

CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL

CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE

AVIS N° 2.312

CCE 2022-2255
CO 1000

Séance commune des Conseils du 21 septembre 2022

Échange électronique de messages par le biais de l'eBox

X X X

3.338

Saisine

Par lettre du 2 mai 2022, Monsieur Mathieu Michel, 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, a saisi le Conseil national du travail (CNT) d'une demande d'avis portant 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. Par décision du Bureau (18/05/2022) du Conseil central de l'économie (CCE), le CCE a proposé de se joindre à ces travaux. Le Bureau du CNT a marqué son accord avec cette décision (01/06/2022). Le délai imparti pour répondre à cette demande d'avis était de deux mois, mais à la demande des Bureaux du CNT et du CCE, la cellule stratégique Michel a accordé une prolongation du délai jusqu'au 16 août 2022.

La sous-commission mixte « eBox » a été chargée de la rédaction d'un projet d'avis. Présidée par Monsieur Delarue, la sous-commission s'est réunie le 8 juillet 2022. La sous-commission a également pu compter sur la coopération experte de l'Office national de la sécurité sociale (ONSS) et de la cellule stratégique Michel.

Le projet d'avis a été soumis à l'assemblée plénière commune du CCE et du CNT, qui l'a adopté à l'unanimité le 21 septembre 2022.

Introduction

L'avant-projet de loi soumis pour avis modifie la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox¹ (ci-après en abrégé « loi eBox ») et vise à poursuivre davantage le développement de l'eBox.

L'avant-projet de loi sous revue a notamment pour but que les réponses des citoyens et des entreprises à des messages eBox émanant des autorités publiques soient ancrées dans la loi et que l'eBox devienne par conséquent un outil bidirectionnel.

L'avant-projet de loi propose que les prestataires de services qualifiés d'envois recommandés électroniques puissent envoyer, dans une première phase, des notifications dans l'eBox des citoyens et des entreprises afin de les prévenir qu'ils ont reçu un message électronique recommandé et qu'ils sont invités à y répondre ou à confirmer qu'ils l'ont bien reçu.

Il dispose également que, conformément à la législation sur la dématérialisation fiscale, les titulaires d'un numéro d'entreprise seront tenus d'utiliser leur eBox, au plus tard le 1er janvier 2025, pour communiquer directement avec le SPF Finances.

De plus, les pouvoirs publics qui envoient un grand nombre d'envois recommandés devront envoyer ceux-ci par voie électronique via l'eBox au plus tard le 1er janvier 2025.

Enfin, l'avant-projet de loi soumis pour avis vise à prévoir comme droit supplétif le moment de l'envoi et de la réception électronique d'un message eBox, ainsi que le début d'un délai.

¹ [Loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox](#)

Avis

1. Remarques générales

Les Conseils approuvent les objectifs de l'avant-projet de loi sous revue et estiment que ce texte offre un cadre adéquat pour accroître à l'avenir l'utilisation des envois recommandés électroniques en lieu et place des envois recommandés papier, qui impliquent souvent une charge administrative et des coûts plus élevés. En outre, cet avant-projet de loi permettra de garantir à l'avenir l'accessibilité universelle des envois recommandés électroniques du côté des entreprises, ainsi que la possibilité d'une interaction plus directe avec le citoyen.

Les Conseils estiment que l'extension de l'eBox de l'Office national de la sécurité sociale (ONSS) pour en faire une « colonne vertébrale centrale » peut renforcer cette accessibilité universelle.

Les Conseils font remarquer que l'aspect de l'inclusion numérique ne doit pas être perdu de vue dans la poursuite de l'ambition d'une mise en œuvre aussi large que possible de l'eBox auprès des citoyens. Par ailleurs, l'eBox n'a pas encore été adoptée suffisamment par les entreprises et, dans la pratique, elle est surtout peu utilisée par les petites entreprises et les indépendants². L'exclusion numérique et la fracture numérique constituent encore et toujours un réel problème dans certains groupes de la population, car l'accès aux TIC n'est pas identique dans tous les groupes³.

En application du principe « Leave no one behind » (« Ne laissez personne à la traîne »), les Conseils estiment qu'il est important que les pouvoirs publics développent une politique d'e-inclusion, vis-à-vis non seulement des citoyens, mais aussi des entreprises, et qu'ils poursuivent leurs efforts pour résorber la fracture numérique, compte tenu également de l'extension de l'eBox. Les services publics, quels qu'ils soient, doivent en effet, conformément au droit constitutionnel de l'égalité de traitement, être accessibles à tous. Par ce message, les Conseils se rallient pleinement aux avis précédents du CCE et au rapport des Conseils intitulé « Digitalisation et économie collaborative »⁴.

Les Conseils souhaitent par conséquent que les autorités publiques déploient des efforts pour informer et former suffisamment les citoyens, les entreprises et les indépendants à l'utilisation de l'outil eBox au moyen de campagnes de sensibilisation et d'information. Ceci devrait être fait plus spécifiquement pendant la période de transition qui se terminera le 1er janvier 2025.

En outre, les Conseils soulignent la nécessité de prévoir des mesures destinées à convaincre la population que l'utilisation de l'eBox représente une simplification administrative, par exemple en mettant l'accent sur la facilité d'utilisation de la plateforme. L'objectif de ces mesures est d'emporter l'adhésion de la population à l'utilisation de l'eBox.

² [CCE 2021-2190](#) Contrôles arithmétiques et logiques des comptes annuels et l'utilisation de l'eBox

³ [CCE 2017-2170](#) et [CNT Rapport n°107](#) (§ 59) Digitalisation et économie collaborative, Diagnostic des partenaires sociaux concernant la digitalisation et l'économie collaborative – Exécution de l'accord interprofessionnel 2017-2018

⁴ Rapport Digitalisation et économie collaborative (CCE 2017-2170) et Rapport n°107 du CNT; [CCE 2020-2550](#) Vers une politique d'inclusion numérique en Belgique ; [CCE 2021-2190](#) Contrôles arithmétiques et logiques des comptes annuels et l'utilisation de l'eBox. Notamment le Rapport n°125 du CNT - Deuxième rapport annuel de mise en œuvre de l'accord-cadre européen sur la numérisation <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/fr/rapport-125-FR.pdf>

Les Conseils souhaitent, à la lumière du consentement préalable obligatoire des citoyens à l'utilisation de l'eBox⁵, qu'il soit tenu compte des personnes ayant une préférence pour le canal physique des services publics. Une partie de la population ne sera en effet pas en mesure d'utiliser l'outil eBox, soit par manque de connaissances numériques, soit parce qu'elle ne dispose pas des moyens technologiques nécessaires. Le développement des canaux numériques ne doit donc pas entraîner une diminution de la qualité du service fourni par les canaux physiques des services publics. Dans ce contexte, les Conseils renvoient à l'exposé des motifs, qui rappelle l'importance du consentement préalable des citoyens à l'utilisation de l'eBox. Les Conseils insistent sur le fait qu'ils considèrent cet aspect comme essentiel. En outre, les Conseils tiennent à ce qu'il soit tenu compte des changements potentiels d'adresse électronique et de la possibilité de modifier le choix de numérisation du service. Ils renvoient à cet égard au rapport « Digitalisation et économie collaborative », dans lequel le même message avait été formulé⁶.

Les Conseils considèrent également qu'il est souhaitable de poursuivre l'élaboration technique de l'eBox, en prêtant attention aux métadonnées et au routage des messages. Ceci permettra d'éviter qu'un message important ne se perde dans un flot de messages non pertinents.

Ensuite, les Conseils soulignent l'importance de sensibiliser les citoyens aux conséquences juridiques de l'activation de l'eBox et de l'absence de réponse ou de la réponse tardive aux messages reçus via cet outil numérique public. Ils estiment qu'il est important d'indiquer explicitement, lors de l'activation de l'eBox, que cette démarche induit des conséquences juridiques et ils insistent sur la nécessité de demander le consentement explicite du citoyen lors de l'activation. En outre, les citoyens doivent savoir clairement quelles institutions travaillent (ou travailleront) via l'eBox. Ainsi, le document « *Aperçu des émetteurs actuel d'eBox - Août 2022* », qui a été envoyé à tous les utilisateurs de l'eBox le 1er août 2022, contient un message de bienvenue qui pourrait être optimisé en donnant la possibilité aux citoyens de consulter toutes les informations essentielles sur le consentement préalable, telles que la date, les modalités et le texte confirmant ce consentement.

Le message de bienvenue sur l'outil eBox précise que les messages reçus « ont la même valeur que les lettres qui arrivent par la poste ». Selon les Conseils, il serait souhaitable de rappeler au citoyen qu'après l'activation de l'eBox, il ne recevra plus de courrier papier, que cela a des conséquences juridiques et que cette activation est révoquant. Dans ce contexte, il semble approprié d'ajouter un lien direct par lequel le citoyen peut annuler cette activation. Enfin, il conviendrait également, lors de l'activation de l'eBox, que le citoyen soit informé que s'il ne souhaite pas communiquer son adresse électronique - et qu'il ne recevra donc aucune notification via cette adresse - il est néanmoins censé consulter régulièrement l'application.

Les Conseils estiment aussi qu'il convient de prévoir pour les petites entreprises un cadre juridique et opérationnel permettant un accès mandaté (par exemple pour les secrétariats sociaux et les cabinets comptables) à la boîte de réception de l'eBox.

Les Conseils sont d'avis que l'exposé des motifs manque de clarté. Selon eux, il n'indique pas clairement si une version papier d'un courrier recommandé peut encore être envoyée lorsque l'eBox a été activée. Des précisions sont par conséquent souhaitables à ce sujet.

⁵ Article 6 de l'avant-projet de loi sous revue

⁶ [CCE 2017-2170](#) et [CNT Rapport n°107](#) (§ 117) Digitalisation et économie collaborative, Diagnostic des partenaires sociaux concernant la digitalisation et l'économie collaborative – Exécution de l'accord interprofessionnel 2017-2018

Les Conseils souhaitent également soulever la question de la sécurité numérique de l'eBox. Une utilisation plus fréquente de cet outil pourrait en effet favoriser les tentatives de piratage et d'escroquerie. Il a récemment été démontré qu'il s'agissait d'une préoccupation réelle car, depuis octobre 2021, des messages de phishing (hameçonnage) utilisant l'adresse électronique de l'eBox ont été envoyés par des cybercriminels^{7 8}. Les Conseils estiment donc qu'il est essentiel d'accorder une plus grande attention à la sécurité de l'eBox et d'accroître la vigilance générale. Ils tiennent dès lors à ce que des mesures concrètes soient prises dans ce cadre, par exemple en protégeant le nom de domaine.

Enfin, il convient d'attirer l'attention sur la nécessité de garantir la protection des données. La protection des données à caractère personnel est en effet un élément crucial de la politique de protection des consommateurs dans une ère numérique. Dans ce cadre, les Conseils renvoient à leur précédent rapport intitulé « Digitalisation et économie collaborative »⁹. Les Conseils souhaitent également souligner dans ce contexte l'importance de la réglementation RGPD, notamment en termes de communication entre le travailleur et l'employeur, et ils se réfèrent à cet égard à la convention collective de travail n° 81, qui clarifie davantage cette question¹⁰.

2. Observations relatives aux articles

Les Conseils notent que l'article 2 de l'avant-projet de loi sous revue élargit la catégorie des utilisateurs aux citoyens, aux entreprises et aux prestataires de services techniques, alors que seule l'administration publique en faisait partie auparavant. Les Conseils estiment qu'il serait souhaitable de créer une catégorie « tiers » en plus de la catégorie « utilisateurs ». Cette dernière catégorie regrouperait toutes les personnes physiques et toutes les personnes morales, telles que définies à l'article III.16 du Code de droit économique¹¹. Par ailleurs, en ce qui concerne les prestataires de services d'envois recommandés qualifiés, le premier alinéa de l'article 11 de la loi eBox pourrait être modifié comme suit :

« Le service public fédéral compétent pour l'Agenda numérique peut agréer des prestataires de services qui ne sont pas des instances publiques, afin qu'ils puissent mettre les messages électroniques des utilisateurs et des tiers à la disposition d'utilisateurs et de tiers. »

La modification proposée améliorerait en effet la clarté de la loi. Les Conseils se réfèrent à cet égard à l'avis du Conseil de l'IBPT du jeudi 26 mars 2021¹².

Afin de doter le système d'envois recommandés électroniques d'un niveau de sécurité et de fiabilité suffisant, les Conseils recommandent d'ajouter idéalement, après la première phrase de l'article 11 de la loi eBox (tel que remaniée ci-dessus), le texte suivant :

« Pour offrir et mettre à disposition des envois recommandés, le prestataire de services concerné doit posséder une qualification eIDAS pour l'envoi recommandé électronique (qERDS). »

⁷ [My eBox - nouveaux cas des e-mails de phishing \(28/10/2021\)](#)

⁸ [My eBox : des e-mails de phishing en circulation \(01/02/2022\)](#)

⁹ [CCE 2017-2170](#) et [CNT Rapport n°107](#) (§ 187) Digitalisation et économie collaborative, Diagnostic des partenaires sociaux concernant la digitalisation et l'économie collaborative – Exécution de l'accord interprofessionnel 2017-2018

¹⁰ [Convention collective de travail n° 81 du 26 avril 2002](#), conclue au sein du Conseil national du travail, relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard du contrôle des données de communication électroniques en réseau

¹¹ [Article III. 16 du Code de droit économique](#)

¹² [Avis du Conseil de l'IBPT du 26 mars 2021 concernant la proposition de loi modifiant la loi du 27 février 2019 afin que des envois recommandés électroniques puissent être proposés sur la plateforme eBox](#)

Toujours en ce qui concerne l'article 2, les Conseils suggèrent que la répartition des prestataires de services dans les catégories (k) et (l) ne devrait pas être incluse dans le texte de loi, car cela crée une complexité et une confusion inutiles.

L'article 5, troisième alinéa de l'avant-projet de loi soumis pour avis stipule en outre ce qui suit :

« Sauf disposition contraire dans la réglementation applicable, lorsque l'envoi ou la réception d'un message fait courir un délai, ce délai commence à courir à partir du premier jour ouvrable qui suit le moment respectivement de l'envoi électronique ou de la réception électronique. »

Les Conseils sont d'avis que le choix entre « le moment respectivement de l'envoi électronique ou de la réception électronique » peut entraîner des problèmes d'interprétation quant au moment où les délais commencent à courir. Il serait par conséquent approprié selon eux d'opter pour un seul moment clairement défini et de fonder celui-ci sur l'article 1.5 du nouveau Livre 1er du Code civil :

« La notification est la communication d'une décision ou d'un fait par une personne à une ou plusieurs personnes déterminées.

La notification parvient au destinataire lorsque celui-ci en prend connaissance ou aurait raisonnablement pu en prendre connaissance.

La notification accomplie par voie électronique parvient au destinataire soit lorsque celui-ci en prend connaissance, soit lorsqu'il aurait raisonnablement pu en prendre connaissance pour autant que, dans cette dernière hypothèse, ce destinataire ait préalablement accepté l'utilisation de l'adresse électronique ou d'un autre mode de communication électronique auquel l'auteur de la notification a eu recours. »

Dans ce cadre, les Conseils soulignent la nécessité que les citoyens soient suffisamment informés lorsqu'ils reçoivent un envoi recommandé dans leur eBox, par exemple par une ou plusieurs notifications.

Les Conseils font ensuite remarquer que, selon l'article 6, 3° de l'avant-projet de loi sous revue, l'article 6 de la loi eBox est complété par cinq alinéas, alors qu'il n'y en a que quatre. Par conséquent, les Conseils rappellent qu'il convient encore d'insérer dans l'avant-projet de loi le 4ème alinéa, qui est discuté dans l'exposé des motifs.

L'article 10 de l'avant-projet de loi sous revue modifie l'article 13 de la loi eBox comme suit :

« Article 13. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à partir de combien d'envois recommandés par an, les utilisateurs visés à l'article 2, alinéa unique, 1°, a à i, prévoiront obligatoirement un mode d'échange électronique des envois recommandés par le biais de l'eBox le 1er janvier 2025. »

Dans l'exposé général de l'exposé des motifs, on peut lire que « Les instances publiques qui envoient un grand nombre d'envois recommandés **adhéreront** à l'eBox au plus tard le 1er janvier 2025 afin de pouvoir envoyer leurs envois recommandés électroniques par le biais de l'eBox. »

Enfin, dans le commentaire de l'article 10 de l'avant-projet de loi soumis pour avis, il est mentionné ce qui suit :

« L'article 13 modifié **imposera** l'utilisation de l'eBox **pour des envois recommandés** par des expéditeurs publics d'ici le 1er janvier 2025, **à condition qu'il s'agisse de gros expéditeurs**. Le Roi déterminera à partir de combien d'envois une instance publique est un gros expéditeur. Il n'est pas raisonnable de demander aux instances publiques de faire l'effort d'adhérer à l'eBox si elles n'envoient pratiquement aucun courrier recommandé. **En outre, les instances publiques auront toujours la possibilité de communiquer, par exemple, par e-mail ou par courrier si nécessaire et s'il ne s'agit pas d'un courrier recommandé.** »

Les Conseils font remarquer que les paragraphes susmentionnés de l'avant-projet de loi et de l'exposé des motifs qui l'accompagne impliquent qu'un grand nombre de services publics enverront leurs courriers recommandés par le biais de l'eBox à partir de 2025. Les Conseils estiment toutefois qu'il n'est pas indiqué assez clairement que cela ne s'applique qu'aux personnes qui ont activé leur eBox et qui ont donné leur consentement pour recevoir des envois recommandés via l'eBox.

Les Conseils souhaiteraient par conséquent que cela soit clarifié dans l'exposé des motifs de cet article. Ils souhaiteraient en outre que la formulation suivante soit ajoutée au premier alinéa de l'article 13 modifié de la loi eBox, inséré par l'article 10 de l'avant-projet de loi sous revue : « *pour les utilisateurs qui ont activé leur eBox et ont donné leur consentement pour recevoir les envois recommandés par le biais de l'eBox.* »

Dans ce cadre, les Conseils demandent également que l'article 6, 2° de l'avant-projet de loi soumis pour avis ne fasse pas seulement référence au consentement explicite à l'échange électronique de messages, mais également au consentement explicite à l'échange électronique d'envois recommandés. L'article pourrait donc être modifié comme suit : « *Les personnes physiques doivent avoir expressément consenti au préalable à l'échange électronique de messages **et d'envois recommandés** via l'eBox et doivent pouvoir retirer ce consentement à tout moment.* »

Les Conseils soulignent également que l'utilisation du terme « utiliser » à l'article 14 de l'avant-projet de loi sous revue n'est pas suffisamment claire pour une question qui aura de nombreuses implications juridiques pour les entreprises. Ils souhaiteraient dès lors qu'un autre terme soit utilisé.

Enfin, les Conseils demandent à rester associés aux travaux ultérieurs sur l'avant-projet de loi soumis pour avis et, dans un contexte plus large, aux travaux futurs consacrés à l'eBox.