Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis à la section de législation qui ne résulteraient pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées devraient lui être soumises à nouveau, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Invité à justifier que tous les titulaires d'un numéro d'entreprise seront soumis à l'obligation d'utiliser l'eBox au plus tard le 1^{er} janvier 2025, ainsi qu'il résulte de l'article 11 de l'avant-projet, ce à la différence des personnes physiques, seuls ces derniers pouvant retirer leur consentement à la réception de messages électroniques via l'eBox¹, le délégué du Secrétaire d'État a indiqué ce qui suit :

« L'obligation pour les titulaires d'un numéro d'entreprises d'activer leur eBox découle d'une loi nationale, à savoir la loi du 26 janvier 2021 sur la dématérialisation des relations entre le Service Public Fédéral Finances, les citoyens, les personnes morales et certains tiers, et modifiant différent codes fiscaux et lois fiscales. En application de cette loi, la majorité des titulaires d'un numéro d'entreprise sont tenus d'activer leur 'eBox entreprise' au plus tard le 1^{er} janvier 2025 pour pouvoir utiliser ce canal de communication obligatoire pour accomplir leurs obligations fiscales dans leur qualité de contribuables soumis à l'impôt des sociétés ou à l'impôt des personnes morales et les contribuables soumis à l'impôt des non-résidents conformément à l'article 227, 2^o et 3^o CIR92 ».

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

¹ Ainsi qu'il résulte de l'article 6 de l'avant-projet.

Dans l'avis n° 66.936/3 donné le 17 mars 2020 sur l'avant-projet devenu la loi du 26 janvier 2021 'sur la dématérialisation des relations entre le Service Public Fédéral Finances, les citoyens, personnes morales et certains tiers, et modifiant différents codes fiscaux et lois fiscales' ², la section de législation a notamment observé ce qui suit :

« 17. Selon l'article 304^{quater}, § 2, en projet, du CIR 92, les contribuables soumis à l'impôt des personnes physiques ou à l'impôt des non-résidents conformément à l'article 227, 1°, du CIR 92, sont dispensés de l'obligation de faire usage de la plateforme électronique sécurisée, sauf s'ils ont explicitement opté pour la communication au moyen de cette plateforme. Au regard du principe d'égalité, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, la question se pose de savoir pourquoi les contribuables précités sont dispensés, alors que les contribuables à l'impôt des sociétés et à l'impôt des personnes morales ainsi que les contribuables qui, conformément à l'article 227, 2° et 3°, du CIR 92, sont soumis à l'impôt des non-résidents, ne le sont pas. Ces derniers ne sont en effet dispensés que lorsqu'ils 'n'ont pas pu s'identifier' sur la plateforme sécurisée.

[...]

Bien que certains contribuables à l'impôt des sociétés et à l'impôt des personnes morales ne disposent pas non plus de l'expertise suffisante pour communiquer par voie électronique, et bien que des différences de traitement existantes ne suffisent pas en soi à justifier une éventuelle discrimination, on pourrait admettre, à l'instar du délégué, que les deux catégories ne sont pas comparables ou que si tel devait néanmoins être le cas, la différence de traitement qui en découle est raisonnablement justifiée, dès lors qu'une dispense est prévue lorsque cette communication électronique n'est pas possible ».

Cette observation est réitérée, *mutatis mutandis*, à propos de l'avant-projet à l'examen.

Il y a néanmoins lieu de souligner qu'à la différence du texte ayant fait l'objet de l'avis n° 66.936/3, l'avant-projet ne prévoit pas de dispense lorsque la communication au moyen de la plateforme électronique sécurisée n'est pas possible pour cause de force majeure en raison d'un dysfonctionnement de la plateforme. Sauf à pouvoir justifier raisonnablement la différence de traitement entre les personnes physiques et les titulaires d'un numéro d'entreprise, une telle dispense sera prévue, compte tenu, en outre, de l'observation suivante du même avis n° 66.936/3 relative aux cas de force majeure, également transposable, *mutatis mutandis*, à l'avant-projet examiné :

« 21. L'article 304^{sexies}, en projet, du CIR 92, prévoit que lorsque la force majeure empêche de communiquer au moyen de la plateforme électronique sécurisée, la communication peut s'effectuer soit sous pli fermé, soit au moyen d'une procédure équivalente offrant les mêmes garanties de sécurité et de livraison.

² Doc. parl., Chambre, 2020-2021, n° 1697/1, pp. 110 à 127, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66936.pdf>.

21.1. Si la communication est envoyée sous pli fermé, cet envoi a lieu ‘dans les délais et selon les conditions prescrites pour les envois papier’. On n’aperçoit pas clairement quelles prescriptions en matière de délais et de conditions sont ainsi visées (voir l’observation 9). Il faudra en outre examiner si, en cas de force majeure, de telles prescriptions sont applicables en toutes circonstances : celui qui essaie d’envoyer une communication au SPF Finances à la fin du dernier jour du délai, mais qui n’y arrive pas en raison de l’indisponibilité de la plateforme, ne pourra probablement pas non plus envoyer en temps utile une lettre recommandée, à moins que les services postaux soient encore ouverts ou qu’une procédure équivalente puisse être utilisée ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Les mots « et modifiant diverses lois » seront omis.

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Le préambule de l’arrêté de présentation de l’avant-projet à l’examen sera omis ³.

DISPOSITIF

Article 2

1. Dans la phrase liminaire, les mots « alinéa unique, » seront omis. Cette observation vaut pour l’article 3, ainsi que pour la suite de l’avant-projet, chaque fois qu’il opère un renvoi interne à l’article 2, 1^o.

2. De l’accord du délégué du Secrétaire d’État, le fait que des personnes physiques ou des titulaires d’un numéro d’entreprise constitueront également des « utilisateurs » de l’eBox nécessite la modification de la phrase introductive de l’article 2, 1^o, de la loi du 27 février 2019 ‘relative à l’échange électronique de messages par le biais de l’eBox’, qui définit la notion d’« utilisateur », comme étant des « services ».

Article 3

La portée des modifications apportées par l’article 3 à l’article 2, 3^o, de la loi du 27 février 2019 doit se comprendre, ainsi que l’indique le délégué du Secrétaire d’État, comme ayant pour objectif de ne pas viser uniquement les échanges de messages électroniques mais également les envois unidirectionnels comme les notifications.

³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 à 228.

Le texte sera revu afin de mieux faire apparaître cet objectif dans le dispositif en projet.

Article 4

L'observation suivante, formulée dans l'avis n° 64.506/4 donné le 19 novembre 2018 sur l'avant-projet devenu la loi du 27 février 2019 ⁴, est réitérée à propos du 1°, en ce qu'il remplace l'article 3, alinéa 3, de cette loi en y prévoyant que « les fournisseurs [...] peuvent, en concertation, spécifier les conditions d'utilisation de l'eBox » :

« 1. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par l'article 22 de la Constitution, mais aussi par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée. Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles.

Le RGPD et la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil' s'inscrivent dans cette même logique.

[...]

De même, il découle de l'article 3, alinéa 3, de l'avant-projet que '[l]es conditions d'accès et d'utilisation, y compris la manière de fonctionnement de l'eBox' sont définies, conformément à l'article 3, § 2, 1°, de la loi du 24 février 2003 'concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre des entreprises et l'autorité fédérale', par le Comité de Gestion de la Banque-carrefour de la sécurité sociale visé à l'article 31 de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale' et que ces 'conditions d'accès et d'utilisation, y compris la manière de fonctionnement de l'eBox peuvent être spécifiés en concertation avec le service public fédéral pour l'Agenda numérique'.

À cet égard, il convient de rappeler que :

– les articles 33 et 108 de la Constitution s'opposent à ce que le législateur attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à un service. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. La loi doit habiliter le Roi à effectuer les différentes tâches visées, celui-ci pouvant éventuellement les déléguer lui-même ⁵ ;

[...];

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3442/1, pp. 29 à 39, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64506.pdf>.

⁵ *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Voir l'avis n° 63.192/2, [soit l'avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3126/1, pp. 402 à 456, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63192.pdf>].

– en vertu du principe de légalité susmentionné, les délégations de pouvoir réglementaire qu'octroie l'avant-projet sont excessives. Il y a lieu, à tout le moins, de prévoir les éléments essentiels dans la loi elle-même⁶, cette observation valant tout particulièrement en ce qui concerne l'article 12 de l'avant-projet, qui habilite le Roi à étendre les droits et devoirs découlant de la loi à d'autres utilisateurs ».

Article 5

Alors que l'objectif de l'article 5 est de préciser, dans un but de sécurité juridique, ce qu'il y a lieu d'entendre par « le moment de l'envoi électronique » et « le moment de la réception électronique », le délégué du Secrétaire d'État a répondu comme suit à la question de savoir si le fait de prévoir que la réception correspond « au moment auquel le message est accessible au destinataire » pouvait précisément apparaître contraire à la sécurité juridique, plus particulièrement lorsque la réception fait courir un délai :

« Considérer que la réception a lieu au moment [où] le destinataire a lu le message permettrait d'autoriser le destinataire mal intentionné de ne jamais ouvrir le message reçu, ce qui peut également nuire à la sécurité juridique. On note par ailleurs que cette disposition ne s'applique que par défaut cād en l'absence de 'disposition contraire dans la réglementation applicable'.

Enfin, pour limiter au maximum le risque [...] et ainsi veiller à la sécurité juridique, l'article 6 de l'avant-projet prévoit de renforcer les mesures pour prévenir les destinataires :

'Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions et modalités des mesures visant à informer les destinataires de la disponibilité d'un message dans l'eBox et à leur rappeler les messages non lus et les effets juridiques liés à l'eBox' ».

Ce n'est que si le cadre juridique garantit que les destinataires ont pu raisonnablement être informés de la réception d'un message électronique via eBox que la définition du « moment de la réception électronique par le destinataire » peut être admise.

Article 6

1. Dans la phrase introductive du 3°, il y a lieu d'écrire « est complété par quatre alinéas rédigés comme suit ».

⁶ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : C.C., 15 mars 2018, n° 29/2018, B.13.1.

2. Le commentaire de l'article 6 mentionne entre crochets :

« En exécution du nouvel alinéa 6, le Roi peut déterminer les modalités pour autoriser les citoyens à demander aussi, à côté de leur message dans l'eBox, une copie papier aux services publics. Une fois que le citoyen a donné son consentement pour l'usage de l'eBox, ça sera le message dans l'eBox qui créera les effets juridiques. Il peut cependant être utile, surtout au début de l'utilisation de l'eBox, pour certains citoyens de recevoir à côté de cela un support papier ».

Le délégué du Secrétaire d'État indique que l'intention n'est pas d'insérer un article 6, alinéa 6, dans la loi du 27 février 2019 mais bien d'intégrer des mesures visant à s'assurer de la lecture des messages, en ce compris potentiellement une possibilité de demander une copie papier dans le cadre de l'arrêté royal à prendre, en vertu de l'habilitation prévue à l'article 6, alinéa 4, en projet, de la même loi.

La section de législation estime que dès lors que l'intention est de permettre l'envoi de courriers recommandés en version papier de manière transitoire ⁷, il convient de traduire cette intention dans une disposition expresse de la loi du 27 février 2019. Il est également renvoyé à l'observation générale sur la question des dispenses.

Article 7

De l'accord du délégué du Secrétaire d'État, à l'article 7, 1°, de l'avant-projet, il convient d'écrire « par les utilisateurs visés à l'article 2, 1°, a à i ».

L'article 7 de l'avant-projet sera revu et complété en conséquence.

Article 9

La disposition utilise la notion de « citoyens visés à l'article 2, [1°, j.] » alors que l'article 2, 1°, j., en projet n'utilise pas la notion de « citoyens » mais bien celles de « personnes physiques ou les titulaires d'un numéro d'entreprise ».

La disposition sera clarifiée.

Article 10

De l'accord du délégué du Secrétaire d'État, à l'article 13, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 27 février 2019, il convient d'écrire « les utilisateurs visés à l'article 2, 1°, a à i », dans la mesure où le commentaire de l'article 10 ne vise que « des expéditeurs publics ».

⁷ Sur ce point, le délégué du Secrétaire d'État a en effet indiqué : « Nous sommes aujourd'hui déjà dans une phase transitoire dans laquelle l'envoi de courriers recommandés en version 'papier' reste possible ».

Article 12

L'habilitation prévue à l'article 12, en ce qu'elle autorise le Roi à abroger, modifier, compléter ou remplacer les dispositions légales existantes pour les mettre en conformité avec celles contenues dans la présente loi, est trop largement formulée et ne peut être admise.

Par ailleurs, au même article, il est inutile d'habiliter Roi à abroger, modifier, compléter ou remplacer des dispositions réglementaires existantes, ce à quoi il peut procéder sans habilitation expresse en ce sens.

Partant, l'article 12 sera omis.

*

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 VORMVEREISTEN

De gemachtigde van de staatssecretaris heeft aangegeven dat hij tegelijkertijd met het indienen van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving, ook heeft verzocht om het advies van de Nationale Arbeidsraad en van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Indien, ten gevolge van de vervulling van die vormvereisten, in de tekst die aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd nog wijzigingen zouden worden aangebracht die niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten de gewijzigde bepalingen opnieuw aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ALGEMENE OPMERKING

In tegenstelling tot natuurlijke personen, die hun instemming om elektronische berichten via de eBox te ontvangen, kunnen intrekken,¹ moeten, zoals blijkt uit artikel 11 van het voorontwerp, alle houders van een ondernemingsnummer uiterlijk op 1 januari 2025 verplicht gebruikmaken van de eBox. Naar aanleiding van het verzoek om dat te verantwoorden, heeft de gemachtigde van de staatssecretaris het volgende gesteld:

“L’obligation pour les titulaires d’un numéro d’entreprises d’activer leur eBox découle d’une loi nationale, à savoir la loi du 26 janvier 2021 sur la dématérialisation des relations entre le Service Public Fédéral Finances, les citoyens, les personnes morales et certains tiers, et modifiant différent codes fiscaux et lois fiscales. En application de cette loi, la majorité des titulaires d’un numéro d’entreprise sont tenus d’activer leur ‘eBox entreprise’ au plus tard le 1^{er} janvier 2025 pour pouvoir utiliser ce canal de communication obligatoire pour accomplir leurs obligations fiscales dans leur qualité de contribuables soumis à l’impôt des sociétés ou à l’impôt des personnes morales et les contribuables soumis à l’impôt des non-résidents conformément à l’article 227, 2° et 3° CIR92. ”

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

¹ Zoals blijkt uit artikel 6 van het voorontwerp.

In advies 66.936/3 van 17 maart 2020 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 januari 2021 “betreffende de dematerialisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, rechtspersonen en bepaalde derden en tot wijziging van diverse fiscale wetboeken en wetten”² heeft de afdeling Wetgeving inzonderheid het volgende opgemerkt:

“17. Luidens het ontworpen artikel 304quater, § 2, van het WIB 92 zijn de belastingplichtigen die onderworpen zijn aan de personenbelasting of aan de belasting van niet-inwoners overeenkomstig artikel 227, 1°, van het WIB 92, vrijgesteld van de verplichting om het beveiligd elektronisch platform te gebruiken, tenzij zij expliciet voor communicatie via dat platform geopteerd hebben. In het licht van het gelijkheidsbeginsel, zoals gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, rijst de vraag waarom de voormelde belastingplichtigen vrijgesteld zijn, terwijl de belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting, de rechtspersonenbelasting en de belastingplichtigen die, overeenkomstig artikel 227, 2° en 3°, van het WIB 92 aan de belasting van niet-inwoners zijn onderworpen, niet zijn vrijgesteld. Voor die laatsten geldt immers alleen een vrijstelling wanneer zij “zich niet hebben kunnen identificeren” bij het beveiligd plafond.

(...)

Hoewel er ook belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting en in de rechtspersonenbelasting zijn die onvoldoende knowhow bezitten om elektronisch te communiceren, en hoewel bestaande onderscheiden behandelingen op zichzelf niet volstaan om een gebeurlijke discriminatie te verantwoorden, zou, met de gemachtigde, kunnen worden aangenomen dat de twee categorieën niet vergelijkbaar zijn of, indien dat toch het geval zou zijn, dat het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit redelijk is verantwoord, vermits in een vrijstelling wordt voorzien wanneer die elektronische communicatie niet mogelijk is”.

Die opmerking wordt *mutatis mutandis* herhaald met betrekking tot het voorliggende voorontwerp.

Er dient niettemin op te worden gewezen dat, in tegenstelling tot de tekst waarover advies 66.936/3 is gegeven, het voorontwerp niet voorziet in een vrijstelling wanneer de communicatie via het beveiligd elektronisch platform niet mogelijk is wegens overmacht door een slechte werking van het platform. Tenzij er een redelijke uitleg kan worden gegeven voor het verschil in behandeling tussen natuurlijke personen en houders van een ondernemingsnummer, dient men in zulk een vrijstelling te voorzien. Men dient daarbij bovendien rekening te houden met de volgende opmerking uit datzelfde advies 66.936/3, met betrekking tot de gevallen van overmacht, een opmerking die *mutatis mutandis* eveneens kan worden herhaald voor het voorliggende voorontwerp:

“21. Luidens het ontworpen artikel 304sexies van het WIB 92 kan, indien het wegens overmacht niet mogelijk is om te communiceren via het beveiligd elektronisch platform, de mededeling gedaan worden hetzij onder gesloten omslag, hetzij door middel van een gelijkwaardige procedure die dezelfde garanties biedt inzake veiligheid en levering.

² Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 1697/001, 110 tot 127, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66936.pdf>.

21.1. Wordt de mededeling onder gesloten omslag verstuurd, dan gebeurt dit ‘binnen de termijn en volgens de voorwaarden die voorgeschreven zijn voor de verzending op papier’. Het is niet duidelijk welke voorschriften inzake termijn en voorwaarden hiermee worden bedoeld (zie opmerking 9). Bovendien zal moeten worden nagegaan of dergelijke voorschriften bij overmacht wel in alle omstandigheden toepasbaar zijn: wie aan het einde van de laatste dag van de termijn een mededeling aan de FOD Financiën probeert te verzenden, maar daar niet in slaagt omdat het platform niet beschikbaar is, zal allicht ook niet meer tijdig een aangetekende brief kunnen versturen, tenzij de postdiensten nog geopend zijn of een gelijkwaardige procedure kan worden gebruikt.”

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

De woorden “en tot wijziging van diverse wetten” dienen te worden weggelaten.

INDIENINGSBESLUIT

De aanhef van het besluit tot indiening van het voorliggende voorontwerp moet worden weggelaten.³

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. In de inleidende zin moeten de woorden "enig lid," worden weggelaten. Deze opmerking geldt tevens voor artikel 3, alsook voor het vervolg van het voorontwerp, telkens als er intern verwezen wordt naar artikel 2, 1°.

2. De gemachtigde van de staatssecretaris heeft beaamd dat, doordat natuurlijke personen of houders van een ondernemingsnummer eveneens “gebruikers” van de eBox zijn, het noodzakelijk is de inleidende zin van artikel 2, 1°, van de wet van 27 februari 2019 ‘inzake de elektronische uitwisseling van berichten via de eBox’, waarin "gebruikers" worden gedefinieerd als “diensten”, te wijzigen.

Artikel 3

Zoals de gemachtigde van de staatssecretaris aangeeft, moeten de wijzigingen die artikel 3 aanbrengt in artikel 2, 3°, van de wet van 27 februari 2019, zo worden begrepen dat het de bedoeling is niet enkel naar de uitwisseling van elektronische berichten te verwijzen, maar ook naar het eenrichtingsverkeer van berichten, zoals notificaties.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 tot 228.

De tekst moet worden herzien zodat die doelstelling duidelijker tot uiting komt in het ontworpen dispositief.

Artikel 4

De hiernavolgende opmerking, geformuleerd in advies 64.506/4 van 19 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 februari 2019,⁴ kan hier worden herhaald in verband met de bepaling onder 1°, die strekt tot vervanging van artikel 3, derde lid, van die wet en daarin bepaalt dat “[d]e aanbieders (...) de voorwaarden voor het gebruik van de eBox [in overleg] kunnen specificeren”:

“1. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in artikel 22 van de Grondwet, maar ook in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, heeft voornamelijk tot doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat onder meer de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie.

De AVG en richtlijn (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad’ sluiten aan bij die logica

(...)

Zo ook vloeit uit artikel 3, derde lid, van het voorontwerp voort dat ‘de voorwaarden voor de toegang en het gebruik van de eBox, met inbegrip van de werkwijze’ overeenkomstig artikel 3, § 2, 1°, van de wet van 24 februari 2003 ‘betreffende de modernisering van het beheer van de sociale zekerheid en betreffende de elektronische communicatie tussen ondernemingen en de federale overheid’, bepaald worden door het Beheerscomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid bedoeld in artikel 31 van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’ en dat die ‘voorwaarden voor de toegang en het gebruik van de eBox, met inbegrip van de werkwijze worden gespecificeerd, in overleg met de federale overheidsdienst bevoegd voor Digitale Agenda’.

In dat verband dient erop gewezen te worden dat:

– de artikelen 33 en 108 van de Grondwet eraan in de weg staan dat de wetgever bepaalde uitvoeringstaken rechtstreeks aan een minister of aan een dienst opdraagt. Het staat immers aan de uitvoerende macht om de werkwijze en de organisatie van haar diensten te regelen. De wet moet de Koning machtigen om de verschillende taken uit te voeren die worden genoemd. De Koning kan deze taken dan eventueel zelf delegeren;⁵

(...);

⁴ *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3442/001, 29 tot 39, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64506.pdf>.

⁵ *Voetnoot 7 van het geciteerde advies*: Zie in die zin advies 63.192/2 [te weten advies 63.192/2 van 19 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3126/001, 402-456, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/63192.pdf>].

– krachtens het bovenvermeld wettelijkheidsbeginsel de delegaties van regelgevende bevoegdheid die bij het voorontwerp worden verleend, te ver gaan. Op zijn minst dienen de essentiële elementen vastgelegd te worden in de wet zelf.⁶ Die opmerking geldt in het bijzonder voor artikel 12 van het voorontwerp, waarbij de Koning gemachtigd wordt de rechten en plichten die voortvloeien uit de wet, uit te breiden tot andere gebruikers.”

Artikel 5

Terwijl artikel 5 ter wille van de rechtszekerheid tot doel heeft te preciseren wat moet worden verstaan onder “het tijdstip van elektronische verzending” en “het tijdstip van elektronische ontvangst”, rijst de vraag of het feit dat wordt bepaald dat de ontvangst overeenkomt met “het tijdstip waarop het bericht toegankelijk is voor de bestemming” niet juist in strijd zou kunnen zijn met de rechtszekerheid, meer in het bijzonder wanneer de ontvangst een termijn doet ingaan. Op die vraag heeft de gemachtigde van de staatssecretaris het volgende geantwoord:

“Considérer que la réception a lieu au moment [où] le destinataire a lu le message permettrait d'autoriser le destinataire mal intentionné de ne jamais ouvrir le message reçu, ce qui peut également nuire à la sécurité juridique. On note par ailleurs que cette disposition ne s'applique que par défaut càd en l'absence de 'disposition contraire dans la réglementation applicable.

Enfin, pour limiter au maximum le risque (...) et ainsi veiller à la sécurité juridique, l'article 6 de l'avant-projet prévoit de renforcer les mesures pour prévenir les destinataires :

“Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions et modalités des mesures visant à informer les destinataires de la disponibilité d'un message dans l'eBox et à leur rappeler les messages non lus et les effets juridiques liés à l'eBox’.”

Pas wanneer het juridische kader garandeert dat de bestemmingen redelijkerwijs kennis hebben kunnen nemen van de ontvangst van een elektronisch bericht via eBox, kan de definitie van het “tijdstip waarop het bericht toegankelijk is voor de bestemming” worden aanvaard.

Artikel 6

1. In de inleidende zin van punt 3°, dient men te schrijven “wordt aangevuld met vier leden, luidende:”.

⁶ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: GwH 15 maart 2018, nr. 29/2018, B.13.1.

2. In de toelichting bij artikel 6 staat het volgende tussen vierkante haakjes:

“Overeenkomstig het nieuwe zesde lid kan de Koning de modaliteiten vastleggen om de burgers toe te laten naast hun bericht in de eBox ook nog een papieren kopie te vragen aan de overheidsdiensten. Eens men de instemming gegeven heeft voor het gebruik van de eBox, zal het bericht in de eBox zijn dat de rechtsgevolgen creëert. Het kan echter zeker in de beginfase van de eBox nuttig zijn voor sommige burgers om daarnaast nog een papieren brief te krijgen.”

De gemachtigde van de staatssecretaris geeft aan dat het niet de bedoeling is om in de wet van 27 februari 2019 een artikel 6, zesde lid, in te voegen, maar wel om er maatregelen in op te nemen teneinde zich ervan te vergewissen dat de berichten worden gelezen, en eventueel de mogelijkheid te scheppen om in het kader van het uit te vaardigen koninklijk besluit, op grond van de machtiging waarin het ontworpen artikel 6, vierde lid, van dezelfde wet voorziet, een papieren kopie te vragen.

De afdeling Wetgeving is van mening dat, aangezien het de bedoeling is om de verzending van papieren aangetekende brieven bij wijze van overgangsmaatregel mogelijk te maken,⁷ dat voornemen dient te worden vertaald in een uitdrukkelijke bepaling van de wet van 27 februari 2019. Er wordt eveneens verwezen naar de algemene opmerking over de vrijstellingen.

Artikel 7

De gemachtigde van de staatssecretaris is het ermee eens dat in artikel 7, 1°, van het voorontwerp “door de gebruikers bedoeld in artikel 2, 1°, a tot en met i,” dient te worden geschreven.

Artikel 7 van het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien en aangevuld.

Artikel 9

In de bepaling wordt het begrip “burgers bedoeld in artikel 2, (...) 1°, j,” gebruikt terwijl het ontworpen artikel 2, 1°, j., niet het begrip “burgers” maar wel het begrip “natuurlijke personen of houders van een ondernemingsnummer” gebruikt.

De bepaling moet worden verduidelijkt.

⁷ De gemachtigde van de staatssecretaris heeft daarover namelijk het volgende verklaard: “Nous sommes aujourd’hui déjà dans une phase transitoire dans laquelle l’envoi de courriers recommandés en version ‘papier’ reste possible”.

Artikel 10

De gemachtigde van de staatssecretaris is het ermee eens dat men in het ontworpen artikel 13, eerste lid, van de wet van 27 februari 2019 “de gebruikers bedoeld in artikel 2, 1°, a tot en met i,” dient te schrijven, in zoverre de toelichting bij artikel 10 enkel betrekking heeft op “publieke verzenders”.

Artikel 12

De in artikel 12 voorziene machtiging is te ruim geformuleerd en kan niet worden aanvaard in zoverre ze de Koning ertoe machtigt de bestaande wettelijke bepalingen op te heffen, te wijzigen, aan te vullen of te vervangen teneinde ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet.

Voorts is het in hetzelfde artikel overbodig de Koning ertoe te machtigen bestaande verordenende bepalingen op te heffen, te wijzigen, aan te vullen of te vervangen, aangezien hij die handelingen kan stellen zonder een uitdrukkelijke machtiging in die zin.

Artikel 12 moet dan ook worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET