



Avis n° 28/2017 du 24 mai 2017

Objet : demande d'avis concernant la proposition de loi *relative à l'introduction, dans le Code civil, du domicile numérique* (CO-A-2017-018)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Président de la Chambre, Siegfried BRACKE, reçue le 31 mars 2017 ;

Vu le rapport de Monsieur Frank ROBBEN ;

Émet, le 24 mai 2017, l'avis suivant :

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement général 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].

Le Règlement, couramment appelé GDPR (General Data Protection Regulation ou RGPD pour Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et est automatiquement applicable deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie que depuis le 24 mai 2016, pendant le délai d'exécution de deux ans, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part aussi une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) de l'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

^[1] 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)

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*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC.>

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le 31 mars 2017, la Commission a reçu du Président de la Chambre, Siegfried Bracke, une demande d'avis sur la proposition de loi *relative à l'introduction, dans le Code civil, du domicile numérique* (ci-après "la proposition de loi"). La proposition de loi vise l'insertion de la notion de *domicile numérique* dans le Code civil.

2. Cette disposition sera insérée sous le Titre III – "Du domicile" du Code civil. L'article 102 définit le "domicile" comme suit "*Le domicile de tout Belge, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement*".

3. Il découle des articles 102 à 111 du Code civil que le domicile se rapporte au lieu où une personne se trouve effectivement et où elle est joignable pour sa correspondance traditionnelle. D'après l'Exposé des motifs, les communications se font de plus en plus par voie électronique. Il en va de même pour les communications officielles des autorités, où cette pratique se généralise de plus en plus¹. L'introduction du domicile numérique permet de centraliser les communications de toutes les autorités publiques dans une boîte de réception unique, de sorte que le destinataire peut prendre connaissance, via un seul point de contact, des documents et messages de différentes autorités².

4. D'après les initiateurs de la proposition de loi, l'introduction du domicile numérique s'inscrit dans le cadre des objectifs stratégiques d'offrir d'ici 2020 à tous les citoyens et entreprises la possibilité de communiquer avec les autorités par voie électronique³.

5. La proposition de loi et l'Exposé des motifs renvoient à l'arrêté d'exécution qui reste à prendre concernant la reconnaissance légale du point de contact électronique, la manière dont le domicile est explicitement accepté par la personne concernée, la sécurité et les spécifications techniques, et ce après avis de la Commission⁴. Le projet d'arrêté royal n'est pas soumis à la Commission conjointement avec la proposition de loi. La Commission s'attend à ce que le projet d'arrêté d'exécution lui soit soumis dès qu'il sera disponible.

¹ Exposé des motifs, page 4.

² Exposé des motifs, page 7.

³ Exposé des motifs, page 4.

⁴ Article 102/1, troisième alinéa et Exposé des motifs, page 5 de la proposition de loi.

II. EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

6. L'article 102/1 à insérer est énoncé comme suit :

"Toute personne qui y consent peut communiquer avec les pouvoirs et services publics de manière électronique au moyen du domicile numérique en lieu et place de la communication par courrier.

Par domicile numérique on entend le point de contact électronique, reconnu par l'État, entre toute personne et l'État, à la condition que la personne ait explicitement accepté que lui soient adressés toute communication ou document venant des pouvoirs et services publics et par lequel toute personne peut communiquer avec ces pouvoirs et services publics.

Le Roi détermine, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, les modalités de ce domicile numérique, notamment les formes selon lesquelles il est explicitement accepté."

7. La communication électronique est adressée à tout titulaire d'un domicile numérique, et donc aussi bien à des personnes morales qu'à des personnes physiques. Les documents et messages contiendront des données à caractère personnel. L'introduction du domicile numérique constitue donc un traitement automatisé de données à caractère personnel auquel les dispositions de la LVP s'appliquent donc.

8. Il ressort de la disposition que le recours au domicile numérique n'est pas obligatoire. Chacun est libre de faire passer ou non ses communications avec les autorités via le domicile numérique. L'Exposé des motifs souligne que le recours au domicile numérique se fait sur une base volontaire⁵. Le consentement de la personne constitue donc une condition à l'utilisation d'un domicile numérique.

9. De manière générale, la Commission est favorable à la mise en œuvre de techniques de communication modernes qui contribuent à accroître l'efficacité des autorités d'une part et du service à l'égard des différents acteurs et citoyens d'autre part. Outre quelques remarques fondamentales, la Commission s'interroge quand même quant à la réalisation pratique de la proposition de loi.

10. La Commission déduit des termes domicile *numérique* que ceux-ci se réfèrent purement et simplement à la boîte aux lettres *électronique* ou à l'adresse électronique, la personne concernée acceptant que sa correspondance avec les autorités y soit envoyée, comme il ressort également des développements de la proposition de loi : le point de contact électronique, reconnu par l'État, où toute communication avec les autorités lui est envoyée et qui permet aux services publics de communiquer⁶.

⁵ Exposé des motifs, page 7.

⁶ Exposé des motifs, page 5.

L'utilisation du terme "domicile" dans ce contexte porte à confusion. La notion de "domicile" a en effet une valeur juridique spécifique (voir les articles 102 à 111 du Code civil reste) à laquelle diverses réglementations associent des conséquences (juridiques) spécifiques. Quelques exemples pour l'illustrer :

- le domicile détermine quel tribunal est territorialement compétent pour prendre connaissance d'un litige (voir notamment les articles 628 et 633 du *Code judiciaire*) ;
- le domicile du mineur détermine la porte d'entrée qui lui est attribuée lorsqu'il a besoin d'aide (article 19 du décret du 12 juillet 2013 *relatif à l'aide intégrale à la jeunesse*).

Il est dès lors préférable de parler d'une adresse (de correspondance) numérique. On évite ainsi la confusion entre un concept technique et un concept juridique.

11. Par ailleurs, la Commission fait remarquer que le projet de loi ne comporte aucune disposition quant à la manière dont la boîte électronique est sécurisée, ni sur la personne qui doit y veiller et jusque quand. La Commission estime que l'expéditeur est responsable de la sécurité des données contenues dans la boîte aux lettres électronique tant que le destinataire ne les a pas réceptionnées. Avant que le destinataire n'ait téléchargé la communication depuis sa boîte aux lettres électronique, il n'a en effet aucun contrôle sur la transmission des données et leur stockage dans la boîte aux lettres électronique.

12. L'alinéa 1 de l'article 102/1 de la proposition de loi parle de la personne qui "*consent*" à communiquer avec les autorités et services publics par voie électronique, tandis que dans le deuxième alinéa, on pose la condition, pour recourir au domicile numérique, que "*la personne ait explicitement accepté*". Le troisième alinéa de cette disposition précise ensuite que le Roi déterminera les modalités quant aux formes selon lesquelles le domicile numérique est explicitement accepté par la personne.

13. Dès lors, l'article 5, premier alinéa, a) de la LVP est d'application. Pour des questions de sécurité juridique et d'usage cohérent de la terminologie juridique, la Commission recommande d'utiliser les notions qui correspondent à celles de la LVP, à savoir le terme "consentement". Il s'agit de "*Toute manifestation de volonté libre, spécifique et informée par laquelle la personne concernée ou son représentant légal accepte que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement*"⁷.

⁷ Article 1, § 8 de la LVP.

14. La Commission fait remarquer qu'en vertu du libellé de la définition actuelle, la manifestation de volonté peut aussi être donnée implicitement. Dans la définition actuelle, le terme "explicitement" n'apparaît pas. Du fait que le deuxième et troisième alinéas mentionnent un consentement "explicite", la Commission interprète ces alinéas dans le sens qu'un acte positif spécifique de la personne concernée est requis. Les modalités de cet acte seront précisées dans l'arrêté d'exécution, qui doit encore être soumis à l'avis de la Commission⁸.

15. La Commission comprend que les auteurs de la proposition de loi estiment que la personne doit pouvoir décider elle-même si elle active ou non sa boîte aux lettres électronique. La Commission souhaite toutefois attirer l'attention sur le fait que l'utilisation facultative de la boîte aux lettres électronique signifie que la personne concernée pourra révoquer son consentement, induisant un risque de sérieuses controverses juridiques. La Commission pense à cet égard à la situation où l'utilisateur d'une boîte aux lettres électronique attend une décision des autorités qui lui est défavorable. La révocation de son consentement peut donner lieu à ce que la personne concernée ait la possibilité de contester la réception effective de la décision.

16. La Commission estime dès lors que dans tous les cas, l'expéditeur doit avoir la possibilité d'envoyer quand même des documents électroniques vers la boîte aux lettres électronique. Le système pourrait comporter une fonction donnant à l'expéditeur un avertissement lorsqu'il envoie des documents vers une boîte aux lettres électronique non activée afin qu'il sache que les documents n'ont pas été délivrés. Cela permet d'éviter un stockage inutile de documents et données électroniques dans le système de boîte aux lettres électronique.

17. Il existe déjà actuellement une *ebox* du citoyen dans laquelle des documents peuvent être délivrés de manière sécurisée. L'expérience avec les boîtes aux lettres électroniques existantes nous apprend que leur utilisation ne rencontre pas les objectifs visés tant que la boîte aux lettres électronique est réservée aux communications avec les autorités. De toute façon, pour la majorité des citoyens, le volume des correspondances avec les autorités est très limité de sorte qu'ils ne sont pas intéressés par un tel instrument. Pour le reste de leur correspondance, ils doivent en effet recourir à un autre canal.

La majorité de la correspondance d'un citoyen concerne des instances privées (par exemple, factures d'électricité, d'eau, d'hôpital, ...). Si le citoyen se voit offrir la possibilité de recevoir tout son "courrier"

⁸ À la lumière de la future application du RGPD, la Commission attire l'attention sur la définition du "consentement" qui n'est pas précisément concordante avec la définition de la LVP. Cela est dû notamment au fait que le Règlement tient compte du consentement dans l'environnement numérique. L'art. 4, 11) du RGPD décrit le consentement comme "*toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement*". Il ressort du considérant 32 de l'article 4, 11) du RGPD que le consentement peut être donné par le biais d'un acte positif clair posé par voie électronique. Le consentement réfléchi et univoque de la personne concernée doit ressortir de cet acte positif, basé sur des informations claires et spécifiques quant à la finalité pour laquelle le consentement est donné et à ses conséquences.

(des autorités et des instances privées) dans une seule boîte aux lettres électronique (à son domicile, il ne dispose finalement pas non plus de deux boîtes aux lettres : une pour la correspondance avec les autorités et une pour la correspondance privée), il sera tenté, pour des raisons pratiques, d'intégrer le système. Si l'on investit finalement pour un tel système, l'objectif est quand même qu'il soit utilisé le plus largement possible, faute de quoi le rendement serait médiocre.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet *un avis défavorable* quant au concept de "domicile numérique" tel que développé dans la proposition de loi qui lui est soumise.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere