



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 61/2025 du 28 juillet 2025

Objet : Avis sur le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'article 8, §3, du décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune du 25 janvier 2024 relatif à la transition numérique des autorités publiques en ce qui concerne l'utilisation de l'eBox par le Service public régional de Bruxelles Fiscalité (CO-A-2025-070)

Mots-clés : Communication de documents administratifs par voie électronique – eBox – accord préalable de l'utilisateur – qualité de l'information préalable à l'activation de l'eBox et de l'information sur la possibilité d'opt-out – opt-out granulaire par catégories de communication concernées – garantie appropriée

Version originale

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu 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* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Sven Gatz, Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en charge des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles, reçue le 6 juin 2025 ;

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La « Version originale » est la version qui a été validée.

Vu les informations complémentaires sollicitées le 27 juin et le 21 juillet 2025 et reçues les 2 et 24 juillet suivants ;

Émet, le 28 juillet 2025, l'avis suivant :

I. Objet de la demande

1. Le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en charge des finances sollicite l'avis de l'Autorité sur le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'article 8, §3, du décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune du 25 janvier 2024 relatif à la transition numérique des autorités publiques en ce qui concerne l'utilisation de l'eBox par le Service public régional de Bruxelles Fiscalité (ci-après dénommé « le projet d'AGBC »).
2. L'article 8 de ce décret et ordonnance conjoints prévoit que les autorités publiques bruxelloises garantissent aux usagers le droit de recevoir via l'eBox¹ toute communication ayant date certaine ou ayant valeur d'un envoi recommandé. Son §3 du délègue au Gouvernement, au Collège et au Collège réuni de la Région de Bruxelles-Capitale la tâche de définir, pour leurs autorités publiques, les « *autres communications des autorités publiques qui sont rendues disponibles via l'eBox* ». C'est l'objet du projet d'AGRB soumis pour avis qui adapte 5 arrêtés du Gouvernement de Région de Bruxelles-Capitale² qui concernent l'exercice de missions de Bruxelles Fiscalité pour prévoir, ainsi qu'il ressort des informations complémentaires obtenues du délégué du Ministre, que toutes les communications de Bruxelles-Fiscalité vers le citoyen, en exécution des ordonnances concernées, seront réalisées au moyen de l'eBox en cas d'activation préalable par le citoyen de son eBox.
3. Ainsi qu'il ressort de la note au gouvernement, au terme de ce projet d'AGBC, Bruxelles Fiscalité deviendra le 1^{er} service du gouvernement bruxellois à faire usage de l'eBox. Les communications concernées sont variées. Il s'agit de l'envoi des avertissements-extrait de rôle, de leur rappel, de la notification d'amendes « zone de basse émission » et fiscales, de recommandés et d'envoi divers que cette administration doit réaliser dans l'exercice de ses missions.

¹ L'eBox est, ainsi qu'il ressort de l'article 2, 3^o de la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de message par le biais de l'eBox, un service proposé, d'une part, par le SPF Stratégie et Appui, pour permettre aux utilisateurs, visés à l'article 2.1^o de cette loi et à ceux déterminés par les entités fédérées, d'échanger des messages électroniques avec des personnes physiques ou leurs représentant et, d'autre part, par l'ONSS, pour permettre l'échange par ces utilisateurs de messages avec les titulaires d'un numéro d'entreprise.

² A savoir, l'Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale (ci-après AGBC) du 21 février 2013 établissant les modalités de certains actes décrits par l'ordonnance du 21 décembre 2012 établissant la procédure fiscale en Région de Bruxelles-Capitale, l'AGBC du 26 janvier 2017 établissant les modalités de certains actes prévus par l'ordonnance du 23 décembre 2016 relative à la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique, l'AGBC du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions, l'AGBC du 22 février 2018 exécutant l'ordonnance du 23 novembre 2017 effectuant les adaptations législatives en vue de la reprise du service du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale, l'AGBC du 24 juin 2021 portant exécution de l'ordonnance du 6 mars 2019 relative au Code bruxellois de procédure fiscale.

II. Examen

4. Plusieurs dispositions du projet d'AGBC prévoient que l'envoi de communications par voie électronique par Bruxelles Fiscalité se fera via l'eBox dès que l'utilisateur destinataire a donné son « *consentement à la réception électronique de message via l'eBox* » (soit, ainsi qu'il ressort des informations complémentaires, l'activation de son eBox auprès du SPF BOSA) et que « *les notifications réalisées via l'eBox cessent lorsque le destinataire retire son consentement à la réception électronique de message via l'eBox ou lorsque son eBox est désactivée (...)* ».

5. Interrogé quant au caractère général ou spécifique de ce consentement à la réception de communications électroniques de Bruxelles Fiscalité via l'eBox, le délégué du Ministre a répondu, en ces termes, qu'il s'agissait bien d'un consentement général exprimé par le citoyen lors de l'activation de son eBox :

« Le consentement est général et est valable pour tous les services, même futurs, qui décideront d'utiliser l'eBox, car c'est ainsi qu'est conçu le fonctionnement de l'eBox en exécution de ce qui est prévu dans la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox, notamment en son article 6, alinéa 2, qui dispose :

« Pour l'utilisation de l'eBox pour personnes physiques, les destinataires doivent avoir expressément consenti au préalable à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox avec les utilisateurs visés à l'article 2, 1^o, a. à i., et doivent pouvoir retirer ce consentement à tout moment pour des messages futurs. » (nous soulignons)

L'article 8, § 2, alinéa 6, du décret et ordonnance conjoints du 25 janvier 2024 dispose que :

« Les personnes physiques doivent avoir expressément consenti au préalable à l'échange électronique de messages via l'eBox et peuvent retirer ce consentement à tout moment. » (nous soulignons)

L'eBox étant elle-même définie par l'article 2, 16^o, du décret et ordonnance conjoints du 25 janvier 2024 comme « le service visé à l'article 2, 3^o, de la loi eBox » (nous soulignons).

Ce faisant, en reprenant les termes exacts visés à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 27 février 2019 et en ayant défini l'eBox comme le service visé dans la loi eBox, cette disposition n'exige pas de consentements individualisés et spécifiques par types de documents administratifs ou par administration, mais renvoie simplement au « consentement à l'échange électronique de messages via l'eBox », tel qu'il découle nécessairement (puisque l'eBox est prise en charge par l'Autorité fédérale) de la loi du 27 février 2019, auquel la Région de Bruxelles-Capitale a choisi d'adhérer, conformément à l'article 12 de la loi du 27 février 2019, par l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, du décret et ordonnance conjoints du 25 janvier 2024.

Ainsi, pour ce qui concerne les envois réalisés par le Service public régional de Bruxelles Fiscalité, sera considéré comme un consentement du destinataire à recevoir les notifications visées via son eBox le fait qu'il a préalablement activé son eBox et y a consenti à l'échange électronique de messages via l'eBox, même si ce consentement est intervenu avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

C'est en ce sens que les dispositions de l'arrêté en projet précisent chacune :

« Les notifications émanant de l'administration fiscale visées au présent arrêté et dans l'ordonnance du 21 décembre 2012 établissant la procédure fiscale en Région de Bruxelles-Capitale sont réalisées via l'eBox du destinataire lorsque celui-ci a consenti à la réception électronique de messages via l'eBox. » (nous soulignons)»

6. Interrogé quant à l'information communiquée aux citoyens lors de la collecte de leur consentement à recevoir des messages via l'eBox, le délégué du Ministre a communiqué le « screenshot » dudit message, à savoir :

nl fr de en .be

CSAM S'identifier à l'administration en ligne

eBox via le portail « my e-box »

Vous avez choisi de consulter votre eBox, votre boîte aux lettres sécurisée pour les messages des administrations, via le portail « my e-box » mis à disposition par le Service Public Fédéral Stratégie et Appui.

En donnant votre autorisation, vous déclarez être d'accord de recevoir les messages des services publics adhérents dans votre eBox sous forme électronique. Vous ne les recevrez plus sur papier. Les effets de ces messages électroniques sont les mêmes que si vous les receviez sur papier. Nous vous informons dès que de nouveaux services publics rejoignent eBox.

Vous pouvez retirer et gérer vos autorisations via [CSAM > Mes autorisations](#).

En donnant votre accord, vous confirmez vouloir utiliser eBox et accepter les conditions d'utilisation et la déclaration de confidentialité.

Refuser D'accord

Il a également précisé que « *le site MyeBox explique aux citoyens souhaitant activer leur eBox les effets de leur consentement à l'activation, notamment dans la FAQ: <https://myebox.be/fr/faq/quelle-autorisation-accordez-vous-lors-de-l-utilisation-de-votre-ebox> ».*

L'Autorité relève que la page d'accueil du site myebox.be, qui contient l'onglet « ouvrir My eBox » ainsi que la liste des réponses aux questions fréquemment posées (FAQ), communique, à titre principal, l'information selon laquelle « *l'eBox Citoyen est une boîte aux lettres électronique où vous retrouvez de manière sécurisée les messages envoyés par [de plus en plus de services publics adhérents](#) » avec, en hyperlien, la liste, mise à jour, des services publics adhérents à l'eBox (qui envoient des messages et documents via l'eBox)³.*

7. Interrogé sur la façon dont les citoyens, qui ont activé leur eBox avant la décision de Bruxelles Fiscalité d'y adhérer, sont informés que Bruxelles Fiscalité leur enverra désormais des messages et documents via l'eBox, le délégué du Ministre a répondu que « *les destinataires concernés (ceux ayant activé leur eBox) sont informés par l'administration fédérale en charge de l'eBox (Service public fédéral Stratégie et Appui) par une notification dans leur eBox, généralement chaque 1^{er} jour du mois, qui indique explicitement quels sont les (nouveaux) expéditeurs* ».
8. Interrogé quant à la notion de « *retrait de consentement à la réception automatique de message via*

³ Site dernièrement consulté en date du 25 juillet 2025.

l'eBox » utilisée par diverses dispositions du projet d'AGBC et quant à la possibilité pour les usagers de retirer de leur consentement de manière granulaire, le délégué a répondu par la négative en se référant à sa réponse reprise au point 5 du présent avis.

9. L'article 5 du décret et ordonnance conjoints précité du 25 janvier 2024 prévoit que « *les autorités publiques garantissent aux usagers le droit de communiquer avec elles en ligne via les canaux prévus à cet effet* » et que « *pour les personnes physiques, les communications en ligne (...) ne produisent d'effets juridiques que moyennant leur consentement préalable pour le canal visé. (...) Le consentement (...) est libre, éclairé, spécifique et univoque* ». L'article 8 de ce décret et ordonnance prévoit que « *les autorités publiques garantissent aux usagers le droit de recevoir via l'eBox toute communication ayant date certaine ou ayant valeur d'un envoi recommandé* » et que « *les personnes physiques doivent avoir expressément consenti au préalable à l'échange électronique de messages via l'eBox et peuvent retirer ce consentement à tout moment* ». (Soulignement par l'Autorité)
10. Comme déjà relevé dans ses précédents avis⁴, l'obligation de collecter l'accord de l'utilisateur pour lui adresser une communication en ligne produisant des effets juridiques à son égard, et ce, préalablement à son envoi, ne modifie en rien la base de licéité desdits traitements, à savoir, la nécessité pour l'exercice d'une mission d'intérêt public (article 6.1.e) du RGPD) ou le respect d'une obligation légale (article 6.1.c) du RGPD). L'accord de la personne concernée ne constitue donc pas la base de licéité de ces traitements, mais il constitue une garantie complémentaire appropriée⁵.
11. Tout d'abord, l'Autorité insiste sur le caractère obligatoirement éclairé et spécifique de cet accord qui nécessite que l'auteur du projet normatif s'assure que le site myeBox.be améliore son message d'information pour qu'il y soit précisé, de manière claire, quelles sont les catégories de messages de Bruxelles Fiscalité concernés par cet envoi via l'eBox, si l'eBox est ou a été activée.
12. Ensuite, étant donné que cet accord préalable doit être spécifique et au vu du fait que, pour les utilisateurs existants de l'eBox, l'information, selon laquelle Bruxelles Fiscalité leur enverra dorénavant ses messages via l'eBox, n'est pas préalable à leur consentement à l'activation de leur eBox, l'Autorité recommande que le projet d'AGBC soit adapté pour y préciser qu'un opt-out (un retrait de

⁴ Cf. à ce sujet, notamment les avis 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relatif à l'échange de messages avec les instances publiques, 154/2019 précité, 165/2019 du 18 octobre 2019 concernant un projet d'AR modifiant les articles 136/1 et 136/2 de l'AR d'exécution du Code des impôts sur le revenu 1992 relatifs à l'envoi électronique des avertissements-extraits de rôle et 169/2022 du 19 juillet 2022 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox et l'avis 168/2023 du 18 décembre 2023 sur un avant-projet de loi visant à digitaliser les relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, les entreprises, les personnes morales et certains tiers et abrogeant la loi du 26 janvier 2021 sur la dématérialisation des relations entre le SPF Finances, les citoyens, personnes morales et certains tiers, et modifiant différents codes fiscaux et lois fiscales.

⁵ Cf à ce sujet, le principe consacré par l'article XII.25 du Code de droit économique selon lequel, à défaut de dispositions légales contraires, nul ne peut se voir contraint de poser un acte juridique par voie électronique.

consentement) spécifique à l'envoi via l'eBox des documents par Bruxelles Fiscalité est accordé aux citoyens sur le site myebox.be⁶. A l'instar de ses précédents avis relatif à l'utilisation de l'eBox⁷, l'Autorité recommande également qu'un lien vers la page permettant d'activer cet opt-out soit communiqué de manière concomitante à l'envoi de la notification des nouveaux expéditeurs, dont question ci-dessous.

13. En outre, l'Autorité relève que le niveau de granularité de cet opt-out devrait porter sur les catégories de messages envoyés par Bruxelles Fiscalité en distinguant, par exemple, les messages contenant des avertissements-extrait rôle relatifs à des taxes annuelles des autres messages, moins prévisibles, tels que les notifications d'amendes. En effet, le projet d'AGBC vise la dématérialisation d'une grande variété de communications de Bruxelles Fiscalité vers ses usagers (non seulement des communications qui interviennent généralement à des périodes types, telles que l'envoi des avertissement extrait de rôle pour certains impôts, mais également des communications, moins prévisibles, telles que la notification d'amendes). Il importe qu'une réflexion à ce sujet soit entamée par l'auteur du projet d'AGBC. L'Autorité renvoie à ce sujet au développement suivant, de son avis 168/2023 qui s'applique mutatis mutandis à Bruxelles Fiscalité :

« 23. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité rappelle les observations qu'elle a déjà émises à plusieurs reprises⁸ en ce qui concerne le retrait du consentement pour l'échange électronique de messages avec les autorités publiques en désactivant l'eBox. Il est important, en effet, que les citoyens utilisateurs de l'eBox puissent retirer leur consentement tant de manière globale que de manière spécifique, c'est-à-dire uniquement à l'égard d'instances publiques déterminées et spécifiques. Dans la mesure où l'avant-projet entend digitaliser l'échange de tous les messages entre le SPF Finances et les personnes physiques (qu'il s'agisse de l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle, d'une demande d'informations relatives aux impôts, de la perception d'amendes routières, etc.), l'Autorité se demande s'il ne serait pas raisonnable même d'envisager la possibilité que le retrait

⁶ Cf. dans le même sens pour les autres organismes utilisant l'eBox, les développements de l'Autorité, relatifs à la mise en place d'un retrait de consentement spécifique (par type d'instances publiques déterminées et spécifiques) et non uniquement général, dans ses avis précédents suivants : l'avis n° 165/2019 concernant un projet d'arrêté royal modifiant les articles 136/1 et 136/2 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur le revenu 1992 relatifs à l'envoi électronique des avertissements-extraits de rôle points, 12 et 13 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-165-2019.pdf>) ; avis n° 169/2022 concernant 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, point 11 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-169-2022.pdf>) ; avis n° 253/2022 portant sur l'article 31 d'un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales diverses, point 19 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-253-2022.pdf>) et l'avis n°168/2023 concernant un avant-projet de loi visant à digitaliser les relations entre le SPF Finances, les citoyens, les entreprises, les personnes morales et certains tiers (...), point 23.

⁷ Voy. notamment le point 11 de l'avis précité 169/2022.

⁸ Voir l'avis n° 165/2019 concernant un projet d'arrêté royal modifiant les articles 136/1 et 136/2 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur le revenu 1992 relatifs à l'envoi électronique des avertissements-extraits de rôle points, 12 et 13 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-165-2019.pdf>) ; avis n° 169/2022 concernant 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, point 11 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-169-2022.pdf>) ; avis n° 253/2022 portant sur l'article 31 d'un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales diverses, point 19 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-253-2022.pdf>) .

du consentement puisse être exercé de manière sélective en ce qui concerne certains services proposés par le SPF Finances. Une telle approche permettrait au consentement de revêtir un caractère spécifique, ainsi que le requiert toute manifestation de volonté ».

14. Enfin, l'Autorité relève que, en exécution de l'article 6, alinéa 4 de la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de message par le biais de l'eBox, l'article 4 de l'arrêté royal du 25 décembre 2023⁹ prévoit que, à leur demande, les destinataires de messages envoyés, via l'eBox, peuvent être informés de la présence d'un message à leur attention dans l'eBox dès le moment de la disponibilité dudit message. Etant donné que cette disposition n'est pas applicable aux utilisateurs de l'eBox tel que Bruxelles Fiscalité¹⁰ et que certaines des communications concernées par le projet d'AGBC font courir des délais pour le calcul d'amende de retard de paiement, l'Autorité recommande de prévoir la même garantie pour ces communications électroniques visées par le projet d'AGBC.

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que les adaptations suivantes doivent être apportées au projet d'AGCB :

1. Adaptation des dispositions pertinentes pour préciser qu'un opt-out (un retrait de consentement) spécifique à l'envoi des documents par Bruxelles Fiscalité via l'eBox est accordé aux citoyens sur le site myebox.be (point 12) ;
2. Niveau de granularité de cet opt-out allant jusqu'au catégories de communications concernées (point 13) ;
3. Mise en place d'un mécanisme d'information des usagers de Bruxelles Fiscalité de l'envoi d'un message à leur attention au sein de l'eBox par Bruxelles Fiscalité (point 14).

Recommande l'amélioration du message d'information communiqué aux personnes qui sollicitent l'activation de leur eBox (point 11) et qu'un lien vers la page permettant d'activer l'opt-out soit communiqué de manière concomitante à l'envoi aux utilisateurs de l'eBox (qui ont déjà activé leur eBox) de la notification des nouveaux expéditeurs adhérents à l'eBox (point 11).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé.) Alexandra Jaspar, Directrice

⁹ AR 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.

¹⁰ Mais uniquement aux utilisateurs expéditeurs visés à l'article 2, 1°, a à i, k et l, de la loi précitée du 27 février 2019.