

**AVIS N° 24 / 2003 du 12 mai 2003.**

*N. Réf. : 10 / A / 2002 / 039 /*

**OBJET : Projet d'arrêté royal relatif à l'identification de la ligne appelante pour les services d'urgence.**

---

La Commission de la protection de la vie privée,

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, en particulier l'article 29;

Vu la demande d'avis du Ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, du 5 septembre 2002, et les renseignements complémentaires fournis le 23 janvier 2003 et le 17 mars 2003;

Vu le rapport du Président,

Émet, le 12 mai 2003, l'avis suivant :

## I. INTRODUCTION :

---

Le projet d'arrêté royal est pris en exécution du nouvel article 125 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Cet article donne la possibilité au Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, de déterminer les centrales de gestion des services d'urgence, autres que le service médical d'urgence et les services de police, qui peuvent obtenir l'identification de la ligne appelante.

Les nouvelles dispositions auront pour conséquence l'abrogation de l'art 22 de l'arrêté royal du 22 juin 1998 fixant le cahier des charges pour le service de téléphonie vocale et la procédure relative à l'attribution des autorisations individuelles.

A l'heure actuelle, l'article 22 détermine un certain nombre de numéros d'urgence, et précise que pour quatre de ces numéros, un dispositif particulier de suppression de la fonction de non identification des numéros doit être mis en place.

Concrètement, les centrales du service médical d'urgence (100) et des services de police (101), le numéro d'urgence pour les téléphones mobiles (112) et le numéro du centre européen pour enfants disparus et sexuellement exploités (110) peuvent ainsi identifier toute ligne appelante, même protégée (quand le numéro est privé par exemple), et obtenir auprès des opérateurs de télécommunication les coordonnées correspondant au numéro de la ligne.

L'arrêté royal soumis pour avis à la Commission, en exécution de l'article 125 de la loi du 21 mars 1991, poursuit le même objectif bien qu'il soit libellé différemment.

Il vise à obtenir des informations relatives aux appels vers certains services d'urgence, même si les lignes appelantes font l'objet d'une protection.

L'article 125 de la loi du 21 mars 1991 prévoit deux possibilités d'accès aux données de l'appelant: L'identification *de la ligne* appelante est octroyée aux centrales de gestion du service médical d'urgence et des services de police (numéros 100, 101 et 112), et peut être étendue par arrêté royal à d'autres services d'urgence. Un appel vers l'un de ces autres services pourra donc donner lieu à identification du numéro de l'appelant, mais si l'appelant a exercé son droit de ne pas figurer dans la liste des utilisateurs finals, l'opérateur ne pourra communiquer ses coordonnées au service d'urgence. Celui-ci devra, si l'identification complète s'avère nécessaire, utiliser par exemple le relais d'un agent assermenté des services de police.

L'identification *de l'appelant* (l'accès à son nom et à ses coordonnées) est réservée aux centrales de gestion du service médical d'urgence et des services de police.

Le projet d'arrêté royal examiné ici vise à permettre à cinq services d'urgence distincts du service médical d'urgence et des services de police de prendre connaissance du numéro appelant (la *ligne* appelante).

Sont identifiés par l'arrêté royal :

1. les services écoute-enfants (numéros 102, 103, 104);
2. les centres de télé-accueil (numéros 106, 107, 108);
3. le centre anti-poison (numéro 070/245.245);
4. la prévention du suicide (numéros 0800 32 123 – 02/649.95.55);
5. le centre européen pour enfants disparus et sexuellement exploités (numéro 110).

## II. DROIT APPLICABLE :

-----

### 1. Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

L'identification de la ligne appelante par les services d'urgence susmentionnés constitue un traitement de données à caractère personnel, même dans les cas où les coordonnées ne sont pas directement accessibles aux responsables du service d'urgence.

Il suffit en effet, aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup> de la loi, qu'un tiers (en l'occurrence un opérateur de télécommunication, ou un agent assermenté habilité dans certaines circonstances à accéder aux coordonnées des personnes concernées) dispose d'un moyen raisonnable d'identifier l'appelant pour que celui-ci soit considéré comme identifiable aux termes de la loi, et que les données le concernant soient protégées.

### 2. Principes de protection des données de télécommunication.

Les données de télécommunication font l'objet d'une protection particulière. La directive européenne 97/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 <sup>(1)</sup> concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications pose le principe de la protection des données relatives à la ligne appelante.

Ce principe a été transposé à l'article 9, § 3 de l'arrêté royal du 22 juin 1998 relatif à la téléphonie vocale :

« L'opérateur permet à tous les utilisateurs finals de s'opposer gratuitement appel par appel ou de façon permanente, à l'identification de leur numéro et de leur nom par le poste appelé. »

La directive européenne, en son considérant 19, précise "*qu'il est nécessaire, en ce qui concerne l'identification de la ligne appelante, de protéger le droit qu'a l'auteur d'un appel d'empêcher l'indication de l'identification de la ligne à partir de laquelle l'appel est effectué, ainsi que le droit de la personne appelée de refuser les appels provenant de lignes non identifiées; qu'il est justifié, dans des cas spécifiques, d'empêcher la suppression de l'indication de l'identification de la ligne appelante; que certains abonnés, en particulier les numéros de type "SOS" et autres organisations similaires, ont intérêt à garantir l'anonymat de ceux qui les appellent; qu'il est nécessaire, en ce qui concerne l'identification de la ligne connectée, de protéger le droit et l'intérêt légitime qu'a la personne appelée d'empêcher l'indication de la ligne à laquelle l'auteur de l'appel est effectivement connecté, en particulier dans le cas d'appels renvoyés; (...)* »

La directive prévoit une dérogation au droit pour l'individu de masquer l'identification de sa ligne :

*"Les Etats membres veillent à l'existence de procédures transparentes régissant les modalités grâce auxquelles un fournisseur d'un réseau public de télécommunications et/ou d'un service de télécommunications accessible au public peut passer outre à la suppression de l'indication de l'identification de la ligne appelante : (...)*

*b) ligne par ligne pour les organismes répondant à des appels d'urgence et reconnus comme tels par un Etat membre, y compris les services de police, les services d'ambulances et les pompiers, dans le but de répondre à de tels appels."* <sup>(2)</sup>

---

<sup>1</sup> Cette directive a été modifiée par la directive européenne 2002/58 du 12 juillet 2002, qui doit être transposée en Belgique avant le 31 octobre 2003. Les principes contenus dans le considérant 19 de la directive 97/66 ont été repris dans le considérant 34 de la directive 2002/58.

<sup>2</sup> Article 9 de la directive 97/66, article 10 de la directive 2002/58.

### III. EXAMEN DU PROJET D'ARRETE ROYAL :

---

Il s'agit d'examiner dans quelle mesure la prise de connaissance du numéro appelant par les services d'urgence concernés constitue une mesure adéquate, pertinente et non excessive au regard de l'article 4 de la loi du 8 décembre 1992, et dans quelle mesure cette prise de connaissance est conforme aux principes de protection des télécommunications de la directive 97/66/CE, tels que transposés en droit belge.

#### **1. En ce qui concerne le centre anti-poison.**

La Commission s'est déjà prononcée sur l'identification des numéros d'appels vers le centre anti-poisons, dans un courrier adressé le 28 janvier 1999 à l'administrateur général de l'IBPT.

Elle a repris le raisonnement développé dans son avis sur la localisation des appels effectués vers les services d'urgence à l'aide d'un téléphone portable <sup>(3)</sup> :

*« La protection de la vie privée doit être vue, sans doute, dans la perspective de conflits entre intérêts légitimes ou entre droits concurrents.*

*La communication de données doit respecter le principe de finalité énoncé à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992. En application de ce principe, la finalité poursuivie par un traitement de données doit être légitime et déterminée.*

*(...) Il est de l'intérêt vital des personnes concernées elles-mêmes que des données permettant de les identifier et de les localiser soient transmises, et cet intérêt doit l'emporter, l'intérêt vital primant le respect de la vie privée.*

*La Commission fait remarquer que l'article 13, g de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, va dans ce sens. Cet article dispose, en effet, que "les Etats membres peuvent prendre des mesures législatives visant à limiter la portée des obligations et des droits prévus à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, à l'article 10, à l'article 11 paragraphe 1<sup>er</sup> et aux articles 12 et 21, lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder :*

*(...) g) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui."*

Si le centre anti-poison n'a, en principe, pas vocation à identifier les appels mais simplement à donner des conseils pratiques par téléphone à l'appelant, il est possible que dans certains cas l'appelant qui a formé le numéro du centre anti-poison ne soit pas/plus en mesure de communiquer correctement avec le centre.

L'identification du numéro, afin de le transmettre aux services médicaux d'urgence - qui eux ont accès aux coordonnées de l'appelant, ne pose pas de difficultés particulières à la Commission, d'autant que la garantie d'anonymat ne constitue pas un aspect essentiel de la mission du centre anti-poison.

Les autres centres d'appel qui sont énumérés dans le projet d'arrêté royal poursuivent des objectifs sensiblement différents de ceux du centre anti-poisons.

Ces services visés par le projet d'arrêté royal ont été qualifiés de « services d'urgence » par un arrêté royal du 9 octobre 2002, ce qui leur permet en théorie de bénéficier des exceptions prévues par la directive européenne et l'article 125 susvisés. L'on remarque néanmoins qu'ils constituent plus des services « SOS » aux termes de la directive européenne, et devraient à ce titre bénéficier de mesures visant à garantir l'anonymat de l'appelant.

---

<sup>3</sup> Avis n° 29/96 du 4 septembre 1996 relatif aux appels GSM vers les services d'urgence.

## **2. En ce qui concerne le centre européen pour enfants disparus et sexuellement exploités.**

Dans son avis du 12 mars 1998, la Commission avait abordé la question de l'identification de l'appelant par le centre. Elle avait indiqué ne pas voir « comment le Centre peut concilier ce procédé avec la disposition garantissant le respect de l'anonymat d'un appelant à sa demande (Charte du 24 mai 1997, p. 12, 2, b) ».

La Commission s'était interrogée sur le fait de savoir si le Centre peut être considéré comme un organisme répondant à des appels d'urgence, et a conclu que « l'identification systématique de l'appelant n'est pas acceptable sans base légale et sans garanties particulières (information adaptée, consentement ou, à tout le moins, possibilité de refuser...) ».

Cette conclusion de la Commission implique que l'appelant doit pouvoir garder la possibilité de bloquer la transmission de son numéro de téléphone.

La Commission ne peut, dès lors, se rallier au prescrit du projet d'arrêté royal qui permettrait au centre pour enfants disparus de « forcer » la transmission du numéro de l'appelant.

## **3. En ce qui concerne le centre pour la prévention du suicide, les services écoute enfants et télé accueil.**

L'arrêté royal justifie la nécessité de permettre l'identification des numéros appelants par l'existence, d'une part, d'un certain nombre d'appels de détresse auxquels les centres d'appel devraient être en mesure de réagir, et d'autre part, en raison du nombre important d'appels malveillants reçus par ces centres.

*Quant aux appels de personnes en danger immédiat.*

Le principe du respect de l'anonymat de l'appelant rappelé supra conduit à adopter un raisonnement similaire en ce qui concerne l'identification de la ligne appelante par le centre pour la prévention du suicide, les services écoute enfants et télé-accueil. La Commission considère que, pour ces services également, l'appelant doit pouvoir garder la possibilité de bloquer la transmission de son numéro de téléphone.

Compte tenu du caractère particulièrement sensible des sujets abordés dans le cadre des communications vers de tels services, il apparaît vraisemblable que les personnes qui choisissent volontairement de ne pas divulguer leur identité le font, soit en raison précisément du caractère délicat et intime de la conversation (services SOS), soit éventuellement parce que le but de l'appel est malveillant – et non lorsque ces personnes sont en danger immédiat.

Si cette hypothèse d'un danger immédiat devait néanmoins se présenter,<sup>(4)</sup> la Commission s'interroge sur la possibilité technique que pourraient avoir les membres du centre d'appel, sans prendre eux-mêmes connaissance des données d'appel, de mettre immédiatement et automatiquement en contact l'appelant avec les services d'urgence 100 ou 101 qui disposent de la faculté d'identifier directement la ligne appelante et l'appelant.

---

<sup>4</sup> La Commission regrette, à cet égard, de n'avoir pas reçu de détails quant à la réalité concrète et la proportion d'appels reçus par les services SOS, qui concernent un appelant en danger immédiat, ceci malgré sa demande par courrier daté du 31 octobre 2002.

En tout état de cause, s'il devait être décidé de permettre aux services SOS d'identifier directement les lignes appelantes, *la Commission considère que ces services ne pourraient plus être présentés au public comme garantissant l'anonymat des appelants.*

La Commission souligne, en effet, que l'arrêté royal en projet ne fournit aucune garantie sérieuse en ce qui concerne les risques qu'un appelant *bona fide* perde son anonymat : le projet indique que les données d'appel seraient enregistrées indistinctement (il y a donc, dès le départ, traitement de données à caractère personnel pour tous les appels entrants), et il est ajouté que chaque service d'urgence pourrait décider de prévoir un accès à l'identification de la ligne pour tout le personnel répondant aux appels, ou bien de restreindre cet accès à certaines personnes dont la qualité et le nombre seraient prédéfinis.

S'il devait ainsi y avoir enregistrement indifférencié de toutes les données d'appel, il faudrait entamer une réflexion approfondie quant à la mission poursuivie par les type de services SOS, dont la garantie d'anonymat constitue, à l'heure actuelle, l'un des piliers fondamentaux.

#### *Quant aux appels malveillants.*

Des informations complémentaires ont été fournies à la Commission en mars 2003, à sa demande. Les informations reçues concernent le pourcentage d'appels malveillants, uniquement pour deux services «télé-accueil » néerlandophones. Le pourcentage d'appels malveillants se situerait entre 10 % et 40 % du total des appels, selon les statistiques communiquées.

Malgré le caractère partiel et variable des chiffres communiqués, la Commission reconnaît le problème que peut poser la question des appels malveillants pour certains services – et en particulier pour les volontaires qui y sont confrontés.

La Commission souligne néanmoins qu'il existe déjà trois procédures permettant à toute personne victime d'un appel malveillant d'obtenir respectivement :

- la cessation des appels (via l'intervention de l'opérateur de télécommunication);<sup>(5)</sup>
- l'obtention du numéro de la ligne appelante (grâce à l'intervention du médiateur des télécommunications);<sup>(6)</sup>
- l'intervention de la justice (via une plainte).<sup>(7)</sup>

Ces procédures peuvent être utilisées afin d'atteindre notamment les « récidivistes ».

La Commission souligne, en outre, que l'article 125 de la loi du 21 mars 1991 prévoit la possibilité pour le Roi de fournir l'identification de la ligne appelante à certains services d'urgence, *pour les appels d'urgence*, et non pour les appels ayant un caractère malveillant.

Elle ne peut, dès lors, approuver la justification apportée par le projet d'arrêté royal sur ce point, dans la mesure où il sort du cadre fixé par la loi.

---

<sup>5</sup> Article 9, § 5 de l'arrêté royal du 22 juin 1998 fixant le cahier des charges pour le service de téléphonie vocale et la procédure relative à l'attribution des autorisations individuelles.

<sup>6</sup> Article 43 bis, § 2 de la loi du 21 mars 1991 précitée.

<sup>7</sup> Voy. l'article 442 bis du Code pénal qui punit le harcèlement.

**PAR CES MOTIFS,**

Compte tenu des informations disponibles, la Commission émet un avis défavorable, sauf en ce qui concerne l'identification des appels d'urgence par le centre anti-poison.

La Commission recommande, en tout état de cause, que soit examinée la possibilité technique pour les membres d'un centre d'appel, sans prendre eux-mêmes connaissance des données d'appel, de mettre immédiatement et automatiquement en contact l'appelant avec les services d'urgence 100 ou 101 qui disposent de la faculté d'identifier directement la ligne appelante et l'appelant.

Cette solution présenterait l'avantage d'éviter l'enregistrement systématique des données d'appel par les services SOS – et donc de préserver l'anonymat des appelants, tout en donnant aux services d'urgence les moyens d'intervenir dans des cas exceptionnels.

En ce qui concerne la nécessité de lutter contre les appels malveillants, la Commission considère que la justification sort du cadre fixé par la loi, et que les procédures existantes doivent être considérées comme suffisantes.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. BARET.

(sé) P. THOMAS.