



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.506/4
du 19 novembre 2018

advies 64.506/4
van 19 november 2018

sur

over

un avant-projet de loi 'relative
à l'échange électronique de
messages par le biais de
l'eBox'

een voorontwerp van wet
'inzake elektronische
uitwisseling van berichten via
de eBox'

Le 22 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 novembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 novembre 2018.

*

Op 22 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'inzake elektronische uitwisseling van berichten via de eBox'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 november 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 november 2018.

*

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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

Aux termes de son exposé des motifs, l'avant-projet se donne pour objet de créer « un cadre légal pour l'échange électronique de messages entre instances publiques (utilisateurs) et personnes physiques, entreprises ou autres instances publiques ».

Il y est encore précisé que :

« L'eBox citoyens est offerte par le service public fédéral compétent pour l'Agenda numérique et est un service permettant aux utilisateurs d'échanger des messages électroniques avec des personnes physiques. Les personnes concernées peuvent choisir la communication électronique par le biais de l'eBox avec les utilisateurs qui sont connect[é]s à cette dernière.

L'eBox pour entreprises est offert par l'Office national de sécurité sociale et est un service qui permet aux utilisateurs d'échanger des messages électroniques avec des titulaires d'un numéro d'entreprise. Le cas échéant, ces derniers sont contraints d'utiliser l'eBox par une réglementation sectorielle spécifique ».

À cet effet, le dispositif de l'avant-projet définit :

- les utilisateurs ¹ de l'eBox (article 2) ;
- les instances chargées d'offrir l'eBox pour personnes physiques et l'eBox pour les titulaires d'un numéro d'entreprise ainsi que la manière dont les conditions d'accès et d'utilisation, y compris les modalités de fonctionnement de l'eBox, sont déterminées (article 3) ;
- les techniques informatiques sécurisées utilisées (article 4) ;
- les modalités d'utilisation de l'eBox et les obligations d'information pesant sur les utilisateurs (article 6) ;
- la valeur juridique de l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox (article 7) ;
- les modalités d'utilisation des données personnelles (articles 8 à 10) ;
- la procédure d'agrément en qualité de prestataire de services et les obligations en résultant (article 11).

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

¹ Et notamment, « les Régions, les Communautés et les autorités locales » (article 2, 1^o, j, de l'avant-projet).

Enfin, l'avant-projet confère une habilitation au Roi lui permettant, en vertu de l'article 12, d'étendre totalement ou partiellement les droits et devoirs découlant de l'avant-projet à d'autres utilisateurs et, en vertu de l'article 13, de fixer la date d'entrée en vigueur de l'obligation faite aux utilisateurs – à l'exception des Régions, Communautés et autorités locales – de prévoir un mode d'échange électronique par le biais de l'eBox.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

COMPÉTENCE

L'article 2, 1°, définit l'« utilisateur » par énumération. Le point g de cette définition concerne les institutions de sécurité sociale visées dans l'article 2, 2°, de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque carrefour de la sécurité sociale'. Cette disposition définit ces institutions comme suit :

« e) l'État, les Communautés, les Régions et les établissements publics visés à l'article 18 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, en ce qui concerne leurs missions en matière d'allocations familiales pour leur personnel ;

f) les centres publics d'action sociale dans la mesure où ils sont chargés de l'application de la sécurité sociale au sens de la présente loi ».

De même, l'article 2, 1°, j, de l'avant-projet mentionne, parmi les utilisateurs, les Régions, les Communautés et les autorités locales.

Interrogée quant à la justification de la compétence de l'auteur de l'avant-projet à cet égard, la déléguée a répondu ce qui suit :

« Er is geen verplichting voor deze gebruikers om de ebox te gebruiken, maar er is de wil om hen niet uit te sluiten. Bij vrijwillig gebruik kunnen zij genieten van de rechtsgevolgen voorzien in het ontwerp ».

Cependant, ce caractère optionnel ne ressort pas du texte de l'avant-projet. Au contraire, par exemple, l'article 6 de l'avant-projet impose aux « utilisateurs » un devoir d'information des destinataires, l'article 7 prévoit des effets aux échanges électroniques de messages par le biais de l'eBox et l'article 10 leur impose la qualité de responsable de traitement². En outre, si l'article 13, qui impose aux utilisateurs de prévoir un mode d'échange électronique par le biais de l'eBox pour la date déterminée par le Roi, exclut de son champ d'application la catégorie visée au point j, l'exclusion ne vaut pas pour les utilisateurs entrant dans le champ d'application du point g.

² L'article 3, alinéa 3, de l'avant-projet envisage par ailleurs, pour la détermination des conditions d'accès et d'utilisation, en ce compris le mode de fonctionnement de l'eBox, une « concertation » avec le service public fédéral compétent pour l'Agenda numérique. Il ne ressort pas clairement de ce dispositif si cette concertation s'opérera notamment avec les entités fédérées visées par l'article 2, 1°, j, de l'avant-projet.

Dès lors, de deux choses l'une :

– ou il est concevable et il entre dans les intentions de l'auteur de l'avant-projet de faire de l'« adhésion » au système de messagerie électronique par le biais de l'eBox une option offerte aux Régions, Communautés et autorités locales (article 2, 1^o, j) ainsi qu'aux établissements publics qui en dépendent (article 2, 1^o, g) : dans cette hypothèse, l'auteur de l'avant-projet doit organiser le régime qu'il met en place en s'assurant qu'aucune obligation ne résulte de ce dernier à charge de ceux qui y auront adhéré. Il appartiendrait alors à chaque entité fédérée ayant adhéré au système de l'eBox de prévoir les conséquences de cette adhésion par des règles qui lui sont propres et qui seront adoptées dans son champ de compétences ainsi qu'au niveau de compétence approprié³⁻⁴ ;

– ou tel n'est pas le cas, ce que confirment la plupart des dispositions de l'avant-projet qui une fois l'« adhésion » opérée, emporteront des obligations à l'égard des « utilisateurs » qui auront fait ce choix, ainsi que des effets juridiques à l'égard des tiers destinataires des messages envoyés via l'e-Box : dans cette hypothèse, l'« adhésion » ne peut entraîner de tels obligations et effets juridiques qu'en application d'un accord de coopération appelé à régler l'exercice conjoint des compétences propres mises en œuvre par les différentes entités concernées et, dans ce cadre, à déterminer un financement adéquat du système de l'eBox, accord de coopération qui devra alors faire l'objet d'un assentiment par les différents législateurs compétents conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Cet accord de coopération constituera également le cadre adéquat pour le règlement des conditions et modalités d'accès, d'utilisation et de fonctionnement de l'eBox pour ce qui concerne les entités fédérées et les autorités locales, telles qu'envisagées à l'article 3, alinéa 3, de l'avant-projet, de même que pour déterminer les effets juridiques notamment énoncés aux articles 6 et 7 de l'avant-projet et la procédure d'agrément des prestataires de services qu'organise l'article 11 de l'avant-projet.

En tout état de cause, l'accord de coopération du 26 août 2013 entre les administrations fédérales, régionales et communautaires 'afin d'harmoniser et aligner les initiatives visant à réaliser un e-gouvernement intégré' ne peut être considéré comme fournissant le cadre juridique suffisant que requiert l'avant-projet ainsi compris, puisque cet accord de coopération n'a pas fait l'objet de la procédure d'assentiment que l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 impose pour les accords de coopération qui portent sur des matières réglées par la norme législative, ainsi que pour ceux qui pourraient grever l'autorité fédérale ou les entités fédérées ou lier des Belges individuellement. Par ailleurs, en raison de son caractère par trop général, il ne peut constituer la base de l'adoption par les entités fédérées de règles appropriées encadrant la mise en œuvre, à leur niveau, du système de l'eBox.

³ À cet égard, l'autorité fédérale n'est pas compétente pour offrir aux autorités locales, de manière générale et transversale, la possibilité d'adhérer à l'eBox, compte tenu des conséquences juridiques que l'avant-projet de loi attache à cette adhésion.

⁴ Il va sans dire qu'en tout état de cause, dans ce cas, les utilisateurs qui auront opté pour le système de la messagerie électronique par le biais de l'eBox devront respecter le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après RGPD) et la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

En conclusion, dès lors que l'avant-projet paraît s'inscrire dans la seconde hypothèse, son auteur doit recourir à l'instrument de l'accord de coopération. À défaut, l'avant-projet n'est admissible, au regard des règles répartitrices de compétence entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, qu'à la condition que son champ d'application ne concerne plus que les « utilisateurs » qui relèvent de la sphère de compétence de l'autorité fédérale et que soient revues les dispositions, tel l'article 13, qui font écho à un champ d'application plus étendu.

PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

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.

2. Certes, ce droit n'est pas absolu. Il n'exclut donc pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais il est requis qu'elle soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Les dispositions constitutionnelle et conventionnelles garantissant le droit au respect de la vie privée engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus ⁵.

Le législateur dispose d'une marge d'appréciation quant à l'existence d'une justification raisonnable et proportionnée à l'ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais cette marge n'est pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

⁵ Voir en ce sens 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>.

Il y a lieu de relever qu'en l'occurrence, l'avant-projet comporte de nombreuses habilitations faites au « service public fédéral compétent pour l'Agenda numérique »⁶. Par ailleurs, l'article 4 prévoit l'utilisation de techniques informatiques sans préciser l'autorité habilitée à arrêter ces techniques. Au sujet de cette disposition, la déléguée a précisé ce qui suit :

« Het betreft een verplichting die moet nageleefd worden door de FOD bevoegd voor digitale agenda en door de RSZ bij het aanbieden van de eBox. Dit gaat over Europese en internationale normen en standaarden die reeds bestaan ».

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^o, 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 habilitier le Roi à effectuer les différentes tâches visées, celui-ci pouvant éventuellement les déléguer lui-même⁷ ;

– une délégation de pouvoirs ne peut, par définition, être attribuée qu'à une personne physique ou morale qui, seule, peut valablement poser des actes juridiques. Il y a donc lieu de désigner un fonctionnaire déterminé ou un organe déterminé et non un « service » non doté de la personnalité juridique ;

– 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-même⁸, 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.

⁶ Voir par exemple l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet qui charge ce service d'offrir une eBox pour personnes physiques ; l'article 11, § 1^{er}, qui habilite le service à agréer les prestataires de services et le paragraphe 2 qui l'habilite à déterminer les spécifications techniques ; l'article 11, §§ 8 et 9, qui habilite ce service à suspendre et retirer les agréments.

⁷ Voir l'avis n° 63.192/2, précité.

⁸ C.C., 15 mars 2018, n° 29/2018, B.13.1.

3. L'article 2, 1°, définit l'« utilisateur » par énumération. Ainsi, le point f vise « les personnes physiques ou morales qui se sont vu confier l'exécution de certaines missions de service public ou d'intérêt général par une loi, y compris ceux qui relèvent du champ d'application de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, à l'exception des entreprises publiques autonomes dont les actions sont admises à la négociation sur un marché réglementé au sens de l'article 2, 3° de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et des services financiers ».

Cette catégorie est définie de manière trop large⁹. Dès lors, elle ne satisfait pas à l'exigence de clarté, de précision et de prévisibilité qui découle de l'article 22 de la Constitution.

La même observation vaut pour le point h de cet article, en ce qu'il vise « les acteurs des soins de santé, visés dans l'article 4 de la loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth et dispositions diverses ».

En effet, cet article 4 n'est pas plus précis¹⁰ quant à l'acception de ce concept, en ce qu'il dispose comme suit :

« La plate-forme eHealth a pour but d'optimiser la qualité et la continuité des prestations de soins de santé et la sécurité du patient, de promouvoir la simplification des formalités administratives pour tous les acteurs des soins de santé et de soutenir la politique en matière de santé, et ce par des prestations de services et des échanges d'informations électroniques mutuels entre tous les acteurs des soins de santé, organisés avec les garanties nécessaires sur le plan de la sécurité de l'information et de la protection de la vie privée ».

4. Conformément à l'article 9, paragraphe 1, du RGPD,

« [L]e traitement des données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits ».

Le paragraphe 2, prévoit une exception dans le cas où « la personne concernée a donné son consentement explicite au traitement de ces données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques ».

L'avant-projet sera précisé quant aux finalités pour lesquelles le traitement est autorisé, spécialement en ce qui concerne les données concernant la santé.

⁹ Voir également l'avis n° 47/2018 de la Commission de la protection de la vie privée, point 10, selon lequel cette disposition de l'avant-projet « engendre une importante zone grise et mine gravement la prévisibilité de l'avant-projet ».

¹⁰ Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a d'ailleurs répondu ce qui suit : « De formulering in de eHealth-wet is inderdaad vaag. We hebben daarentegen wel de expliciete vraag van eHealth gekregen om de actoren aangesloten bij het eHealth platform te kunnen gebruik te laten maken van de eBox dienst ».

ARTICULATION DES DISPOSITIFS EXISTANTS EN MATIÈRE D'« AGENDA NUMÉRIQUE »

5. Quant à la question de savoir comment le système de la messagerie électronique par le biais de eBox dont il est prévu, à l'article 2, 1^o, d, qu'il s'applique à « l'ordre judiciaire, y compris les services qui assistent ses membres » va se concilier avec l'article 32^{ter} du Code judiciaire, inséré par la loi du 19 octobre 2015 et remplacé par l'article 57 de la loi du 25 décembre 2016, qui charge le Roi de désigner un « système informatique de la Justice »¹¹, la déléguée a répondu ce qui suit :

« Het klopt dat de e-Box Justitie geregeld wordt door artikel 32^{ter} van het Gerechtelijk wetboek en de bijhorende uitvoeringsbesluiten. Deze e-Box wordt gebruikt voor het gros van de communicatie binnen het gerechtelijk ecosysteem.

De e-Box burger en de e-Box ondernemingen, die ter beschikking worden gesteld door de Federale overheidsdienst bevoegd voor de Digitale Agenda en de Rijksdienst voor Sociale zekerheid, zijn complementair aan de e-Box Justitie en kunnen door de gerechtelijke orde gebruikt worden voor de uitwisseling van berichten met burgers en ondernemingen (bijvoorbeeld het verzenden van verkeersboetes,...) in de gevallen die daarvoor geschikt worden geacht.

Er zal ook onderzocht worden of de e-Box Justitie in een latere fase eventueel geïntegreerd kan worden in de e-Box onderneming ».

La section de législation n'aperçoit pas d'emblée, au vu de cette réponse, comment l'articulation entre ces deux systèmes va effectivement s'organiser. Les explications fournies devraient à tout le moins figurer dans l'exposé des motifs mais il apparaît clairement requis d'éclairer plus avant comment le système de l'article 32^{ter} du Code judiciaire pourrait se combiner avec celui que projette l'auteur de l'avant-projet.

6. C'est compte tenu des importantes observations générales qui précèdent que les observations particulières qui suivent sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'avant-projet de loi sera complété par un arrêté de présentation¹².

¹¹ Cet article a notamment été exécuté par l'arrêté royal du 16 juin 2016 'portant création de la communication électronique conformément à l'article 32^{ter} du Code judiciaire' tel que modifié par l'arrêté royal du 9 octobre 2018. En vertu de l'article 2 de cet arrêté royal, c'est le SPF Justice, et non le SPF compétent pour l'Agenda numérique, qui met à disposition un réseau d'e-Box sécurisées.

¹² *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.

DISPOSITIF

Article 2

Dans la version française, au 3°, la définition de l'eBox utilise le mot « délégué » qui a peu de sens dans le cas d'une personne physique. À l'instar de la version néerlandaise, le mot « représentant » sera préféré à celui de « délégué ».

Article 4

L'article 4 prévoit notamment l'utilisation de techniques informatiques sécurisées qui :

- « – préservent l'origine et l'intégrité du contenu du message ;
- garantissent la confidentialité du contenu du message ; ».

Seuls ces deux points concernent le niveau de sécurité à apporter aux données à caractère personnel. Les autres points concernent l'irréfutabilité des messages électroniques.

Or, l'article 32, paragraphe 1, du RGPD dispose comme suit :

« Compte tenu de l'état des connaissances, des coûts de mise en œuvre et de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque [...] ».

Les deux points susmentionnés se limitent à régler certains aspects des « mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque ». Il y a lieu soit d'omettre ces deux points, le règlement étant d'application directe, soit de compléter l'avant-projet afin de mettre pleinement en œuvre les exigences de cet article 32.

Article 7

L'article 7 prévoit que l'échange de messages via l'eBox est censé satisfaire à une éventuelle obligation d'utiliser un envoi recommandé.

Interrogée quant à la raison pour laquelle il n'est pas prévu qu'un tel échange satisfait également à l'obligation d'utiliser un envoi recommandé avec accusé de réception, la déléguée a répondu ce qui suit :

« Eén van de functionaliteiten van de eBox is dat zij het bewijs van de ontvangst kan leveren, alsook het tijdstip ervan. Er kan via de eBox dus inderdaad ook aan de verplichting om een aangetekende zending met ontvangstbewijs te gebruiken worden voldaan. Het ontwerp kan in die zin worden aangepast ».

Si telle est bien l'intention de l'auteur, l'avant-projet sera modifié en ce sens.

Article 9

À l'article 9, dans la version française, la référence au paragraphe 1^{er} sera remplacée par une référence à l'article 3, à l'instar de ce que prévoit la version néerlandaise.

Article 11

1. L'article 11, § 2, habilite le service public fédéral compétent pour l'Agenda numérique à déterminer des « spécifications techniques ». Interrogée quant à l'objet de ces spécifications, la déléguée a répondu comme suit :

« Dit gaat over de technische specificaties om aan te sluiten op de eBox. Het betreft bijvoorbeeld de technische protocollen om te communiceren tussen de eBox en de erkende dienstverlener of de manier waarop technisch het auditspoor wordt gerealiseerd ».

Outre la deuxième observation générale, il convient d'apporter ces précisions quant à l'objet des spécifications techniques.

2. Le paragraphe 5 prévoit que

« [l]e prestataire d'un service agréé ne prend pas connaissance, dans le cadre du service agréé, du contenu des messages échangés par son biais, et n'utilise les messages d'aucune manière, sauf si cela est strictement nécessaire pour offrir le service agréé, comme demandé par l'utilisateur et moyennant son accord explicite préalable ».

Le commentaire de l'article indique :

« Des garanties supplémentaires sont prévues concernant la protection des données à caractère personnel. Il est spécifiquement indiqué que les données à caractère personnel qui sont collectées dans le cadre du service agréé ne peuvent être utilisées par le prestataire de services que pour offrir le service agréé [...] proprement dit. Tout autre usage des données à caractère personnel n'est possible qu'après l'accord explicite et préalable de la personne concernée [...] ».

L'apparente contradiction qui résulte du dispositif et de son commentaire (accord requis de la « personne concernée » ou de l'« utilisateur ») doit être levée et le texte du dispositif clarifié sur ce point.

3. L'exposé des motifs relatif à l'article 11 indique :

« Conformément au point 38 de l'avis de la Commission de la protection de la vie privée, les conséquences d'une suspension, d'un retrait ou de l'absence d'agrément ainsi que la cessation volontaire sont réglés par le Roi ».

Interrogée quant au fait que l'avant-projet ne comporte pas de disposition relative aux hypothèses d'absence d'agrément et de cessation volontaire et à la délégation au Roi, la déléguée a répondu que l'avant-projet devrait être complété dans le sens indiqué dans l'exposé des motifs.

L'avant-projet sera modifié en ce sens.

*

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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Volgens de memorie van toelichting strekt het voorontwerp ertoe “een wettelijk kader” te creëren “voor het elektronisch uitwisselen van berichten tussen [...] overheidsinstanties (gebruikers) en natuurlijke personen, ondernemingen of andere overheidsinstanties”.

In de memorie van toelichting wordt voorts het volgende gesteld:

“De eBox voor burgers wordt aangeboden [...] door de federale overheidsdienst bevoegd voor digitale agenda en is een dienst die gebruikers toelaat om elektronische berichten uit te wisselen met natuurlijke personen. Deze natuurlijke personen kunnen kiezen voor elektronische communicatie via eBox met alle overheidsinstanties die aangesloten zijn.

De eBox voor ondernemingen wordt aangeboden [...] door [de] Rijksdienst voor sociale zekerheid en is een dienst die gebruikers toelaat om elektronische berichten uit te wisselen met houders van een ondernemingsnummer. Deze houders van een ondernemingsnummer worden desgevallend door specifieke sectorale regelgeving opgelegd [...] om de eBox te gebruiken.”

Daartoe wordt in het dispositief van het voorontwerp een omschrijving gegeven van:

- de gebruikers¹ van de e-Box (artikel 2);
- de instanties belast met het aanbieden van een e-Box voor natuurlijke personen en een e-Box voor houders van een ondernemingsnummer evenals van de wijze waarop de voorwaarden voor de toegang en het gebruik, met inbegrip van de werkwijze van de e-Box, bepaald worden (artikel 3);
- de veilige informaticatechnieken waarvan gebruikgemaakt wordt (artikel 4);
- de voorwaarden voor het gebruik van de e-Box en de informatieverplichtingen die op de gebruikers wegen (artikel 6);

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

¹ En meer bepaald “de Gewesten, de Gemeenschappen en de lokale overheidsinstanties” (artikel 2, 1°, j, van het voorontwerp).

- de juridische waarde van de elektronische uitwisseling van berichten via de e-Box (artikel 7);
- de voorwaarden voor het gebruik van persoonsgegevens (artikelen 8 tot 10);
- de procedure voor de erkenning als dienstverlener en de verplichtingen die eruit voortvloeien (artikel 11).

Ten slotte wordt bij het voorontwerp een machtiging verleend aan de Koning waardoor hij krachtens artikel 12 het geheel of een deel van de rechten en plichten voortvloeiend uit het voorontwerp tot andere gebruikers kan uitbreiden en krachtens artikel 13 kan voorschrijven vanaf welke datum voor de gebruikers – met uitzondering van de Gewesten, de Gemeenschappen en de lokale overheidsinstanties – de verplichting ingaat om in een elektronische uitwisseling via de e-Box te voorzien.

ALGEMENE OPMERKINGEN

BEVOEGDHEID

In artikel 2, 1°, wordt opgesomd wat onder het begrip “gebruiker” verstaan wordt. Punt g van die definitie heeft betrekking op de instellingen van sociale zekerheid bedoeld in artikel 2, 2°, van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’. In die bepaling worden die instellingen als volgt omschreven:

“e) de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de openbare instellingen bedoeld in artikel 18 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, voor wat betreft hun opdrachten inzake kinderbijslag voor het eigen personeel;

f) de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor zover zij belast zijn met de toepassing van de sociale zekerheid in de zin van deze wet”.

In artikel 2, 1°, j, van het voorontwerp wordt bij de gebruikers tevens melding gemaakt van de Gewesten, de Gemeenschappen en de lokale overheidsinstanties.

Gevraagd of de bevoegdheid van de steller van het voorontwerp in dat opzicht verantwoord is, heeft de gemachtigde als volgt geantwoord:

“Er is geen verplichting voor deze gebruikers om de ebox te gebruiken, maar er is de wil om hen niet uit te sluiten. Bij vrijwillig gebruik kunnen zij genieten van de rechtsgevolgen voorzien in het ontwerp.”

Uit de tekst van het voorontwerp blijkt evenwel niet dat het gebruik van de e-Box niet verplicht is. Integendeel, zo wordt onder meer bij artikel 6 van het voorontwerp aan de “gebruikers” de verplichting opgelegd om de bestemmelingen te informeren, wordt in artikel 7 bepaald wat de gevolgen zijn van elektronische uitwisseling van berichten via de e-Box en moeten de gebruikers volgens artikel 10 de hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke

hebben.² Daarbij komt nog dat, hoewel artikel 13, waarbij de gebruikers verplicht worden om op de datum bepaald door de Koning in een elektronische uitwisseling via de e-Box te voorzien, niet geldt voor de categorie bedoeld in punt j, het wel geldt voor de gebruikers die onder de toepassing van punt g vallen.

Bijgevolg is het van tweeën één:

– ofwel is het denkbaar en is het de bedoeling van de steller van het voorontwerp om het voor de Gewesten, de Gemeenschappen en de lokale overheidsinstanties (artikel 2, 1°, j) en voor de openbare instellingen die ervan afhangen (artikel 2, 1°, g) mogelijk te maken om bij het elektronische berichtensysteem via de e-Box “aan te sluiten”: in dit geval moet de steller van het voorontwerp de regeling uitwerken die bij het voorontwerp ingevoerd wordt en moet ervoor gezorgd worden dat uit die regeling geen enkele verplichting voortvloeit voor degenen die erbij aansluiten. Elke deelstaat die bij het e-Box systeem aangesloten is, zou dan ook moeten anticiperen op de gevolgen van die aansluiting door te voorzien in regels die enkel voor die deelstaat gelden en die binnen de bevoegdheidsomschrijving ervan en op het geëigende bevoegdheidsniveau aangenomen moeten worden;³⁻⁴

– ofwel is dat niet het geval, hetgeen bevestigd wordt door de meeste bepalingen van het voorontwerp, die, eens de “aansluiting” een feit is, voor de “gebruikers”, die daarvoor gekozen hebben, verplichtingen zullen meebrengen, evenals juridische gevolgen voor de derden, die de bestemmelingen zijn van de via de e-Box verzonden berichten: in dit geval kan de “aansluiting” enkel dergelijke verplichtingen en juridische gevolgen meebrengen met toepassing van een samenwerkingsakkoord, dat de gezamenlijke uitoefening moet regelen van de eigen bevoegdheden die door de verschillende betrokken deelstaten uitgeoefend worden en dat binnen dat kader in een gepaste financiering van het e-Box systeem moet voorzien, een samenwerkingsakkoord waarmee dan ingestemd zal moeten worden door de verschillende wetgevers die overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd zijn. Dat samenwerkingsakkoord zal ook het geschikte kader vormen om de voorwaarden en de nadere regels voor de toegang, het gebruik en de werkwijze van de e-Box te regelen wat de deelstaten en de lokale overheidsinstanties betreft, zoals bedoeld in artikel 3, derde lid, van het voorontwerp, en om te bepalen wat de juridische gevolgen zijn, waarvan meer bepaald in de artikelen 6 en 7 van het voorontwerp sprake is, en wat de procedure voor de erkenning van de dienstverleners inhoudt, waarin artikel 11 van het voorontwerp voorziet.

² Voor het bepalen van de voorwaarden voor de toegang en het gebruik, met inbegrip van de werkwijze van de e-Box, voorziet artikel 3, derde lid, van het voorontwerp bovendien in “overleg” met de federale overheidsdienst bevoegd voor Digitale Agenda. Uit dat dispositief blijkt niet duidelijk of dat overleg ook meer bepaald met de deelstaten bedoeld in artikel 2, 1°, j, van het voorontwerp gepleegd zal worden.

³ In dat opzicht is de federale overheid niet bevoegd om de lokale overheidsinstanties op algemene en transversale wijze de mogelijkheid te bieden om bij de e-Box aan te sluiten, gelet op de juridische gevolgen die het voorontwerp van wet aan die aansluiting verbindt.

⁴ Het spreekt vanzelf dat de gebruikers, die voor het elektronische berichtensysteem via de e-Box gekozen hebben, in dat geval hoe dan ook verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna AVG) en de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ in acht zullen moeten nemen.

Er kan hoe dan ook niet van uitgegaan worden dat het Samenwerkingsakkoord van 26 augustus 2013 tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden ‘voor het harmoniseren en uitlijnen van de initiatieven die de realisatie van een geïntegreerde e-government beogen’ een voldoende juridisch kader biedt, zoals het aldus begrepen voorontwerp vereist, aangezien met betrekking tot dat samenwerkingsakkoord niet de instemmingsprocedure doorlopen is die bij artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgelegd wordt voor de samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet geregeld worden en voor de samenwerkingsakkoorden die de Staat of de deelstaten zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden. Wegens het te algemene karakter van het samenwerkingsakkoord kan het bovendien niet de basis vormen voor de specifieke regels die door de deelstaten aangenomen worden in het kader van de implementatie van het e-Box systeem op hun niveau.

Kortom, aangezien het voorontwerp betrekking lijkt te hebben op het tweede geval, moet de steller uitgaan van het samenwerkingsakkoord. Zo niet is het voorontwerp, in het licht van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten, slechts aanvaardbaar op voorwaarde dat de werkingssfeer ervan zich enkel nog beperkt tot de “gebruikers”, die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen, en dat de bepalingen die een ruimere werkingssfeer hebben, zoals bijvoorbeeld artikel 13, herzien worden.

BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

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) 2016/680 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.

2. Dat recht is weliswaar niet absoluut. Het sluit overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dan ook niet uit, maar het is vereist dat zij toegestaan wordt door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. De grondwets- en verdragsbepalingen die het recht op eerbiediging van het privéleven waarborgen, houden voor de overheid bovendien de positieve

verplichting in om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven verzekeren, zelfs in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen.⁵

De wetgever beschikt over een appreciatiemarge wat betreft het bestaan van een redelijke verantwoording die evenredig is met de overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, maar die appreciatiemarge is niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft gevonden tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

Er dient opgemerkt te worden dat *in casu* het voorontwerp talrijke machtigingen bevat aan de “federale overheidsdienst bevoegd voor Digitale Agenda”.⁶ Bovendien voorziet artikel 4 in het gebruik van informaticatechnieken zonder dat daarbij gespecificeerd wordt welke overheid gemachtigd is om die technieken vast te stellen. Met betrekking tot die bepaling heeft de gemachtigde het volgende meegedeeld:

“Het betreft een verplichting die moet nageleefd worden door de FOD bevoegd voor digitale agenda en door de RSZ bij het aanbieden van de eBox. Dit gaat over Europese en internationale normen en standaarden die reeds bestaan.”

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;⁷

⁵ Zie in die zin advies 63.192/2, op 19 april 2018 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft 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. 54-3126/1, 402-456; <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/63192.pdf>.

⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp, waarbij die dienst belast wordt met het aanbieden van een e-Box voor natuurlijke personen; artikel 11, § 1, waarbij de dienst gemachtigd wordt om de dienstverleners te erkennen en paragraaf 2 waarbij hij gemachtigd wordt de technische specificaties te bepalen; artikel 11, § 8 en § 9, waarbij die dienst gemachtigd wordt de erkenningen te schorsen of in te trekken.

⁷ Zie het voornoemde advies 63.192/2.

– delegatie van bevoegdheid per definitie echter alleen kan worden verleend aan een natuurlijke of rechtspersoon die als enige op geldige wijze rechtshandelingen kan stellen. Er moet dus een welbepaalde ambtenaar of een welbepaald orgaan worden aangewezen in plaats van een “dienst” zonder rechtspersoonlijkheid;

– 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.⁸ 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.

3. In artikel 2, 1°, wordt een definitie gegeven van “gebruiker” in de vorm van een opsomming. Zo is in punt f. sprake van “de natuurlijke personen of rechtspersonen aan wie bij wet taken van openbare dienst of algemeen belang zijn toevertrouwd inclusief zij die vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven uitgezonderd autonome overheidsbedrijven waarvan de aandelen zijn toegelaten tot de verhandeling op een gereguleerde markt in de zin van artikel 2, 3°, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten”.

Die categorie wordt te ruim gedefinieerd.⁹ Die definitie beantwoordt dan ook niet aan het vereiste inzake duidelijkheid, nauwkeurigheid en voorzienbaarheid dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet.

Dezelfde opmerking geldt voor het punt h. van dat artikel in zoverre daarin sprake is van “de actoren in de gezondheidszorg bedoeld in artikel 4 van de wet van 21 augustus 2008 houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform en diverse bepalingen”.

Dat artikel 4 is immers niet duidelijker¹⁰ wat de inhoud van dat concept betreft, aangezien daarin het volgende wordt bepaald:

“Het eHealth-platform heeft als doel om, door een onderlinge elektronische dienstverlening en informatie-uitwisseling tussen alle actoren in de gezondheidszorg, georganiseerd met de nodige waarborgen op het vlak van de informatieveiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de kwaliteit en de continuïteit van de gezondheidszorgverstrekking en de veiligheid van de patiënt te optimaliseren, de vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten voor alle actoren in de gezondheidszorg te bevorderen en het gezondheidsbeleid te ondersteunen.”

⁸ GwH, 15 maart 2018, nr. 29/2018, B.13.1.

⁹ Zie eveneens advies 47/2018 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, punt 10, waarin gesteld wordt dat die bepaling van het voorontwerp “tot een grote grijze zone [leidt] en (...) de voorzienbaarheid van het voorontwerp ernstig [ondergraaft]”.

¹⁰ Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister trouwens het volgende geantwoord: “De formulering in de eHealth-wet is inderdaad vaag. We hebben daarentegen wel de expliciete vraag van eHealth gekregen om de actoren aangesloten bij het eHealth platform te kunnen gebruik te laten maken van de eBox dienst.”

4. Artikel 9, lid 1, van de AVG luidt:

“Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging en, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden.”

In lid 2 wordt voorzien in een uitzondering wanneer “de betrokkene (...) uitdrukkelijke toestemming gegeven [heeft] voor de verwerking van die persoonsgegevens voor een of meer welbepaalde doeleinden”.

Het voorontwerp moet verduidelijkt worden met betrekking tot de doeleinden waarvoor de verwerking toegestaan is, in het bijzonder wat de gezondheidsgegevens betreft.

ONDERLINGE SAMENHANG VAN DE BESTAANDE DISPOSITIEVEN INZAKE “DIGITALE AGENDA”

5. Op de vraag hoe het systeem voor de elektronische uitwisseling van berichten via de e-Box, in verband waarmee artikel 2, 1°, d, bepaalt dat het van toepassing is op “de rechterlijke orde, met inbegrip van de diensten die de leden ervan bijstaan”, te rijmen valt met artikel 32ter van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 19 oktober 2015 en vervangen bij artikel 57 van de wet van 25 december 2016, waarbij de Koning belast wordt “het informaticasysteem van Justitie” aan te wijzen,¹¹ heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het klopt dat de e-Box Justitie geregeld wordt door artikel 32ter van het Gerechtelijk wetboek en de bijhorende uitvoeringsbesluiten. Deze e-Box wordt gebruikt voor het gros van de communicatie binnen het gerechtelijk ecosysteem.

De e-Box burger en de e-Box ondernemingen, die ter beschikking worden gesteld door de Federale overheidsdienst bevoegd voor de Digitale Agenda en de Rijksdienst voor Sociale zekerheid, zijn complementair aan de e-Box Justitie en kunnen door de gerechtelijke orde gebruikt worden voor de uitwisseling van berichten met burgers en ondernemingen (bijvoorbeeld het verzenden van verkeersboetes,...) in de gevallen die daarvoor geschikt worden geacht.

Er zal ook onderzocht worden of de e-Box Justitie in een latere fase eventueel geïntegreerd kan worden in de e-Box onderneming”.

In het licht van dat antwoord ziet de afdeling Wetgeving niet meteen hoe die twee systemen daadwerkelijk op elkaar afgestemd zullen worden. De gegeven uitleg zou minstens opgenomen moeten worden in de memorie van toelichting, maar het is klaarblijkelijk nodig om verder te verduidelijken hoe het systeem van artikel 32ter van het Gerechtelijk Wetboek gecombineerd zou kunnen worden met dat wat de steller van het voorontwerp voor ogen heeft.

¹¹ Dat artikel is met name ten uitvoer gelegd bij het koninklijk besluit van 16 juni 2016 ‘houdende de elektronische communicatie overeenkomstig artikel 32ter van het Gerechtelijk Wetboek’ zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 9 oktober 2018. Krachtens artikel 2 van dat koninklijk besluit is het de FOD Justitie, en niet de FOD bevoegd voor Digitale Agenda, die een netwerk van beveiligde e-Boxen ter beschikking stelt.

6. De hiernavolgende bijzondere opmerkingen worden geformuleerd rekening houdend met die belangrijke voorafgaande algemene opmerkingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

Het voorontwerp van wet moet aangevuld worden met een indieningsbesluit.¹²

DISPOSITIEF

Artikel 2

In de Franse tekst van de bepaling onder 3° wordt in de definitie van de e-Box het woord “délégué” gebruikt, dat weinig betekenis heeft in het geval van een natuurlijke persoon. Naar het voorbeeld van de Nederlandse tekst gebruike men bij voorkeur het woord “représentant” in plaats van het woord “délégué”.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt inzonderheid dat gebruikgemaakt wordt van veilige informaticatechnieken die:

- de oorsprong en de integriteit van de inhoud van het bericht verzekeren;
- de vertrouwelijkheid van de inhoud van het bericht waarborgen;”.

Alleen die twee punten hebben betrekking op het beveiligingsniveau dat inzake persoonsgegevens gehanteerd moet worden. De andere punten betreffen de onweerlegbaarheid van de elektronische berichten.

Artikel 32, lid 1, van de AVG bepaalt echter het volgende:

“Rekening houdend met de stand van de techniek, de uitvoeringskosten, alsook met de aard, de omvang, de context en de verwerkingsdoeleinden en de qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico's voor de rechten en vrijheden van personen, treffen de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker passende technische en organisatorische maatregelen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen (...)”.

De twee bovenvermelde punten regelen slechts bepaalde aspecten van de “passende technische en organisatorische maatregelen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen”. Ofwel dienen die twee punten weggelaten te worden, aangezien de verordening rechtstreeks toepasselijk is, ofwel moet het voorontwerp aldus aangevuld worden dat aan de vereisten van dat artikel 32 volledig tegemoet wordt gekomen.

¹² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 tot 228.

Artikel 7

Artikel 7 bepaalt dat de elektronische uitwisseling van berichten via de eBox geacht [wordt] te voldoen (...) aan een eventuele verplichting tot gebruik van een aangetekende zending.

Op de vraag waarom er niet bepaald wordt dat een dergelijke uitwisseling eveneens kan voldoen de verplichting om gebruik te maken van een aangetekende zending met ontvangstbewijs heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Eén van de functionaliteiten van de eBox is dat zij het bewijs van de ontvangst kan leveren, alsook het tijdstip ervan. Er kan via de eBox dus inderdaad ook aan de verplichting om een aangetekende zending met ontvangstbewijs te gebruiken worden voldaan. Het ontwerp kan in die zin worden aangepast.”

Als dat inderdaad de bedoeling is van de steller, moet het voorontwerp in die zin gewijzigd worden.

Artikel 9

In de Franse tekst van artikel 9 moet de verwijzing naar paragraaf 1 vervangen worden door een verwijzing naar artikel 3, naar het voorbeeld van wat in de Nederlandse tekst bepaald wordt.

Artikel 11

1. Bij artikel 11, § 2, wordt de federale overheidsdienst bevoegd voor Digitale Agenda gemachtigd om “technische specificaties” te bepalen. Op de vraag om welke specificaties het gaat, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Dit gaat over de technische specificaties om aan te sluiten op de eBox. Het betreft bijvoorbeeld de technische protocollen om te communiceren tussen de eBox en de erkende dienstverlener of de manier waarop technisch het auditspoor wordt gerealiseerd.”

Naast de tweede algemene opmerking dient ook die uitleg in verband met de technische specificaties opgenomen te worden.

2. Paragraaf 5 luidt:

“De dienstverlener van een erkende dienst neemt binnen het kader van de erkende dienst geen kennis van de inhoud van berichten die via de dienstverlener verlopen, noch maakt zij (sic) er op enige andere wijze gebruik van, tenzij dit strikt noodzakelijk is voor het aanbieden van de erkende dienst zoals gevraagd door de gebruiker en mits zijn ondubbelzinnig voorafgaand akkoord”.

In de bespreking van het artikel staat:

“Er worden bijkomende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens opgenomen. Er wordt specifiek aangegeven dat de persoonsgegevens, die naar aanleiding van de erkende dienst worden verzameld, door de dienstverlener alleen kunnen worden gebruikt voor het aanbieden van de erkende dienst zelf. Elk ander gebruik van de persoonsgegevens kan enkel gebeuren na ondubbelzinnig en voorafgaand akkoord van de persoon in kwestie. (...)”.

De schijnbare tegenstrijdigheid die voortvloeit uit het dispositief en de bespreking ervan (het vereiste akkoord van de “persoon in kwestie” of van de “gebruiker”) moet weggewerkt worden en de tekst van het dispositief moet op dat punt verduidelijkt worden.

3. In de memorie van toelichting staat met betrekking tot artikel 11 het volgende:

“Conform randnummer 38 van [...] het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zullen de gevolgen van schorsing, intrekking of ontbreken van een erkenning, alsook van de vrijwillige stopzetting geregeld worden door de Koning.”

Om uitleg gevraagd over het feit dat het voorontwerp geen bepaling bevat in verband met de gevallen waarin geen erkenning voorhanden is of er sprake is van vrijwillige stopzetting, noch een bepaling in verband met de delegatie aan de Koning, heeft de gemachtigde geantwoord dat het voorontwerp aangevuld zou moeten worden in de zin die in de memorie van toelichting aangegeven wordt.

Het voorontwerp moet in die zin gewijzigd worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET