



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 79.117/4  
du 22 avril 2026

advies 79.117/4  
van 22 april 2026

sur

over

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'article 4, alinéa 3  
et l'article 6 et déterminant  
l'entrée en vigueur du  
chapitre 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal  
du 25 décembre 2023 portant  
exécution des articles 6,  
alinéas 4 et 5, et 13 de la loi  
du 27 février 2019 relative  
à l'échange électronique  
de messages par le biais  
de l'eBox'

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van  
artikel 4, derde lid en van  
artikel 6 en tot bepaling van  
de inwerkingtreding van  
hoofdstuk 1 van het koninklijk  
besluit van 25 december 2023  
tot uitvoering van de  
artikelen 6, vierde en  
vijfde lid, en 13 van de wet  
van 27 februari 2019 inzake  
elektronische uitwisseling  
van berichten via eBox'

Le 27 mars 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Action et de la Modernisation publiques, chargée des Entreprises publiques, de la Fonction publique, de la Gestion immobilière de l'État, du Numérique et de la Politique scientifique à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 4, alinéa 3 et l'article 6 et déterminant l'entrée en vigueur du chapitre 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 25 décembre 2023 portant exécution des articles 6, alinéas 4 et 5, et 13 de la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 avril 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Anne-Stéphanie RENSON, conseillère d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 avril 2026.

\*

Op 27 maart 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Modernisering van de Overheid, belast met Overheidsbedrijven, Ambtenarenzaken, het Gebouwenbeheer van de Staat, Digitalisering en Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 4, derde lid en van artikel 6 en tot bepaling van de inwerkingtreding van hoofdstuk 1 van het koninklijk besluit van 25 december 2023 tot uitvoering van de artikelen 6, vierde en vijfde lid, en 13 van de wet van 27 februari 2019 inzake elektronische uitwisseling van berichten via eBox'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 22 april 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Anne-Stéphanie RENSON, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 april 2026.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

## EXAMEN DU PROJET

### PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1<sup>er</sup>, relatif au visa du fondement juridique du projet, sera rédigé comme suit :

« Vu la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox, l'article 6, alinéas 4 et 5, insérés par la loi du 13 septembre 2023, et l'article 13, alinéa 1<sup>er</sup>, remplacé par la loi du 13 septembre 2023 ; » <sup>1</sup>.

2. L'alinéa 2 sera omis, le fondement juridique du projet se situant dans les dispositions de la loi du 27 février 2019 'relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox' qui sont exécutées par le projet et non dans l'article 11 de l'arrêté royal du 25 décembre 2023 'portant exécution des articles 6, alinéas 4 et 5, et 13 de la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox'.

3. L'alinéa 3, devenant l'alinéa 2, qui vise uniquement à identifier l'arrêté modifié par le projet, sera rédigé comme suit :

« Vu l'arrêté royal du 25 décembre 2023 portant exécution des articles 6, alinéas 4 et 5, et 13 de la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox ; » <sup>2</sup>.

### DISPOSITIF

#### Article 1<sup>er</sup>

L'article 4, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 décembre 2023 dispose :

« Les prestataires de services reconnus conformément à l'article 11 de la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox et les autorités qui rendent accessible l'eBox envoient au moins endéans un mois un rappel dans lequel ils informent le destinataire de la présence d'un message dans l'eBox et des effets juridiques de l'envoi, si le message n'a pas été consulté par le destinataire ».

<sup>1</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandation 27.

<sup>2</sup> *Ibidem*, recommandation 29.

L'article 1<sup>er</sup> vise à remplacer cette obligation d'envoi d'un rappel par une simple faculté, laissée à l'appréciation des utilisateurs expéditeurs visés à l'article 2, 1<sup>o</sup>, a à i, k et l, de la loi du 27 février 2019.

Tout comme la disposition qu'il vise à modifier, l'article 1<sup>er</sup> entend se fonder sur l'habilitation donnée au Roi par l'article 6, alinéa 4, de la loi du 27 février 2019, inséré par la loi du 13 septembre 2023. Ce dernier dispose :

« 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 ».

Le commentaire de cette disposition en éclaire la portée dans les termes suivants :

« Au nouvel alinéa 4, le Roi est habilité à spécifier, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, par quels canaux les destinataires peuvent être avertis de la présence d'un message dans leur eBox afin que celui-ci ne passe pas inaperçu. Il est aussi habilité à déterminer comment les destinataires seront averti[s] si les messages restent non lus et comment leur rappeler les effets juridiques d'un envoi par le biais de l'eBox. Ceci doit être rappelé quand il est constaté que les messages restent non lus. Le Roi est habilité à spécifier les conditions et les modalités pour ceci. Il est nécessaire, tant qu'il est constaté que les destinataires n'utilisent pas ou peu leur eBox malgré son activation, de leur fournir un soutien supplémentaire afin qu'ils n'oublient pas de consulter leur[s] messages dans l'eBox, de manière à ne pas être pris par surprise. Il est important de rappeler notamment l'importance de consulter régulièrement son eBox, le fait que les échanges électroniques de messages via l'eBox remplacent et mettent fin aux courriers papiers entre les utilisateurs et les destinataires ainsi que les effets juridiques de ces échanges électroniques, en particulier s'ils sont recommandés. Ceci vise à répondre aux difficultés liées à la non-utilisation ou à la faible utilisation par les destinataires de leur eBox malgré le fait qu'ils ont activé celle-ci. On constate en effet que, malgré la correcte exécution par les gestionnaires et utilisateurs des eBox de leurs obligations d'information, certains destinataires ne consultent jamais (ou très rarement) leur eBox pour des raisons diverses, telles que distraction, assiduité réduite aux nouvelles technologies voire négligence. Même si ces raisons sont imputables aux destinataires, et ne peuvent donc a priori entraîner aucune responsabilité pour les gestionnaires et utilisateurs des eBox ni enlever les effets juridiques aux messages, il semble utile d'adresser un rappel à ces destinataires pour leur éviter toutes conséquences préjudiciables résultant de leur comportement et ainsi veiller à l'inclusion numérique. Le Roi est habilité à spécifier, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions et modalités de ce rappel, et notamment selon quels canaux (papier et/ou électronique). Ce rappel n'aura lieu que si il est constaté l'absence d'activité durant un certain délai. Ce rappel n'est évidemment pas nécessaire pour les citoyens et entreprises qui consultent régulièrement leur eBox »<sup>3</sup>.

Dans l'avis 71.469/4 donné le 13 juin 2022 sur l'avant-projet devenu la loi du 13 septembre 2023 'modifiant la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox', la section de législation a également insisté sur l'importance des garanties mises en place pour s'assurer que les destinataires ont pu raisonnablement être informés de la réception d'un message électronique via eBox. Se référant aux déclarations du délégué du secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de

<sup>3</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3394/001, pp. 12-13.

la vie privée, de la Régie des bâtiments et des Institutions culturelles fédérales, la section de législation a notamment formulé l'observation suivante :

« 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 » <sup>4</sup>.

À la lumière de ces précisions relatives à la volonté du législateur, le remplacement de l'obligation d'envoi d'un rappel par une simple faculté, laissée à l'appréciation de l'utilisateur expéditeur, ne peut être considéré comme mettant correctement en œuvre l'habilitation donnée par l'article 6, alinéa 4, de la loi du 27 février 2019.

L'article 1<sup>er</sup> sera dès lors omis.

\*

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 39.

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

## ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

### AANHEF

1. Het eerste lid, waarin verwezen wordt naar de rechtsgrond van het ontwerp, moet als volgt worden gesteld:

“Gelet op de wet van 27 februari 2019 inzake de elektronische uitwisseling van berichten via de eBox, artikel 6, vierde en vijfde lid, ingevoegd bij de wet van 13 september 2023, en artikel 13, eerste lid, vervangen bij de wet van 13 september 2023;”.<sup>1</sup>

2. Het tweede lid moet worden weggelaten. De rechtsgrond van het ontwerp is immers terug te vinden in de bepalingen van de wet van 27 februari 2019 ‘inzake de elektronische uitwisseling van berichten via de eBox’ die ten uitvoer worden gelegd bij het ontwerp, en niet in artikel 11 van het koninklijk besluit van 25 december 2023 ‘tot uitvoering van de artikelen 6, vierde en vijfde lid, en 13 van de wet van 27 februari 2019 inzake elektronische uitwisseling van berichten via eBox’.

3. Het derde lid, dat het tweede lid wordt en dat enkel vermeldt welk besluit bij het ontwerp gewijzigd wordt, moet gesteld worden als volgt:

“Gelet op het koninklijk besluit van 25 december 2023 tot uitvoering van de artikelen 6, vierde en vijfde lid, en 13 van de wet van 27 februari 2019 inzake elektronische uitwisseling van berichten via eBox;”.<sup>2</sup>

## DISPOSITIEF

### Artikel 1

Artikel 4, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 december 2023 bepaalt:

“De overeenkomstig artikel 11 van de wet van 27 februari 2019 inzake elektronische uitwisseling van berichten via eBox erkende dienstverleners en de overheden die de eBox ontsluiten, verzenden ten laatste binnen één maand een herinnering waarin ze de bestemming informeren over de aanwezigheid van een bericht in de eBox en over de

---

<sup>1</sup> *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27.

<sup>2</sup> *Ibidem*, aanbeveling 29.

rechtsgevolgen van de verzending, indien het bericht niet werd geconsulteerd door de bestemming.”

Bij artikel 1 wordt die verplichting om een herinnering te sturen vervangen door een loutere mogelijkheid die wordt overgelaten aan het oordeel van de verzendende gebruikers bedoeld in artikel 2, 1°, a tot en met i, k en l, van de wet van 27 februari 2019.

Artikel 1 wil, net als de bepaling die erdoor gewijzigd wordt, steunen op de machtiging die artikel 6, vierde lid, van de wet van 27 februari 2019, ingevoegd bij de wet van 13 september 2023, aan de Koning verleent. Die laatste bepaling luidt als volgt:

“De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden en nadere regels voor de maatregelen die tot doel hebben de bestemmingen te verwittigen over de beschikbaarheid van een bericht in de eBox en te herinneren aan de ongelezen berichten en aan de rechtsgevolgen verbonden aan de eBox.”

In de commentaar op die bepaling wordt de strekking ervan toegelicht als volgt:

“In het nieuwe vierde lid wordt de Koning gemachtigd om bij een in Ministerraad overlegd besluit, te specificeren via welke kanalen de bestemmingen kunnen verwittigd worden van het feit dat er een bericht in hun eBox zit zodat dit niet onopgemerkt blijft. Hij wordt ook gemachtigd om te bepalen hoe de bestemmingen zullen verwittigd worden als berichten ongelezen blijven en hoe hen te herinneren aan de rechtsgevolgen van een verzending per eBox. Dit moet herhaald worden als wordt opgemerkt dat de berichten ongelezen blijven. Het is nodig dat wanneer wordt vastgesteld dat de bestemmingen hun eBox niet of nauwelijks gebruiken ondanks de activatie ervan, zij extra geholpen worden om eraan te denken hun berichten in de eBox te consulteren zodat ze niet voor verrassingen te staan komen. Voorts is het van belang te herinneren aan het regelmatig raadplegen van de eBox, aan het feit dat de elektronische uitwisseling van berichten via de eBox de papieren post tussen gebruikers en ontvangers vervangt en afschaft, en aan de rechtsgevolgen van deze elektronische uitwisseling, in het bijzonder als zij een aangetekend karakter hebben. Hier wordt beoogd de problemen aan te pakken in verband met het niet of nauwelijks gebruik door ontvangers van hun eBox, ondanks het feit dat zij deze hebben geactiveerd. Er is vastgesteld dat, ondanks het feit dat eBox-beheerders en -gebruikers hun informatieverplichtingen correct zijn nagekomen, sommige ontvangers hun eBox nooit (of zeer zelden) raadplegen om uiteenlopende redenen, zoals afleiding, weinig aandacht voor nieuwe technologieën of zelfs nalatigheid. Ook al zijn deze redenen toe te schrijven aan de ontvangers en kunnen zij dus niet a priori leiden tot enige aansprakelijkheid voor de beheerders en gebruikers van de eBox of de rechtsgevolgen van de berichten tenietdoen, toch lijkt het nuttig een herinnering aan deze ontvangers te richten om eventuele nadelige gevolgen van hun gedrag te voorkomen en zo digitale inclusie te waarborgen. De Koning wordt gemachtigd om bij een in Ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden en modaliteiten vast te leggen van deze herinnering, in het bijzonder via welke kanalen (papier en/of elektronisch). Deze herinnering gebeurt alleen als wordt vastgesteld dat er gedurende een bepaalde periode geen activiteit is. Deze herinnering is natuurlijk niet nodig voor burgers en bedrijven die hun eBox regelmatig raadplegen.”<sup>3</sup>

In advies 71.469/4 van 13 juni 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 13 september 2023 ‘tot wijziging van de wet van 27 februari 2019 inzake de elektronische uitwisseling van berichten via de eBox’ heeft de afdeling Wetgeving eveneens het belang

<sup>3</sup> *Parl.St.*, Kamer 2022-23, nr. 3394/1, 12-13.

onderstreept van de waarborgen die worden ingebouwd om zich ervan te vergewissen dat de bestemmingen redelijkerwijze kennis hebben kunnen nemen van de ontvangst van een elektronisch bericht via eBox. De afdeling Wetgeving heeft onder verwijzing naar de verklaringen van de gemachtigde van de staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve vereenvoudiging, Privacy, de Regie der gebouwen en de Federale culturele instellingen, toegevoegd aan de eerste minister, onder meer het volgende opgemerkt:

“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 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.’

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.”<sup>4</sup>

In het licht van die preciseringen omtrent de bedoeling van de wetgever kan het feit dat de verplichting om een herinnering te sturen wordt vervangen door een loutere mogelijkheid die aan het oordeel van de verzendende gebruiker wordt gelaten, niet beschouwd worden als een correcte tenuitvoerlegging van de machtiging die bij artikel 6, vierde lid van de wet van 27 februari 2019 wordt verleend.

Artikel 1 moet dus worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

<sup>4</sup> *Ibidem*, 39.